

MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial

	<u>Pages</u>
I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007	3
A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » EN MODE LOLF	3
B. UNE LÉGÈRE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS (101,2 %) TRADUISANT LA DIFFICULTÉ DE PRÉVOIR LA DÉPENSE EN ANNÉE ÉLECTORALE.....	4
1. 2.543,9 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ont été consommés.....	4
2. Le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistre un taux de consommation des CP autorisés par la LFI de 117,6 %.....	4
3. Une prévision de dépense électorale inférieure aux 223,6 millions d'euros de dépense effective en fonctionnement	5
4. Le coût de l'élection présidentielle en 2007 : 167,8 millions d'euros.....	6
5. Le coût des élections législatives en 2007 : 77,6 millions d'euros.....	6
6. Une enveloppe de 6,8 millions d'euros pour couvrir les dépenses communes et le coût des élections partielles.....	7
C. LES FRAIS DE CONTENTIEUX CONTINUENT D'ÊTRE MAÎTRISÉS	7
D. UN RECOURS LIMITÉ À LA FONGIBILITÉ : 6 MILLIONS D'EUROS SUR LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE ».....	8
II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION	9
A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » : UN NIVEAU DE PERFORMANCE MAINTENU	9
B. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » : UNE BONNE MAÎTRISE DES COÛTS UNITAIRES DES SCRUTINS.....	10
C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » : LE SOUCI DU RESPECT DES DÉLAIS.....	11

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » constitue l'une des **innovations résultant de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

Cette mission est composée de **trois programmes** : le programme 108 « Administration territoriale », le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » et le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

La loi de finances initiale (LFI) pour 2007 dotait la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 2.746 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de **2.514,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Au sein de cette mission, **le programme 108 « Administration territoriale » occupait une place prépondérante**, absorbant 65 % des CP. Les programmes « Vie politique, culturelle et associative » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » représentaient, respectivement, 15 % et 20 % des CP de la mission.

L'année 2007 correspondait pour la présente mission à un exercice particulier avec **la charge de l'organisation de l'élection présidentielle puis, quelques semaines plus tard, des élections législatives**.

Votre rapporteur spécial examinera, tout d'abord, les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2007 des crédits se rapportant à la présente mission. Il rendra compte, ensuite, de l'évolution de la performance de chacun des programmes.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT » EN MODE LOLF

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » recouvre les trois programmes suivants :

- le programme « Administration territoriale » (108) renvoie aux moyens alloués à l'ensemble des **préfectures** et des sous-préfectures ;

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

- le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (216) a pour objet les **moyens logistiques** de plusieurs missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Le secrétaire général du ministère est le responsable de ces programmes.

B. UNE LÉGÈRE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS (101,2 %) TRADUISANT LA DIFFICULTÉ DE PRÉVOIR LA DÉPENSE EN ANNÉE ÉLECTORALE

1. 2.543,9 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ont été consommés

Les **crédits de paiement** ouverts en LFI pour 2007 s'élevaient à 2.514,9 millions d'euros.

Le montant des crédits consommés sur l'exercice 2007, soit 2.543,9 millions d'euros, porte le **taux de consommation des crédits à un niveau de 101,2 %** sur l'ensemble de la présente mission.

En 2007, la mission « Administration générale de l'Etat » a donc renoué, après un exercice 2006 très satisfaisant à cet égard (le taux de consommation des crédits s'étant arrêté à 98,6 %), avec un dépassement de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement : en 2005 le taux de consommation avait déjà atteint 101,4 % du fait notamment de la dynamique des frais de contentieux et de réparation civile¹.

2. Le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistre un taux de consommation des CP autorisés par la LFI de 117,6 %

L'exercice 2007 se caractérise par une certaine **disparité entre les programmes** de la présente mission au regard de la consommation des CP ouverts en LFI.

Le taux de consommation de ces crédits est de 98,6 % pour le programme « Administration territoriale » (1.610,6 millions d'euros de CP consommés) et de 97 % pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (486,9 millions d'euros de CP consommés). En revanche, le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistre un dépassement de l'enveloppe allouée en LFI avec un **taux de consommation de 117,7 %** (446,3 millions d'euros de CP consommés).

¹ Sénat, rapport sur le projet de loi de règlement pour 2005, n° 418, tome II (2005-2006).

Le taux de consommation global pour la présente mission de 101,2 % s'explique ainsi par le niveau de consommation des crédits ouverts en LFI sur le programme « Vie politique, culturelle et associative ». Ce résultat tient à la difficulté de prévoir la dépense électorale, ainsi que le développe votre rapporteur spécial ci-dessous.

3. Une prévision de dépense électorale inférieure aux 223,6 millions d'euros de dépense effective en fonctionnement

En LFI pour 2007, la dépense électorale était budgétée en fonctionnement (titre 3) à hauteur de 172,8 millions d'euros en CP. Au final, la dépense effective s'est élevée à 223,6 millions d'euros. **L'écart constaté entre la prévision et la réalisation en CP se chiffre donc à 50,8 millions d'euros.**

Les CP ouverts en LFI pour 2007 avaient été budgétés selon les **hypothèses** suivantes :

- 15 candidats pour l'élection du président de la République ;
- 7.500 candidats pour les élections législatives ;
- une stabilité des prix des dépenses postales.

Trois facteurs d'écarts par rapport à ces prévisions ont été constatés dès le début de la gestion 2007.

Tout d'abord, **le nombre d'électeurs**, connu en mars 2007, a **crû de 4,2 %** en un an, soit deux fois plus que lors des périodes électorales précédentes. Signe d'une démocratie vivante et attractive dont il convient naturellement de se féliciter, cette augmentation très significative a toutefois engendré une augmentation non négligeable des coûts variables liée aux opérations électorales.

En outre, **le nombre de votes par procuration** a, lui aussi, progressé de manière importante. Le nombre de volets de procuration envoyés s'est révélé plus de deux fois supérieur à celui de 2002, entraînant des dépenses d'affranchissement non prévues.

Enfin, les résultats du **marché concernant l'acheminement de la propagande électorale** se sont révélés décevants. Faute de réelle concurrence, l'appel d'offres s'est en effet soldé par un montant des tarifs double de celui qui était attendu.

Un décret d'avance, publié le 25 octobre 2007, d'un montant de 51,8 millions d'euros, ainsi qu'**un décret de virement** en provenance du programme « Administration territoriale », ont permis d'assurer la prise en charge de l'ensemble des dépenses hors dépenses de personnel (titre 2) relatives à l'organisation des scrutins de 2007.

Ainsi, les dépenses 2007 relatives à l'organisation des élections présidentielle et législatives se sont élevées, en fonctionnement, à un total de **233,2 millions d'euros en AE et 223,6 millions d'euros en CP.**

4. Le coût de l'élection présidentielle en 2007 : 167,8 millions d'euros

La dépense totale afférente en 2007 à **l'élection du président de la République s'est montée à 167,8 millions d'euros de CP** et se décompose comme suit :

- remboursements forfaitaires des dépenses de campagne : **44 millions d'euros ;**
- remboursements des frais de propagande : **42,2 millions d'euros ;**
- bulletins de vote : 4,9 millions d'euros ;
- mise sous pli de la propagande (externalisée) : 10,3 millions d'euros ;
- dépenses postales : **47,8 millions d'euros ;**
- dépenses diverses de fonctionnement : 3,9 millions d'euros ;
- transferts de crédits aux collectivités territoriales pour compenser les frais d'assemblée électorale ainsi que l'achat d'urnes ou de machines à voter : 14,4 millions d'euros ;
- campagne nationale d'information radio sur le vote par procuration et sur l'incitation au vote lors de l'élection présidentielle : 0,3 million d'euros.

En outre, 3,5 millions d'euros ont été transférés au ministère des affaires étrangères et européennes pour la prise en charge des centres de vote à l'étranger.

Les frais de campagne audiovisuels (2,1 millions d'euros) seront, quant à eux, réglés sur la gestion 2008 en raison de la transmission tardive de la facture.

5. Le coût des élections législatives en 2007 : 77,6 millions d'euros

La dépense totale afférente en 2007 aux élections législatives s'est élevée à **77,6 millions d'euros de CP**, dont :

- remboursements forfaitaires des dépenses de campagne : 4,7 millions d'euros ;
- remboursements des frais de propagande : **14,5 millions d'euros ;**
- mise sous pli de la propagande (externalisée) : 8,2 millions d'euros ;
- dépenses postales : **34 millions d'euros ;**

- dépenses diverses de fonctionnement : 2,6 millions d'euros ;
- transferts de crédits aux collectivités territoriales pour compenser les frais d'assemblée électorale ainsi que l'achat d'urnes ou de machines à voter : 13,6 millions d'euros.

Il convient, en outre, de préciser que **les remboursements forfaitaires des dépenses de campagne (44 millions d'euros) interviendront en 2008**, ainsi que le règlement des frais de campagne radiotélévisée (1,7 million d'euros).

6. Une enveloppe de 6,8 millions d'euros pour couvrir les dépenses communes et le coût des élections partielles

Outre les dépenses directement rattachables aux opérations nécessitées par les élections présidentielle et législatives, **un solde de 5 millions d'euros de CP a été consommé au titre de dépenses communes** à ces élections : systèmes d'information pour les élections et matériel électoral notamment.

Par ailleurs, l'organisation de diverses élections partielles a mobilisé une enveloppe à hauteur de **1,8 million d'euros de CP** (dont 0,2 million d'euros en dépenses d'intervention aux collectivités territoriales pour compenser les frais d'assemblée électorale ainsi que l'achat d'urnes ou de machines à voter).

C. LES FRAIS DE CONTENTIEUX CONTINUENT D'ÊTRE MAÎTRISÉS

Devenus limitatifs à compter du 1^{er} janvier 2006 sous l'empire de la LOLF, les crédits de contentieux et de protection juridique des fonctionnaires avaient été budgétés, en LFI pour 2007, à hauteur de 82,3 millions d'euros, contre une consommation en 2006 de 87,7 millions d'euros.

Ces **crédits de contentieux**, gérés par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, ont longtemps souffert **d'une sous-évaluation traditionnelle** et pouvaient ainsi constituer une source de fragilisation du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Comme l'avait certes souligné la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005, le respect des prévisions budgétaires est d'autant plus difficile à assurer, en la matière, que **90 % de ces dépenses sont déconcentrées**, comme par exemple l'indemnisation des bailleurs lorsque la force publique refuse son concours pour expulser des locataires.

Toutefois, face à la judiciarisation croissante de la société et à la dynamique du contentieux qui en résulte inévitablement, **votre rapporteur spécial avait estimé nécessaire une meilleure maîtrise de ces dépenses**,

notamment par une plus grande anticipation et une appréciation plus fine des besoins et des coûts d'instruction des dossiers¹.

Au total, sur l'exercice 2007, la dépense afférente à ces frais s'est finalement élevée à **80,3 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits accordés en LFI de 97,6 %**.

Votre rapporteur spécial tient à saluer les efforts engagés par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en vue d'une meilleure maîtrise de ce poste de dépense.

En particulier, s'agissant des **refus de concours de la force publique** (poste le plus important en termes d'indemnités) la stabilisation des dépenses se poursuit : 31 millions d'euros en 2007 contre 40,7 millions d'euros en 2006. Elle est la conséquence de la politique de maîtrise de la dépense mise en place en 2006, consistant à limiter le recours aux transactions amiables aux seuls dossiers générant des décotes significatives. Pour autant, votre rapporteur spécial souligne que cette stabilisation ne doit pas masquer le risque de report de la charge qui pourrait intervenir sur les exercices à venir, du fait de cette nouvelle approche de la question.

L'évolution des **autres dépenses de contentieux** a été, pour sa part, fonction du nombre de contentieux jugés mais aussi de l'évolution de la jurisprudence ou de l'apparition de nouveaux domaines de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat (contentieux indemnitaire concernant la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes, notamment).

D. UN RECOURS LIMITÉ À LA FONGIBILITÉ : 6 MILLIONS D'EUROS SUR LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

A la différence des autres administrations, les gestionnaires du programme « Administration territoriale » avaient pu s'acclimater à « l'outil » fongibilité des crédits, grâce à **l'expérimentation de la globalisation des crédits des préfectures en 2004 et 2005**.

Toutefois, alors qu'en 2006 le montant transféré au titre de la fongibilité au niveau du programme s'était élevé à 20,3 millions d'euros, l'année 2007 a été marquée par **une limitation, imposée par le ministre du budget** afin de prévenir tout risque de tension sur les crédits de rémunération, **du montant des crédits de personnel (titre 2) pouvant faire l'objet d'une fongibilité**. Ainsi, le programme « Administration territoriale » ne s'est vu accordé qu'une autorisation à hauteur de 7 millions d'euros.

En outre, la mise en œuvre effective de ces mouvements de fongibilité a été marquée par l'annonce simultanée des mesures en faveur du pouvoir d'achat (rachat de journées RTT, indemnité de sommet de grade...). Ces mesures, dont la mise en œuvre a été jugée prioritaire sur la paye de

¹ Voir notamment Sénat, rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, n° 91, tome III (2007-2008).

décembre 2007, ont réduit en partie les mouvements de fongibilité prévus. Ainsi, la fongibilité réellement réalisée a été de **6 millions d'euros**.

Le tableau ci-dessous décrit les mesures financées par ce transfert de crédits de personnel (titre 2) vers d'autres dépenses.

La fongibilité au sein du programme « Administration territoriale »

Utilisation de la fongibilité	
Travaux immobiliers	47%
Achat et renouvellement de matériel informatique	14%
Achat et renouvellement du parc automobile	13%
Achat et renouvellement de mobilier	7%
Prestation de formation	1%
Autres (fonctionnement courant)	18%

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

La fongibilité n'a, sur les deux autres programmes de la présente mission, pas été mise en œuvre en 2007.

II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION

A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » : UN NIVEAU DE PERFORMANCE MAINTENU

Le programme « Administration territoriale » maintient en 2007 **un niveau de performance satisfaisant**, soit en égalant ses résultats de l'exercice 2006, soit en les améliorant.

Le taux de plans de prévention des risques naturels approuvés progresse ainsi de 7 points entre 2006 et 2007 (59 % en 2006 contre 66 % en 2007). Ce résultat est d'autant plus appréciable qu'il mesure la capacité de l'administration territoriale à faire adhérer à la démarche les élus locaux et à mobiliser les crédits d'intervention (nécessaires à la réalisation des études de risques) gérés sur les programmes du ministère de l'équipement et du ministère de l'écologie et du développement durable.

D'une manière générale, les délais de délivrance des cartes grises témoignent également d'une amélioration de la performance des préfetures. En effet, à l'exception des préfetures des départements les moins peuplés¹ qui réalisent une performance moins bonne qu'en 2006, les autres préfetures dépassent toutes leurs résultats obtenus lors du précédent exercice. Au total, **le délai moyen de délivrance d'une carte grise au guichet est de 24 minutes au plan national**. Il varie toutefois nettement en fonction de la

¹ Le RAP distingue les préfetures selon quatre strates en fonction de la population de leurs départements.

strate de préfecture : 15 minutes pour la strate regroupant les départements les moins peuplés mais 36 minutes pour la strate correspondant aux départements les plus peuplés.

Par ailleurs, la modernisation du contrôle de légalité poursuit son cours avec le déploiement du programme ACTES qui vise à permettre aux collectivités territoriales de transmettre par voie électronique au représentant de l'Etat les actes soumis à son contrôle de légalité. En 2007, **137.808 actes ont ainsi été transmis électroniquement, soit 2,36 % des actes au total** (contre 0,58 % en 2006).

Enfin, malgré une hausse des tarifs de la poste, **le coût des affranchissements a pu être stabilisé à 0,24 euro par habitant** grâce notamment à une politique de diminution des envois en recommandé.

B. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » : UNE BONNE MAÎTRISE DES COÛTS UNITAIRES DES SCRUTINS

En **une année électorale** comme l'était 2007, l'analyse de la performance en matière de coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales est particulièrement intéressante.

A cet égard, votre rapporteur spécial se félicite de **la bonne maîtrise du coût unitaire des scrutins**. Ainsi, ce coût s'élève à **4,60 euros pour l'élection présidentielle** et à **3,37 euros pour l'élection législative**. Il convient de souligner que de tels résultats sont inférieurs aux prévisions contenues dans le PAP pour 2007, puisque celui-ci fixait comme cibles respectives 5,50 euros et 3,81 euros.

Ces performances ne sont qu'en apparence contradictoires avec le dépassement des prévisions en termes de consommation des crédits pour les opérations électorales en 2007, que votre rapporteur spécial commente dans la partie I.B. de ce rapport. En effet, il convient de rappeler que **le calcul du coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales est, par construction, largement dépendant du nombre d'électeurs inscrits sur ces listes**. Or, en 2006, nombre de nouveaux électeurs se sont inscrits sur les listes électorales, pour le plus grand bien du jeu démocratique.

Au-delà de ce volet électoral, la performance d'ensemble du présent programme est satisfaisante. Ainsi, par exemple, seuls **22 jours ont séparé la publication de la LFI pour 2007 de l'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique aux partis politiques**. Ce délai est inférieur à celui enregistré en 2006 (26 jours) et à la cible arrêtée par le PAP pour 2007 (25 jours).

C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » : LE SOUCI DU RESPECT DES DÉLAIS

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » présente la particularité de mesurer la performance en matière de respect des échéances de livraison pour des chantiers lourds intéressant le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, tant en matière informatique que dans le domaine immobilier.

Dans cette perspective, **vo**tre rapporteur spécial se félicite que les **délais de livraison des études et des applications relatives aux systèmes d'information et de communication aient été respectés en 2007 à hauteur de 70 %**. Cet indicateur se situe ainsi au niveau prévu par le PAP pour 2007 et améliore de 11 points le résultat obtenu en 2006.

De même, **en matière de gestion immobilière, le taux de livraison dans les délais prévus a atteint en 2007 un niveau de 71 %**. Même si cette performance demeure en-deçà de la prévision arrêtée par le PAP pour 2007 (75 %), elle progresse de deux points par rapport à la réalisation en 2006.

Toutefois, **vo**tre rapporteur spécial regrette que le volet « **Formation** » de la politique de gestion des ressources humaines du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales ne connaisse qu'une faible amélioration au regard de la situation constatée en 2006. En effet, le taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste se situe à seulement 72 % fin 2007 (contre 71,5 % en 2006), tandis que la prévision du PAP pour 2007 fixait l'objectif à 80 %. Votre rapporteur spécial sera attentif à l'évolution de cet indicateur au cours du prochain exercice budgétaire.