

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteure générale.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteure spéciale : Mme Michèle ANDRÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION.....	7
B. UN DÉPASSEMENT DU PLAFOND DE CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) FIXÉ PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE.....	8
C. LES « MANDATS » DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)	10
D. UNE NOUVELLE VAGUE DE SUPPRESSION D’EMPLOIS EN 2012 : - 529 EMPLOIS ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ (ETPT)	11
E. LES CONSÉQUENCES PRÉOCCUPANTES DE LA RGPP DANS LES PRÉFECTURES	12
F. L’INVESTISSEMENT DANS LA QUALITÉ DES RESSOURCES HUMAINES, FACTEUR CLEF DE RÉUSSITE DANS LE PROCESSUS D’ADAPTATION AUX CHANGEMENTS.....	14
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	17
II. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	19
A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LES MISSIONS DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES	19
B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) QUASI STABLES : + 0,4 %.....	20
C. LE RÔLE MOTEUR DE L’AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS).....	22
D. UN TABLEAU DE BORD DE LA PERFORMANCE STABILISÉ	25
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	27
III. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	29
A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS	29
B. UNE AUGMENTATION DE 131,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE AVEC L’ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL	29
C. UN PROGRAMME AUX EFFECTIFS TRÈS LIMITÉS	34

D. LA DIFFICULTÉ DE MESURER LA PERFORMANCE DE LA VIE POLITIQUE	34
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	37
IV. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	39
A. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE D'AVANTAGE QU'À UNE MISSION	39
B. LA HAUSSE DE 6,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)	41
C. UNE AUGMENTATION EN TROMPE L'ŒIL DES EFFECTIFS	42
D. LES FRAIS DE CONTENTIEUX, FACTEUR DE FRAGILITÉ DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME	43
E. LE CONTENTIEUX INDEMNITAIRE DE LA GESTION DES CARTES NATIONALES D'IDENTITÉ ET DES PASSEPORTS PAR LES COMMUNES	45
F. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN PROGRÈS	47
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	49
• <i>ARTICLE 48 A (Art. L. 52-11 et L. 52-11-1 du code électoral)</i> Diminution des remboursements par l'Etat des dépenses électorales	49
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	53
EXAMEN EN COMMISSION	55

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

- La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie d'une enveloppe de **2,739 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), **en progression de 11,8 % par rapport à 2011**. **Cette progression ne doit toutefois pas faire illusion** dans la mesure où elle résulte surtout de transferts et de changements de périmètres affectant la présente mission en 2012, ainsi que des crédits nécessaires à l'organisation du cycle électoral particulièrement chargé l'année prochaine (élections présidentielles et législatives).

- Hors compte d'affectation spéciale « Pensions », la présente mission dépasse le plafond de crédits de paiement (CP) arrêté par la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, de **16 millions d'euros** à périmètre constant et de 25 millions d'euros une fois intégrés les changements de périmètre et les transferts.

- Elle est **fortement impactée par la révision générale des politiques publiques (RGPP)** qui prévoit notamment : la rationalisation du processus de délivrance des titres d'identité (avec en particulier le passage au passeport biométrique), la création du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), le recentrage du contrôle de légalité et la mutualisation des fonctions support.

- La poursuite de la RGPP en 2012 se traduit par la disparition de 529 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), dont 475 ETPT concernent le programme « Administration territoriale ».

- **Le pari de la RGPP** dans les préfectures reposait sur l'obtention de gains de productivité grâce à une organisation plus performante des services et à un recours accru aux nouvelles technologies. Or, ce pari paraît en passe d'être perdu.

- **Votre rapporteure spéciale s'inquiète du maintien de la qualité du service public** au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » dans la perspective de la prochaine vague de suppression d'emplois prévue par la RGPP.

- Dans le contexte de changements rapides induits par la RGPP et de mutation des métiers au sein des préfectures et des sous-préfectures, **vous rapporteure spéciale insiste sur l'importance devant être attachée à la gestion des ressources humaines**. Celle-ci doit permettre d'anticiper les évolutions, d'accompagner les agents confrontés à de nouvelles demandes et de leur offrir des perspectives de carrière suffisamment motivantes.

Au 10 octobre 2011, 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. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » comprend 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 (60,5 % 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 (15,6 % des crédits de paiement de la mission)** ;

- 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 (23,9 % des crédits de paiement de la mission)**.

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

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2012 (3)	Total 2012 (2) + (3)
	Ouverts en 2011 (1)	Demandés pour 2012 (2)	Variation 2011/2012 (en %) (2) / (1)		
307 - Administration territoriale	1 653,6	1 659,9	0,4	63,8	1 723,7
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>1 435,9</i>	<i>1 450,6</i>	<i>1,0</i>	<i>14,0</i>	<i>1 464,6</i>
232 - Vie politique, culturelle et associative	184,8	428,0	131,6		428,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>18,2</i>	<i>78,0</i>	<i>328,6</i>		<i>78,0</i>
216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	611,2	651,7	6,6	3,8	655,5
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>328,8</i>	<i>335,8</i>	<i>2,1</i>	<i>0,9</i>	<i>336,7</i>
Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »	2 449,6	2 739,6	11,8	67,6	2 807,2
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>1 782,9</i>	<i>1 864,4</i>	<i>4,6</i>	<i>14,9</i>	<i>1 879,3</i>

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie d'une enveloppe de **2,739 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), en progression de 11,8 % par rapport aux crédits ouverts pour 2011.

Cette progression ne doit toutefois pas faire illusion dans la mesure où elle résulte surtout de transferts et de changements de périmètres affectant la présente mission en 2012, ainsi que des crédits nécessaires à l'organisation du cycle électoral particulièrement chargé l'année prochaine (élections présidentielles et législatives). Ainsi que votre rapporteure spéciale le développera *infra*, il faut notamment souligner l'intégration de 132 ETPT au sein du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (*cf. infra*).

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

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

B. UN DÉPASSEMENT DU PLAFOND DE CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) FIXÉ PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE

La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a fixé des plafonds d'autorisations d'engagement (AE) et de CP à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour la période 2011-2013. Toutefois, concernant les CP et comme le montre le tableau ci-dessous, cette trajectoire budgétaire n'est pas respectée en 2012 pour la présente mission.

L'évolution triennale des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (hors compte d'affectation spéciale « Pensions »)

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2011	Loi de programmation des finances publiques (LPFP) Exercice 2012	PLF 2012 au format LPFP	PLF 2012*
Autorisations d'engagement (AE)	2 068	2 441	2 208	2 215
Crédits de paiement (CP)	1 947	2 184	2 200	2 209

* Ce montant tient compte des modifications de périmètre et de transferts impactant la mission

Source : d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Hors compte d'affectation spéciale « Pensions », la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » dépasse donc le plafond de CP arrêté par la loi de programmation précitée de **16 millions d'euros** à périmètre constant et de 25 millions d'euros une fois intégrés les changements de périmètre et les transferts ayant impacté la mission.

Deux principaux facteurs expliquent cette différence entre la programmation et le montant des CP prévus par le présent projet de loi de finances :

- la fin du bail de l'immeuble « Nélaton » (Paris, 15^{ème} arrondissement) et le déménagement des services qui y sont hébergés dans l'immeuble « Lumière » (Paris, 12^{ème} arrondissement). A ce titre, 5 millions d'euros de CP ont été ouverts sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ;

- la création du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) : le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » versera une subvention pour charges de service public à hauteur de **10,5 millions d'euros** au profit de cet opérateur en 2012.

A cet égard, **voire rapporteure spéciale sera attentive à la mise en route du CNAPS en 2012**. Ce nouvel opérateur du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » a été institué par l'article 31 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite « LOPPSI 2 »). Il vise à mieux encadrer, en associant les professionnels, le secteur de la sécurité privée qui connaît une importante expansion. Doté d'un budget de 10,5 millions d'euros (*cf. supra*), cet établissement s'appuiera sur un effectif de 214 ETPT.

C. LES « MANDATS » DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » est **fortement impactée par la révision générale des politiques publiques (RGPP)** qui renvoie aux objectifs suivants :

- la rationalisation du processus de délivrance des titres, avec la mise en place des **passesports biométriques** et de la carte nationale d'identité électronique (CNIe) ;

- la création d'un **nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)** ;

- la mise en œuvre de la dématérialisation de la procédure de cession de véhicules entre particuliers (*via* internet) ;

- **le recentrage du contrôle de légalité**, par la centralisation de son traitement en préfecture et le développement de sa gestion par voie électronique ;

- la rationalisation et la mutualisation de la fonction « ressources humaines » ;

- **la rationalisation et la mutualisation des autres fonctions support** ;

- l'optimisation et l'intégration de la fonction immobilière ;

- la réorganisation de la gouvernance de la fonction « systèmes d'information et de communication » (SIC) ;

- la rationalisation des infrastructures, de l'exploitation et du support des SIC ;

- **l'implication dans la réforme de l'administration régionale et départementale de l'Etat (REATE)**.

Par ailleurs, en lien avec 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 la distinction à opérer éventuellement selon la nature du scrutin. **Notre rapporteure spéciale tient toutefois à rappeler la nécessité de garantir une information égale et complète pour tous les électeurs.**

Dans les préfectures, la RGPP concerne **trois dimensions stratégiques** de l'activité de ces services déconcentrés de l'Etat : la délivrance des titres d'identité, le contrôle de légalité et la gestion des fonctions support.

***D. UNE NOUVELLE VAGUE DE SUPPRESSION D'EMPLOIS EN 2012 :
- 529 EMPLOIS ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ (ETPT)***

La mise en œuvre des « mandats » de la RGPP s'est accompagnée de suppression d'effectifs très importantes **depuis 2009**. Ainsi, alors que le plafond d'emplois du programme « Administration territoriale » était de 29 798 ETPT en 2009, il est passé à 29 029 ETPT en 2010 et se situe à 28 262 ETPT pour 2011. En trois ans, ce plafond d'emplois a donc diminué de **1 536 ETPT** et la RGPP a débouché au total sur la suppression de **2 107 ETPT** sur la période 2009-2011 au sein de ce programme.

Ces suppressions d'emplois ont dégagé une économie de **80,1 millions d'euros** se décomposant en 76,1 millions d'euros en dépenses de personnel (titre 2) et 4 millions d'euros en dépenses de fonctionnement (titre 3) associées.

En 2012, la poursuite de la RGPP (mesures dites « RGPP 2 ») aura pour conséquence la disparition de **529 ETPT** au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Ces suppressions se répartissent comme suit :

- 179 ETPT sur le contrôle de légalité, dont 175 ETPT pour le programme « Administration territoriale » et 4 ETPT pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ;

- 50 ETPT sur l'abandon de certaines réglementations (programme « Administration territoriale ») ;

- 50 ETPT sur les cartes nationales d'identité (CNI) et les passeports (programme « Administration territoriale ») ;

- **150 ETPT sur les permis de conduire** (programme « Administration territoriale ») ;

- 95 ETPT sur les fonctions support, dont 50 ETPT pour le programme « Administration territoriale » et 45 ETPT pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ;

- 5 ETPT sur la gestion de l'état civil outre-mer (programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »).

Au total, **475 ETPT concernent le programme « Administration territoriale » et 54 ETPT impactent le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».**

En revanche, au titre du schéma d'emplois du programme « Administration territoriale », les effectifs ne diminueront que de 365 ETPT en raison de la création de **110 ETPT** dans le cadre du déploiement de la nouvelle application de délivrance des titres de séjour des étrangers (AGDREF 2).

Face à cette prochaine vague de suppressions d'emplois touchant les préfectures comme l'administration centrale, **vo**tre **r**apporteure **s**péciale

regrette que ses mises en garde précédentes n'aient pas été entendues : une nouvelle fois les emplois (dans le cadre notamment des permis de conduire et du contrôle de légalité, mais aussi de la délivrance des titres) disparaissent avant que les gains de productivité ne soient confirmés dans les faits. Les précédents exercices ont pourtant démontré les dégâts causés par de telles décisions, en particulier au niveau des activités de guichet des préfectures (passeport, SIV). Les travaux de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia ont, par ailleurs, mis en évidence le risque d'insécurité juridique très lourd pesant sur les maires lorsque le contrôle de légalité fait défaut¹.

Le risque, bien réel, consiste en une dégradation sérieuse du niveau de qualité des services publics en préfecture.

E. LES CONSÉQUENCES PRÉOCCUPANTES DE LA RGPP DANS LES PRÉFECTURES

Ainsi que votre rapporteure spéciale l'a indiqué dans son rapport d'information « La RGPP dans les préfectures : pour la délivrance des titres, la qualité du service public est-elle en péril ? »², **le pari de la RGPP** dans les préfectures reposait sur l'obtention de gains de productivité grâce à une organisation plus performante des services et à un recours accru aux nouvelles technologies. Or, **ce pari paraît en passe d'être perdu.**

Si le passage au **passport biométrique** a été réalisé au 28 juin 2009 conformément aux engagements européens de la France³, il a été marqué par une dégradation conjoncturelle des délais de délivrance de ce titre. En outre, il n'a, pour l'instant, pas permis de réaliser les économies d'emplois escomptées. Au surplus, la prise de photographie en mairie a donné lieu à une « valse hésitation » préjudiciable au bon fonctionnement du service public de délivrance du passeport. Finalement, le décret n° 2011-868 du 22 juillet 2011, pris en application de l'article 16 de la loi précitée du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite « LOPPSI 2 »), a modifié les conditions de recueil des photographies d'identité fournies à l'appui des demandes de passeport⁴.

¹ Sénat, rapport d'information n° 647 (2009-2010) de notre collègue Alain Anziani, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia.

² Sénat, rapport d'information n° 35 (2010-2011).

³ Règlement européen CE n° 2252 / 2004 du 13 décembre 2004.

⁴ Le décret réserve aux seuls ambassades et postes consulaires la faculté de prendre sur place la photographie du demandeur de passeport. Les communes qui étaient équipées d'un dispositif technique approprié à cet effet au 1^{er} janvier 2011 peuvent continuer, jusqu'au 31 décembre 2011, à l'utiliser. En dehors de ces hypothèses, le demandeur de passeport doit fournir deux photographies d'identité. Lors de son audition par votre rapporteure spéciale, le 25 octobre 2011, Bertrand Maréchaux, directeur de l'ANTS, a toutefois souligné la nécessité de traiter de manière satisfaisante la difficulté posée, d'une part, par certains territoires d'outre-mer où les photographes professionnels font défaut, et, d'autre part, le cas des usagers à mobilité très réduite. Cette difficulté se posera de manière accrue lors du passage à la CNIe.

Enfin, si le **Conseil d'Etat** a validé, le 26 octobre 2011¹, l'essentiel du décret n° 2008-426 du 30 avril 2008 relatif au passeport biométrique, il a toutefois jugé **irrégulière la création d'un fichier centralisé avec huit empreintes digitales** prises lors de la demande de passeport, puisque seules deux sont utilisées pour la fabrication du document. Le Conseil d'Etat « *a jugé que la collecte et la conservation d'un plus grand nombre d'empreintes digitales que celles figurant dans le composant électronique ne sont ni adéquates, ni pertinentes et apparaissent excessives au regard des finalités du traitement informatisé* ».

Cette décision confirme les fortes réserves exprimées par votre rapporteure spéciale dans son rapport d'information « La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives »².

Elle s'interroge désormais sur les conditions de retour en arrière (plus de 6 millions de passeports biométriques sont d'ores et déjà en circulation) et sur le coût de cette opération.

La perspective de **l'entrée en vigueur d'une future CNIe**³ pose également un certain nombre de questions. Compte tenu des délais nécessaires à la procédure législative et à la publication d'un décret d'application, la délivrance de la CNIe ne pourrait, au mieux, intervenir qu'à la fin de l'année 2012. L'un des facteurs clefs de la réussite du projet résidera dans le bon dimensionnement du dispositif de recueil en mairie : un nombre suffisant de stations d'enregistrement, gérées par des effectifs eux aussi suffisants et avec une couverture optimale du territoire. Dès lors, se pose le sujet de la juste compensation de ce transfert de compétences aux communes.

Le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV) vise à simplifier les démarches des usagers et des professionnels par le développement des télétransmissions. Toutefois, le flux des demandes en préfectures n'a pas été totalement supprimé, notamment dans le cas des véhicules d'occasion. Selon les informations communiquées à votre rapporteure spéciale par Michel Bart, secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales⁴, 55 % des cartes grises délivrées le sont par des professionnels de l'automobile : 92 % dans le cas des véhicules neufs, mais seulement 33 % dans le cas des véhicules d'occasion.

La nouvelle stratégie de contrôle de légalité, recentré sur les actes les plus sensibles et à fort enjeu⁵, comporte pour sa part le risque d'un

¹ *Décision CE, 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image et autres.*

² *Sénat, rapport d'information n° 486 (2008-2009), Michèle André.*

³ *La mise en œuvre de la future CNIe relève de dispositions législatives. Déposée par nos collègues Jean-René Lecerf et Michel Houel, la proposition de loi relative à la protection de l'identité a été adoptée, en première lecture, le 31 mai 2011 au Sénat et le 7 juillet 2011 à l'Assemblée nationale. Elle a été examinée, en deuxième lecture au Sénat, le 3 novembre 2011.*

⁴ *Audition du 26 octobre 2011.*

⁵ *L'urbanisme, l'environnement, la commande publique, les actes budgétaires et à caractère financier, ainsi que les contrats des personnels des cabinets.*

accroissement de l'insécurité juridique, avec à la clef un coût social élevé. Votre rapporteure spéciale s'interroge sur les conséquences de cette nouvelle stratégie. 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.

Enfin, le redimensionnement des **fonctions support** n'a eu qu'un impact limité¹, tandis que la stratégie d'externalisation de certaines tâches (entretien des locaux, par exemple) paraît sujette à caution².

Au vu de ces résultats, **vo**tre rapporteure spéciale **s'inquiète donc du maintien de la qualité du service public** au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » dans la perspective de la prochaine vague de suppression d'emplois prévue par la RGPP. Elle rappelle que les réductions de personnel ne doivent pas s'opérer au détriment des citoyens ni des élus (notamment dans le cadre du contrôle de légalité et du conseil).

Pour une analyse plus détaillée des conséquences de la RGPP dans les préfectures, votre rapporteure spéciale renvoie à son rapport d'information précité.

F. L'INVESTISSEMENT DANS LA QUALITÉ DES RESSOURCES HUMAINES, FACTEUR CLEF DE RÉUSSITE DANS LE PROCESSUS D'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS

Dans un contexte de changements rapides induits par la RGPP et de mutation des métiers au sein des préfectures et des sous-préfectures, **vo**tre rapporteure spéciale **souhaite insister sur l'importance devant être attachée à la gestion des ressources humaines**. Celle-ci doit permettre d'anticiper les évolutions, d'accompagner les agents confrontés à de nouvelles demandes et de leur offrir des perspectives de carrière suffisamment motivantes.

Le recours accru aux nouvelles technologies permet assurément de libérer les personnels des préfectures et des sous-préfectures d'un certain nombre de tâches ingrates. Mais le facteur clef de réussite dans la conduite des changements en cours et à venir au sein de cette administration de mission réside néanmoins dans **la qualité des hommes et des femmes** au service de l'intérêt général et des usagers. De cette qualité dépend celle du service rendu.

Votre rapporteure spéciale souligne donc le caractère essentiel d'une gestion qualitative des ressources humaines, reposant sur **une approche**

¹ Les mutualisations n'ont, par exemple, permis d'économiser que 65 ETPT selon un rapport d'avril 2010 de l'Inspection générale de l'administration (IGA).

² Cette stratégie visant à libérer des effectifs fait courir, à terme, le risque d'un renchérissement des prestations et d'une perte de contrôle de l'administration sur ces missions.

individualisée des compétences des agents et le renforcement des compétences collectives au sein des services.

En 2012, la politique de formation mise en œuvre au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » visera à répondre à deux **enjeux majeurs** :

- adapter et renforcer la qualification des agents dans un contexte d'évolutions des organisations territoriales, des missions et des métiers en préfectures et en sous-préfectures ;

- accompagner le développement d'une culture commune à tous les agents de la filière administrative unifiée¹ et le renforcement de la promotion professionnelle dans un contexte d'évolutions statutaires.

Pour conduire cette politique, l'action n° 4 « **Pilotage des ressources humaines** » du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » pourra s'appuyer en 2012 sur une dotation de **5,3 millions d'euros**.

¹ La constitution, depuis le 1^{er} janvier 2010, d'un corps unique de personnels administratifs au sein du ministère représente de ce point de vue un puissant levier de changement.

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

- Le budget du programme « Administration territoriale » comprend 1,68 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **1,65 milliard d'euros** en crédits de paiement (CP), soit un budget quasi stable par rapport à 2011 (+ 0,2 % pour les AE et + 0,4 % pour les CP).

- Son plafond d'emploi est fixé à **27 809 ETPT**.

- A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel (article 16 *bis* du présent projet de loi de finances) prélevant **41,8 millions d'euros** sur le budget de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Cette disposition semble fondée, du fait de l'existence d'un important fond de roulement au sein de l'agence (environ 100 millions d'euros). **Votre rapporteure spéciale s'interroge toutefois sur la constitution d'un tel fond de roulement (représentant 48,7 % du budget de l'agence pour 2011), et cela d'autant plus que l'ANTS n'a été créée qu'en 2007. Au surplus, elle s'inquiète de la sincérité des comptes présentés à la Représentation nationale s'agissant de cet opérateur : ni les projets annuels de performance (PAP), ni les rapports annuels de performance (RAP), ni les réponses aux questionnaires budgétaires adressés au ministère en application de la LOLF, ni les auditions du responsable du programme « Administration territoriale » n'ayant, au cours des exercices précédents, permis de détecter cet accroissement très conséquent du fond de roulement.**

- **Le délai de délivrance du passeport biométrique** se stabilise à 7 jours (prévision pour 2012 identique à la prévision actualisée pour 2011).

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 préfetures, des sous-préfetures ainsi que des Hauts-commissariats et des représentations de l'Etat en outre-mer**, y compris le rôle d'animation et de coordination interministérielle rempli par les préfets qui prend appui notamment sur les projets d'action stratégique de l'Etat (PASE).

- L'action n° 1 « *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* » correspond aux activités de sécurité publique et civile exercées par les préfetures et les sous-préfetures. 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 préfetures est désormais combiné avec celui de 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...). Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 a désormais confié au préfet de région la responsabilité de l'exécution des politiques nationales et communautaires, sauf exception.

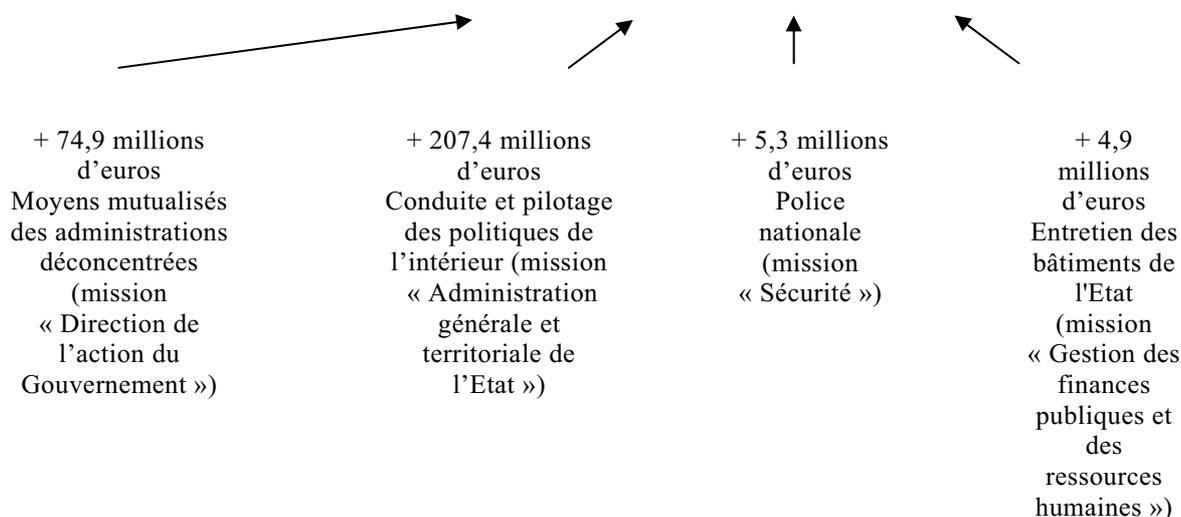
- L'action n° 5 « *Animation du réseau, soutien au service des préfetures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer* » concerne les activités de soutien logistique des préfetures et les activités de soutien de la sous-direction de l'administration territoriale (SDAT). 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 2012	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme
1 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	253,0	14,7%	368,0	18,3%
2 - Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	680,4	39,5%	836,1	41,5%
3 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	183,9	10,7%	222,3	11,0%
4 - Pilotage territorial des politiques gouvernementales	493,7	28,6%	589,8	29,3%
5 - Animation du réseau, soutien au service des préfetures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer	112,7	6,5%	0,0	0,0%
Ensemble	1 723,7	100,0%	2 016,2	100,0%

+ 292,5 millions d'euros



Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012

L'action n° 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres » représente 41,5 % (après ventilation) des moyens du programme.

B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) QUASI STABLES : + 0,4 %

Hors fonds de concours, le présent programme comprend **1,68 milliard d'euros en AE et 1,65 milliard d'euros en CP, soit un budget**

quasi stable par rapport à 2011 (+ 0,2 % pour les AE et + 0,4 % pour les CP).

Au sein de ce programme, les dépenses de personnel (titre 2) occupent une place prépondérante avec une enveloppe de **1,45 milliard d'euros de CP**, soit + 1 % par rapport à 2011.

Cette faible progression de la masse salariale s'explique essentiellement par la réduction des effectifs prescrite par la RGPP (*cf. supra*). Le plafond d'emplois du présent programme s'établit à **27 809 ETPT**.

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) enregistrent une baisse de 4,4 % et s'appuient désormais sur une enveloppe de 155,9 millions d'euros¹. Cette contraction des crédits de fonctionnement du programme « Administration territoriale » correspond notamment à la contribution de celui-ci à l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement fixé par le Gouvernement. Elle se traduit, par exemple, par de moindres crédits consacrés à la poursuite de l'externalisation des fonctions logistique et immobilière (5,9 millions d'euros en 2012, contre 6,1 millions d'euros en 2011).

Parallèlement, **les dépenses d'investissement diminuent de 2,3 %** pour atteindre 53,4 millions d'euros. Celles-ci relèvent à 78,2 % 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* ».

Cette action comprend l'intégralité des crédits affectés au programme national d'équipement (PNE) finançant les opérations immobilières de l'« Etat propriétaire ». A lui seul, le PNE représentera **41,4 millions d'euros** d'AE et de CP en 2012. Il doit permettre la restructuration, la construction et la mise aux normes du parc immobilier préfectoral.

Suite à la consultation référendaire de la population le 29 mars 2009, Mayotte est devenue, le 31 mars 2011, le cent-unième département français². **Votre rapporteure spéciale souligne qu'une telle départementalisation, synonyme d'un rapprochement avec le droit commun de la République, comporte des incidences financières concernant, notamment, la mise à niveau du cadastre et de l'état civil à Mayotte.**

¹ Pour mémoire, en 2011, les crédits relatifs aux dotations de fonctionnement associées aux effectifs (environ un millier d'agents) transférés dans les directions départementales interministérielles (DDI) et aux charges immobilières dites « charges de l'occupant » (loyers, travaux d'aménagement et d'entretien immobilier, loyers budgétaires et fluides) ont été transférés vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

² La loi organique n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte a introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) l'article L.O. 3446-1 qui dispose que « à compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de « Département de Mayotte » et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer ».

C. LE RÔLE MOTEUR 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'ANTS¹.

Etablissement public administratif (EPA), 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 les passeports électronique et biométrique, le certificat d'immatriculation des véhicules, le titre de séjour électronique, la CNIe et le visa biométrique. Il est en outre prévu d'étendre prochainement les attributions de l'ANTS à trois nouveaux documents :

- le feuillet pour l'apposition d'un visa délivré par les autorités françaises compétentes aux titulaires d'un document de voyage non reconnu par la France ;

- le titre de voyage délivré aux réfugiés et aux apatrides titulaires d'une carte de résident ou d'une carte de séjour ;

- les cartes professionnelles des agents de l'Etat.

Par ailleurs, à compter de 2013, le permis de conduire à points relèvera également de l'ANTS.

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.

Jusqu'en 2009, le **financement de l'ANTS** s'opérait *via* deux sources : une subvention pour charges de service public (52,2 millions d'euros en 2009) et une affectation de recettes fiscales² (212,5 millions d'euros en 2009). Ce mode de financement a permis d'accompagner la montée en charge de l'agence et, depuis 2010, celle-ci ne bénéficie plus d'aucune subvention. Son budget est désormais uniquement abondé par des ressources propres, liées aux taxes et aux redevances sur les titres d'identité ainsi qu'au SIV.

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**.

Le budget de l'ANTS pour 2011 s'appuyait sur une enveloppe de **205,1 millions d'euros** (+ 4,1 %) correspondant aux recettes suivantes :

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

² Les recettes fiscales concernées correspondaient 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 CNI et au droit de timbre perçu lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule.

- 12,5 millions d'euros au titre du droit de timbre sur les CNI ;
- **107,5 millions d'euros** au titre du droit de timbre sur le passeport biométrique ;
- 43 millions d'euros au titre de la taxe acquittée lors de la délivrance du certificat d'immatriculation (SIV) ;
- 26 millions d'euros versés par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et correspondant à la prise en charge des frais d'acheminement à domicile des certificats d'immatriculation (pour laquelle le ministère encaisse une redevance) ;
- 16,1 millions d'euros au titre du droit de timbre et de la taxe sur les titres de voyage et de séjour pour les étrangers¹.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel (l'article 16 *bis* du présent projet de loi de finances) **prélevant 41,8 millions d'euros sur le budget de l'agence**. Cette disposition semble fondée, du fait de l'existence d'un important fond de roulement au sein de l'ANTS (environ 100 millions d'euros)².

Votre rapporteure spéciale s'interroge toutefois sur la constitution d'un tel fond de roulement (représentant 48,7 % du budget de l'agence pour 2011), et cela d'autant plus que l'ANTS n'a été créée qu'en 2007. Au surplus, elle s'inquiète de la sincérité des comptes présentés à la Représentation nationale s'agissant de cet opérateur : ni les projets annuels de performance (PAP), ni les rapports annuels de performance (RAP), ni les réponses aux questionnaires budgétaires adressés au ministère en application de la LOLF, ni les auditions du responsable du programme « Administration territoriale » n'ayant, au cours des exercices précédents, permis de détecter cet accroissement très conséquent du fond de roulement.

En outre, concernant les recettes de l'ANTS, **votre rapporteure spéciale souhaite relever le décalage entre le montant du droit de timbre à la charge du demandeur d'un passeport biométrique et le coût complet de ce titre**. Ce décalage a été mis en évidence par l'enquête, demandée par votre commission à la Cour des comptes, dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, sur le coût du passeport biométrique³. Alors que le droit de timbre s'élève à **89 euros pour un adulte**, 45 euros pour un mineur de quinze ans et

¹ Introduit par la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, ce dispositif vise à créer et à ajuster les ressources nécessaires au financement de la fabrication des titres de séjour et de voyage biométrique délivrés aux étrangers à partir de 2011.

² Montant estimatif communiqué à votre rapporteure générale par Michel Bart, secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (audition du 26 octobre 2011), et Bertrand Maréchaux, directeur de l'ANTS (audition du 25 octobre 2011).

³ Sénat, rapport d'information n° 596 (2009-2010), « Le véritable prix du passeport biométrique », Michèle André.

plus et 20 euros pour un mineur de moins de quinze ans¹, le coût moyen du passeport biométrique est de **55 euros** et son coût moyen pondéré en fonction de l'âge du demandeur s'établit à **69 euros**.

L'année prochaine, l'ANTS continuera de développer de nouveaux projets parmi lesquels on peut notamment citer l'application **FAETON, destinée à remplacer le fichier national du permis de conduire (FNPC)**. Cette application devra être opérationnelle à la date du 19 janvier 2013, imposée par la directive communautaire n° 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire. Il s'agit de simplifier les démarches pour l'usager, l'administration et les partenaires privés grâce à la dématérialisation des échanges et au développement de télé-procédures. Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a désigné l'ANTS comme maître d'œuvre de ce projet. A ce titre, un montant prévisionnel de 8 millions d'euros a été inscrit au budget 2011 pour couvrir les dépenses d'investissement relatives au marché de réalisation, aux équipements et à la chaîne de production. Pour 2012, les dépenses d'investissement seront beaucoup plus conséquentes et s'élèveront à **17,9 millions d'euros**.

Par ailleurs, placée sous l'égide du ministère de la justice et des libertés, l'expérimentation d'une nouvelle procédure de dématérialisation des actes d'état civil a été engagée, en 2011, dans le département de Seine-et-Marne. **Votre rapporteure spéciale sera attentive aux enseignements qui seront très prochainement tirés de cette expérimentation**, la dématérialisation des échanges d'état civil pouvant recéler d'importants gains de productivité pour les collectivités territoriales mais aussi être à l'origine d'une charge de travail supplémentaire pour leurs personnels.

Enfin, le lancement, au mieux à la fin de l'année 2012, du programme de la **CNIe** s'appuie sur une enveloppe budgétaire de **33,9 millions d'euros** en vue de couvrir les frais de fabrication, de transport ainsi que l'équipement en stations d'enregistrement supplémentaires dans certaines mairies.

A cet égard, **votre rapporteure spéciale insiste sur la nécessité de prévoir un nombre suffisant de stations afin de répondre de manière satisfaisante à la demande des usagers**.

Enfin, le plafond d'emploi de l'agence passe de 118 ETPT à **116 ETPT** du fait de la suppression de deux emplois au titre des réductions d'emplois demandées aux opérateurs de l'Etat². A cet égard, votre rapporteure spéciale s'étonne qu'une agence nouvellement créée et menant de nouveaux projets (dont FAETON et la CNIe, notamment) voit ses effectifs frappés d'une diminution.

¹ Article 953 du code général des impôts (CGI). Une décote de 3 euros est appliquée si le demandeur fournit lui-même ses deux photographies d'identité.

² L'ANTS bénéficie également de 9 agents mis à disposition par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

D. UN TABLEAU DE BORD DE LA PERFORMANCE STABILISÉ

Le volet « performance » du programme « Administration territoriale » a fait l'objet d'une **importante refonte en 2010**. Le nombre des indicateurs de performance était ainsi passé de 14 à 10 et celui des objectifs de 6 à 5. Le PAP pour 2012 présente quelques ajustements par rapport au PAP pour 2011, mais ces ajustements ne remettent en cause ni la cohérence du tableau de bord, ni sa relative stabilité depuis deux ans.

L'objectif n° 1 « **Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale** » renvoie au cœur de métier des préfetures, au travers de leur mission essentielle de protection des populations. L'indicateur « *Taux d'élaboration des plans communaux de sauvegarde pour les communes soumises à obligation légale* » remplace l'indicateur « *Taux de plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés* » qui n'était plus significatif, le taux de PPRN atteignant 80 %. Le nouveau taux s'établit en prévision actualisée pour 2011 à 35 %, avec une prévision de 45 % en 2012.

Par ailleurs, le « *taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à un plan particulier d'intervention (PPI)* » rend compte de la réalisation plus ou moins complète de l'objectif n° 1 dans le cas des sites soumis à un risque technologique. Ce taux progresse régulièrement en passant de 78 % en 2009 à 83,5 % en 2010, puis 85 % en prévision actualisée pour 2011 et en ayant une cible de 90 % pour 2012.

L'objectif n° 2 « **Optimiser les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficience des services de délivrance de titres** » touche à une autre mission primordiale des préfetures : la délivrance des titres d'identité, assortie d'une garantie de sécurité juridique. Dans cette perspective, il faut relever que le délai moyen de délivrance des cartes grises par l'ANTS était de 6 jours en 2009, puis de 3 jours en 2010. La prévision actualisée pour 2011 (3 jours également) confirme ce bon niveau de performance qui demeure la prévision pour 2012. Le délai de délivrance du passeport biométrique passe, quant à lui, de 12,5 jours en 2009, à 8 jours en 2010 avec une prévision actualisée pour 2011 à 7 jours. La prévision pour 2012 s'établit, elle aussi, à 7 jours.

L'objectif n° 3 « **Moderniser et rationaliser le contrôle de légalité** » permet de mesurer l'efficacité de la stratégie de contrôle de légalité, notamment dans le cadre de la RGPP. A cet égard, le « *taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture* » enregistre une progression limitée, et cela d'autant plus que les marges de progression restent minces. Il était de 91 % en 2010, tandis que la prévision actualisée pour 2011 est de 94 % et que la prévision pour 2012 s'élève à 96 %.

Au regard de ce niveau de performance en apparence élevé, **notre rapporteure spéciale souligne toutefois que le présent ratio ne porte que sur les « actes prioritaires »** soit uniquement, selon le projet annuel de performance (PAP) pour 2012, les actes relevant des domaines de

l'intercommunalité, de la commande publique, de l'urbanisme et de l'environnement « *auxquels peuvent s'adjoindre ceux relevant d'une priorité définie localement par le préfet dans le cadre de sa stratégie de contrôle* ». Or, on peut s'interroger sur cette notion « d'actes prioritaires » et sur le niveau hiérarchique qui finalement la définit : le niveau central ou chaque préfet ? Si les « actes prioritaires » recouvrent au fil du temps de moins en moins d'actes, il n'est pas surprenant que le ratio rendant compte de leur contrôle augmente.

L'objectif n° 4 « ***Améliorer la coordination des actions interministérielles*** » vise à mettre en évidence la fonction incombant au préfet de pilotage et de coordination des services déconcentrés. L'unique indicateur de performance (le « *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 et s'inscrivant dans la logique interministérielle de développement durable impliquant de nombreux services de l'Etat. Ce délai est de 325 jours en 2011, avec une prévision identique pour 2012.

L'objectif n° 5 « ***Développer les actions de modernisation et de qualité*** » cherche à illustrer les initiatives des préfets dans le pilotage des actions de modernisation au sein des services déconcentrés de l'Etat et dans la qualité du service à l'utilisateur. L'indicateur portant, dans le PAP pour 2011, sur le nombre de sites labellisés ou certifiés a été remplacé par le « *taux de préfectures certifiées ou labellisées* », qui permet une meilleure mesure de la performance. Ce taux était de 23 % en 2010 et progressera en 2011 (31 % en prévision actualisée) comme en 2012 (55 % en prévision).

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

- Le présent programme enregistre une hausse considérable de 125,1 % de ses autorisations d'engagement, qui passent de 191,1 millions d'euros en 2011 à 430,1 millions d'euros pour 2012. **Ses crédits de paiement augmentent**, pour leur part, **de 131,6 %** : 428 millions d'euros pour 2012, contre 184,8 millions d'euros en 2011.

- Cette très forte hausse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète l'évolution du cycle électoral. L'année 2012 sera, en effet, marquée par l'organisation des **élections présidentielles et législatives**.

- Le coût prévisionnel des élections présidentielles est évalué à **217,3 millions d'euros** et celui des élections législatives à **122,3 millions d'euros**.

- Le coût moyen par électeur inscrit ressort à **4,96 euros pour les élections présidentielles** et à **3,85 euros pour les élections législatives**.

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 politiques¹). Ce programme s'applique également, *via* son action n° 4 « **Cultes** », à la mise en œuvre de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat. Il concerne, enfin, l'application des dispositions sur la **liberté d'association** et la reconnaissance d'utilité publique (loi du 1^{er} 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 politiques de leurs obligations légales et la répartition de l'aide publique à ces mêmes partis politiques en fonction de leur représentativité².

B. UNE AUGMENTATION DE 131,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE AVEC L'ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL

Le présent programme enregistre **une hausse considérable de 125,1 % de ses AE**, qui passent de 191,1 millions d'euros en 2011 à 430,1 millions d'euros pour 2012.

Ses CP augmentent, pour leur part, **de 131,6 %** : 428 millions d'euros pour 2012, contre 184,8 millions d'euros en 2011.

Cette forte hausse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète l'évolution du cycle électoral. L'année 2012 sera marquée par l'organisation des **élections présidentielles et législatives**.

L'organisation des élections en 2012 requière une ouverture de CP à hauteur de **344,8 millions d'euros** (contre 101,2 millions d'euros en 2011).

¹ 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 qualité d'autorité administrative indépendante (budget de 5,2 millions d'euros et 41 ETPT).

² 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.

Le coût prévisionnel des élections présidentielles est évalué à **217,3 millions d'euros** ventilés de la manière suivante :

- 37,6 millions d'euros correspondant au montant prévisionnel des indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales (indemnités pour travaux supplémentaires et indemnités de mise sous pli de la propagande électorale) ;

- 13,2 millions d'euros pour financer la mise sous pli de la propagande électorale ;

- 48,3 millions d'euros pour les frais d'acheminement des plis de propagande électorale adressés aux électeurs ;

- 43,3 millions d'euros pour rembourser les candidats de leurs frais d'impression et d'affichage de la propagande électorale ;

- 45,3 millions d'euros pour rembourser les candidats de leurs dépenses de campagne ;

- 9,3 millions d'euros de frais divers (autres frais postaux, impression des bulletins de vote des candidats...).

- 4 millions d'euros pour les dépenses relatives à l'organisation de ce scrutin auprès des Français de l'étranger (cette enveloppe est reversée sur le programme 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'Etat ») ;

- 16,3 millions d'euros en dépenses d'intervention (titre 6) et consacrés aux frais d'assemblée électorale versés aux communes pour compenser les coûts qu'elles supportent dans le cadre de l'organisation de cette élection.

Le coût prévisionnel des élections législatives est quant à lui évalué à **122,3 millions d'euros** dont :

- 36,6 millions d'euros correspondant au montant prévisionnel des indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales (indemnités pour travaux supplémentaires et indemnités de mise sous pli de la propagande électorale) ;

- 9 millions d'euros pour financer la mise sous pli de la propagande électorale ;

- 37 millions d'euros pour les frais d'acheminement des plis de propagande électorale adressés aux électeurs ;

- 12,3 millions d'euros pour rembourser les candidats de leurs frais d'impression et d'affichage de la propagande électorale ;

- 4,8 millions d'euros pour rembourser les candidats de leurs dépenses de campagne ;

- 2,3 millions d'euros de frais divers (autres frais postaux, impression des bulletins de vote des candidats...)

- 4 millions d'euros pour les dépenses relatives à l'organisation de ce scrutin auprès des Français de l'étranger (cette enveloppe est reversée sur le programme précité « Français de l'étranger et affaires consulaires »)¹ ;

- 16,3 millions d'euros en dépenses d'intervention (titre 6) et consacrés aux frais d'assemblée électorale versés aux communes pour compenser les coûts qu'elles supportent dans le cadre de l'organisation de cette élection.

Afin de réduire les coûts de ces élections, les préfetures seront invitées à **mutualiser leurs marchés publics**, notamment dans le cadre de la mise sous pli des enveloppes de propagande pour les deux scrutins et de l'impression des bulletins de vote pour l'élection présidentielle.

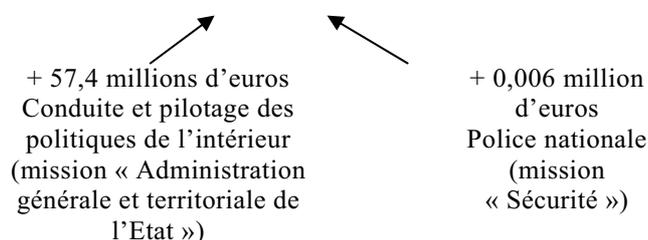
L'action n° 2 « Organisation des élections » pèse les quatre cinquième du programme : **80,5 % des CP** avant ventilation (71,3 % après ventilation).

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

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme
1 - Financement des partis	76,0	17,8%	76,0	15,7%
2 - Organisation des élections	344,8	80,5%	346,3	71,3%
3 - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	5,2	1,2%	5,2	1,1%
4 - Cultes	2,0	0,5%	57,6	18,5%
5 - Vie associative et soutien	0,1	0,1%	0,4	0,1%
Ensemble	428,1	100,0%	485,5	100,0%

+ 57,4 millions d'euros



Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012

¹ L'une des innovations de ce scrutin résidera dans l'élection de onze députés des Français établis hors de France (cf. infra).

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 : 40,15 millions d'euros pour chacune des deux fractions**¹.

Sur ce montant total de 80,3 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 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 électoraux².

¹ La **première fraction de l'aide publique** est répartie proportionnellement au **nombre de suffrages** obtenus par les partis et groupements au 1^{er} 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.

² **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**.

Le montant des retenues sur la dotation des partis politiques au titre de la parité en 2010

(en euros)

Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions	Nombre total de candidats	Pourcentage de candidates	Retenue sur la dotation au titre de la parité
Union pour un mouvement populaire (UMP) – Nouveau centre	588	26,0 %	4 130 603,90
Parti socialiste (PS)	531	45,2 %	516 373,30
Modem	561	36,2 %	444 065,50
Parti radical de gauche (PRG)	71	32,4 %	107 632,70
Parti communiste français (PCF)	514	46,7 %	67 767,20
Solidarité écologie gauche alternative (SEGA)	84	35,7 %	14 589,40
Mouvement écologiste indépendant (MEI)	132	45,5 %	5 869,20
Le Trèfle-Les nouveaux écologistes homme-nature-animaux	190	52,1 %	3 495,60
Les Verts	580	50,3 %	0
Lutte ouvrière (LO)	563	49,9 %	0
Front national (FN)	558	49,3 %	0
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	497	49,3 %	0
Mouvement pour la France (MPF)	420	49,3 %	0
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	246	49,3 %	0
Total	5 535	44,6 %	5 290 396,80

Source : Observatoire de la parité, d'après le décret n° 2011-113 du 27 janvier 2011

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 2011 s'est élevé à 74,9 millions d'euros** (5,4 millions d'euros n'étant pas distribués au titre de la première fraction).

En 2011, **32 partis et groupements politiques** ont été bénéficiaires de la première fraction de l'aide publique et 22 de la seconde fraction.

L'article 4 de la Constitution dispose que les partis politiques « concourent à l'expression du suffrage » et « se forment et exercent leur activité librement ». Dans son rapport d'activité pour 2010, la CNCCFP s'est

interrogée sur le phénomène des « **micro-partis** ». En effet, la moitié des formations politiques ayant déposé des comptes certifiés en 2009 présente des recettes inférieures à 22 336 euros. La Commission relevait notamment que « *la création d'une structure politique qui se soumettra à la loi sur la transparence financière puis contribuera au financement d'une campagne électorale n'apparaît pas être une démarche contraire à l'esprit de la loi. En revanche, faire entrer dans le champ de la loi une structure qui n'interviendra jamais dans le financement d'une campagne électorale, tout en faisant bénéficier ses membres de l'avantage fiscal, peut paraître moins légitime* ».

S'agissant du 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.

C. UN PROGRAMME AUX EFFECTIFS TRÈS LIMITÉS

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistre une forte augmentation de ses dépenses de personnel (titre 2) entre 2011 et 2012 : + **328,4 %** pour une enveloppe totale de 78 millions d'euros. Mais cette croissance provient des charges de personnel induites par l'organisation des élections (*cf. supra*) et ne résulte nullement d'une élévation du plafond d'emplois.

Arrêté comme en 2011 à 41 ETPT, ce plafond correspond **aux effectifs de la CNCCFP**, autorité administrative indépendante. Le reste des actions du présent programme sont conduites par des personnels rattachés aux programmes « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et « Administration territoriale ».

Les effectifs de la CNCCFP représentent une masse salariale de **2,6 millions d'euros**, tandis que 0,6 million d'euros sont dédiés au paiement des vacances dues aux rapporteurs et aux membres de la Commission.

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 : 4,96 euros** (prévision pour 2012) ;
- 2) Législatives : 3,85 euros (prévision pour 2012) ;
- 3) Régionales : 3,64 euros (réalisation 2010) ;
- 4) Cantonales : 3,57 euros (prévision actualisée pour 2011) ;
- 5) Municipales : 2,57 euros (réalisation 2008) ;
- 6) Européennes : 2,48 euros (réalisation 2009) ;
- 7) Sénatoriales : 0,13 euro (prévision actualisée pour 2011)¹.

L'administration ne dispose cependant 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**.

Pour 2012, deux observations méritent toutefois d'être soulignées.

En premier lieu, le coût par électeur de **l'élection présidentielle** est estimé à 4,96 euros, contre 4,60 euros lors de l'élection présidentielle de 2007. Un élément essentiel justifie cette augmentation : le marché postal pour les plis de moins de 50 grammes a été intégralement ouvert à la concurrence le 1^{er} janvier 2011, ce qui implique que l'intégralité de l'affranchissement de la propagande électorale est désormais soumise à la TVA.

En second lieu, le coût par électeur des **élections législatives** est estimé à 3,85 euros, contre 3,37 euros lors des élections législatives de 2007. Deux éléments expliquent cette hausse :

- l'ouverture à la concurrence du marché postal (*cf. supra*) ;
- le redécoupage des circonscriptions législatives, prévu par la loi n° 2010-165 du 23 février 2010 ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009, qui a notamment conduit à la création de **onze circonscriptions législatives à l'étranger**.

¹ 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 **651,7 millions d'euros, en hausse de 6,6 %**.

- Si les effectifs du programme progressent de 71 ETPT pour se fixer à 5 170 ETPT, cette augmentation résulte essentiellement de transferts d'emplois en provenance d'autres programmes. **A périmètre constant, les effectifs prévus pour 2012 baissent de 61 ETPT**.

- **Pour 2011, les dépenses liées au contentieux devraient atteindre 123 millions d'euros**. Votre rapporteure spéciale s'inquiète, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice en cours pour l'action n° 6 « *Conseil juridique et traitement du contentieux* » et, d'autre part, de la sous-évaluation de ce poste de dépense pour 2012 (82 millions d'euros, soit une baisse de 1,2 % par rapport à la dotation initiale pour 2011).

- S'agissant du contentieux concernant la gestion des cartes nationales d'identité (CNI) et des passeports par les communes, 509 requêtes étaient en cours au 1^{er} septembre 2011 pour un montant total de **138,2 millions d'euros** en demandes indemnitaires.

- Le délai moyen de publication des textes d'application des lois sera de **dix mois en prévision actualisée pour 2011**. La prévision pour 2012 apparaît très optimiste à votre rapporteure spéciale, puisqu'elle se situe à six mois.

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

A. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE D'AVANTAGE 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 ;
- la sécurisation et la continuité 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-major¹, **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.

45,8 % des crédits ventilés du présent programme sont répartis à l'intérieur de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », tandis que **le reste 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 », 41,8 % des crédits ventilés).

¹ Les crédits d'état-major ne sont pas ventilés, conformément aux recommandations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

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

A la suite des recommandations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)¹, **l'action n° 2 « Expertise, audit, prévision, études » est supprimée** et ses crédits, correspondant aux activités d'inspection et de prospective, sont désormais portés par les actions n° 1 « *Etat major* » (pour les crédits de fonctionnement de l'inspection générale de l'administration) et n° 5 « Affaires financières et immobilières » (pour les crédits d'études et de recherche) du programme. A périmètre constant, l'action « *Etat major* » enregistre toutefois une diminution de 4 % de ses moyens par rapport à 2011. Le PAP pour 2012 souligne que cette évolution « *traduit un effort de réduction d'autant plus important qu'il porte sur un périmètre ministériel aux compétences élargies (immigration, délégation à la sécurité routière)* ».

Avant ventilation, **l'action n° 4 « Pilotage des ressources humaines »** représente 34 % du total des crédits du programme.

¹ Rapport du CIAP d'avril 2011.

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

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme
1 - Etat major	62,5	9,5%	76,7	100,0%
3 - Système d'information et de communication	148,2	22,6%	0,0	0,0%
4 - Pilotage des ressources humaines	222,9	34,0%	0,0	0,0%
5 - Affaires financières et immobilières	140,0	21,4%	0,0	0,0%
6 - Conseil juridique et traitement du contentieux	82,0	12,5%	0,0	0,0%
Ensemble	655,6	100,0%	76,7	100,0%

- 578,9 millions d'euros *

*** Crédits ventilés vers :**

- Administration territoriale (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 207,3 millions d'euros ;
- Vie politique, culturelle et associative (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 57,4 millions d'euros ;
- Concours spécifiques et administration (Mission « Relations avec les collectivités territoriales ») : 8,4 millions d'euros ;
- Intervention des services opérationnels (Mission « Sécurité civile ») : 10,3 millions d'euros ;
- Coordination des moyens de secours (Mission « Sécurité civile ») : 0,7 million d'euros ;
- Conditions de vie outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 9,9 millions d'euros ;
- Emploi outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 21,6 millions d'euros ;
- Gendarmerie nationale (mission « Sécurité ») : 25,7 millions d'euros ;
- **Police nationale (Mission « Sécurité ») : 242,1 millions d'euros.**

Crédits en provenance de :

- Entretien des bâtiments de l'Etat (Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ») : 4,5 millions d'euros.

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012

B. LA HAUSSE DE 6,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)

Le présent programme comporte, hors fonds de concours¹, **632,6 millions d'euros en AE**, contre 699,6 millions d'euros en 2011, soit une baisse de 9,6 %.

Cette diminution trouve son origine dans **la minoration des AE prévue pour les dépenses de fonctionnement du programme**. Ces dépenses

¹ Les fonds de concours de ce programme sont estimés pour 2012, en AE comme en CP, à 3,8 millions d'euros (dont 2,9 millions d'euros au titre de l'action « Affaires financières et immobilières »).

correspondent à 278,4 millions d'euros en 2012, soit une chute de 77,5 millions d'euros par rapport à 2011. Plus précisément, l'action n° 5 « *Affaires financières et immobilières* » enregistre, à elle seule, une baisse de 80,7 millions d'euros de ses AE en crédits de fonctionnement (dont l'enveloppe totale s'élève à 95,8 millions d'euros). Cette baisse trouve essentiellement son origine dans une modification du calendrier des projets immobiliers du ministère¹.

Les CP du présent programme se montent, hors fonds de concours, à **651,7 millions d'euros**, contre 611,2 millions d'euros en 2011, soit une hausse de 6,6 %.

Cette **dynamique de l'enveloppe budgétaire** se décline selon les grands postes de dépenses : dépenses de personnel (335,8 millions d'euros, soit une progression de 2,1 %), dépenses de fonctionnement (297,5 millions d'euros, soit une hausse de 11,2 %) et dépenses d'investissement (18,4 millions d'euros, soit une augmentation sensible de 23,5 %).

A cet égard, il convient de rappeler que le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » fait l'objet, en 2012, de **mesures de transferts de crédits au titre de l'optimisation de la gestion de l'immobilier de l'administration centrale**. En particulier, le présent programme se voit confier la gestion des crédits destinés au nouveau siège de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) à Issy-les-Moulineaux.

Par ailleurs, comme en 2010², **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 PAP privilégie une structuration par nature de chantiers informatiques, si bien qu'il 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 (RAP et PAP) soient l'occasion de corriger cette lacune.

C. UNE AUGMENTATION EN TROMPE L'ŒIL DES EFFECTIFS

Le plafond d'emplois du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » **progressé de 71 ETPT** pour se fixer finalement à **5 170 ETPT** en 2012.

¹ Du fait de problème de sécurité (incendie, immeuble de grande hauteur...), il est prévu que les 1 600 agents situés sur l'immeuble « Nélaton » (Paris, 15^{ème} arrondissement) soient prochainement installés à l'immeuble « Lumière » (Paris, 12^{ème} arrondissement).

² Cf. Sénat, rapport spécial n° 111 (2010-2011) - tome III - annexe 2.

Pour autant, **cette augmentation ne doit pas être mal interprétée**. En effet, elle résulte de la récupération de 132 ETPT liée à l'impact de diverses mesures de transfert d'emplois, dont les principales sont :

- l'affectation au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » des personnels administratifs affectés dans les différents cabinets du ministère et portés jusqu'alors par le programme « Police nationale » de la mission « Sécurité » (+ 55 ETPT) ;

- l'intégration des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de gestion immobilière de la gendarmerie nationale (+ 75 ETPT) ;

- le rattachement de la division immobilière de la direction de la sécurité civile (DSC) à la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (+ 6 ETPT) ;

- le transfert d'une partie de la direction de la planification sur le programme « Intervention des services opérationnels » de la mission « Sécurité civile » (- 8 ETPT).

Toutefois, à périmètre constant, le plafond d'emplois du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » subit **une réduction de 61 ETPT**.

Dans ce cadre, il convient de rappeler que, depuis la loi de finances pour 2009, le présent programme porte les **personnels des cultes d'Alsace-Moselle**¹. Constant depuis plusieurs années, l'effectif de ces personnels représente 1 393 ETPT.

Votre rapporteure spéciale relève, à cet égard, que la réduction des effectifs qui caractérise la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour 2012 ne concerne pas les personnels des cultes d'Alsace-Moselle, dont le plafond d'emplois reste inchangé depuis le début de la mise en œuvre de la RGPP. La RGPP s'applique-t-elle donc à tous ?

D. LES FRAIS DE CONTENTIEUX, FACTEUR DE FRAGILITÉ DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU 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* » passe de 83 millions d'euros en 2011 à 82 millions d'euros en 2012 (- 1,2 %). Elle est principalement consacrée aux **frais de contentieux**

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

et aux réparations civiles¹ : 74,8 millions d'euros (en AE comme en CP) en 2012 contre 76 millions d'euros en 2011 (- 1,6 %).

En 2010, la dotation réservée en loi de finances initiale à l'action n° 6 s'élevait à 83 millions d'euros, mais 114,4 millions d'euros ont finalement été dépensés, soit un **taux de surconsommation de 137,8 %**.

Pour 2011, cette dépense contentieuse devrait atteindre la somme de **123 millions d'euros**, selon les informations communiquées à votre rapporteure spéciale par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. La même évolution devrait se confirmer les années suivantes avec une progression moyenne annuelle de 12 % correspondant à la moyenne enregistrée sur les années précédentes.

Votre rapporteure spéciale s'inquiète donc, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice 2011 pour l'action n° 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » et, d'autre part, de la sous-évaluation manifeste de ce poste de dépense pour 2012. Elle souligne que la traditionnelle sous-évaluation de ce poste ne doit plus avoir cours, et cela d'autant plus que sous l'empire de la LOLF les moyens alloués à cette action sont devenus limitatifs (et non plus évaluatifs comme auparavant).

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

Tout d'abord, **les refus de concours de la force publique** représentent une enveloppe évaluée à 60 millions d'euros pour 2011. La part des indemnités amiables est en nette progression, les préfetures ayant été incitées à privilégier ce moyen d'indemnisation qui a pour avantage d'éviter les contentieux devant le juge administratif et, donc, le paiement des frais irrépétibles et celui des intérêts. La suppression de la décote exigée jusqu'alors pour conclure des transactions amiables a permis d'en accroître le nombre.

Une hypothèse raisonnable serait donc de retenir un montant d'indemnisation voisin de **65 millions d'euros pour 2012** et de 70 millions d'euros pour 2013, ces montants correspondant au taux de progression moyen constaté depuis 2006.

En outre, les frais liés au **contentieux des étrangers** ont engendré des dépenses qui ressortaient déjà, au 1^{er} août 2011, à 8,9 millions d'euros. Compte tenu de l'accroissement massif de ce contentieux, cette dépense devrait atteindre environ 14,5 millions d'euros en fin d'exercice. Pour les années 2012 et 2013, l'augmentation de la dépense devrait se maintenir. Ainsi, une hausse de 12 % sur cette période de référence établirait la dépense à 17,9 millions d'euros pour 2012 et à 20,12 millions d'euros pour 2013.

¹ 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.

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 préfetures, 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 2012, à l'évolution de ce poste de dépense 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^{er} septembre 2011, on dénombre 421 communes requérantes (soit par la voie d'une réclamation préalable, soit en phase

contentieuse) et 509 requêtes¹, pour un montant total de **138,2 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.

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**² 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.

Cette dotation exceptionnelle correspond à **une indemnisation globale portant sur quatre années**. 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.

¹ Une même commune peut déposer plusieurs requêtes.

² 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).

Cette dotation exceptionnelle de 3 euros par titre étant versée par tiers sur trois exercices (2009, 2010 et 2011), **l'année 2011 représente la dernière tranche de versement** avec une enveloppe budgétaire de 32,5 millions d'euros réservée à cet effet.

Dans le prolongement de ce dossier, **votre rapporteure spéciale estime que la perspective du prochain passage à la CNIE doit être l'occasion d'une remise à plat du mécanisme de compensation financière du transfert aux communes de la charge du recueil des demandes ainsi que de la délivrance des CNI et des passeports biométriques.**

F. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN PROGRÈS

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.

A la suite des observations du CIAP¹, la structure des objectifs du présent programme a été modifiée en faveur d'une **simplification** de sa présentation. Ainsi, l'ancien objectif n° 2 « *Optimiser la fonction de formation* » a été supprimé et l'indicateur qui lui était associé « *Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste* » est devenu un sous-indicateur du nouvel objectif n° 2 « *Rendre la gestion efficiente* ». Le nombre d'indicateurs a de ce fait été ramené de cinq à quatre.

L'objectif n° 1 « *Optimiser la fonction juridique du ministère* » est mesuré par un indicateur portant sur le « délai moyen de publication des textes d'application des lois ». Ce délai était de onze mois en 2010 et sera de dix mois en prévision actualisée pour 2011. La prévision pour 2012 apparaît très optimiste à votre rapporteure spéciale puisqu'elle se situe à six mois.

L'objectif n° 2 « *Rendre la gestion efficiente* » trouve désormais sa traduction *via* trois indicateurs.

Le premier, « *Efficiences de la gestion des ressources humaines* », enregistre une **fluctuation du « taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste »**, qui passe de 79,2 % en 2010 à 72,5 % en prévision actualisée pour 2011 et à 75 % en prévision pour 2012. Toutefois, la mesure de ce taux demande à être fiabilisée, dans la mesure où il n'englobait

¹ Cf. rapport d'audit précité.

jusqu'alors que le secrétariat général du ministère et qu'il recouvre désormais un périmètre plus large¹.

Il ressort de l'indicateur portant sur l'« efficacité immobilière » une performance insatisfaisante dans le domaine du respect des délais. Ainsi, le taux de livraisons dans les délais prévus connaît une nette dégradation par rapport à 2010 : 52 % en prévision actualisée pour 2011 contre 62 % en 2010. La prévision pour 2012 se situe à 67 % et votre rapporteure spéciale sera attentive à sa réalisation.

La mesure de l'« efficacité informatique et bureautique » n'appelle, pour sa part, pas de commentaire particulier.

¹ *L'intégration de nouveaux personnels liée à la création d'une filière administrative unifiée augmente de manière conséquente le public à former dans le cadre des prises de poste.*

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 48 A

(Art. L. 52-11 et L. 52-11-1 du code électoral)

Diminution des remboursements par l'Etat des dépenses électorales

Commentaire : le présent article a pour objet de réduire les remboursements par l'Etat des dépenses électorales.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PLAFONNEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES

En application de l'article **L. 52-11 du code électoral**, les dépenses électorales exposées par chaque candidat (aux élections législatives ou cantonales) ou chaque liste de candidats (aux élections régionales ou municipales), ou pour leur compte, au cours de l'année précédant le premier jour du mois de l'élection, sont plafonnées.

Ce plafond **ne concerne toutefois pas les dépenses de propagande directement prises en charge par l'Etat.**

Le montant du plafond est déterminé **en fonction du nombre d'habitants de la circonscription d'élection**, conformément au tableau ci-dessous.

Le plafond par habitant des dépenses électorales

(en euros)

Population de la circonscription	Election des conseillers municipaux		Election des conseillers généraux	Election des conseillers régionaux
	Listes présentes au premier tour	Listes présentes au second tour		
N'excédant pas 15 000 habitants	1, 22	1, 68	0, 64	0, 53
De 15 001 à 30 000 habitants	1, 07	1, 52	0, 53	0, 53
De 30 001 à 60 000 habitants	0, 91	1, 22	0, 43	0, 53
De 60 001 à 100 000 habitants	0, 84	1, 14	0, 30	0, 53
De 100 001 à 150 000 habitants	0, 76	1, 07	-	0, 38
De 150 001 à 250 000 habitants	0, 69	0, 84	-	0, 30
Excédant 250 000 habitants	0, 53	0, 76	-	0, 23

Source : article L. 52-11 du code électoral

Le plafond des dépenses pour **l'élection des députés** est de 38 000 euros par candidat. Il est majoré de 0,15 euro par habitant de la circonscription.

Ces montants sont **actualisés tous les ans** par décret. Ils évoluent comme l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac.

B. LE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE PAR L'ÉTAT

En application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, les dépenses électorales des candidats aux élections évoquées *supra* « font l'objet d'un **remboursement forfaitaire de la part de l'Etat égal à 50 % de leur plafond de dépenses** ».

Ce remboursement **ne peut excéder** le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne.

Le remboursement forfaitaire n'est **pas versé** aux candidats qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin, qui ne se sont pas conformés aux prescriptions de l'article L. 52-11, qui n'ont pas déposé leur compte de campagne dans le délai prévu ou dont le compte de campagne est rejeté pour d'autres motifs ou qui n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale, s'ils sont astreints à cette obligation.

Dans les cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier **peut réduire le montant du remboursement forfaitaire** en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article, **adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec avis favorable de la commission des finances**, prévoit **un double frein au remboursement des dépenses électorales par l'Etat**.

D'une part, **il met un terme à l'actualisation du montant des plafonds de dépenses électorales** à partir de 2012 et tant que le déficit public des administrations publiques n'est pas devenu nul (au sens du règlement CE n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne).

D'autre part, **il abaisse le remboursement forfaitaire de la part de l'Etat à 47,5 %** du plafond de dépenses électorales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans une **période de crise de nos finances publiques**, le présent article vise à limiter les dépenses de l'Etat en matière de remboursement des dépenses électorales, ce qui ne paraît pas anormal.

Pour ce faire, il utilise **un double levier** : l'absence de revalorisation des plafonds de dépenses électorales tant que nos comptes publics ne seront pas revenus à l'équilibre et la minoration de la part de ces dépenses prise en charge par l'Etat (qui passe de 50 % à 47,5 %).

Ces dispositions ne paraissent pas à votre commission des finances de nature à entraver le bon fonctionnement démocratique de nos institutions.

S'agissant de **l'élection présidentielle**, la mise en œuvre de dispositions analogues nécessite de passer par une loi organique, ce sur quoi s'est engagée Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, en séance publique à l'Assemblée nationale¹.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ *Assemblée nationale, compte rendu intégral, séance du 14 novembre 2011.*

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **première délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré de 8,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de **0,5 million d'euros** en crédits de paiement les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », au titre de la contribution de cette mission à l'effort supplémentaire d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre, le 24 août 2011.

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

- une minoration de 7 millions d'euros du programme « Administration territoriale » ;

- une minoration de 1,5 million d'euros du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Elle consiste en une minoration de 0,5 million d'euros des crédits de paiement du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré de 14,1 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011 dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- 2,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Administration territoriale » ;

- 9,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » ;

- 2,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, de 287 700 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 57 000 euros du titre 6 de l'action n° 2 « Organisation des élections » du programme « Vie politique, culturelle et associative » ;

- une majoration de 29 500 euros du titre 6 de l'action n° 4 « Cultes » du programme « Vie politique, culturelle et associative » ;

- une majoration de 201 200 euros du titre 6 de l'action n° 5 « Vie associative et soutien » du programme « Vie politique, culturelle et associative ».

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications **aboutit à réduire, globalement, les crédits de paiement de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 14,3 millions d'euros.**

IV. ARTICLE RATTACHÉ ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a introduit l'article 48 A visant à **réduire les remboursements par l'Etat des dépenses électorales.**

Cet article additionnel est commenté ci-dessus, dans la rubrique « Examen de l'article rattaché ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 3 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, 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. – La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » s'appuiera, en 2012, sur une enveloppe de 2,739 milliards d'euros de crédits de paiement (hors fonds de concours), en progression de 11,8 % par rapport à 2011. Cette progression ne doit toutefois pas faire illusion : elle résulte surtout de transferts et de changements de périmètres ainsi que des crédits nécessaires à l'organisation du cycle électoral particulièrement chargé de l'année prochaine.

Hors compte d'affectation spéciale « Pensions », la mission enregistre un dépassement du plafond de crédits de paiement arrêté par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 : de 16 millions d'euros à périmètre constant et de 25 millions d'euros une fois intégrés les changements de périmètre et les transferts.

La déclinaison de la RGPP se poursuit - rationalisation du processus de délivrance des titres d'identité ; création du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV) ; recentrage du contrôle de légalité ; mutualisation des fonctions support – et se traduira par la disparition de 529 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), dont 475 concernent le seul programme « Administration territoriale », soit les préfetures, qui perdront 150 ETPT sur les permis de conduire, 179 ETPT sur le contrôle de légalité et 50 ETPT sur les cartes nationales d'identité et les passeports.

Je regrette, au vu de cette prochaine vague de suppressions d'emplois, que mes précédentes mises en garde n'aient pas été entendues. Une nouvelle fois, les emplois disparaissent avant que les gains de productivité ne soient confirmés dans les faits. Les précédents exercices ont pourtant démontré les dégâts causés par de telles décisions, en particulier pour les activités de guichet des préfetures - passeports et SIV. Au Sénat, les travaux de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia ont, par ailleurs, mis en évidence le risque d'insécurité juridique très lourd pesant sur les maires, lorsque le contrôle de légalité fait défaut.

Le risque, bien réel, est celui d'une dégradation sérieuse du niveau de qualité des services publics en préfeture.

Sur le programme « Administration territoriale » et de son opérateur l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), cheville ouvrière de tous les nouveaux programmes de titres d'identité sécurisés, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel visant à prélever 41,8 millions d'euros sur le budget

de l'Agence. Disposition qui semble fondée, au vu de l'importance du fond de roulement de l'ANTS, qui avoisine les 100 millions d'euros. Mais comment une structure dont la création ne remonte qu'à 2007 a-t-elle bien pu créer un fonds de roulement qui représente 48,7 % de son budget pour 2011 ? Là est la vraie question, et il y a lieu de s'inquiéter de la sincérité des comptes présentés à la représentation nationale : ni les projets annuels de performances, ni les rapports annuels de performances, ni les réponses aux questionnaires budgétaires adressés au ministère en application de la LOLF, ni les auditions du responsable du programme « Administration territoriale » n'ont, au cours des exercices précédents, permis de détecter cet accroissement très conséquent du fond de roulement.

Le cycle électoral induit une forte augmentation de l'enveloppe du programme « Vie politique, culturelle et associative », qui fait un bond de 131,6 % avec 428 millions d'euros de crédits de paiement. L'année 2012 sera, en effet, marquée par l'organisation des élections présidentielle et législatives, pour un coût prévisionnel évalué, respectivement, à 217,3 millions d'euros et 122,3 millions d'euros, soit un coût moyen par électeur de 4,96 euros et de 3,85 euros. L'élection sénatoriale, en regard, paraît extrêmement « bon marché » : 13 centimes d'euro par électeur...

M. Philippe Marini, président. – C'est aussi la seule qui n'exige pas un compte de campagne.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – J'ose espérer qu'il n'en fera pas augmenter le coût...

Les crédits de paiement du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » s'élèvent à 651,7 millions d'euros, en augmentation de 6,6 %. Si les effectifs de ce programme progressent de 71 ETPT pour se fixer à 5 170 ETPT, cela résulte essentiellement de transferts d'emplois en provenance d'autres programmes. A périmètre constant, les effectifs prévus pour 2012 baissent de 61 ETPT.

Pour 2011, les dépenses liées au contentieux devraient atteindre 123 millions d'euros. Comme chaque année, malheureusement, on peut s'inquiéter du respect de l'autorisation budgétaire accordée pour cette action et de la sous-évaluation de ce poste de dépense pour l'exercice à venir - 82 millions d'euros, soit une baisse de 1,2 % par rapport à la dotation initiale pour 2011.

S'agissant du contentieux de la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes, 509 requêtes étaient en cours, au 1^{er} septembre 2011, pour un montant total de 138,2 millions d'euros en demandes indemnitaires. Il serait bon de saisir l'occasion du prochain passage à la carte nationale d'identité électronique pour remettre à plat les relations entre l'Etat et les communes concernant la délivrance des titres d'identité.

En conclusion, et eu égard aux réserves que je viens de vous exprimer, je propose à la commission de rejeter les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

M. Philippe Marini, président. – Faut-il conclure de vos propos sur l'ANTS que vous souhaitez engager un contrôle ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Il faudrait du moins éclaircir la manière dont est abondé le fond de roulement, ce que n'ont pas permis nos recherches, pourtant assez fouillées. Et sur les motifs qui ont conduit à cet abondement. S'il s'agissait de constituer une provision, encore eût-il fallu le dire.

Nous avons travaillé avec l'Agence sur la mise en route pratique de la délivrance des titres : choix des communes, mise en place des stations, savoir-faire des employés. L'action du Sénat avait été bénéfique. Je regrette d'autant plus le manque de sincérité qui affleure ici.

M. Philippe Marini, président. – Cette question des réserves dormantes est, de fait, un effet pervers du système des opérateurs. Le débat sera l'occasion d'interroger le ministre.

M. Joël Bourdin. – Vous relevez, dans votre rapport, que le droit de timbre imposé aux demandeurs, dont le produit revient à l'ANTS, est supérieur au coût de revient du passeport biométrique. Pouvez-vous apporter quelques précisions ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Le ministère des finances nous avait indiqué que le prix du droit de timbre tenait aux frais de fabrication du passeport. La Cour des comptes, à laquelle nous avons demandé de mener une mission complémentaire, avait donné une évaluation divergente du juste coût... Le prix du timbre fiscal est très largement supérieur au coût de fabrication : les communes transfèrent les demandes aux préfetures, qui les renvoient à l'ANTS pour validation, laquelle transmet à l'Imprimerie nationale, qui fabrique, à la suite de quoi le passeport est renvoyé aux communes qui le délivrent sur vérification d'empreintes. Je rappelle que je m'étais interrogée sur la question de la conservation des empreintes, et que le Conseil d'État a jugé, il y a quelques jours, qu'il n'était pas concevable de conserver huit empreintes quand seules deux sont nécessaires.

M. Vincent Delahaye. – Je m'interroge sur le coût respectif de la présidentielle et des législatives : 217 millions d'euros d'un côté, 122 millions d'euros de l'autre ; pourquoi un tel écart ? Même chose pour le remboursement des frais d'impression de la propagande : 43 millions d'euros d'un côté, 12 millions d'euros de l'autre. J'observe, de surcroît, que notre système est assez généreux. Le moment ne serait-il pas bien choisi de proposer quelques économies ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Les hypothèses ayant conduit à ces estimations sont fondées sur le déroulement des précédentes élections.

M. Vincent Delahaye. – Mais l'électorat, la superficie sont les mêmes dans le cas des législatives et de la présidentielle : comment expliquer la différence ? Même chose pour les frais de propagande : ce sont les affiches officielles des candidats qui sont, dans l'un et l'autre cas, remboursées.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Nous pourrions y travailler. Ce serait l'occasion d'évaluer la manière dont sont prises en compte les dépenses.

M. Philippe Marini, président. – Sur une prévision de combien de candidats le calcul est-il établi ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Ce sont les hypothèses du scénario de 2007 qui ont été reprises.

M. Jean Germain. – J'observe que la retenue pour non respect des règles de la parité s'élève, pour l'UMP, à 4,13 millions d'euros.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Vous évoquez là un sujet douloureux pour la présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes que j'ai longtemps été. La femme auvergnate qui est en moi m'avait poussée à me pencher sur ces chiffres, et je n'avais depuis cessé d'attirer l'attention sur le fait que les partis sanctionnés ne semblaient nullement gênés par le manque à gagner.

M. François Marc. – Votre rapport est explicite sur la dégradation de la situation dans les préfetures, touchées dans leurs fonctions comme dans leurs services. Les moyens manquent à tel point pour assurer le contrôle de légalité que bien des actes passent au travers des mailles.

A constater que 32 partis et groupements bénéficient de l'aide publique, 22 pour la seconde fraction, on est en droit de se poser des questions sur le soutien apporté aux micropartis, difficiles à identifier. L'opinion publique s'interroge sur les modalités et la justification de ces aides, assorties, qui plus est, d'avantages fiscaux qui avaient fait tiquer la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Disposez-vous d'éléments d'information complémentaires sur ce dispositif, et envisagez-vous d'approfondir vos réflexions ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – La liste des formations concernées est publiée en décembre de chaque année. Figure donc dans mon rapport celle de 2010. J'y ai fait des découvertes. J'avoue que j'ignorais tout d'une formation comme Le Trèfle...

Il sera bon, en effet, de nous y pencher de plus près, car il serait dommageable de voir fleurir trop d'élucubrations autour d'une vie politique qui souffre déjà du discrédit qui s'attache aux élus, accusés de tous les maux.

Vous m'interrogez, enfin, sur le contrôle de légalité. Je dénonce pour la deuxième fois les suppressions de postes. Tous les préfets disent qu'ils sont « à l'os ». Une pause eût été bienvenue. Un contrôle de légalité qui laisse à désirer, c'est l'insécurité juridique pour les élus.

M. Philippe Marini, président. – Nous connaissons tous les services préfectoraux de nos départements. Au regard de la qualité des cadres de jadis, beaucoup plus polyvalents, on a le sentiment que, même à effectifs identiques, les

services ont perdu en mémoire, en expertise, en capacité de négociation. Partagez-vous cette analyse ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – L'un et l'autre problème se posent. Quand on voit à quoi se réduit le nombre de cadres de catégorie A dans les sous-préfectures – parfois à rien – on ne peut s'étonner que les missions de conseil en souffrent.

La question se pose de l'organisation administrative. Si les capacités comptent, le nombre compte aussi. D'autant que seuls 20 % des actes sont dématérialisés. Il faut une présence sur place, et je comprends mal que tant de sous-préfets s'en aillent chaque matin travailler à la préfecture, pour ne revenir que le soir.

En ce qui concerne le contrôle de légalité, je m'interroge : qui donne les consignes ? Est-ce le ministère ? Est-ce le préfet ? Le fait est qu'à part les marchés publics importants et les actes d'urbanisme, beaucoup d'actes passent au travers.

M. François Patriat. – Vous avez dit le sentiment d'abandon qui prévaut là où la RGPP est passée. Le rapport de Legge avait déjà donné l'occasion de souligner la contradiction entre l'affirmation du bien-fondé de la réforme et les difficultés que suscite sa mise en œuvre. Compte tenu de l'état des effectifs, quelles missions pourraient être, selon vous, abandonnées et lesquelles pourraient être transférées sans dommage aux collectivités ?

M. Richard Yung. – Le réseau consulaire, qui délivre 250 000 à 300 000 passeports biométriques par an, connaît les difficultés qui ont été évoquées. La charge est d'autant plus lourde que se pose la question du transfert des documents. Quant au contrôle de légalité, s'il ne pose pas encore de difficultés, nous avons atteint la limite.

Nous avons abordé la question des micropartis lors des débats sur le projet de loi relatif à la transparence financière ; on sait pertinemment qu'une quarantaine de formations ne sont pas autre chose que des rabatteuses créées au profit de telle ou telle personnalité. Le Sénat ferait bien de travailler à mettre fin à ces errements qui n'honorent pas la démocratie.

M. Yannick Botrel. – Les maires se plaignent de l'insuffisance de la contrepartie financière attachée à la délivrance des titres d'identité. Avez-vous été saisie de telles réclamations ?

M. Philippe Marini, président. – J'observe que Mme André ne nous a pas parlé, cette année, des photographes.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Le Conseil d'État a jugé que, dès lors que les photographies sont destinées à un usage précis, elles pouvaient être faites dans les mairies. Dont acte.

Quelles missions pourraient être reprises par les collectivités, me demande M. Patriat. Pour les cartes grises, on a vu que la création d'un réseau de garagistes agréés n'a pas été sans poser quelques difficultés. On a parlé d'élargir

le dispositif aux véhicules d'occasion, mais il faut savoir que les garagistes font payer, jusqu'à 150 euros. Et puis, le ministère a dû, pour prévenir le trafic de véhicules, embaucher des contrôleurs pour vérifier les bonnes pratiques. Comme quoi il ne serait peut-être pas mauvais, en effet, que l'État reprenne langue avec les collectivités, mais en confiance, sans se poser en donneur d'ordres et prétendre les ravalier au rang d'exécutantes.

La contrepartie financière à la délivrance de titres, monsieur Botrel ? Nous avons obtenu le forfait de 5 000 euros, mais le problème tient beaucoup au fait que certaines mairies font énormément de titres, d'autres très peu. Et il est vrai que les maires des grandes communes centres ont sans nul doute eu la main un peu forcée. Le premier contentieux est venu de l'absence de dédommagement. Quand viendra la carte d'identité électronique, par définition en plus grand nombre que les passeports, il y aura surcharge. Pour l'heure, en tout état de cause, le ministère n'est pas prêt. Sans compter que l'on peut s'interroger sur la pertinence du biométrique pour un document qui n'est pas fait pour le voyage international, comme sur le problème de la puce commerciale, sur laquelle la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) se pose des questions. D'où l'intérêt de notre présence en séance cet après-midi pour le débat sur la carte d'identité électronique.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Elle a, par ailleurs, décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 48 A (nouveau).