

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

*Rapporteuse spéciale : Mme Michèle ANDRÉ*

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 (2009-2010)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	7
A. UNE MISSION À NOUVEAU COMPOSÉE DE TROIS PROGRAMMES.....	7
B. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP) .....	8
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »</b> .....	11
<b>II. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »</b> .....	12
A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LES MISSIONS DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES .....	12
B. UN BUDGET EN BAISSSE DE 2,2 %.....	13
C. LE PRINCIPE DU MAINTIEN DU RÉSEAU PRÉFECTORAL EXISTANT .....	15
D. L’AFFIRMATION DU RÔLE DE L’AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS).....	16
E. L’INDEMNISATION DES COMMUNES POUR LA DÉLIVRANCE DES PASSEPORTS BIOMÉTRIQUES.....	17
F. LA REFONTE PARTIELLE DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME .....	19
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »</b> .....	21
<b>III. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »</b> .....	21
A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS .....	21
B. UNE AUGMENTATION DE 13,3 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE AVEC L’ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL .....	22
C. UN PROGRAMME DONT LES EFFECTIFS SONT TRÈS LIMITÉS .....	25
D. LA DIFFICULTÉ DE MESURER LA PERFORMANCE DE LA VIE POLITIQUE .....	26
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L’INTÉRIEUR »</b> .....	27

<b>IV. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »</b> .....	27
A. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE PLUS QU'À UNE MISSION .....	27
B. 60,7 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT CONCENTRÉS SUR DEUX ACTIONS .....	28
C. LA RELATIVE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE : + 2,5 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	29
D. LES FRAIS DE CONTENTIEUX, FACTEUR DE FRAGILITÉ DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME .....	30
E. LE CONTENTIEUX INDEMNITAIRE DE LA GESTION DES CARTES NATIONALES D'IDENTITÉ ET DES PASSEPORTS PAR LES COMMUNES .....	32
F. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE RECENTRÉE SUR L'EFFICIENCE DE LA GESTION .....	34
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	35
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	37

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

- Une différence notable distingue l'architecture de la présente mission pour 2010 par rapport à celle présentée à l'occasion des deux dernières lois de finances. En effet, **le périmètre des programmes connaît une évolution sensible** sous l'effet de l'intégration des effectifs et des crédits du programme « Administration territoriale – expérimentations CHORUS » (anciennement programme 307) et du programme « Administration territoriale » (anciennement programme 108) dans un seul et unique programme 307.

- La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie d'une enveloppe de **2,6 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours) **quasi stable par rapport aux crédits ouverts pour 2009** (+ 0,3 %).

- Elle se situe **au cœur des dispositions de la révision générale des politiques publiques (RGPP)**. La RGPP prévoit, en particulier, une centralisation au sein des préfetures du contrôle de légalité, une redéfinition du rôle des sous-préfetures qui seront davantage centrées sur les missions de conseil aux collectivités territoriales et de coordination de l'action de l'Etat, ainsi qu'une réorganisation des services de l'Etat aux niveaux régional et départemental.

- Ces réformes se traduisent dans le projet de loi de finances pour 2010 par une réduction des effectifs de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de **736 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**.

- Au regard de ces perspectives d'évolution, votre rapporteure spéciale tient à souligner les **profondes mutations** qui devraient ainsi, dans les années à venir, caractériser l'administration de mission qu'est l'administration territoriale. Elle souhaite, en particulier, insister sur les bouleversements des métiers au sein des préfetures et des sous-préfetures, du fait de ces évolutions.

- Aussi attachera-t-elle une **grande attention aux missions d'accueil** qui doivent être remplies dans ces lieux publics, notamment au sein des services des étrangers.

- Dans cette perspective, elle rappelle l'importance, d'une part, du **choix des personnels devant assurer cet accueil** et, d'autre part, de la **qualification et de la formation de ces personnels**, souvent amenés à prendre en charge des publics en difficulté.

- Eu égard aux suppressions d'ETPT proposées, votre rapporteure spéciale s'interroge sur le maintien des moyens nécessaires au bon fonctionnement des services et souligne que **ces réductions de personnel ne doivent pas s'opérer au détriment de la qualité du service public due aux citoyens et aux élus, notamment dans le cadre du contrôle de légalité et du conseil**.

*Au 10 octobre 2009, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses portant sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » étaient parvenues à votre rapporteure spéciale.*



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. UNE MISSION À NOUVEAU COMPOSÉE DE TROIS PROGRAMMES

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » comprend en 2010 trois programmes :

- le programme 307 « **Administration territoriale** », qui correspond essentiellement aux moyens alloués aux **préfectures, aux Hauts-commissariats et aux sous-préfectures, pour la métropole et l'outre-mer** (66,7 % des crédits de paiement de la mission) ;

- le programme 232 « **Vie politique, culturelle et associative** », qui comporte les crédits liés au **financement de la vie politique** (organisation des élections, prise en charge de dépenses de campagnes électorales, aide publique aux partis et groupements politiques), à la mise en œuvre de la loi sur la **séparation des Eglises et de l'Etat**, et à l'application des textes sur la **liberté d'association** (10,4 % des crédits de paiement de la mission) ;

- et le programme 216 « **Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur** », qui a pour objet **les moyens logistiques de plusieurs missions pilotées par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales** (22,9 % des crédits de paiement de la mission).

Une différence notable distingue l'architecture de la présente mission pour 2010 par rapport à celle présentée à l'occasion des deux dernières lois de finances. En effet, le périmètre des programmes connaît une évolution sensible sous l'effet de **l'intégration des effectifs et des crédits du programme « Administration territoriale – expérimentations CHORUS » (anciennement programme 307)<sup>1</sup> et du programme « Administration territoriale » (anciennement programme 108) dans un seul et unique programme 307**. Cette intégration résulte du déploiement généralisé de l'outil CHORUS à toutes les préfectures.

Le responsable de ces trois programmes est **le secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, M. Henri-Michel Comet**.

---

<sup>1</sup> Dans les lois de finances pour 2008 et 2009, l'ancien programme 307 « Administration territoriale – expérimentations CHORUS » correspondait à un « programme miroir » de l'ancien programme 108 « Administration territoriale » afin de permettre l'expérimentation du système d'information CHORUS au sein de la mission.

**Présentation des crédits par programme**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2010 (3)	Total 2010 (2) +(3)
	Ouverts en 2009 (1)	Demandés pour 2010 (2)	Variation 2010/2009 (2) / (1)		
307 Administration territoriale <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	1774,1 1425,4	1735,7 1437,7	-2,2% 0,9%	55,0 11,2	1790,7 1448,9
232 Vie politique, culturelle et associative <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	237,9 32,0	269,5 35,6	13,3% 11,3%		269,5 35,6
216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	580,8 304,4	595,4 318,0	2,5% 4,5%	5,4 0,9	600,8 318,9
<b>Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »</b> <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<b>2592,8</b> <b>1761,8</b>	<b>2600,6</b> <b>1791,3</b>	<b>0,3%</b> <b>1,7%</b>	<b>60,4</b> <b>12,1</b>	<b>2661,0</b> <b>1803,4</b>

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie d'une enveloppe de **2,6 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours) quasi stable par rapport aux crédits ouverts pour 2009 (+ 0,3 %).

Elle présente, en outre, pour particularité d'être **particulièrement sensible au rythme électoral** via le programme « Vie politique, culturelle et associative ».

Enfin, il convient de noter que **68,8 % des crédits de paiement (CP) de la mission sont absorbés par les dépenses de personnels** (titre 2).

**B. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)**

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » est **au cœur des dispositions de la révision générale des politiques publiques (RGPP)**.

En particulier, **le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008** a prévu une modernisation des titres existants et une rationalisation des processus de délivrance des titres aux particuliers. Les objectifs poursuivis sont la lutte contre la fraude, l'amélioration du service à l'utilisateur et des gains de productivité supplémentaires.



Ce processus avait déjà été anticipé par la mise en place de l'**agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**, installée à Charleville-Mézières en décembre 2007 et ayant pour vocation de centraliser la fabrication des futurs documents d'identité sécurisés.

**Le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)**, qui repose sur un partenariat entre les professionnels, les préfetures et l'ANTS, a, quant à lui, été mis en place en deux temps. Depuis le 15 avril 2009, ce système s'applique aux cartes grises délivrées pour les véhicules neufs. Son entrée en application pour les véhicules d'occasion est plus récente et date du 15 octobre 2009.

En ce qui concerne la problématique des titres sécurisés et de leurs enjeux, votre rapporteure spéciale rappelle qu'elle a présenté ses conclusions sous forme de bilan d'étape à votre commission dans le cadre du **rapport d'information « La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives »**<sup>1</sup>.

La RGPP prévoit également **une centralisation au sein des préfetures du contrôle de légalité**, lequel sera recentré sur les actes présentant les enjeux les plus importants. Le rôle des sous-préfetures est redéfini et davantage orienté sur les missions de conseil aux collectivités territoriales et de coordination de l'action de l'Etat au plus près des territoires.

La RGPP prévoit, en outre, **une réorganisation des services de l'Etat au niveau régional et au niveau départemental**. Au niveau régional, la réorganisation des services de l'Etat entre progressivement en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et se poursuivra tout au long du premier semestre 2010.

#### **La réorganisation des services de l'Etat dans les départements**

Au niveau départemental, la réorganisation des services de l'Etat, induite par la RGPP, est ordonnée autour de **trois phases** :

- **le second semestre 2008** a permis aux préfets, sous la coordination des préfets de région, de définir les priorités de services dans leur département, d'établir l'état des moyens disponibles, d'évaluer la configuration immobilière existante, ainsi que de préciser l'organigramme de leurs services ;

- **l'année 2009** a été consacrée à préparer la mise en œuvre des nouvelles directions et des nouveaux organigrammes avec la désignation de préfigureurs des futures directions départementales. Parallèlement, un travail de rédaction de nouveaux textes réglementaires ou de modification des décrets existants a été mené ;

- **l'année 2010** constituera l'année de mise en œuvre effective de la réforme.

*Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*

<sup>1</sup> *Sénat, rapport d'information n° 486 (2008-2009).*

Ces réformes se traduisent dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2010 par **une réduction des effectifs de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 736 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**. Ces suppressions d'emplois se répartissent entre les missions relatives aux titres d'identité (73 ETPT), au SIV (140 ETPT), au contrôle de légalité (156 ETPT) et aux fonctions supports (367 ETPT).

**Concernant le contrôle de légalité, votre rapporteure spéciale s'interroge toutefois sur les conséquences de ces suppressions d'emplois.** En effet, les maires ont vu leurs responsabilités s'accroître dans certains domaines, tels que celui de l'instruction des permis de construire par exemple, et peuvent dès lors se retrouver confrontés à de grandes difficultés si un contrôle suffisant en amont n'est pas opéré.

Par ailleurs, il est attendu de l'entrée en application des mesures préconisées par la RGPP une économie de **3 millions d'euros** sur les crédits de fonctionnement des préfectures.

**Au regard de ces perspectives d'évolution, votre rapporteure spéciale tient à souligner les profondes mutations qui devraient ainsi, dans les années à venir, caractériser l'administration de mission qu'est l'administration territoriale. Elle souhaite, en particulier, insister sur les bouleversements des métiers au sein des préfectures et des sous-préfectures, du fait de ces évolutions.**

**Aussi attachera-t-elle une grande attention aux missions d'accueil** qui doivent être remplies dans ces lieux publics, notamment au niveau des services des étrangers.

Dans cette perspective, **elle rappelle l'importance, d'une part, du choix des personnels devant assurer cet accueil et, d'autre part, de la qualification et de la formation de ces personnels**, souvent amenés à prendre en charge des publics en difficulté.

Eu égard aux suppressions d'ETPT proposées, votre rapporteure spéciale s'interroge également sur le maintien des moyens nécessaires au bon fonctionnement des services et souligne que **ces réductions de personnel ne doivent pas s'opérer au détriment de la qualité du service public due aux citoyens et aux élus, notamment dans le cadre du contrôle de légalité et du conseil.**

Enfin, concernant le programme « Vie politique, culturelle et associative », **l'envoi postal de la propagande électorale** a constitué un sujet de travail dans le cadre de la RGPP. En effet, cette spécificité française peut être discutée sous l'angle de son coût et de son impact environnemental. En particulier, la réflexion porte sur une distinction à opérer éventuellement selon la nature du scrutin, l'élection Présidentielle notamment étant déjà très relayée par les différents medias. **Votre rapporteure spéciale tient toutefois à rappeler la nécessité de garantir une information égale et complète pour tous les électeurs.**

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE  
RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 307  
« ADMINISTRATION TERRITORIALE »**

- Le budget du programme « Administration territoriale » comprend **1,79 milliard d'euros** en AE et en CP, **en baisse de 2,2 %** pour les AE et les CP par rapport à 2009.

- Son plafond d'emploi est fixé à **29.039 ETPT**, soit une diminution de 759 ETPT par rapport à 2009.

- Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, M. Brice Hortefeux, a indiqué, le 4 juillet 2009, à l'occasion de son déplacement à la sous-préfecture de Montluçon, son **attachement au maintien du réseau des sous-préfectures**.

- Pour autant, le maintien de ce réseau n'interdit pas des ajustements ponctuels, là où cela semble nécessaire pour accompagner de nouveaux besoins sans remettre en cause le principe d'accès au service public. En toute hypothèse, **l'adaptation du réseau des sous-préfectures doit préserver la qualité du service public, assurer la présence de l'Etat au plus près des attentes des élus et des citoyens, et se dérouler selon une méthode privilégiant le pragmatisme et les réalités locales**.

- En 2010, **le budget de l'ANTS s'élèvera à 212,5 millions d'euros**, soit une réduction de 19,1 % par rapport à 2009. Cette baisse significative est principalement due à l'arrivée à maturité de certains des projets conduits par l'agence (programme TES et SIV).

- En matière de délivrance du passeport biométrique, **un audit sur le coût supporté par les communes équipées de stations d'enregistrement a été lancé en octobre 2009**. Ses conclusions serviront de base à une révision de la dotation versée aux communes équipées de stations.

- Le volet « performance » du programme « Administration territoriale » fait l'objet d'une profonde refonte en 2010. Ainsi, **le nombre des indicateurs de performance passe de 14 à 10** et celui des objectifs de 6 à 5.

## II. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

### A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LES MISSIONS DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES

Le programme 307 « Administration territoriale » recouvre **l'ensemble des missions des préfectures, des sous-préfectures ainsi que des Hauts-commissariats et des représentations de l'Etat à l'outre-mer**, y compris le rôle d'animation et de coordination interministérielle rempli par les préfets en s'appuyant notamment sur les projets d'action stratégique de l'Etat dans les régions (PASER) et les départements (PASED).

- L'action n° 1 « *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* » correspond aux activités de sécurité publique et civile exercées par les préfectures et les sous-préfectures. Elle se situe donc, par certains aspects, à la limite d'autres missions (« Sécurité » et « Sécurité civile », notamment).

- L'action n° 2 « *Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres* » s'applique aux activités de délivrance des cartes d'identité, des passeports, des cartes grises, ainsi que de police des étrangers. Concernant la délivrance de titres fiables, le rôle des préfectures est désormais combiné avec l'ANTS, opérateur du présent programme.

- L'action n° 3 correspond au « *Contrôle de légalité et au conseil aux collectivités territoriales* ».

- L'action n° 4 « *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* » recouvre les moyens de la coordination des services de l'Etat et de la conduite de politiques spécifiques (ville, cohésion sociale, logement, développement durable, aide au développement économique...).

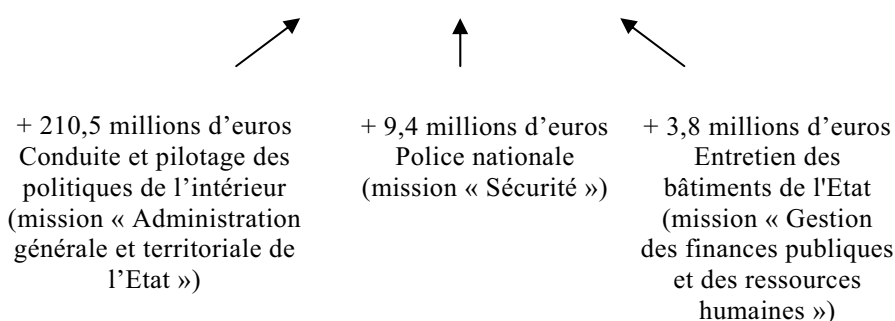
- L'action n° 5 « *Animation du réseau, soutien au service des préfectures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer* » concerne les activités de soutien logistique des préfectures et les activités de soutien de la sous-direction de l'administration territoriale (SDAT). Par ailleurs, les dépenses liées à la représentation de l'Etat outre-mer sont également imputées sur cette action.

### Les crédits du programme « Administration territoriale » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme
1 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	256,8	14,3%	366,6	18,2%
2 - Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	696,5	38,9%	815,7	40,5%
3 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	199,8	11,2%	235,8	11,7%
4 - Pilotage territorial des politiques gouvernementales	511,0	28,5%	596,4	29,6%
5 - Animation du réseau, soutien au service des préfetures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer	126,6	7,1%	0,0	0,0%
Ensemble	1 790,7	100,0%	2 014,5	100,0%

+ 223,7 millions d'euros



Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

**L'action n° 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres »** représente 40,5 % des moyens du programme.

#### **B. UN BUDGET EN BAISSSE DE 2,2 %**

Le présent programme comprend **1,79 milliard d'euros en AE et en CP, en baisse de 2,2 % pour les AE et les CP par rapport à 2009.**

Au sein de ce programme, les dépenses de personnel (titre 2) occupent une place prépondérante avec une enveloppe de **1,437 milliard d'euros de CP** (+ 0,9 % par rapport à 2009). Cette masse salariale correspond à un plafond d'emploi fixé à **29.039 ETPT**, contre 29.798 ETPT en 2009, soit une diminution de 759 ETPT.

Cette suppression d'emplois s'explique, d'une part, par le **non remplacement d'une partie des départs à la retraite (- 736 ETPT)** et, d'autre part, par le solde de divers transferts d'emplois (- 23 ETPT).

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) enregistrent une baisse de 17,3 % et s'appuient désormais sur une enveloppe de 252,3 millions d'euros. Cette évolution résulte de **la disparition de la subvention versée à l'ANTS pour charges de service public** (*Cf. infra*), qui s'élevait en 2009 à 52,8 millions d'euros.

Parallèlement, **les dépenses d'investissement progressent de 4,6 %** pour atteindre 45,7 millions d'euros. Ces dépenses d'investissement relèvent à 100 % de l'action n° 5 « *Animation du réseau, soutien au service des préfectures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer* ».

Dans ce contexte, il faut relever la poursuite de **deux expérimentations** lancées en 2008.

La première, mise en œuvre dans le département du Lot dans le cadre du **projet d'organisation des services de l'Etat (OSE)**, vise une organisation plus simple et plus lisible des services de l'Etat dans le département, une plus grande efficacité de son action et une gestion optimisée de ses moyens. Elle s'appuie sur le renforcement des synergies entre les services déconcentrés par la création de deux délégations interservices (territoire et population) ainsi que la mise en place d'un secrétariat général des services de l'Etat, au service des autres administrations déconcentrées.

Cette expérimentation a vocation à s'inscrire dans la nouvelle organisation des services déconcentrés, prévoyant notamment la mise en place de **directions départementales interministérielles au 1<sup>er</sup> janvier 2010**.

La seconde expérimentation s'inspire de la première en organisant la présence de l'Etat dans les collectivités de **Saint-Martin et Saint-Barthélemy**, de manière resserrée, autour du préfet délégué placé auprès du préfet de la région Guadeloupe. La plupart des services de l'Etat présents dans ces territoires mutualisent leurs moyens de fonctionnement dans une enveloppe unique s'élevant à 0,6 million d'euros.

Par ailleurs, suite à la consultation référendaire de la population le 29 mars 2009, Mayotte deviendra en 2011 un département d'outre-mer de la République française régi par l'article 73 de la Constitution. **Votre rapporteure spéciale souligne qu'une telle départementalisation, synonyme d'un rapprochement avec le droit commun de la République, pourrait comporter des incidences financières concernant, notamment, la mise à niveau du cadastre et de l'état civil à Mayotte.**

### ***C. LE PRINCIPE DU MAINTIEN DU RÉSEAU PRÉFECTORAL EXISTANT***

Le réseau des **240 sous-préfectures** d'arrondissement métropolitaines est l'un des plus denses de l'administration territoriale. Il traduit la diversité démographique, géographique et économique des territoires et incarne la proximité de l'Etat, notamment dans des secteurs fragiles, que ce soit en milieu rural ou dans les zones très urbanisées.

Certaines évolutions, comme **la décentralisation**, ont, toutefois, conduit au transfert vers les collectivités territoriales de compétences précédemment exercées par l'Etat. Dans le même temps, les progrès de **l'informatique** ont fait disparaître certaines tâches, du moins en principe.

**Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, M. Brice Hortefeux, a indiqué, le 4 juillet 2009, à l'occasion de son déplacement à la sous-préfecture de Montluçon, son attachement au maintien de ce réseau.**

Pour autant, le maintien du réseau des sous-préfectures n'interdit pas des **ajustements ponctuels**, là où cela semble nécessaire pour accompagner les nouveaux besoins des Français sans remettre en cause le principe d'accès au service public. Cette adaptation peut prendre des formes et des modalités diverses.

Ainsi, les limites des arrondissements, depuis 2004, sont susceptibles d'être modifiées de façon souple et déconcentrée par le préfet de région sur proposition des préfets de départements. Ce mécanisme a été utilisé, au cours des deux dernières années, pour **modifier le périmètre de 41 arrondissements dans 17 départements différents.**

Par ailleurs, la transformation d'une sous-préfecture en « **Maison de l'Etat** » chargée de la délivrance des titres est actuellement mise en œuvre dans l'arrondissement de **Boulogne-Billancourt**, où un consensus local est apparu sur cette question. Cette solution peut être pertinente dans les grandes agglomérations où les fonctions d'accueil du public sont importantes, mais où la présence continue d'un haut fonctionnaire de l'Etat n'apparaît pas indispensable dans l'arrondissement.

D'autres pistes d'évolution sont possibles comme, par exemple, le **jumelage de deux sous-préfectures proches.**

**La création du corps des conseillers d'administration par le décret n° 2007-1488 du 17 octobre 2007** vise à répondre à deux objectifs :

- offrir aux attachés principaux du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales des perspectives élargies de promotion professionnelle et d'accès à des postes de responsabilité supérieure ;

- faire évoluer les modalités de représentation de l'Etat sur le territoire.

**Le nombre des emplois de conseiller d'administration est fixé à 562**, correspondant aux 442 postes de directeur des services de préfecture et à 120 nouveaux emplois créés spécifiquement par la réforme.

Au regard de ces récentes évolutions, **votre rapporteure spéciale rappelle que, en toute hypothèse, l'adaptation du réseau des sous-préfectures doit préserver la qualité du service public, assurer la présence de l'Etat au plus près des attentes des élus et des citoyens, et se dérouler selon une méthode privilégiant le pragmatisme et les réalités locales.**

La prochaine **directive nationale d'orientation (DNO)** précisera l'évolution des missions et des objectifs assignés aux sous-préfectures.

#### ***D. L’AFFIRMATION DU RÔLE DE L’AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS)***

En 2007, le programme « Administration territoriale » a connu une modification substantielle de son périmètre avec la création de l'ANTS<sup>1</sup>.

Etablissement public à caractère administratif, l'ANTS a la qualité d'**opérateur du programme**. Sa mission vise à répondre aux besoins des administrations de l'Etat en matière de titres sécurisés. Elle recouvre le passeport électronique (depuis le 1<sup>er</sup> mars 2007), le passeport biométrique (depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007), la carte nationale d'identité (depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007) et le système d'immatriculation à vie des véhicules (depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2008).

L'objectif poursuivi est de donner à la France **les moyens d'être au meilleur niveau mondial** dans l'emploi des nouvelles technologies pour la production de titres sécurisés, de développer les synergies entre les administrations pour une meilleure maîtrise des coûts et de mutualiser les achats d'équipements nécessaires à l'exploitation des titres.

**Le financement de l'ANTS connaît en 2010 une évolution notable.** En effet, jusqu'en 2009, ce financement s'opérait *via* plusieurs sources : une subvention pour charges de service public (52,2 millions d'euros en 2009) et une affectation de recettes fiscales<sup>2</sup> (212,5 millions d'euros en 2009).

En 2010, l'agence ne bénéficiera plus d'aucune subvention et son budget sera **uniquement constitué de ressources propres liées aux taxes et aux redevances sur les titres d'identité ainsi qu'au système d'immatriculation des véhicules (SIV).**

---

<sup>1</sup> L'ANTS a été instituée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007.

<sup>2</sup> Les recettes fiscales concernées correspondent au droit de timbre acquitté à l'occasion de la délivrance d'un passeport, au droit de timbre perçu en cas de renouvellement anticipé de la carte nationale d'identité (CNI) et au droit de timbre perçu lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule.



A cet égard, votre rapporteure spéciale souligne que les affectations de recette ne doivent pas avoir pour objet, même si elles sont conformes à la LOLF (articles 2 et 36), de contourner l'objectif de maîtrise des dépenses mais au contraire d'**optimiser l'utilisation des ressources budgétaires**.

Il est soumis à votre commission, à l'**article 23 du présent projet de loi de finances**, une disposition visant à **modifier à la baisse la part du droit de timbre sur les passeports affectée à l'agence**. Plafonnée à 131 millions d'euros par la loi de finances pour 2009, cette part passe à **107,5 millions d'euros** en 2010. Cette diminution doit permettre d'ajuster les ressources de l'ANTS, dont le besoin de financement estimé pour 2010 est inférieur de 23,5 millions d'euros au montant fixé en 2009.

Le budget de l'ANTS s'élèvera ainsi au total à **212,5 millions d'euros**, contre 262,7 millions d'euros en 2009 (soit une baisse de 19,1 %)<sup>1</sup>.

Cette baisse significative est principalement due à l'arrivée à maturité de projets représentant un poids budgétaire important :

- l'achèvement des investissements du programme des titres électroniques sécurisés (TES), en France et pour les 212 postes consulaires français à l'étranger, pour un montant total de dépenses de **34,5 millions d'euros** en 2010 contre 90,5 millions d'euros en 2009 ;

- le SIV, dont l'enveloppe budgétaire dédiée passe de 69 millions d'euros à **56 millions d'euros**.

Par ailleurs, le poste de dépenses concernant les passeports est en légère diminution : **55,1 millions en 2010** contre 56,1 millions d'euros en 2009.

Enfin, le plafond d'emploi de l'agence reste inchangé par rapport à 2009 et est arrêté à **116 ETPT** rémunérés par elle.

#### ***E. L'INDEMNISATION DES COMMUNES POUR LA DÉLIVRANCE DES PASSEPORTS BIOMÉTRIQUES***

Dans le cadre de l'entrée en application du passeport biométrique, **2.072 communes** ont accueilli des stations permettant l'enregistrement des demandes de titre ainsi que les vérifications préalables à leur délivrance.

Afin d'indemniser les communes accueillant une ou plusieurs stations, l'article 136 de la loi de finances pour 2009 a créé une « **dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés** ». Cette dotation est désormais inscrite à l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle vise à couvrir les charges supportées

---

<sup>1</sup> Les dépenses de l'ANTS correspondent à la mise en œuvre et au déploiement des titres sécurisés (études, assistance, marchés informatiques et acquisition des matériels d'enregistrement et de lecture), à l'acquisition des passeports biométriques (auprès de l'Imprimerie nationale), à leur personnalisation à leur acheminement, ainsi qu'à la charge des personnels qu'elle rémunère.

par la commune au titre des demandeurs de passeport qui ne résident pas sur son territoire.

Elle est calculée sur la base de **5.000 euros par an**.

L'article 136 de la loi de finances pour 2009 prévoit que, à compter de 2010, le montant de cette dotation évolue, chaque année, en **fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)**.

Ainsi que votre rapporteure spéciale le souligne dans son rapport d'information précité, **le terme retenu d'« indemnisation » peut surprendre. Nombre d'élus locaux lui préféreraient sans doute celui de « compensation »**. A cet égard, votre rapporteure spéciale précise que *« le choix effectué correspond à une ligne constamment tenue par l'Exécutif selon laquelle le maire, en matière de titres d'identité et de voyage, agit au nom de l'Etat en application de l'article L. 2122-27 du CGCT. Cette analyse conduit ainsi à exclure toute forme de compensation « à l'euro » qui serait induite par un transfert de compétences de l'Etat vers les communes. »*<sup>1</sup>. Dans son rapport d'information, elle estime cette position contestable.

En outre, dans la mesure où **l'Etat considère que la DGF a vocation à couvrir les dépenses liées à la mission de délivrance des titres pour les demandeurs résidant sur le territoire de la commune**, votre rapporteure spéciale s'interroge sur la rupture du principe d'égalité entre les communes ayant accueilli des stations d'enregistrement et celles n'en ayant pas.

Elle juge donc nécessaire **une révision du mode de calcul de la dotation** relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés. Cette révision devra notamment tenir compte de la proportion de demandeurs de passeport « extérieurs » à la commune.

Conformément à l'engagement pris par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, alors Mme Michèle Alliot-Marie, lors de la discussion de la loi de finances pour 2009, **un audit sur le coût du dispositif pour les communes équipées a été lancé en octobre 2009**. Selon les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, cet audit, conduit en concertation avec l'Association des maires de France (AMF), devrait rendre ses conclusions en janvier 2010.

L'activité réelle des stations, les flux d'usagers et les charges de personnel, au terme de quelques mois d'expérience, pourront ainsi être mieux pris en compte. **Les conclusions de cet audit serviront de base de travail à une révision de la dotation versée aux communes équipées de stations**.

Dans le prolongement de sa mission de contrôle budgétaire<sup>2</sup>, votre rapporteure spéciale sera particulièrement attentive à ces conclusions et aux décisions qui en découleront. **Elle estime d'ailleurs que, dans un souci de**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information précité.

<sup>2</sup> Cf. rapport d'information précité.

**simplification et d'optimisation des moyens, la mission de délivrance des titres pourrait revenir aux sous-préfectures.**

#### ***F. LA REFONTE PARTIELLE DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME***

Le volet « performance » du programme « Administration territoriale » fait l'objet d'une profonde refonte en 2010. Ainsi, **le nombre des indicateurs de performance passe de 14 à 10 et celui des objectifs de 6 à 5.**

L'ancien objectif n° 1 « *Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile* » voit son périmètre évoluer et devient désormais « *Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale* ». En effet, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale consacre les nouveaux risques et les nouvelles menaces pesant sur le territoire national. Il définit, pour la première fois, une stratégie de sécurité nationale dont l'originalité réside dans le fait qu'elle repose non seulement sur les enjeux de défense mais aussi sur ceux liés aux risques et aux menaces de toute nature. Le libellé de l'objectif a ainsi été revu afin de mieux appréhender cette dimension même si, pour 2010, les indicateurs associés demeurent inchangés.

L'objectif n° 2, consacré aux titres, change également de libellé pour devenir « *Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance de titres* » pour mieux prendre en compte l'efficacité des services. Cet objectif est illustré désormais par deux indicateurs :

- l'indicateur 2.1 « *Nombre de dossiers de fraude documentaire détectés par les préfectures* » qui mesure les efforts engagés par les services préfectoraux pour sécuriser les titres délivrés, l'enjeu étant d'accroître la vigilance des préfectures et donc le nombre de dossiers frauduleux détectés ;

- l'indicateur 2.2 « *Délais moyens de délivrance des titres* » décliné en deux sous-indicateurs qui évaluent l'efficacité de l'ANTS et des services des préfectures dans le respect des délais de délivrance non plus seulement pour les cartes grises (comme c'était le cas en 2009) mais aussi pour les passeports biométriques.

Les anciens objectifs n° 3 et n° 4, consacrés aux relations avec les collectivités territoriales, ont été fusionnés en un seul objectif n° 3 « *Moderniser et rationaliser le contrôle de légalité* ». Cet objectif est destiné à illustrer les grands enjeux portant sur cette mission dans le cadre de la RGPP. Il est illustré par trois indicateurs :

- l'indicateur 3.1 « *Taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture* » ;

- l'indicateur 3.2 « *Taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture* » ;

- l'indicateur 3.3 « *Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES* ».

Le nouvel objectif n° 4 correspond à l'ancien objectif n° 5 « ***Améliorer la coordination des actions interministérielles*** ». Il a été entièrement revu en 2007 afin de répondre aux grandes orientations stratégiques et de mieux mettre en évidence la fonction incombant au préfet de pilotage et de coordination des services déconcentrés. L'indicateur unique retenu (« *Délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau* ») illustre l'activité essentielle de mise en cohérence de l'action publique par le préfet dans des domaines stratégiques s'inscrivant dans la logique interministérielle de développement durable impliquant de nombreux services de l'Etat.

Par ailleurs, l'objectif n° 5 « ***Développer les actions de modernisation et de qualité*** » vise à illustrer la responsabilité du préfet dans le pilotage des actions de modernisation au sein des services déconcentrés de l'Etat et dans la qualité du service à l'utilisateur. Afin de mettre en lumière l'engagement des préfectures dans des démarches novatrices et performantes dans un contexte de profond changement du paysage administratif, l'indicateur retenu porte sur l'ensemble des démarches qualité ayant abouti à une reconnaissance officielle, quelle que soit la nature de cette dernière (label ou certification) et non plus seulement sur les seules démarches ayant abouti à une certification.

Enfin, l'ancien objectif n° 6 « *Réduire les coûts de fonctionnement des préfectures* » a été supprimé du volet performance à la demande de la direction du budget. Les ratios qui le composaient (l'ancien indicateur 6.1 « *Evolution des coûts d'affranchissement par habitant* » et l'ancien indicateur 6.2 « *Coût de téléphonie par agent* ») ont vocation à intégrer la justification au premier euro (JPE) du présent programme.

**Si votre rapporteure spéciale accueille favorablement ces innovations, elle rappelle néanmoins que le projet annuel de performance (PAP) doit pouvoir être stabilisé dans le temps afin de fournir des points de comparaison utiles à l'analyse de l'évolution de la performance du présent programme.**

## **LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »**

- Le présent programme enregistre une hausse de 11,3 % de ses autorisations d'engagement, qui passent de 244,6 millions d'euros en 2009 à 272,3 millions d'euros pour 2010. **Ses crédits de paiement progressent**, pour leur part, **de 13,3 %** : 269,5 millions d'euros pour 2010, contre 237,9 millions d'euros en 2009.

- **Cette évolution à la hausse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète l'évolution du cycle électoral.** En effet, alors qu'en 2009 le calendrier électoral ne comportait qu'une élection à un tour (l'élection au Parlement européen), l'année 2010 verra l'organisation d'une élection à deux tours : les élections régionales.

- L'organisation des élections régionales requière une ouverture de crédits de paiement à hauteur de **152,6 millions d'euros**, auxquels s'ajoutent 16 millions d'euros en dépenses d'intervention.

- Le coût moyen par électeur inscrit ressort à **3,88 euros pour les élections régionales** et à **3,06 euros pour les élections européennes**.

### **III. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »**

#### ***A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS***

Le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » concerne la mise en œuvre de la législation sur le **financement de la vie politique** (financement de l'organisation des élections, des campagnes électorales et des partis politiques<sup>1</sup>). Ce programme s'applique également, via son action n° 4 « **Cultes** », à la mise en œuvre de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. Il concerne, enfin, l'application des dispositions sur le **liberté d'association** et la reconnaissance d'utilité publique (loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association), par l'intermédiaire de son action n° 5 « *Vie associative et soutien* ».

Au regard des **échéances électorales**, le **présent programme tient donc une place particulière** au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Il sous-tend, en effet, l'organisation matérielle des élections, la centralisation de l'ensemble des résultats de ces scrutins, le contrôle des comptes de campagne des candidats, le respect par les partis

---

<sup>1</sup> *Actions 1 à 3, soit respectivement : « Financement des partis », « Organisation des élections » et « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques » (CNCCFP). L'existence d'une action spécifique pour la CNCCFP tient à sa situation d'autorité administrative indépendante (budget de 4,7 millions d'euros et 41 ETPT).*

politiques de leurs obligations légales et la répartition de l'aide publique à ces mêmes partis politiques en fonction de leur représentativité<sup>1</sup>.

***B. UNE AUGMENTATION DE 13,3 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE AVEC L'ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL***

Le présent programme enregistre **une hausse de 11,3 % de ses AE**, qui passent de 244,6 millions d'euros en 2009 à 272,3 millions d'euros pour 2010.

**Ses CP progressent**, pour leur part, **de 13,3 %** : 269,5 millions d'euros pour 2010, contre 237,9 millions d'euros en 2009.

Cette évolution à la hausse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète l'évolution du cycle électoral. Alors qu'en 2009 le calendrier électoral ne comportait qu'une élection à un tour (l'élection au Parlement européen), l'année 2010 verra l'organisation d'une élection à deux tours : **les élections régionales**.

L'organisation des élections régionales en 2010 requière une ouverture de CP à hauteur de **152,6 millions d'euros**, dont 32,3 millions d'euros seront consacrés aux dépenses de personnel (indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales). En outre, à ce montant s'ajoutent 16 millions d'euros (en dépenses d'intervention, titre 6) consacrés à des transferts aux communes pour l'organisation de ces opérations et la tenue des bureaux de vote (« frais d'assemblée électorale »).

**L'action n° 2 « Organisation des élections »** pèse ainsi près des deux tiers du programme : **69,3 % des CP** avant ventilation (57 % après ventilation).

---

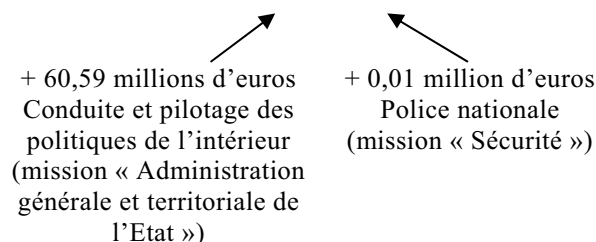
<sup>1</sup> Lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 du 15 janvier 1990 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

### Les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme
1 - Financement des partis	76,0	28,2%	76,0	23,0%
2 - Organisation des élections	186,8	69,3%	188,3	57,0%
3 - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	4,7	1,7%	4,7	1,4%
4 - Cultes	1,9	0,7%	60,8	18,5%
5 - Vie associative et soutien	0,1	0,1%	0,3	0,1%
Ensemble	269,5	100,0%	330,1	100,0%

+ 60,6 millions d'euros



Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

Il convient de souligner que le « budget de la vie politique » est **contraint de manière structurelle**.

Certes, l'article 8 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoit que « **le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affecté au financement des partis et groupements politiques, peut, de la part des Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, faire l'objet de propositions conjointes au gouvernement** ».

Pour autant, **le montant des aides publiques aux partis et groupements politiques inscrit en loi de finances initiale est inchangé depuis 1995 : 40,1 millions d'euros pour chacune des deux fractions**<sup>1</sup>.

Sur ce montant total de 80,2 millions d'euros, l'enveloppe effectivement répartie depuis 2003 et jusqu'en 2007 ne s'élevait toutefois qu'à 73,2 millions d'euros. Une somme de **7 millions d'euros n'était en effet pas**

<sup>1</sup> La première fraction de l'aide publique est répartie proportionnellement au nombre de suffrages obtenus par les partis et groupements au 1<sup>er</sup> tour des dernières élections législatives, dès lors qu'ils ont atteint 1 % des suffrages. La seconde fraction, limitée aux bénéficiaires de la première fraction, est partagée selon leur représentation parlementaire. Ces répartitions sont soumises aux conditions fixées par l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 précitée.

**répartie au titre de la première fraction, en conséquence des sanctions prévues pour les partis n'ayant pas respecté les règles de parité** fixées par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux<sup>1</sup>.

De ce point de vue, les élections législatives de 2007 ont conduit à une nouvelle répartition de l'aide publique et **le montant effectivement réparti en 2009 s'est élevé à 74,8 millions d'euros** (5,4 millions d'euros n'étant pas distribués au titre de la première fraction).

Quant au budget des élections lié, comme cela a été relevé, au calendrier électoral, il comporte **des éléments incontournables** : fabrication des enveloppes et des cartes électorales, remboursement des dépenses électorales des candidats dans les conditions fixées par les articles L. 52-4 à L. 52-18 du code électoral, prise en charge des frais de propagande officielle et d'acquisition de matériel électoral (urnes, bulletins de vote...) ainsi que des dépenses engagées par les communes pour la tenue des bureaux de vote.

---

<sup>1</sup> *Les sanctions financières prévues par l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988 précitée, modifiée par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, sont applicables aux partis dont l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe, pour les élections législatives, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats.*



**Les modalités de financement de la mise sous pli « déléguée »  
aux collectivités territoriales**

Dans le cadre de l'organisation des scrutins, les préfetures, pour le compte des commissions de propagande dont elles assurent le secrétariat, peuvent confier tout ou partie de la mise sous pli à une ou plusieurs collectivités territoriales. Dans ce cadre, **deux options** peuvent être envisagées :

1. **Des conventions** fixant les modalités techniques et financières de réalisation de la mise sous pli sont conclues avec les collectivités territoriales. Pour compenser les différentes charges transférées aux collectivités dans le cadre de cette mise sous pli « déléguée » (en particulier les frais des personnels), les conventions prévoient le versement aux collectivités d'une enveloppe de crédits calculée en fonction du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune.

2. Les préfetures peuvent aussi **payer directement les personnels de la collectivité territoriale participant aux travaux de mise sous pli**. Dans ce cas, elles ne peuvent pas rémunérer ces personnels au-delà du plafond individuel fixé par voie de circulaire par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales : **540 euros brut** à l'occasion des dernières élections européennes.

Même si la mise sous pli de la propagande électorale par les communes est un mode d'organisation de proximité encouragé pour les élections locales, **les communes sont libres de réaliser ou non cette mise sous pli**. Aucune disposition ne les oblige à signer des conventions avec les préfetures si les dispositions financières ne leur conviennent pas ni à recruter des agents extérieurs, décision qui dépend seulement de la délibération de leur conseil municipal.

**Votre rapporteure spéciale estime utile d'apporter cette précision dans la mesure où des communes l'ont alerté** sur des dépenses engagées par elles, dans le cadre du recrutement de personnels pour effectuer les mises sous pli en 2009, mais non intégralement remboursées par l'Etat.

Si aucune convention ne délègue la mise sous pli à la commune, la commission de propagande peut alors exercer cette tâche **en régie ou l'externaliser**. C'est ainsi que le routage s'est développé depuis quelques années dans certains départements.

*Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*

**C. UN PROGRAMME DONT LES EFFECTIFS SONT TRÈS LIMITÉS**

Alors que le présent programme était doté en 2008 de 1.434 ETPT, il ne compte plus que 41 ETPT depuis la loi de finances pour 2009. Cette diminution de 1.393 ETPT s'explique par **le transfert des ETPT et des crédits de rémunération des ministres des cultes d'Alsace et de Moselle vers le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**.

**Les 41 ETPT restant correspondent aux effectifs de la CNCCFP**, autorité administrative indépendante.

#### **D. LA DIFFICULTÉ DE MESURER LA PERFORMANCE DE LA VIE POLITIQUE**

Les objectifs et les indicateurs de performance du programme « Vie politique, culturelle et associative » s'inscrivent dans **une logique de qualité de service**, tant du point de vue des partis politiques (indicateur 2.1 « *Délai de traitement des comptes* ») que du point de vue des associations et des fondations (indicateur 3.1 « *Taux de demandes traitées en moins de six mois* »).

L'indicateur 1.1 « *Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales* », en particulier, permet d'appréhender la capacité à **organiser les élections au meilleur coût**.

Au regard de ce coût moyen par électeur inscrit, il est ainsi possible de dresser **un « classement » des scrutins**, du plus coûteux au moins onéreux :

- 1) **Présidentielles : 4,60 euros** (réalisation 2007) ;
- 2) Régionales : 3,88 euros (prévision pour 2010) ;
- 3) Cantonales : 3,74 euros (réalisation 2008) ;
- 4) Législatives : 3,37 euros (réalisation 2007) ;
- 5) Européennes : 3,06 euros (prévision actualisée pour 2009) ;
- 5) Municipales : 2,57 euros (réalisation 2008) ;
- 6) Sénatoriales : 0,15 euro (réalisation 2008)<sup>1</sup>.

**Les séries statistiques relatives à cet indicateur ne permettent toutefois malheureusement pas de mener une analyse détaillée des évolutions**, le recul manquant dans le temps pour porter un jugement étayé.

Il convient également d'observer que l'administration ne dispose pas de tous les leviers d'action pour maîtriser la dépense électorale. Le coût de l'élection résulte, en effet, du nombre de candidats (en progression de scrutins en scrutins) et du nombre de ceux qui ont obtenu le seuil requis de suffrages (dont le chiffre dépend du libre choix de l'électeur) ouvrant droit à un remboursement de leurs dépenses de campagne électorale. Ce coût dépend aussi du nombre de candidats ayant rempli les conditions légales pour maintenir leur candidature au second tour. Au total, **les résultats en matière de coût moyen des scrutins sont utiles à la prévision budgétaire, mais ne peuvent être analysés sous l'angle de la performance qu'avec certaines précautions d'interprétation**.

---

<sup>1</sup> Elections au suffrage universel indirect, les élections sénatoriales nécessitent toutefois par nature moins d'opérations électorales que les autres catégories de scrutin.

## **LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »**

- Les crédits de paiement du programme se montent à **595,8 millions d'euros**, en hausse de **2,5 %**.

- Au 1<sup>er</sup> septembre 2009, le rythme des dépenses liées au contentieux était en hausse de **5 % par rapport à 2008**, pour un montant de **72,2 millions d'euros**. Votre rapporteure spéciale s'inquiète donc, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice 2009 pour l'action n° 6 « *Conseil juridique et traitement du contentieux* » (87,4 millions d'euros, dont une enveloppe de **80,2 millions d'euros** pour les frais de contentieux) et, d'autre part, d'une éventuelle sous-évaluation de ce poste de dépense pour 2010.

- S'agissant du contentieux concernant la gestion des cartes nationales d'identité (CNI) et des passeports par les communes, 483 requêtes étaient en cours au 1<sup>er</sup> septembre 2009 pour un montant total de **137,8 millions d'euros** en demandes indemnitaires.

- Pour 2010, le programme présente une innovation avec **un nouvel objectif** : l'objectif n° 3 « *Rendre la gestion efficiente* ». Cet objectif porte sur les fonctions « ressources humaines », « systèmes d'information et de communication » et « immobilier ».

- Même si **les activités d'expertise, d'audit et de contrôle** sont par nature difficilement évaluables, votre rapporteure spéciale estime souhaitable qu'elles puissent être suivies du point de vue de leurs performances.

- **Votre rapporteure spéciale estime, enfin, qu'un indicateur de performances en matière de développement durable devrait venir enrichir ce programme transversal à l'ensemble du ministère.**

### **IV. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »**

#### ***A. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE PLUS QU'À UNE MISSION***

Le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » s'ordonne autour de **plusieurs axes stratégiques** concourant au pilotage des politiques du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales :

- la gestion prévisionnelle des ressources humaines ;
- la politique immobilière ;
- le développement et la diffusion des systèmes d'information et de communication ;

- la défense juridique de l'Etat et la protection juridique des fonctionnaires ;

- la politique d'achats ;

- la gestion efficiente des moyens de fonctionnement des services, en conformité notamment avec la politique de développement durable.

Ainsi, la particularité de ce programme réside dans le regroupement en son sein de **fonctions transversales**, ayant en commun la fourniture de moyens à l'ensemble des structures du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Dès lors, **l'enjeu du présent programme** renvoie à sa capacité à fournir aux programmes opérationnels du ministère une qualité de service répondant à leurs besoins et au meilleur coût.

Hormis les crédits des fonctions d'état-major<sup>1</sup> et une part des crédits relatifs aux travaux d'expertise, d'audit, de prévision et d'études, **les crédits des actions qui composent ce programme se « déversent » dans les autres programmes du ministère**, qu'ils appartiennent à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ou à une autre mission pilotée par le ministère.

50 % des crédits ventilés du présent programme sont répartis à l'intérieur de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », tandis que **l'autre moitié concourt à la conduite de programmes relevant d'une autre mission** : « Relations avec les collectivités territoriales », « Sécurité civile », « Outre-mer », et « **Sécurité** » (recevant à elle seule, pour le programme « **Police nationale** », 39,7 % des crédits ventilés).

Ainsi, comme l'indique son intitulé même, **le présent programme relève plus du « soutien » (logistique) d'un ministère que de celui d'une mission.**

#### ***B. 60,7 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT CONCENTRÉS SUR DEUX ACTIONS***

Avant ventilation, 60,7 % des crédits du programme sont concentrés sur deux des six actions : **l'action n° 3 « Système d'information et de communication »**, **l'action n° 4 « Pilotage des ressources humaines »**.

---

<sup>1</sup> Les crédits d'état-major ne sont pas ventilés, conformément aux recommandations du comité interministériel d'audit des programmes.

**Les crédits du programme  
« Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme
1 - Etat major	32,4	5,4%	46,2	78,4%
2 - Expertise, audit, prévision, études	12,7	2,1%	12,7	21,6%
3 - Système d'information et de communication	138,5	23,1%	0,0	0,0%
4 - Pilotage des ressources humaines	225,7	37,6%	0,0	0,0%
5 - Affaires financières et immobilières	104,1	17,3%	0,0	0,0%
6 - Conseil juridique et traitement du contentieux	87,4	14,5%	0,0	0,0%
Ensemble	600,8	100,0%	58,9	100,0%

**- 541,9 millions d'euros \***

**\* Crédits ventilés vers :**

- Administration territoriale (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 210,4 millions d'euros ;
- Vie politique, culturelle et associative (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 60,6 millions d'euros ;
- Concours spécifiques et administration (Mission « Relations avec les collectivités territoriales ») : 9 millions d'euros ;
- Intervention des services opérationnels (Mission « Sécurité civile ») : 10 millions d'euros ;
- Coordination des moyens de secours (Mission « Sécurité civile ») : 0,7 million d'euros ;
- Conditions de vie outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 8,7 millions d'euros ;
- Emploi outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 16,6 millions d'euros ;
- Gendarmerie nationale (mission « Sécurité ») : 14,3 millions d'euros ;
- **Police nationale (Mission « Sécurité ») : 215,1 millions d'euros.**

**Crédits en provenance de :**

- Entretien des bâtiments de l'Etat (Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ») : 3,5 millions d'euros.

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

**C. LA RELATIVE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE : + 2,5 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT**

Le présent programme comporte, hors fonds de concours<sup>1</sup>, **595,8 millions d'euros en AE**, contre 582,9 millions d'euros en 2009, soit une légère hausse de 2,5 %.

<sup>1</sup> Les fonds de concours de ce programme sont estimés pour 2010, en AE comme en CP, à 5,4 millions d'euros (dont 3 millions d'euros au titre de l'action « Pilotage des ressources humaines »).

Les CP du présent programme se montent, hors fonds de concours, à **595,4 millions d'euros**, contre 580,8 millions d'euros en 2009, soit une hausse également modérée de 2,5 %.

Cette **relative stabilité de l'enveloppe budgétaire** se décline selon les grands postes de dépenses : dépenses de personnel (318 millions d'euros, soit une progression de 4,5 %), dépenses de fonctionnement (263,8 millions d'euros, soit un niveau quasiment égal à celui de 2009) et dépenses d'investissement (13,4 millions d'euros, soit un montant pratiquement identique à celui de 2009).

Dans cette perspective, **votre rapporteure spéciale déplore le manque de lisibilité de la ventilation des crédits au sein de l'action n° 3 « Système d'information et de communication » entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement**. En effet, la présentation retenue dans le projet annuel de performance (PAP) privilégie une structuration par nature de chantiers informatiques, si bien qu'il en devient très difficile de distinguer ce qui relève du fonctionnement ou de l'investissement.

**Votre rapporteure spéciale souhaite que les prochains documents budgétaires adressés au Parlement (rapports annuels de performances et PAP) soient l'occasion de corriger cette lacune.**

Enfin, il convient de rappeler que, depuis la loi de finances pour 2009, le présent programme porte les **personnels des cultes d'Alsace-Moselle**<sup>1</sup>. Ces personnels représentent, comme en 2009, 1.393 ETPT au sein d'un effectif total de 5.030 ETPT (en baisse de 35 ETPT par rapport à 2009).

**Votre rapporteure spéciale relève, à cet égard, que la réduction des effectifs qui caractérise la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour 2010 ne concerne pas les personnels des cultes d'Alsace-Moselle, dont le plafond d'emplois reste inchangé entre 2009 et 2010.**

#### ***D. LES FRAIS DE CONTENTIEUX, FACTEUR DE FRAGILITÉ DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME***

Ainsi que le souligne la présentation stratégique du PAP du présent programme, la défense de l'Etat et la protection juridique des fonctionnaires est une « *mission à fort enjeu pour l'équilibre du programme (« Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »), compte tenu du caractère difficilement prévisible des contentieux et des liens étroits de cette activité avec les événements de société* ».

La dotation de l'action n° 6 « *Conseil juridique et traitement du contentieux* » est inchangée par rapport à 2009 et principalement consacrée

---

<sup>1</sup> Ces personnels étaient auparavant comptabilisés dans le programme 232 « *Vie politique, culturelle et associative* ».

aux **frais de contentieux et aux réparations civiles**<sup>1</sup> : **80,2 millions d'euros** (en AE comme en CP) sur 87,4 millions d'euros.

**Au 1<sup>er</sup> septembre 2009, le rythme des dépenses liées au contentieux était en hausse de 5 % par rapport à 2008**<sup>2</sup>. Or, votre rapporteure spéciale rappelle que l'année 2008 s'était déjà elle-même caractérisée par une forte accélération de ces dépenses. Ainsi qu'elle l'a souligné lors de l'examen du projet de loi de règlement des comptes pour 2008 « *sur l'exercice 2008, la dépense afférente à ces frais s'est finalement élevée à 94,2 millions d'euros, soit un dépassement de 11,8 millions d'euros de l'autorisation initiale et un taux de surconsommation des crédits accordés en loi de finances initiale de 114,3 %* »<sup>3</sup>.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2009, le montant total de la dépense s'élevait déjà à **72,2 millions d'euros**.

**Votre rapporteure spéciale s'inquiète donc, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice 2009 pour l'action n° 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » et, d'autre part, d'une éventuelle sous-évaluation de ce poste de dépense pour 2010.** Elle souligne que la traditionnelle sous-évaluation de ce poste par le passé ne doit plus avoir cours, dès lors que sous l'empire de la LOLF les crédits alloués à cette action sont devenus limitatifs (et non plus évaluatifs comme auparavant).

**A l'origine de cette dynamique** à la hausse des frais de contentieux, plusieurs postes sont clairement identifiables.

Tout d'abord, **les refus de concours de la force publique** présentaient un encours d'un montant de 33 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2008 (contre 25 millions d'euros en 2007). Toutefois, seuls 11 millions d'euros ont été consommés en 2008, avec pour conséquence un effet de report de charges et de rattrapage sur l'exercice 2009.

En outre, les frais liés au **contentieux des étrangers** avaient été estimés à un montant prévisionnel de 8,5 millions d'euros pour 2009. Or, ce montant est d'ores et déjà atteint depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009.

---

<sup>1</sup> Ces frais de contentieux relèvent de l'engagement d'une responsabilité de l'Etat soit pour faute, soit sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques en cas de préjudice anormal et spécial. Ils concernent, notamment, l'indemnisation des bailleurs lorsque la force publique refuse son concours pour expulser des locataires.

<sup>2</sup> Hors dépenses liées à l'article 103 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative. Cet article fixe les conditions d'indemnisation des communes en compensation des charges résultant de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports.

<sup>3</sup> Sénat, Règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008, rapport n° 542 (2008-2009), tome II, Contributions des rapporteurs spéciaux.

L'indemnisation des **préjudices occasionnés à Eurotunnel** à la suite d'intrusions d'étrangers dans le tunnel sous la Manche entre 2000 et 2008 fait, quant à elle, peser sur l'action n° 6 une charge de 4 millions d'euros en 2009. La dépense sera à nouveau de 4 millions d'euros en 2010. Au total, le coût de ce règlement transactionnel s'élèvera à 16 millions d'euros, répartis sur les exercices 2008, 2009 et 2010.

Enfin, le contentieux indemnitaire concernant la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes impacte également fortement la dépense, ainsi que votre rapporteure spéciale le développe *infra*.

En vue de parvenir à une meilleure maîtrise des frais de contentieux, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales s'est engagé, depuis plusieurs années, dans un programme visant à **la mobilisation des acteurs de la dépense**. Parmi les principales mesures mises en œuvre, on peut notamment citer : l'assouplissement en 2009 des conditions de recours à la procédure de transaction amiable, l'élaboration d'outils de suivi et de prévision des consommations locales, la réalisation d'une étude sur les procédures de traitement des dossiers dans les préfectures, la mise en ligne d'une veille jurisprudentielle et d'une foire aux questions sur le thème des refus de concours de la force publique, le recensement des dossiers pouvant présenter un risque budgétaire pour l'Etat, ainsi que l'évaluation de l'encours des dossiers contentieux en matière de refus de concours.

**Votre rapporteure spéciale sera à nouveau attentive, en 2010, à l'évolution de ce poste de dépenses qui fragilise l'équilibre financier d'ensemble du programme.**

#### ***E. LE CONTENTIEUX INDEMNITAIRE DE LA GESTION DES CARTES NATIONALES D'IDENTITÉ ET DES PASSEPORTS PAR LES COMMUNES***

Le recueil des demandes et la délivrance par les communes des cartes nationales d'identité (CNI) et des passeports a fait naître un contentieux abondant au cours des dernières années. Considérant que ces tâches représentent pour elles une charge, nombre de communes ont engagé des **requêtes en indemnisation contre l'Etat**.

Dans sa décision n° 232888 du 5 janvier 2005, dite « commune de Versailles », le Conseil d'Etat a déclaré le décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif au transfert de la délivrance des passeports aux communes partiellement **illégal**, du fait que seul le législateur pouvait prévoir une mesure ayant pour effet d'augmenter, même indirectement, les charges des communes. Par ailleurs, il ressort de l'avis n° 299825 du Conseil d'Etat du 6 avril 2007, dit « commune de Poitiers », que le décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 relatif au transfert de la délivrance des CNI aux communes est entaché de la même illégalité. En outre, dans sa décision n° 299720 du 14 septembre 2007, dite « commune de Villeurbanne », le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de l'Etat.



Ainsi, au 1<sup>er</sup> septembre 2009, on dénombre 419 communes requérantes (soit par la voie d'une réclamation préalable, soit en phase contentieuse) et 483 requêtes<sup>1</sup>, pour un montant total de **137,8 millions d'euros** en demandes indemnitaires.

A cette même date, le total des condamnations intervenues s'élève à **33,8 millions d'euros**, essentiellement en provisions accordées par les juges des référés en première instance et le cas échéant en appel. En moyenne, selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, un tiers du montant des indemnités que réclament les communes est accordé par le juge administratif. Le ministère a, jusqu'à présent, payé **30,8 millions d'euros** au titre des condamnations contre l'Etat, en provisions et sur le fond.

**L'article 103 de la loi n° 2008-1443 de finances rectificative pour 2008 du 30 décembre 2008** a mis en place un dispositif destiné à mettre un terme à ce contentieux.

Le I de cet article prévoit **une régularisation pour l'avenir**, en donnant une base désormais légale à la compétence des communes.

Le II du même article a pour objet de **mettre un terme aux contentieux en cours**, sauf pour les décisions de justice devenues définitives et passées en force de chose jugée. A ce jour, selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, toutes les juridictions, en première instance comme en appel, rejettent les requêtes des communes relatives à ce contentieux indemnitaire. Il n'y a donc plus de nouvelles condamnations de l'Etat au versement d'indemnités aux communes.

En contrepartie de l'application du II, le III de cet article crée une dotation exceptionnelle spécifique, d'un montant de **3 euros par titre**<sup>2</sup> dans la limite de 97,5 millions d'euros, répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés en 2005, 2006, 2007 et 2008. Si le nombre total de titres émis ces quatre années est supérieur à 32,5 millions, la somme de 97,5 millions d'euros est répartie entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire ne sont **éligibles à cette dotation exceptionnelle** qu'à la condition que cette instance soit close par une décision passée en force de chose jugée et excluant toute condamnation de l'Etat.

La dotation exceptionnelle est attribuée aux communes éligibles en compensation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 décembre 2008, du nombre de cartes nationales d'identité et de passeports qu'elles ont délivrés

---

<sup>1</sup> Une même commune peut déposer plusieurs requêtes.

<sup>2</sup> A titre de comparaison, le tribunal administratif (TA) de Lyon a condamné l'Etat à verser à la commune de Bron une indemnité de 94.880,68 euros correspondant à 9.615 passeports délivrés, soit une indemnisation à hauteur de plus de 9 euros par titre (TA Lyon, arrêt n° 0606499 du 14 février 2008).

pendant une période de quatre années : 2005, 2006, 2007 et 2008. Il s'agit donc d'**une indemnisation globale portant sur ces quatre années**. Ainsi, selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, une commune qui a obtenu une condamnation de l'Etat au versement d'une provision ou d'une indemnité pour une quelconque fraction de cette période ne peut percevoir aucun montant au titre de la dotation exceptionnelle.

Cette dotation exceptionnelle de 3 euros par titre est **versée par tiers sur trois exercices** (2009, 2010 et 2011).

#### ***F. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE RECENTRÉE SUR L'EFFICIENCE DE LA GESTION***

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » présente **la caractéristique de regrouper plusieurs fonctions transversales** visant toutes à fournir des moyens à l'ensemble des structures du ministère mais également marquées chacune par de fortes spécificités (affaires juridiques, systèmes d'information, ressources humaines, affaires financières, questions immobilières, communication, études et prospective). Progressivement les objectifs arrêtés dans le PAP, ainsi que les indicateurs qui y sont rattachés, se sont affinés pour prendre en compte ces particularismes.

Toutefois, **même si les activités d'expertise, d'audit et de contrôle sont par nature difficilement évaluables, votre rapporteure spéciale regrette qu'elles ne fassent l'objet d'aucun indicateur de performance et estime souhaitable qu'elles puissent être suivies** dans les prochains PAP et rapports annuels de performances (RAP).

Pour 2010, le programme présente une innovation avec **un nouvel objectif** : l'objectif n° 3 « *Rendre la gestion efficiente* ». A cet objectif sont associés trois nouveaux indicateurs de performance qui mesurent :

- **l'efficacité de la gestion des ressources humaines**, en précisant le rapport entre les effectifs gérés et les effectifs gérants ;

- **l'efficacité bureautique**, prenant en compte le respect des échéances de livraison, l'indisponibilité des matériels, le coût d'un poste de travail ainsi que le nombre de ces postes ;

- **l'efficacité immobilière**, évaluée notamment sous l'angle du respect des délais de livraison et des budgets prévus.

Ces indicateurs de gestion concernent ainsi les fonctions « ressources humaines », « systèmes d'information et de communication » et « immobilier ».

Pour autant, eu égard en particulier au rôle d'exemple qui incombe aux services du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, **votre rapporteure spéciale estime qu'un indicateur de performances en matière de développement durable devrait venir enrichir ce programme transversal à l'ensemble de ce ministère**.

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE**

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, de **315.500 euros** les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits se répartissent comme suit :

- une majoration de 226.500 euros du titre 6 de l'action n° 4 « Cultes » du programme « Vie politique, culturelle et associative » ;
- une majoration de 89.000 euros du titre 6 de l'action n° 5 « Vie associative et soutien » du programme « Vie politique, culturelle et associative ».

### **II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE**

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a minoré de 5,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **4,5 millions d'euros en crédits de paiement** les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de cette seconde délibération.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit en autorisations d'engagement :

- 2,1 millions d'euros sur le programme « Administration territoriale » ;
- 1,7 million d'euros sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » ;
- 2 millions d'euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Elle est répartie comme suit en crédits de paiement :

- 1,7 million d'euros sur le programme « Administration territoriale » ;
- 1,3 million d'euros sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » ;
- 1,5 million d'euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 4 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».**

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale**, a tout d'abord indiqué que la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » s'appuiera en 2010 sur une enveloppe budgétaire de 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement, hors fonds de concours, et que cette enveloppe est quasiment stable par rapport aux crédits ouverts en 2009. Elle a noté que la mission présente toutefois une différence significative entre 2009 et 2010, puisque les anciens programmes « Administration territoriale » et « Administration territoriale - Expérimentations CHORUS » sont fusionnés.

Elle a ajouté que la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) continuera, l'année prochaine, de caractériser cette mission. La perspective fixée consiste en une centralisation, au sein des préfetures, du contrôle de légalité, tandis que les sous-préfetures sont orientées vers les missions de conseil aux collectivités territoriales. Ainsi, l'administration territoriale poursuit sa mutation et ses métiers connaissent une profonde évolution.

Elle a observé que cette réforme se traduit, dans le projet de loi de finances pour 2010, par une réduction significative des effectifs de la mission avec une diminution de 736 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT). Ces suppressions d'emplois se répartissent entre les missions relatives aux titres d'identité (73 ETPT), au système d'immatriculation des véhicules (140 ETPT), au contrôle de légalité (156 ETPT) et aux fonctions de support, principalement en administration centrale (367 ETPT). Concernant ces suppressions de postes, elle s'est interrogée sur le maintien des moyens nécessaires au bon fonctionnement des services : les réductions de personnels ne doivent pas s'opérer au détriment de la qualité du service public due aux citoyens ainsi qu'aux élus, notamment dans le cadre du contrôle de légalité et du conseil.

Puis, elle a indiqué que le budget du programme « Administration territoriale » comprend 1,79 milliard d'euros et enregistre une baisse de 2,2 % par rapport à 2009. Son plafond d'emplois est fixé à 29 039 ETPT, soit une diminution de 759 emplois par rapport à l'exercice précédent.

S'agissant du réseau préfectoral, **Mme Michèle André, rapporteure spéciale**, a noté une réelle inflexion dans les orientations retenues par le ministère. Elle a rappelé que M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a affirmé, le 4 juillet 2009, lors d'un déplacement à la sous-préfecture de Montluçon, son attachement au maintien du

réseau des sous-préfectures. Ce maintien n'interdit certes pas des ajustements ponctuels, là où le besoin s'en ferait sentir, mais ces adaptations devront, en tout état de cause, préserver la qualité du service public, assurer la présence de l'Etat au plus près des élus et des citoyens, et se dérouler selon une méthode privilégiant le pragmatisme et les réalités locales.

Elle a constaté une réduction de 19,1 % du budget de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), avec une enveloppe de 212,5 millions d'euros. Cette baisse s'explique par l'arrivée à maturité de certains des projets conduits par l'Agence, en particulier le système d'immatriculation des véhicules (SIV) et les investissements liés au programme des titres électroniques sécurisés (TES). Concernant le financement de cette agence, elle a fait part de son intention de déposer, en première partie du projet de loi de finances pour 2010, un amendement visant à réduire de 10 euros le montant du timbre fiscal acquitté par le demandeur d'un passeport biométrique, lorsqu'il fournit lui-même ses deux photos d'identité. Elle a rappelé que, d'une part, ce timbre a été fortement augmenté, en loi de finances pour 2009, afin de financer le coût supplémentaire du passeport biométrique, et, d'autre part, que les photographes professionnels tirent une part substantielle de leur chiffre d'affaires des photos d'identité. Concernant la délivrance des passeports, elle a souligné qu'un audit vient d'être engagé, à la demande du ministre de l'intérieur, et en concertation avec l'association des maires de France (AMF), sur le coût de fonctionnement des stations d'enregistrement à la charge des communes. Elle a ajouté que cet audit, dont les résultats doivent être rendus en janvier 2010, servira de base à une révision du mode de calcul de la dotation versée aux communes équipées de ces stations, afin de couvrir les dépenses liées à la délivrance de titres pour les demandeurs extérieurs au territoire de la commune.

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale**, a ensuite relevé que le programme « Vie politique, culturelle et associative » bénéficie d'une augmentation de 13,3 % de ses crédits de paiement, avec un budget de 269,5 millions d'euros. Elle a observé que cette évolution à la hausse est en phase avec le cycle électoral. Si en 2009 le calendrier électoral ne comportait qu'une élection à un tour (l'élection au Parlement européen), l'année 2010 connaîtra l'organisation d'une élection à deux tours : les élections régionales. Elle a indiqué que, pour ces élections, 152,6 millions d'euros sont prévus en crédits de paiement, auxquels il convient d'ajouter 16 millions d'euros en dépenses d'intervention pour permettre aux communes de couvrir leurs « frais d'assemblée électorale ».

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale**, a relevé que l'examen des crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » permet de faire ressortir le coût moyen par électeur des élections européennes (3,06 euros) et régionales (3,88 euros). Par ailleurs, concernant les frais de mise sous pli, elle a souligné que, en 2009, certaines mairies ont eu à déplorer un remboursement ne couvrant pas toutes les dépenses engagées. Elle a rappelé que les communes sont libres de réaliser ou non la mise sous pli des courriers électoraux. Elle a ajouté que, si les communes acceptent cette mission, une convention fixe les modalités

techniques et financières de réalisation de la mise sous pli et que, dans le cas contraire, la commission de propagande peut exercer cette tâche en régie ou en l'externalisant. Le routage s'est ainsi développé, depuis quelques années, dans certains départements.

Concernant le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », elle a constaté une hausse de 2,2 % de ses crédits de paiement. Elle a souligné la fragilisation de ce programme liée à l'évolution des frais de contentieux, indiquant que, au 1<sup>er</sup> septembre 2009, le rythme de ces dépenses était en hausse de 5 % par rapport à 2008, pour un montant de 72,2 millions d'euros. Elle s'est inquiétée, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée pour l'exercice 2009 (87,4 millions d'euros, dont une enveloppe de 80,2 millions d'euros pour les frais de contentieux) et, d'autre part, d'une éventuelle sous-évaluation de ce poste de dépense pour 2010.

Elle a rappelé que, s'agissant du contentieux particulier relatif à la délivrance par les communes des cartes nationales d'identité et des passeports, 483 requêtes étaient en cours au 1<sup>er</sup> septembre 2009, pour un montant total de 137,8 millions d'euros de demandes indemnitaires. A cette même date, le total des condamnations intervenues s'élevait à 33,8 millions d'euros, essentiellement en provisions accordées par les juges des référés en première instance et, le cas échéant, en appel.

Enfin, au regard de l'évaluation de la performance du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », **Mme Michèle André, rapporteure spéciale**, s'est félicitée de l'apparition d'un nouvel indicateur visant à mesurer l'efficacité de la gestion, cet indicateur portant sur les fonctions « ressources humaines » ainsi que sur les « systèmes d'information et de communication » et les fonctions « immobilier » du ministère de l'intérieur.

En conclusion, **Mme Michèle André, rapporteure spéciale**, a proposé à la commission d'adopter sans modification les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes.

**M. Jean Arthuis, président**, a relevé que les inquiétudes suscitées par la disparition éventuelle des sous-préfectures sont donc levées.

**La commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**