

N° 96

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ADMINISTRATION GÉNÉRALE
ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Par M. José BALARELLO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 2 (2007-2008))

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » : LA MISE EN ŒUVRE DE NOMBREUSES RÉFORMES TENDANT À MODERNISER L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE	12
A. UN NOUVEAU PROGRAMME ET LA MODIFICATION NOTABLE DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	12
B. UN BUDGET PERMETTANT AUX PRÉFECTURES DE JOUER LEUR RÔLE PIVOT DANS L'EXERCICE DES POLITIQUES NATIONALES	14
1. <i>Un pilotage territorial des préfetures amélioré mais perfectible</i>	14
a) Le renforcement de l'autorité interministérielle des préfets	14
b) La rationalisation de l'organisation de l'administration préfectorale	16
c) L'amélioration de la gestion des crédits	17
d) La limitation des effectifs et l'amélioration de la gestion des ressources humaines	19
2. <i>L'activité toujours essentielle des préfetures dans la délivrance des titres et la garantie de l'identité</i>	20
a) La délivrance des titres, une activité qui croît fortement.....	20
b) L'installation de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	22
c) La mise en place du SIV	26
3. <i>L'adaptation continue du contrôle de légalité</i>	28
II. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	31
A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA VIE POLITIQUE EN PHASE AVEC LE CYCLE ÉLECTORAL.....	31
1. <i>La préparation des élections cantonales, municipales et sénatoriales</i>	31
a) Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2008	31
b) Les réflexions en cours pour améliorer le déroulement des scrutins.....	32
2. <i>Le financement public des partis politiques</i>	35
3. <i>La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)</i>	38
B. LA VIE CULTUELLE.....	41
1. <i>Les crédits de l'action « cultes » en léger repli</i>	41
2. <i>La réflexion sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics</i>	42
C. LA SIMPLIFICATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA VIE ASSOCIATIVE	44
1. <i>Les crédits de l'action « vie associative et soutien »</i>	44
2. <i>Un objectif de performance : le délai de traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique</i>	47
III. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	48
1. <i>La réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs</i>	48
2. <i>Une politique de gestion immobilière dynamique</i>	49
a) L'évolution des biens immobiliers relevant de l'administration centrale.....	50
b) L'évolution des biens immobiliers relevant de l'administration territoriale	51
3. <i>L'augmentation des activités contentieuses du ministère de l'intérieur</i>	51

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, le 20 novembre 2007, la commission des Lois, réunie le mercredi 28 novembre 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. José Balarello, les crédits du projet de loi de finances pour 2008 consacrés à la mission « **Administration générale et territoriale de l'État** » (AGTE).

Il s'est félicité que le gouvernement ait redéfini l'objectif n° 5 du programme « Administration territoriale » pour faire explicitement apparaître la mission de pilotage territorial des politiques gouvernementales et de coordination interministérielle qui revient au préfet, comme il en avait émis le souhait dans ses précédents avis.

Il a indiqué que le programme « Administration territoriale » regroupait 60 % des crédits de la mission et a salué les efforts pour renforcer la rationalisation du fonctionnement des préfetures.

Il a souligné que 38,5 % des crédits du programme « Administration territoriale » visaient à financer l'activité des préfetures en matière de délivrance de titres en constatant que les délais de délivrance étaient au cœur des préoccupations et que l'activité de l'agence nationale des titres sécurisés allait prochainement débiter son activité.

Expliquant que l'organisation **des élections cantonales, municipales et sénatoriales prévues en 2008** allait absorber un peu moins de 62 % des crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative », il a mis en avant le besoin de **construction d'édifices du culte**, exprimé en particulier par les religions nouvellement implantées sur le territoire et qui ne disposent donc d'aucun patrimoine culturel. Après avoir rappelé l'importance du tissu associatif dans la création de lien social entre nos concitoyens, il a salué l'avancement du projet Waldec qui vise à **simplifier** le fonctionnement des associations et à **mieux mesurer** la grande diversité du monde associatif.

S'agissant du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », il a insisté sur la nécessité pour le ministère de l'intérieur de rationaliser et professionnaliser sa gestion immobilière.

La commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 2008 consacrés à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner le projet de loi de finances pour 2008. Pour la troisième année, votre commission se saisit pour avis des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE) qui rassemble les préfetures, l'action du ministère de l'intérieur dans certains domaines d'exercice de la citoyenneté (élections, cultes, associations) et les fonctions de pilotage et de soutien de l'ensemble des politiques conduites par ce ministère.

Dotée de 2,656 milliards d'euros en crédits de paiement au sein du projet de loi de finances pour 2008 (soit une **hausse de 3 %** par rapport à 2007), la mission AGTE rassemble en outre 35.727 emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé (ETPT). **64,5 % des crédits de paiement sont absorbés par des dépenses de personnel.**

En prenant en considération les ouvertures et les annulations de crédits, 172,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et 42,56 millions d'euros en crédits de paiement n'ont pas été consommés en 2006. Le taux de consommation des crédits a donc été de 92,9 % en autorisations d'engagement et de 98,1 % en crédits de paiement.

Les activités retracées par cette mission sont réparties au sein de quatre programmes : « Administration territoriale » (1,65 milliard d'euros en crédits de paiement pour 2008, soit un peu plus de 62 % du budget de la mission), « Administration territoriale : expérimentations Chorus » (105,3 millions d'euros, soit 3,9 % du budget de la mission), « Vie politique, culturelle et associative » (361,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit 13,6 % du budget de la mission) et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (532,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit 20 % du budget de la mission).

Le ministère de l'intérieur poursuit, au sein de la mission AGTE, quatre objectifs principaux : le renforcement de la fiabilité des titres délivrés, l'amélioration du service rendu aux usagers par les préfetures (et désormais, par les services des hauts-commissaires outre-mer), la maîtrise du coût des élections et l'optimisation de la gestion du ministère.

Par ailleurs, les outils de mesure de la performance ont été considérablement affinés, grâce à un recentrage des indicateurs dont le nombre a été réduit. Cet effort permet d'aboutir au renseignement exhaustif des indicateurs de performance de la mission.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la qualité des informations fournies par le projet annuel de performance et notamment au sein de la présentation stratégique des programmes.

En 2008, la création d'un nouveau programme « Administration territoriale - expérimentations CHORUS » permet à la mission AGTE de constituer un support pour l'adaptation des règles budgétaires : dans ce programme seront gérées les dépenses des deux régions choisies pour l'expérimentation du nouvel outil de gestion budgétaire et comptable CHORUS (Haute-Normandie et Pays-de-Loire). A ce titre, 105,4 millions d'euros sont inscrits au titre de ce programme (soit 4 % des crédits de la mission). En pratique, il constitue un programme « miroir » du programme « Administration territoriale » qui a vocation à disparaître lorsque CHORUS sera généralisé.

Toutefois, comme le rappelle dans son rapport notre collègue Henri de Raincourt, rapporteur spécial de la commission des finances, *« tenant compte de la complexité du projet, du calendrier d'origine tendu et de la nécessité d'approfondir le travail en amont de l'implantation du logiciel support SAP au sein des préfetures retenues, le Comité d'orientation stratégique (COS) a décidé de repousser le démarrage de l'expérimentation au début de l'année 2009.*

Ce délai supplémentaire ne remet en cause ni le schéma de mise en oeuvre du projet dans les sept préfetures concernées, ni la maquette budgétaire proposée par le présent projet de loi de finances. En gestion, la profondeur du programme « Administration territoriale : expérimentations CHORUS » permettra les mouvements de crédits éventuellement nécessaires au cours de l'exercice 2008 entre les préfetures en question ».

MISSION « Administration générale et territoriale de l'Etat »

Programme « Administration territoriale »	Programme « Administration territoriale - Expérimentation CHORUS »	Programme « Vie politique, culturelle et associative »	Programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »
<p><u>Actions :</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Coordination de la sécurité des personnes et des biens- Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres- Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales- Pilotage territorial des politiques gouvernementales- Intégration des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'outre-mer et soutien du réseau des préfetures	<p><u>Actions :</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Coordination de la sécurité des personnes et des biens- Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres- Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales- Pilotage territorial des politiques gouvernementales- Intégration des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'outre-mer et soutien du réseau des préfetures	<p><u>Actions :</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Financement des partis- Organisation des élections- Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques- Cultes- Vie associative et soutien	<p><u>Actions :</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Etat-major- Expertise, audit, prévision, études- Système d'information et de communication- Fonction soutien de gestion des ressources humaines- Affaires financières et immobilières- Conseil juridique et traitement du contentieux- Libertés publiques

Crédits de la mission administration générale et territoriale de l'état pour 2008

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Fonds de concours 2008	Crédits de paiement			Fonds de concours 2008
	LFI 2007	PLF 2008	Evol. (en %)		LFI 2007	PLF 2008	Evol. (en %)	
Administration territoriale	1.605.356.089	1.771.550.484	+10,3	21.640.631	1.568.117.625	1.657.078.484	+5,70	21.640.631
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	199.513.838	204.840.427	+2,6		198.557.553	204.840.427	+3,17	
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres	604.250.650	753.137.950	+24,6	288.000	589.552.867	639.372.950	+8,45	288.000
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	166.395.957	171.040.093	+2,79	20.750	161.901.359	171.040.093	+5,65	20.750
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	371.113.204	380.663.564	+2,57	20.506.081	368.973.350	380.663.564	+3,17	20.506.081
Intégration des hauts-commissariats et représentants de l'Etat à l'outre-mer et soutien au réseau des préfectures	264.082.380	261.868.450	-0,84	825.800	245.132.496	263.161.450	+7,36	825.800
Administration territoriale : expérimentations CHORUS	104.377.152	105.365.714	+0,95	1.391.919	102.364.686	105.365.714	+2,93	1.391.319
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	14.677.891	13.734.939	-6,41				-5,96	
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	39.077.101	39.499.173	+1,07		38.439.884	39.499.173	+2,76	
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	12.216.540	12.848.721	+5,16		12.175.328	12.848.721	+5,51	
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	27.427.061	28.201.703	+2,84	1.391.919	27.268.643	28.201.703	+3,45	1.391.979
Intégration des hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'outre-mer et soutien au réseau des préfectures	11.038.559	11.081.178	+0,45		9.878.461	11.081.178	+12,26	

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Fonds de concours 2008	Crédits de paiement			Fonds de concours 2008
	LFI 2007	PLF 2008	Evol. (en %)		LFI 2007	PLF 2008	Evol. (en %)	
Vie politique culturelle et associative	545.810.098	361.669.682	-33,74		379.318.531	361.669.682	-4,60	
Financement des partis	80.264.408	80.264.408			73.283.613	80.264.408	*	
Organisation des élections	401.926.303	223.050.000	-44,5		242.476.303	223.050.000	-8,01	
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	4.992.774	4.475.448	-10,42		4.992.774	4.475.448	-10,42	
Cultes	55.979.835	53.676.326	-4,11		55.919.063	53.676.326	-4,01	
Vie associative et soutien	2.646.778	203.500	-92,3		2.646.778	203.500	-92,3	
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	545.780.313	539.852.894	-1,09	3.147.000	529.132.963	532.544.614	+0,64	3.147.000
Etat major	33.185.584	31.727.015	-4,40	250.000	33.185.584	31.727.015	-4,4	250.000
Expertise, audit, prévision, études	17.311.201	17.051.461	-1,50		17.911.201	17.051.461	-1,5	
Système d'information et de communication	150.104.632	148.916.082	-0,79	315.000	138.407.632	143.705.082	+3,83	315.000
Pilotage des ressources humaines	162.913.777	164.900.711	+1,22	1.622.000	157.887.427	164.303.431	+4,07	1.622.000
Affaires financières et immobilières	97.468.197	94.860.703	-2,67	960.000	97.544.197	93.360.703	-4,29	960.000
Conseil juridique et traitement du contentieux	84.196.922	82.396.922	-2,14		84.196.922	82.396.922	-2,14	
Total mission	2.801.323.652	2.778.438.774	-1,07		2.578.933.805	2.656.658.494	+3,11	

* Conséquence de la modulation de la première fraction de l'aide publique aux partis en fonction de leur respect du principe d'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux aux élections législatives.

I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » : LA MISE EN ŒUVRE DE NOMBREUSES RÉFORMES TENDANT À MODERNISER L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE

Le programme « Administration territoriale » est doté de **1,65 milliard d'euros en crédits de paiement** dans le projet de loi de finances pour 2008 (62,4 % des crédits de la mission ; +5,7 % par rapport à 2007).

Le budget alloué à l'administration territoriale en crédits de paiement est stable par rapport à l'an dernier.

En 2006, sur la base des crédits ouverts, 146,16 millions d'euros d'autorisations d'engagement, ainsi que 151,81 millions d'euros en crédits de paiement n'ont pas été consommés, soit des taux de consommation respectifs de 91,7 % et de 99 % des crédits. Toutefois, en raison du retard pris par le lancement du projet relatif à la protection de l'identité (60 millions d'euros non utilisés ont été restitués) et de la réduction des besoins en crédits liés à la convention signée avec l'Imprimerie nationale pour la production des passeports électroniques, le taux de consommation de l'action « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres », s'est avéré faible (58,7 % en autorisations d'engagement et 63,7 % en crédits de paiement).

A. LA MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE

Deux grandes mesures impliquant une modification du périmètre du programme sont intervenues :

- l'intégration des dépenses correspondant à l'activité des représentants de l'Etat outre-mer. Celles-ci, par exception pour l'année 2008 et pour bien en identifier les spécificités, seront gérées dans leur totalité sur l'action 5 « intégration des hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'outre-mer et soutien du réseau des préfectures ».

Selon le ministère de l'intérieur, cette solution a été privilégiée, dans la mesure où, aujourd'hui, les hauts-commissariats et les représentations de l'Etat à l'outre-mer n'utilisent pas les outils de gestion et de suivi de la performance développés au sein du réseau des préfectures ;

- le transfert au ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (programme 303 « Immigration et asile ») des dépenses d'investissement pour le développement du programme GREGOIRE. Ce programme dont le déploiement est prévu en 2009, tend à refondre l'actuelle application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), afin de recueillir des informations plus précises sur l'immigration.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2008 compte **six objectifs**, comme pour l'an passé, auxquels sont associés **quatorze indicateurs** –contre treize en 2007 :

- **objectif n° 1** : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile¹ – indicateurs : taux de plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés ; taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité ; taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à plan particulier d'intervention (PPI) ;

- **objectif n° 2** : améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance des titres – indicateurs : nombre de dossiers de fraude documentaire reçus en administration centrale pour les cartes nationales d'identité et passeports ; proportion de préfectures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises en temps réel ; nombre de titres délivrés par ETPT ; nombre de préfectures et sous-préfectures certifiées ;

- **objectif n° 3** : réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics – indicateurs : taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture ; taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture ; taux d'actes budgétaires réformés après une intervention de la préfecture ;

- **objectif n° 4** : moderniser le contrôle de légalité – indicateur : taux d'actes télétransmis par l'application ACTES ;

- **objectif n° 5** : améliorer la coordination des actions interministérielles – indicateur : délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau ;

- **objectif n° 6** : réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie – indicateurs : évolution des coûts d'affranchissement par habitant ; coût de téléphonie par agent.

• **Votre rapporteur pour avis se félicite que le gouvernement ait redéfini l'objectif n° 5 pour faire explicitement apparaître la mission de pilotage territorial des politiques gouvernementales et de coordination interministérielle qui revient au préfet**, comme il en avait émis le souhait dans ses précédents avis.

• Le gouvernement a également institué un **nouvel indicateur recensant le nombre de titres délivrés par ETPT**.

Comme le préconise la commission des finances de l'Assemblée nationale, il pourrait être en outre pertinent :

- **de prendre en considération** dans les indicateurs du programme « administration territoriale » **l'activité de la préfecture de police de Paris**

¹ En effet, les préfectures disposent d'une mission de coordination et de pilotage en matière de sécurité intérieure et d'ordre public, notamment par la prévention des risques naturels et technologiques et la gestion des crises liées, par exemple, aux menaces terroristes.

(notamment en matière de délivrance des titres ou de sécurité), car l'exclusion actuelle de cette activité limite considérablement la pertinence des résultats constatés ;

- de créer un indicateur supplémentaire établissant un classement de l'ensemble des préfetures en matière de délivrance de titres et faisant apparaître le délai d'attente global des usagers.

B. UN BUDGET PERMETTANT AUX PRÉFECTURES DE JOUER LEUR RÔLE PIVOT DANS L'EXERCICE DES POLITIQUES NATIONALES

Les crédits alloués à l'administration territoriale pour 2007 représentent plus de **62 % du budget de la mission** « Administration générale et territoriale de l'Etat ». **80 % de cette dotation couvre des dépenses de personnel**, avec un plafond d'emplois fixé à **28.473 emplois temps plein travaillés (ETPT)**, soit 496 ETPT de moins que pour 2007¹.

1. Un pilotage territorial des préfetures amélioré mais perfectible

a) Le renforcement de l'autorité interministérielle des préfets

Les préfetures jouent aujourd'hui un rôle essentiel dans le pilotage territorial des politiques gouvernementales, en assurant la coordination des services de l'Etat et la conduite de politiques publiques spécifiques (logement, lutte contre les exclusions...).

L'organisation des services déconcentrés de l'Etat a été profondément renouvelée ces dernières années, en particulier pour accompagner le deuxième acte de la décentralisation issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ce renouveau est passé par le renforcement du préfet et l'affirmation de son rôle de coordination interministérielle.

Le rôle du préfet a tout d'abord été réaffirmé et renforcé par la réforme constitutionnelle précitée. Le préfet constitue en effet le représentant de chacun des membres du gouvernement, en charge « *des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* »

¹ Le plafond d'emplois 2008 est à rapporter à un plafond d'emplois 2007 «retraité» pour tenir compte des modifications de périmètre (+870 ETPT en provenance du ministère de l'Outre-mer (personnels des représentations de l'Etat outre-mer) et -2086 ETPT transférés au programme « Administration territoriale : expérimentations CHORUS »). En outre, 58 emplois sont transférés au profit d'autres programmes et 8 emplois sont transférés à la collectivité de la Polynésie française conformément au statut de cette dernière. 12 ETPT proviennent du programme Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur.

Les pouvoirs des préfets de région et de département ont ensuite été approfondis et clarifiés par la loi précitée du 13 août 2004. Le préfet de département se voit ainsi conférer « la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public, et, dans les conditions fixées par la loi, assurer le contrôle administratif du département, des communes et de leurs établissements publics. »

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004¹ et sa circulaire d'application du 19 octobre 2004 ont complété le dispositif en précisant les compétences attribuées à chacun des organes déconcentrés de l'Etat et en proposant une véritable articulation de leurs actions à l'échelon local.

L'échelon régional a été renforcé. Le préfet de région, assisté d'un secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) et d'un **comité d'administration régionale (CAR)** est compétent pour animer et coordonner l'action des préfets de départements, sans qu'existe pour autant de lien hiérarchique entre eux. En outre, les services préfectoraux sont désormais structurés autour de **huit pôles régionaux** placés sous son autorité². D'après le ministère de l'intérieur, les pôles regroupant plusieurs services de l'Etat s'avèrent aujourd'hui très utiles et sont pleinement opérationnels. En revanche, l'expérience semble moins convaincante s'agissant des pôles mono-services (rectorats, directions régionales des affaires culturelles).

En vertu de l'article 29 du décret précité du 29 avril 2004, les préfets peuvent également décider de créer des délégations interservices, au regard du caractère pleinement interministériel de certaines actions devant être menées par les services déconcentrés de l'Etat. Ces délégations permettent au préfet de mutualiser les compétences et moyens de plusieurs services qui, devant assurer une action coordonnée, sont placés sous l'autorité fonctionnelle d'un responsable de délégation qui peut également être désigné ordonnateur secondaire.

Alors que l'instauration de délégations interservices était peu fréquente jusqu'à présent, principalement car les préfets devaient pour cela obtenir l'accord de chacun des ministres dont les services étaient concernés, la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 a prévu la création de six délégations interservices « génériques » avec ordonnancement secondaire, au profit de politiques interministérielles essentielles : la cohésion sociale, la police de l'eau, la prévention des risques naturels, la sécurité routière, la communication et la formation-documentation.

De nombreuses réformes touchant l'administration départementale de l'Etat ont pu être menées en 2005 et 2006 par les préfets.

¹ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

² Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions. Les huit pôles sont : éducation et formation ; gestion publique et développement économique ; transport, logement ; aménagement ; santé publique et cohésion sociale ; économie agricole et monde rural ; environnement et développement durable ; développement de l'emploi et insertion professionnelle ; culture.

Ainsi, après que tous les préfets ont adressé, en mai 2005, des projets de réforme adaptés aux enjeux de leurs territoires respectifs au Premier ministre, celui-ci les a invités, dans une circulaire du 28 juin 2005, à mettre en œuvre certaines de ces mesures immédiatement applicables.

D'autres propositions ont fait l'objet d'un examen complémentaire par le comité des secrétaires généraux des ministères, à partir duquel le Premier ministre a publié une seconde circulaire –la circulaire précitée du 2 janvier 2006–, dans laquelle une deuxième série de mesures permettant de renforcer l'unité et la lisibilité de l'action et l'organisation de l'Etat sont proposées. Elles concernent la réorganisation des services, la gestion des ressources humaines et la mutualisation des moyens des services de l'Etat.

b) La rationalisation de l'organisation de l'administration préfectorale

Les préfets disposent des documents nécessaires pour exercer leurs compétences et mettre en œuvre les politiques gouvernementales de façon optimale.

Les principales orientations de l'action préfectorale se traduisent désormais par **l'établissement de projets d'action stratégique de l'Etat (PASE), tant au niveau départemental (PASED) que régional (PASER).**

Dotés d'une valeur réglementaire, les PASE déterminent ainsi plusieurs orientations¹ se traduisant par un programme d'actions restreint dans le cadre d'une politique interministérielle. Les PASED doivent être compatibles avec les PASER².

L'Etat établit également des documents au niveau national, les directives nationales d'orientation (DNO) qui définissent « *un cadre cohérent et clairement hiérarchisé des priorités pour l'action du gouvernement dans un domaine déterminé* ». L'action des préfets est donc encadrée. Ceux-ci sont toutefois libres quant au choix des moyens employés pour atteindre les objectifs fixés par les DNO. Les PASED et PASER doivent être conciliables avec les orientations des DNO, par souci de cohérence territoriale.

Enfin, en vertu de l'article 6 du décret précité du 29 avril 2004, des actions de nature interministérielle peuvent être identifiées par les préfets de région et constituer une action au sein du programme « Interventions territoriales et de l'Etat » (PITE) de la mission « Politique des territoires » du budget de l'Etat. **Le PITE permet ainsi de regrouper, pour un projet d'envergure et ayant un intérêt national, l'ensemble des crédits qui lui sont alloués** –et sont issus de différents programmes ministériels– les rendant

¹ L'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers et l'optimisation des dépenses de l'Etat doivent nécessairement figurer parmi ces orientations.

² Pour le détail, voir l'avis n° 104-tome I (Sénat, 2005-2006) de M. José Balareello au nom de la commission des Lois.

ainsi globalisés et fongibles au sein de l'action. Sept actions, principalement liées à la politique de l'eau, sont ainsi retenues dans le PITE du projet de loi de finances pour 2008¹.

Toutefois, il importe aujourd'hui de mieux articuler ces différents documents, dont la multiplication apparaît souvent comme une source de complexité supplémentaire pour les décisions préfectorales.

En outre, certains domaines importants (éducation, finances...) échappent toujours à la compétence du préfet, ce qui limite son action de coordination.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, qui doit permettre l'instauration d'un Etat plus efficace et plus économe, **une expérimentation de réorganisation des services de l'Etat a été initiée dans le Lot** pour obtenir la fusion de l'ensemble des services de l'Etat sous l'autorité du préfet.

Le projet doit à la fois créer des facilités de gestion au niveau local, réformer les méthodes de travail, pour centrer l'action de l'Etat sur ses priorités et mieux organiser le management autour du préfet, et renforcer l'unité de l'Etat dans le département (notamment en termes d'accueil et de promotion de la mise en œuvre des grandes politiques territoriales).

Le comité des secrétaires généraux du 6 juillet 2007, devant lequel a été présenté l'état d'avancement du dossier, a acté un calendrier et des modalités de mise en œuvre de l'expérimentation : création, au 1er septembre 2007, de quatre directions thématiques, et d'une direction transversale de la logistique, regroupant les services de l'Etat concernés ; création, au 1er janvier 2008, d'une unité opérationnelle gérée par la direction de la logistique, et regroupant environ 20 % des crédits de fonctionnement de l'ensemble des services (1.5 M€ sur 5 au total), alimentée en conférence de répartition à partir de chacun des programmes participant à l'expérimentation ; lancement d'un projet immobilier permettant de regrouper sur un site unique les services qui composeront la direction de la population, et instauration d'un dispositif de suivi et d'évaluation permettant de dresser, fin 2008, un premier bilan de cette réorganisation, qui pourrait déboucher sur la poursuite du dispositif d'intégration vers la fusion des services.

c) L'amélioration de la gestion des crédits

- Mise en place progressivement à partir de 2000 et généralisée en 2005 à tous les départements, à l'exception de Paris, **la globalisation des crédits des préfectures a permis de moderniser et améliorer l'efficacité des services préfectoraux et d'anticiper l'entrée en vigueur de la LOLF.**

¹ « Plan Rhin et la bande rhénane » ; « Eau agriculture Bretagne » ; « Plan Loire Grandeur nature Centre » ; « Plan gouvernemental sur le marais poitevin- Poitou-Charentes » ; « Plan Durance multi-usages Provence Alpes Côte d'Azur » ; « Programme exceptionnel d'investissements PEI en faveur de la Corse » ; « Filière bois Auvergne et Limousin ».

Les préfetures disposent désormais d'une enveloppe globale qui leur est attribuée chaque année pour toutes les dépenses de fonctionnement, de maintenance immobilière et de rémunération.

Tout en respectant le plafond d'emplois préalablement fixé et le principe de fongibilité asymétrique¹, le préfet peut librement décider de l'affectation des moyens dont il dispose, en fonction des priorités dégagées et des spécificités du territoire local.

Cette réforme a joué un rôle important dans la modernisation de la gestion des actions ministérielles par l'administration territoriale. En effet, gestionnaires des crédits de leurs préfetures, les préfets sont garants de la coordination des politiques menées sur leurs territoires.

A titre d'exemple, dans le Rhône, en janvier dernier, la préfecture a mis en place un suivi des performances des services de l'Etat (élaboration d'un tableau de bord pour suivre la gestion budgétaire de chaque service, ces tableaux étant mis en ligne sur le système d'information territorial de l'Etat dans le Rhône (SITER). De là, une synthèse trimestrielle permet au préfet de constater rapidement le respect des objectifs et, à défaut, de prendre les mesures nécessaires pour y remédier).

En outre, les préfets sont désormais les ordonnateurs secondaires des services déconcentrés des administrations civiles et de l'Etat². En revanche, depuis le 1er janvier 2006, ils ne sont plus ordonnateurs secondaires des dépenses et recettes des juridictions de leur ressort, à l'exception de celles concernant les investissements.

Par ailleurs, à la suite d'une expérimentation fructueuse dans deux régions pilotes (Limousin et Pays de la Loire) les budgets opérationnels de programme (BOP)³, jusqu'alors départementaux, vont être régionalisés en 2008 dans un souci d'efficacité.

Enfin, le ministère de l'intérieur a proposé la mise en place d'un **programme interministériel de l'administration territoriale de l'Etat (PIATE)** ayant pour vocation de regrouper les crédits de fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat (emplois, crédits de rémunération et crédits de fonctionnement hors titre 2) sous l'autorité du préfet de région.

Ce projet permettrait à l'évidence de mutualiser les moyens de nature à engendrer d'importantes économies d'échelle et de rendre l'action de l'Etat plus lisible.

¹ *Le principe de fongibilité asymétrique empêche que les crédits attribués pour couvrir les dépenses de fonctionnement soient employés pour le financement des dépenses de personnel. S'agissant de l'administration territoriale, le respect de la fongibilité asymétrique est surveillé au niveau national par la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT).*

² *Article 20 du décret précité du 29 avril 2004.*

Selon le ministère de l'intérieur, la part significative des effectifs et des moyens consacrés aux fonctions logistiques dans chaque service déconcentré de l'Etat, chacun reproduisant quasi à l'identique un même mode d'organisation et des fonctions similaires (gestion des crédits de fonctionnement, GRH, prestations sociales, formation...) rend aisément perceptible l'ampleur des économies que permettrait la création d'un service interministériel unique assurant l'ensemble de ces prestations pour le compte de toutes les entités locales y participant.

d) La limitation des effectifs et l'amélioration de la gestion des ressources humaines

L'adaptation en cours des effectifs des préfectures (-468 emplois dont 335 occupés et 133 postes vacants pour 2008) tout comme leur répartition au sein de chacune d'elle sont facilitées par le système ARCADE (outil d'aide à la répartition, à la comparaison et à l'ajustement des effectifs des préfectures), qui permet de comparer l'allocation des emplois entre les différentes missions d'une préfecture en prenant en compte ses particularités.

Simultanément, plusieurs mesures de revalorisation statutaire sont entrées en vigueur.

La réforme de la filière des systèmes d'information et de communication est entrée en vigueur le 1er janvier 2007, et l'ensemble des agents qui en relevaient ont pu faire l'objet d'un reclassement dans les nouvelles échelles indiciaires. Par ailleurs, 16 attachés et 51 secrétaires administratifs ont été détachés dans cette nouvelle filière, compte tenu des missions qu'ils exerçaient. La filière compte, au 1^{er} septembre 2007, 312 ingénieurs, 1044 techniciens SIC et 930 agents SIC.

Cette modernisation de la gestion de ces personnels s'est accompagnée d'un **effort significatif en termes d'avancements** de grade et de promotions de corps (le nombre d'avancements de grade est ainsi passé de 30 en 2006 à 95 en 2007 et les promotions au choix de corps de 8 à 42). Il est prévu, avant la fin de l'année, de pourvoir les 15 emplois fonctionnels de catégorie A prévus par la réforme de la filière.

La réforme des ingénieurs des services techniques et du matériel, quant à elle, est mise en œuvre depuis le 19 octobre 2005, et sur l'ensemble des 13 emplois fonctionnels de catégorie A qu'elle a créé, deux seulement restent à pourvoir d'ici la fin de l'année.

Pour 2008, 12,5 millions d'euros sont inscrits au titre des mesures catégorielles dont 8,9 au titre de la revalorisation des régimes indemnitaires. Sont également prévus 1,4 million d'euros pour des mesures de requalification des personnels administratifs.

De plus, le ministère de l'intérieur mettra en œuvre, à compter du 1er janvier 2008, la fusion de ses 5 corps techniques de catégorie C et des 3 corps techniques de l'administration centrale de l'outre-mer, engendrant ainsi la création d'un corps de plus de 3.400 agents. Cette réforme s'accompagnera d'une rationalisation des délégations de pouvoir et de la déconcentration des actes de l'ensemble des corps techniques et spécialisés.

S'agissant plus spécifiquement des corps de préfets et sous-préfets, depuis le 1er janvier 2007, les mesures de diversification du recrutement des sous-préfets annoncées l'an dernier (accueil en détachement dans le corps des sous-préfets de l'ensemble des corps de la fonction publique dont l'indice brut est supérieur à l'indice terminal brut 1015) ont été mises en œuvre.

En outre **pour 2008, la grille indiciaire des préfets sera alignée sur celle des directeurs d'administration centrale** et le plan triennal de revalorisation des rémunérations des membres du corps préfectoral sera mis en place sur la période 2008-2010 (pour 2008, le coût de ce plan est de 4 millions d'euros) afin de maintenir l'attractivité du corps préfectoral et la fluidité des parcours entre l'administration territoriale et l'administration centrale.

La mise en œuvre de ce plan sera couplée avec une prise en compte accrue de la manière de servir dans la détermination des attributions individuelles indemnitaires : les indemnités des préfets ne seront plus déterminées par rapport à des montants fixes mais modulées selon la manière de servir, à l'instar des directeurs d'administration centrale dans le cadre de l'indemnité de performance mise en œuvre par le décret du 11 août 2006. Des textes réglementaires seront élaborés en ce sens au début de l'année 2008.

2. L'activité toujours essentielle des préfetures dans la délivrance des titres et la garantie de l'identité

a) La délivrance des titres, une activité qui croît fortement

La délivrance de titres constitue une mission toujours plus essentielle des préfetures. Environ 753,13 millions d'euros (+ 24,6 % par rapport à 2007) y sont consacrés en autorisations d'engagement (soit 42 % des autorisations d'engagement du programme) et **639,3 millions d'euros** (+8,45 % par rapport à 2007) **en crédits de paiement** (soit 38,5 % des crédits de paiement du programme) **pour 2008**.

• En 2006, **plus de 24 millions de titres** ont ainsi été délivrés par l'administration territoriale, parmi lesquels presque 5 millions de cartes nationales d'identité et 12,7 millions de cartes grises.

**Titres délivrés ou demandes traitées en 2008
(hors préfecture de police)**

Nature des titres	Nombre de titres délivrés en 2006	Dépenses engendrées (en euros)
Permis de conduire	2.343.219	960.720
Cartes nationales d'identité	4.943.976	1.384.313
Passeports ⁽¹⁾	3.353.048 ⁽²⁾	16.859.508
Cartes grises	12.731.716	2.928.295
Titres de séjour	874.797	1.495.903
Total	24.246.746	23.628.739
⁽¹⁾ Données de 2005		
⁽²⁾ 3.283.200 passeports et 69.848 passeports d'urgence		

Source : données du ministère de l'intérieur.

L'administration territoriale tend à **améliorer et moderniser les titres qu'elle délivre**, dans l'optique d'une plus grande sécurisation et fiabilité, d'un meilleur service aux usagers par la simplification des démarches ou l'introduction de nouvelles fonctionnalités et d'un développement continu des téléprocédures.

Afin de s'assurer de la satisfaction des usagers et de l'efficacité des services préfectoraux, les **délais de traitement** des différents titres font l'objet d'une attention particulière.

Toutefois, **pour les cartes nationales d'identité et les passeports**, ce délai dépend, en amont, du délai d'instruction d'une demande de titre par les mairies, et en aval, du délai de production par le centre de production de Lognes (carte nationale d'identité) ou celui de Douai (passeports). Contractuellement, ces centres ont un délai de 48 heures pour produire et expédier le document.

Pour les cartes grises, le délai de délivrance est plus facilement mesurable car le document est instruit et produit en préfecture. Le projet de loi de finances compte même un **indicateur de performance** dans le présent programme tendant à mesurer la proportion de préfectures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises au guichet.

Ainsi, la cible à atteindre pour 2009 est portée à 100 % des préfectures délivrant les cartes grises dans les délais fixés, à savoir : 15 minutes pour la strate 1¹ ; 25 minutes pour les strates 2 et 3 ; 45 minutes pour la strate 4².

¹ Strate 1 : préfectures des départements avec population <200.000 habitants ; strate 2 : 200.000 à 500.000 habitants ; strate 3 : 500.000 et 1.000.000 ; strate 4 : population >1.000.000 habitants.

² Les statistiques communiquées ne prennent pas en compte Paris car la mission de délivrance des titres y est de la compétence du préfet de police qui ne relève pas du programme « Administration territoriale ». Toutefois, il est indiqué dans le projet annuel de performances qu'« afin de disposer à un moment donné de chiffres nationaux, le nécessaire sera fait pour que les résultats de la capitale soient affichés dans le rapport annuel de performances du programme « Administration territoriale ».

De l'analyse des résultats 2006, il ressort en fait que :

- 75 % des préfectures de strate 1 ont délivré les cartes grises en 18mn (au lieu de 15 mn) ;
- 85 % des préfectures de strate 2 les ont délivrées en 27 mn (au lieu de 25 mn) ;
- 85 % des préfectures de strate 3 les ont délivrées en 28 mn (au lieu de 25 mn) ;
- 95 % des préfectures de la strate 4 les ont délivrées en 51 mn (au lieu de 45 mn).

Le délai moyen de délivrance d'une carte grise en temps réel (aux guichets) au plan national est de 24 minutes. Ces tensions sur les délais de délivrance semblent liées à la fois à la limitation des effectifs des préfectures et à l'augmentation importante des autres activités de guichets en 2006 (nationalité, titres de voyages, étrangers).

La mise en oeuvre du nouveau passeport électronique, la modification de la réglementation relative au droit du séjour et les opérations de régularisation d'étrangers ont de plus induit des **redéploiements** de moyens au sein de cette mission.

En outre, le délai d'attente des usagers semble lié à l'importance de la population des départements. Or, les effectifs des préfectures ne sont pas strictement proportionnels à celle-ci et certains départements paraissent mieux pourvus que d'autres.

b) L'installation de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Comme votre commission des Lois a pu le constater à l'examen des données analysées par la mission d'information sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire, qu'elle a instituée au cours de la session 2004-2005¹, **la fraude à l'identité est une réalité qui, si elle est difficile à quantifier, constitue un support essentiel des actions criminelles et terroristes.**

La nécessité de mieux assurer la sécurité des titres d'identité face à cette fraude documentaire et la volonté de permettre le développement de services dématérialisés par leur intermédiaire pour faciliter les démarches des usagers, sont à l'origine d'un projet d'insertion de données biométriques sur ces titres.

Le respect de ces objectifs, conjugué au souci de mieux maîtriser et de mutualiser les coûts induits par l'élaboration de ces titres impliquent non seulement une production centralisée mais également une structure unique pour en fixer le cadre et en prévoir les adaptations nécessaires.

Établissement public interministériel sous tutelle du ministère de l'Intérieur institué par le décret 2007-240 du 22 février 2007, l'agence

¹ Voir le rapport n° 439 (Sénat, 2005-2005), « Identité intelligente et respect des libertés » de M. Jean-René Lecerf, au nom de la mission d'information sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire, présidée par M. Charles Guené.

nationale des titres sécurisés (ANTS) a donc pour mission de définir les normes techniques et les dispositifs permettant la gestion des titres sécurisés et la transmission des données correspondantes, de développer et d'assurer la maintenance et l'évolution de ces systèmes, d'acheter pour le compte des administrations de l'Etat, des titres sécurisés, et de mettre à disposition des administrations intéressées matériels et équipements nécessaires à la gestion et au contrôle de l'authenticité et de la validité des titres sécurisés.

En principe, l'agence exerce ses missions depuis le 1er mars 2007 pour le passeport électronique, et, depuis 1er juin 2007 pour le passeport biométrique et la carte nationale d'identité électronique (ou CNIe) mais son activité ne débutera véritablement qu'à la fin de l'année.

La mise en place des passeports biométriques

Conformément au règlement (CE) n° 2252/2004 du 13 décembre 2004, les Etats membres de l'Union européenne doivent délivrer des passeports incluant une photographie faciale sur un composant électronique depuis le 28 août 2006. Dans un délai de 36 mois à compter de l'adoption de spécifications techniques –soit à compter du 28 juin 2009–, les empreintes digitales numérisées du titulaire du passeport doivent également être introduites dans le document.

Depuis le 26 octobre 2006, les Etats-Unis imposent également à la France et aux vingt-six autres pays jusqu'à présent exemptés de visa, que les passeports de leurs ressortissants contiennent sur un composant électronique au moins leur photo numérisée faciale comme donnée biométrique, conformément aux exigences de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). **En outre, depuis le 26 octobre 2005**, les voyageurs de ces vingt-sept pays doivent déjà présenter des passeports à lecture optique et comportant une photographie numérique imprimée lorsque ces derniers ont été délivrés après cette date.

Par conséquent, devenue prioritaire au regard des exigences internationales, la création des passeports électroniques est effective en France depuis avril 2006. Cette mise en place, initialement prévue pour le 26 octobre 2005, a toutefois été retardée en raison d'un contentieux survenu entre le ministère de l'Intérieur (qui souhaitait confier la production des passeports à l'entreprise Oberthur) et l'Imprimerie nationale.

Le juge administratif qui a statué en faveur de l'Imprimerie nationale, a affirmé que cette dernière était « *seule autorisée à réaliser les documents déclarés secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, et notamment les titres d'identité, passeports, visas et autres documents administratifs et d'état civil comportant des éléments spécifiques de sécurité destinés à empêcher les falsifications et les contrefaçons* ».

Selon le ministère de l'intérieur, depuis ce contentieux, l'Imprimerie nationale a su répondre au défi industriel que constitue l'instauration de passeports électroniques le délai de production et d'expédition des passeports électroniques s'avérant nettement inférieur à celui imposé par l'administration. Il s'élève de 4 à 6 jours ouvrés¹ (le contrat conclu entre le ministère de l'intérieur et l'Imprimerie nationale prévoit des délais de production stricts, assortis de pénalités financières conséquentes en cas de non-respect).

¹ Ce délai de production et d'expédition ne correspond pas au délai total de délivrance, dans la mesure où doivent également être pris en compte le temps d'instruction des dossiers et leur délai de transmission entre les mairies et les préfectures.

A la fin de l'année, l'agence sera compétente pour les visas et en 2008, pour le système d'immatriculation à vie des véhicules (ou SIV) et le permis de conduire.

Le budget primitif de l'ANTS en 2007 s'élève à 46,33 millions d'euros (dont 45 millions de taxe affectée issus du droit de timbre sur les passeports, et le solde provenant du programme « Administration territoriale » pour 0,3 million et du programme intégration et valorisation de l'outre mer pour 1,03 million, versé sous forme de subvention pour charge de service public). Il est destiné à l'acquisition des passeports électroniques et au fonctionnement de l'agence.

Pour 2008, la subvention de l'Etat, d'un montant de 54,9 millions d'euros en crédits de paiement, doit permettre le financement du déploiement des nouveaux titres et la rémunération des personnels. La taxe (à hauteur de 47,5 millions d'euros) doit couvrir la majorité des dépenses d'acquisition des passeports personnalisés. Son augmentation entre 2007 et 2008 doit en particulier permettre de prendre en compte les passeports délivrés pour les Français établis hors de France.

Enfin, 171,2 millions sont prévus en autorisations d'engagement pour le marché du passeport biométrique et la convention de production des certificats d'immatriculation des véhicules.

Le siège social de l'ANTS se situe à Charleville-Mézières. Elle dispose de locaux provisoires avant de prendre possession de ses locaux définitifs dans cette ville. Les effectifs rémunérés par l'agence sont portés à 23, après transfert d'une partie des effectifs (14) mis à disposition par le ministère de l'Intérieur en 2007. Les autres effectifs de l'agence (43) comprennent les 12 ETPT mis à disposition de l'agence en 2007 et non transférés ainsi que, en prévision de l'ouverture du service de gestion du SIV au 1er septembre 2008, le recrutement par l'agence, selon des modalités en cours de définition, de 93 ETPT supplémentaires, soit sur les 4 premiers mois de l'année 2008, de 31 ETPT (ces augmentations étant gagées par une diminution des effectifs du programme « Administration territoriale »).

Demeure une inconnue : la mise en œuvre du projet d'identité nationale électronique sécurisé (Projet INES), dont l'objet est d'insérer des données biométriques sur les cartes nationales d'identité.

En effet, annoncé en 2005 puis l'an dernier, cette réforme s'inscrit dans le projet de protection de l'identité actuellement mené par le gouvernement, qui prévoit, au 28 juin 2009, date d'entrée en vigueur de la deuxième phase précitée du règlement européen du 13 décembre 2004 (tendant à exiger la numérisation des empreintes digitales dans les passeports) : une procédure de délivrance commune aux passeports et cartes nationales d'identité ; des caractéristiques biométriques identiques pour ces types de documents ; un outil d'identification efficace de leurs titulaires.

Cette nouvelle carte d'identité devrait comporter un composant électronique avec les empreintes digitales de son titulaire, preuve de son identité lors de tout contrôle ou franchissement de frontière, et **une base centrale de données devrait être constituée** et recueillir toutes les informations obtenues sur chacun des titulaires de cette carte (un fichier d'empreintes digitales, un fichier de photographies, un fichier de gestion des titres ainsi qu'un fichier des archives contenant les justificatifs présentés par les usagers lors du dépôt de leur demande). Cette base de données permettrait notamment la détection de toute personne connue sous des états civils différents au moment de l'instruction d'un dossier.

Le système informatique sur lequel devrait s'appuyer la mise en place de cette carte d'identité devrait être identique à celui du passeport électronique.

A ce jour, les quelque 36.000 communes de France sont le lieu de dépôt et de retrait des demandes de titres. Les agents vérifient que le dossier papier est complet avant de le transmettre à la sous-préfecture qui assure le contrôle qualitatif des dossiers.

Or, comme le relevait la mission d'information¹ sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire, le passage à un titre biométrique rend extrêmement difficile le maintien de la possibilité de déposer une demande dans chacune des 36.000 communes. En effet, lors de cette phase, il serait nécessaire de relever les données biométriques de la personne. La formation des agents en charge du système doit être irréprochable afin que la qualité des données biométriques enregistrées soit la meilleure.

Si plusieurs hypothèses sont discutées, une solution consisterait à désigner environ 2.000 communes², après concertation au niveau local avec le préfet du département, pour assurer la délivrance de ces titres sécurisés. Chaque citoyen devrait être libre de demander un titre dans n'importe quel site équipé. Par ailleurs, des stations mobiles d'enrôlement des données biométriques devraient être mises en place pour accéder à des régions ou des personnes isolées.

Il conviendra également d'arrêter les modalités de l'indemnisation du surcoût pour les communes désignées, celles-ci devant traiter des demandes émanant de personnes résidant dans d'autres communes³. Une solution pourrait consister à répartir la dotation entre les communes en fonction du nombre de stations installées dans chacune d'entre elles, avec un ajustement tous les deux ou trois ans.

¹ Rapport précité « *Identité intelligente et respect des libertés* » de M. Jean-René Lecerf, au nom de la mission d'information sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire, présidée par M. Charles Guené.

² Sachant que 2.000 communes traitent aujourd'hui environ 70 % des demandes de titres.

³ En revanche, il ne serait pas envisagé de réduire les dotations de fonctionnement allouées aux communes non équipées.

Au regard de ces changements, conformément aux préconisations de la mission d'information, une concertation approfondie a donc été menée avec les maires et leurs représentants compte tenu des enjeux liés à l'aménagement du territoire et à la préservation de la continuité des services publics.

L'an dernier, devant votre commission des Lois, M. Christian Estrosi, alors ministre délégué à l'aménagement du territoire, avait indiqué que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) avait été saisie de l'avant-projet de loi et que ces titres ne seraient pas obligatoires.

Cependant, aujourd'hui, ce projet n'a toujours pas été discuté par le Parlement. Selon le ministère de l'intérieur, le projet INES a été retenu par le gouvernement dans son programme de travail annoncé lors du Conseil des ministres du 24 août 2007 et il devrait être inscrit prochainement au calendrier parlementaire.

c) La mise en place du SIV

Lancée en 2005, la conception d'un système d'immatriculation à vie des véhicules (ou SIV) est née de la constatation, non seulement de l'arrivée prochaine à saturation de la numérotation en vigueur à Paris, mais aussi et surtout de l'obsolescence du dispositif existant.

Le projet SIV tend donc à simplifier les procédures pour les usagers et les professionnels (possibilité de faire immatriculer un véhicule partout en France, quelle que soit l'adresse du demandeur ; pré-enregistrement d'une demande d'immatriculation auprès de la préfecture ; déclaration de cession d'un véhicule ou de changement d'adresse ...), réduire le coût d'achat des véhicules, améliorer l'efficacité des préfectures et lutter contre les fraudes en offrant une meilleure traçabilité des véhicules.

En effet, **un numéro d'immatriculation unique devrait ainsi être attribué à tout véhicule** lors de sa mise en vente initiale, selon une série chronologique nationale. Ce numéro serait ainsi conservé toute la durée de vie du véhicule, un fichier centralisé regroupant l'ensemble du parc automobile devant être établi¹.

La future plaque d'immatriculation

Les nouvelles plaques comporteront deux lettres suivies de trois chiffres à leur tour suivis de deux lettres, du type BB-987-AA. Afin de distinguer les plaques françaises des plaques italiennes, les trois blocs seront séparés par des tirets.

Deux espaces vont rester réservés à l'identification géographique du véhicule : à son extrémité gauche, comme aujourd'hui, la plaque fera apparaître une lettre F pour la France et le drapeau européen, et à son extrémité droite, des pastilles identifiant un département et une région pourront être apposées à la demande d'un particulier.

¹ Voir en détail l'avis n° 104 - tome I (Sénat, 2005-2006) de M. José Balareello au nom de la commission des Lois.

Avec ce nouveau système, les cartes grises seraient délivrées par un opérateur unique. Un télépaiement pourrait également être mis en place.

Les professionnels (constructeurs, importateurs, concessionnaires, garagistes...), qui opèrent déjà une télétransmission des demandes de cartes grises, en saisissant les éléments nécessaires à la délivrance de la carte grise et en les transmettant par voie électronique aux services préfectoraux¹, alimenteront désormais le nouveau fichier centralisé à partir duquel un numéro d'immatriculation sera attribué au véhicule. Ces professionnels devront préalablement être agréés par le préfet.

Le calendrier de mise en place du SIV est en principe le suivant :

En janvier 2006, un appel d'offres a été lancé pour le marché de réalisation du système d'immatriculation à vie et ses deux lots ont été notifiés **le 13 juillet 2006** pour un **montant total de 8,7 millions d'euros**, avec les entreprises Unilog pour le lot n° 1 et Bull (en groupement avec Thalès) pour le lot n° 2. Les négociations avec la profession automobile ont duré plusieurs mois en raison de difficultés techniques sur le système d'information. Mais le dispositif a été finalisé et devra être testé courant 2008.

En septembre, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été saisie du dossier de demande d'autorisation concernant le futur système d'immatriculation à vie des véhicules pour chacune de ses composantes : il s'agit en particulier de l'application SIV elle-même, pour la gestion de l'ensemble des opérations liées à l'immatriculation, et de l'application SIT (système d'information télépaiement) qui sera gérée conjointement par le ministère de l'intérieur et la direction générale de la comptabilité publique.

Puis, des conventions-cadres avec les marques automobiles seront signées de mai à juillet 2008. **L'agence nationale des titres sécurisés recevra la responsabilité du SIV à compter du 1er septembre 2008. A cette date, le service de gestion du système sera installé à Charleville-Mézières.** Puis, au cours des mois d'octobre à décembre 2008, des conventions simplifiées d'habilitation et d'agrément devront être passées avec les professionnels intéressés. Durant cette période seront aussi menées des actions de communication dédiées au grand public.

Comme cela a été convenu avec les représentants de l'ensemble de la profession automobile, le dispositif de l'immatriculation à vie des véhicules démarrera le 1er janvier 2009.

Selon le ministère de l'intérieur, le système montera en puissance suivant trois phases successives : **1^{ère} phase**, d'une durée de deux mois à compter du 1^{er} janvier 2009 : immatriculation des seuls véhicules neufs ; **2^{ème} phase**, d'une durée de trois mois : ouverture du système à toutes les

¹ Depuis 1997 pour les véhicules neufs de marque française et depuis 2001 pour les constructeurs étrangers. Deux tiers des immatriculations de véhicules neufs en 2005 ont fait l'objet d'une demande télétransmise.

autres opérations entraînant l'émission d'un certificat d'immatriculation (par exemple, transactions sur les véhicules d'occasion ; déclarations relatives à un changement d'adresse ou d'état civil ; ...); **3^{ème} phase**, d'une durée de deux mois : extension à l'ensemble des autres opérations liées à l'immatriculation et n'entraînant pas l'émission d'un certificat d'immatriculation.

D'un point de vue financier, le projet SIV représente un investissement informatique estimé à 14,58 millions d'euros¹ entre 2005 et 2009, suivant l'échéancier indicatif suivant :

Titre 5	2005		2006		2007		2008		2009		Total AE/CP
	AE**	CP***	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Budget alloué au projet SIV***	0,279	0,279	4,440	0,368	4,310	8,507	3,600	4,400	1,951	1,026	14,58

* Autorisation d'engagement

** Crédits de paiement

*** en millions d'euros

Source : *Projet annuel de performances de la mission « Administration générale et territoriale » de 2007.*

Conformément à cet échéancier, le projet de loi de finances pour 2008 prévoit une dotation de 3,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Votre commission se félicite de ce nouveau système d'immatriculation à vie des véhicules, estimant qu'il devrait, en particulier, considérablement simplifier les procédures et faciliter la lutte contre les fraudes et les vols.

3. L'adaptation continue du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité a fait l'objet d'une rénovation importante ces dernières années².

• **Le nombre d'actes des collectivités territoriales soumis à obligation de transmission au représentant de l'Etat (actes dits transmissibles) a été significativement réduit** par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ces dispositions législatives ont été complétées par le décret du 29 avril 2004, qui a, grâce à l'institutionnalisation des pôles de compétences départementaux, consolidé le caractère interministériel du contrôle et donné au préfet des outils efficaces d'organisation des services déconcentrés.

¹ Hors coût d'installation du service d'appui (SAP).

² Voir l'avis n° 104-tome I (Sénat, 2005-2006) de M. José Balareello au nom de la commission des Lois.

En outre, **la circulaire du ministre d'Etat et du ministre délégué aux collectivités locales du 17 janvier 2006, a orienté le contrôle des actes vers trois domaines principaux : l'intercommunalité, la commande publique ainsi que l'urbanisme et l'environnement.**

L'objectif recherché est de permettre à l'administration territoriale de mieux contrôler la légalité des actes qui lui restaient soumis et qui sont considérés comme les plus importants.

En 2006, ces dispositions sont entrées en vigueur et les préfets ont reçu environ 6,3 millions d'actes des collectivités territoriales, représentant ainsi une baisse de plus de 27 % par rapport à 2005. En moyenne, 91 % des actes prioritaires reçus ont été contrôlés par les préfetures et les sous-préfetures.

TABLEAU A MODIFIER

Actes des collectivités territoriales et leurs établissements publics transmis aux préfets en 2005 et 2006

	2005	2006	Évolution 2005-2006
Nombre total d'actes reçus par les préfets	8 702 846	6 347 752	- 27 %
Nombre de délibérations reçues des collectivités locales et des établissements publics	2 791 467	2 585.232	- 7 %
Nombre d'actes de fonction publique territoriale reçus des collectivités locales et des établissements publics	2 867 991	1 523 977	- 47 %
Nombre d'actes divers d'urbanisme et permis de construire reçus des communes	935 353	855 253	- 9 %
Nombre de décisions de police reçues des communes	862 290	331.889	- 62 %
Nombre d'autres actes reçus des collectivités locales et des établissements publics	767 571	632.640	- 18 %
Nombre de marchés publics reçus des collectivités locales et des établissements publics	351 246	305 587	- 13 %
Nombre d'actes divers de commande publique (hors marchés publics) reçus des collectivités locales et des établissements publics	126 928	131.174	3 %

Source : données issues des questionnaires budgétaires de 2007 et 2008.

En 2006, les préfets ont émis 81.803 lettres d'observation, correspondant à 1,3 % du total des actes reçus (contre 1,25 % en 2005). Ils ont porté 1.411 recours devant le juge administratif.

Toujours en 2006, 2 635 agents (équivalents temps plein travaillé – ETPT -) étaient affectés à la mission de contrôle et de conseil aux collectivités territoriales. **L'amélioration de la capacité d'expertise des préfetures se confirme : 74 % des actes reçus font l'objet d'un contrôle et le taux de déferés gagnés par les préfets est de 86 %.**

Il convient enfin de souligner que dans la logique de la loi du 13 août 2004, **la proposition de loi de simplification du droit** en cours de discussion¹ **prévoit la suppression de la transmission au contrôle de légalité des actes du maire autorisant des débits de boisson temporaires.**

A elle seule, cette mesure devrait réduire substantiellement le nombre d'actes transmis au représentant de l'Etat : en effet, ces dérogations concernent essentiellement les très nombreuses associations ou certaines manifestations sportives qui trouvent dans cette activité temporaire des sources de revenus. Le nombre d'arrêtés relatifs à l'octroi de ces dérogations est donc quantitativement important alors même que leur portée juridique est relativement limitée et qu'il existe un dispositif juridique, notamment sous la forme de sanctions pénales, de nature à faire cesser les abus éventuels qui pourraient être constatés.

• La rénovation du contrôle de légalité s'est également manifestée par le **développement de la dématérialisation des actes des collectivités territoriales (application ACTES)**, dont la création a été autorisée par la loi précitée du 13 août 2004 et les modalités techniques de transmission fixées par le décret n° 2005-324 du 7 avril 2005². Ce projet comprend deux volets complémentaires.

Le premier consiste à permettre aux collectivités de transmettre par voie électronique, au représentant de l'Etat, les actes soumis au contrôle de légalité afin que les préfetures et sous-préfetures puissent suivre et automatiser un certain nombre d'opérations.

Le second volet vise à ce que l'application ACTES intègre un module dédié permettant d'exploiter l'ensemble des flux budgétaires transmis au représentant de l'Etat.

Au total, ce programme d'administration électronique doit permettre des gains qualitatifs et une revalorisation des fonctions liées aux missions de contrôle de légalité en favorisant, à terme, le redéploiement d'emplois dédiés à des tâches administratives répétitives au profit d'emplois d'analyse et d'expertise juridiques.

Mise en service en avril 2005 dans quatre départements pilotes après une expérimentation dans les Yvelines depuis décembre 2003, cette transmission des actes par voie électronique devrait simplifier les procédures, réduire les délais de traitement et offrir des gains de productivité au sein des services préfectoraux (réception et enregistrement des actes, tri...).

¹ Proposition de loi n° 177 (XIIIème législature) de MM. Jean-Luc Warsmann et Etienne Blanc, députés. Pour l'examen en première lecture au Sénat, voir le rapport n° 36 (2007-2008) de notre collègue Bernard Saugey, au nom de la commission des Lois.

² Décret n° 2005-324 du 7 avril 2005 relatif à la transmission par voie électronique des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales.

En 2006, le déploiement d'ACTES sur tout le territoire a débuté et le dispositif a été validé par la CNIL (délibération du 2 mars 2006).

Au 10 septembre, soixante quatorze préfectures étaient raccordées à l'application. Pour le seul mois de juillet 2007, plus de 14.000 actes ont été transmis par voie électronique, soit au total, depuis ces derniers mois, plus de 111.000 actes.

L'objectif du ministère de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales est de finaliser le déploiement de l'application ACTES sur l'ensemble du territoire, d'ici la fin de l'année 2007, avec la perspective de permettre à toutes les collectivités qui le souhaitent de recourir à la transmission de leurs actes par voie électronique.

Enfin, votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessité de renforcer la formation juridique des personnels de l'administration préfectorale chargés du contrôle de légalité. Lors de son audition devant votre commission des Lois, madame Michèle Alliot-Marie a estimé que ces personnels devaient faire bénéficier les collectivités territoriales, et en particulier les petites communes, de leur expertise juridique et a signalé que la dématérialisation de certaines procédures allait permettre de dégager des gains de productivité susceptibles de permettre aux agents de compléter leur formation juridique.

II. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » rassemble des activités liées à l'application de textes essentiels pour les droits et libertés des citoyens : la loi du 1er juillet 1901 relative au statut d'association, la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, et les lois relatives au financement de la vie politique. Ce programme est doté de 361,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au sein du projet de loi de finances pour 2008 (en baisse de 4,6 %, cette diminution étant en phase avec le cycle des élections).

A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA VIE POLITIQUE EN PHASE AVEC LE CYCLE ÉLECTORAL

1. La préparation des élections cantonales, municipales et sénatoriales

a) Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2008

Coordonnée par le ministère de l'intérieur, l'organisation des élections comprend la conception des réformes électorales, le suivi de la vie politique et électorale, ainsi que de la préparation matérielle et le contrôle du

bon déroulement des opérations électorales (fabrication des cartes, enveloppes, bulletins et acheminement dans les mairies et bureaux de vote ; délégation aux préfetures des crédits nécessaires au remboursement des frais de campagne des candidats ; centralisation des résultats...).

L'évolution des crédits de cette action est intimement liée au calendrier électoral.

Autorisations d'engagement et crédits de paiement de l'action 2 « Organisation des élections » (qui représentent 61,7 % des crédits de paiement du programme) s'élèvent à **177,3 millions d'euros pour 2008. Ce montant doit servir à l'organisation des élections cantonales et municipales des 9 et 16 mars 2008, des élections sénatoriales de septembre 2008 et des élections partielles.**

Il a été fixé en fonction des dépenses engendrées par les élections locales de 2001 et de 2004, du report de charges sur 2009 dû à l'étalement des paiements et des remboursements liés aux scrutins et de la hausse des dépenses postales en 2007 liée à l'ouverture à la concurrence en prévoyant un nombre élevé de candidats.

En outre, 19,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont consacrés, au titre 6, à des **transferts aux communes et aux établissements de coopération intercommunale** pour l'organisation du scrutin et pour la tenue des bureaux de vote aux élections municipales (12 millions d'euros), pour le financement de ces mêmes tâches aux élections cantonales (6,5 millions d'euros) et pour des subventions à l'achat d'urnes et de machines à voter (1 million d'euros).

Le gouvernement s'est fixé pour objectif d'organiser les élections au meilleur coût (objectif n° 1) à l'aide d'un indicateur du coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales. Ce coût moyen est ainsi évalué à 2,84 euros pour les élections municipales de 2008, à 3,48 euros pour les cantonales et à 0,14 euro pour les sénatoriales. La pertinence de cet objectif doit être cependant relativisée en raison de l'impossibilité de prévoir le nombre d'électeurs qui voteront et le nombre de candidats qui se présenteront lors de ces scrutins.

Plusieurs réformes récentes ont toutefois contribué à la diminution des coûts liés à l'organisation d'élections (simplification du vote par procuration ; simplification des formulaires d'inscription sur les listes électorales et procédure d'inscription à distance...).

b) Les réflexions en cours pour améliorer le déroulement des scrutins

Les élections de 2007 ont souligné certaines limites des règles en vigueur relatives à l'interdiction de la propagande électorale la veille et le jour du scrutin, et la nécessité d'établir un bilan de l'utilisation des machines à voter pour en évaluer avec précision les avantages et les inconvénients.

En premier lieu, des incohérences entre les différentes normes applicables à la campagne électorale présidentielle sont apparues s'agissant du régime juridique applicable à la propagande électorale à la veille du scrutin.

L'article L. 49 du code électoral, rendu applicable à l'élection présidentielle par la loi du 6 novembre 1962, interdit la distribution de circulaires ou autres documents, le jour du scrutin. L'article 10 du décret du 8 mars 2001 dispose quant à lui que la « *campagne électorale prend fin la veille du scrutin à zéro heure* ».

S'il ne fait pas de doute que la campagne audiovisuelle officielle s'arrête l'avant-veille du scrutin à minuit, la question de la licéité des distributions de tracts, des manifestations publiques diverses et de la tenue de réunions publiques s'est posée à la veille de chaque tour de scrutin et a suscité de nombreuses difficultés.

Le Conseil constitutionnel et la commission nationale de contrôle de la campagne présidentielle ont considéré que l'article 10 du décret du 8 mars 2001, en tant que règle spéciale plus stricte, prévalait sur les autres règles, y compris de nature législative.

Cette interprétation paraît toutefois fragile. L'article 10 du décret de 2001, outre le fait qu'il n'indique pas quel champ il recouvre, n'est assorti d'aucune sanction, contrairement à l'article L. 49 du code électoral dont l'infraction est sanctionnée. De plus, si l'on considère que les distributions de tracts et les réunions publiques sont interdites la veille du scrutin, conformément à l'article 10 du décret de 2001, la question de leur légalité avant le début de la campagne électorale telle que définie par cet article (deuxième lundi précédant le scrutin), se pose également.

Deux solutions paraissent donc envisageables afin de clarifier l'état du droit :

- compléter la loi de 1962 en interdisant expressément la distribution de tracts, circulaires ou autres documents et les réunions publiques la veille du scrutin et en créant des sanctions en cas d'infraction : le champ couvert par l'article 10 du décret du 8 mars 2001 serait ainsi parfaitement clair. Cette proposition rencontre l'adhésion de la commission nationale de contrôle de la campagne présidentielle ;

- harmoniser la date de clôture de la campagne électorale avec celle en vigueur pour les autres élections, soit la veille du scrutin à minuit : cette solution évite les problèmes liés à l'absence de la campagne la veille du scrutin ; elle a pour inconvénient qu'une partie de l'outre-mer votant le samedi commencerait à voter alors que la campagne ne serait pas close en France (du samedi midi en métropole au samedi minuit). **De plus, cette solution mettrait fin à la particularité historique de l'élection présidentielle que constitue l'absence de campagne la veille de chaque tour de scrutin.**

En second lieu, lors des élections de 2007, de nombreuses communes (lors du 1^{er} tour de l'élection présidentielle, **82 communes**) **ont eu recours au vote sur machine à voter** prévu par l'article L. 57-1 du code électoral (loi n°69-419 du 10 mai 1969) et précisé par le règlement technique ministériel en date du 17 novembre 2003, pour simplifier les opérations de dépouillement et accélérer l'annonce des résultats du scrutin.

Les appareils sont acquis directement par les communes auprès des fabricants des machines agréées à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. Leur coût varie en fonction des modalités contractuelles admises par les parties.

Toutefois, cette utilisation a donné lieu à des critiques diverses, parfois vives et souvent relayées médiatiquement. Outre des considérations de principe fondées sur l'atteinte que les machines porteraient au « rituel » du vote ou sur leur coût pour les finances locales, leurs opposants ont notamment dénoncé la complexité de leur utilisation pour des personnes peu habituées aux nouvelles technologies, la longueur des files d'attente dans les bureaux de vote et les risques de dysfonctionnement technique ou de fraude.

Si le fort taux de participation a effectivement contribué à la formation de files d'attente parfois très longues dans certains bureaux – qu'ils utilisent ou non des machines à voter –, le ministère de l'intérieur a également relevé dans quelques communes équipées des écarts entre le nombre d'émargements constatés et le nombre de votes enregistrés sur les machines, liés principalement à des dysfonctionnements dans l'organisation des bureaux de vote.

Entre le premier et le second tour, quatre communes ont donc renoncé à leur utilisation. Toutes les communes y ayant recouru à l'occasion du second tour de l'élection présidentielle les ont cependant réutilisées lors des élections législatives.

Au vu des difficultés rencontrées et afin de renforcer la confiance des citoyens dans le recours aux nouvelles technologies, le ministère de l'intérieur a constitué un groupe de travail sur les machines à voter, regroupant des représentants de l'administration, des collectivités locales et de la société civile. A l'issue de ses travaux, ce groupe de travail se prononcera à la fin de l'année sur les améliorations envisageables du dispositif.

Comme l'a demandé notre collègue Jacques Gautier en commission, ce groupe de travail devra notamment répondre aux difficultés pour l'électeur de reconnaître dans un scrutin de liste, la liste de son choix, alors que les listes complètes de candidats ne peuvent figurer sur l'écran des machines.

2. Le financement public des partis politiques

Conformément aux lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 du 15 janvier 1990 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, **les partis politiques** doivent tenir une **comptabilité** retraçant les comptes du parti ainsi que des organismes et des sociétés qu'ils contrôlent.

La délicate définition des partis politiques :

Ni la Constitution, ni la loi n'ont défini la notion de parti politique avec précision. L'article 4 de la Constitution affirme simplement « *qu'ils concourent à l'expression du suffrage* », qu'« *ils se forment et exercent leur activité librement* », qu'« *ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* » et qu'« *contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 [l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives] dans les conditions déterminées par la loi* ».

La loi n° 88-227 précitée leur reconnaît la personnalité morale. Elle leur permet en outre « *d'ester en justice, d'acquérir, à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur.* »¹

En l'absence de toute autre définition normative, il découle :

- qu'est un parti politique toute entité concourant à l'expression du suffrage ;
- qu'il n'est imposé aucune forme juridique aux partis politiques qui n'ont donc pas l'obligation de se constituer en association loi 1901 ;
- que les seules obligations constitutionnelles auxquelles les partis doivent se soumettre résident dans le respect des principes précités de l'article 4.

Sur la base de critères comptables et financiers, les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat ont précisé cette notion, considérant comme parti politique, au sens de la loi du 11 mars 1988, la personne morale de droit privé qui s'est assigné un but politique :

- si elle a bénéficié de l'aide publique ;
- ou si elle a régulièrement désigné un mandataire financier pour recueillir ces fonds ;
- et si elle a déposé des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Un **mandataire financier** (personne physique ou association de financement) ouvre un **compte bancaire ou postal unique** pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement du parti concerné.

Arrêtés chaque année au 31 décembre, ces comptes, certifiés par deux commissaires aux comptes, sont déposés à la CNCCFP qui les examine et assure leur publication sommaire au *Journal officiel*.

¹ Article 7 de la loi n° 88-227.

Pour l'exercice 2005, 259 formations politiques devaient déposer des comptes certifiés. 219 comptes ont été déposés, dont 205 ont été déclarés conformes.

Les règles relatives aux dons aux partis politiques :

- les dons versés par des personnes physiques à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent excéder 7.500 euros ;
- tout don de plus de 150 euros doit être versé soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire ;
- les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques, ne peuvent contribuer au financement des partis et groupements politiques ;
- aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Ceux qui auront versé ou accepté des dons en violation des dispositions précédentes peuvent être sanctionnés d'une amende allant de 45 à 2.250 euros et d'une peine d'un an d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines.

Une aide publique, composée de deux fractions, est versée chaque année aux partis politiques les plus représentatifs.

Destinées à soutenir l'exercice de la démocratie et le pluralisme politique, les modalités de répartition de la première fraction de cette aide ont paradoxalement favorisé l'inflation des candidatures aux élections législatives et assuré le financement de formations peu représentatives.

Aussi, la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, relative à l'élection des conseils régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques a-t-elle clarifié les règles d'éligibilité à la première fraction en l'attribuant :

- aux formations qui ont présenté des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions ;
- pour les partis et groupements politiques présentant des candidats seulement outre-mer, aux formations ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions où elles ont présenté des candidats.

Ces nouvelles règles d'attribution sont appliquées pour la première fois, à la suite des élections législatives de juin dernier.

La répartition de la première fraction de l'aide publique est effectuée proportionnellement au nombre des suffrages obtenus par chacun des partis concernés. Les candidats indiquent dans leur déclaration de candidature le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent (le parti ou le groupement de rattachement doit être unique).

La seconde fraction de l'aide publique est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction proportionnellement au nombre des membres du Parlement qui ont déclaré au Bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre, y être inscrits ou s'y rattacher.

Au plus tard le 31 décembre de l'année, le Bureau de l'Assemblée nationale et le Bureau du Sénat communiquent au Premier ministre la répartition des parlementaires entre les partis et les groupements politiques.

Théoriquement, 80,26 millions d'euros étaient inscrits chaque année depuis 2002 au titre de l'aide publique (40,132 millions d'euros pour chaque fraction), ce montant demeurant inchangé depuis 1995. Mais 7 millions d'euros n'ont pas été versés aux partis, au titre de la modulation prévue pour non respect de l'obligation de parité. Le montant effectivement réparti s'élève donc à 73,28 millions d'euros.

En effet, afin de favoriser l'accès des femmes au mandat de député, la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 a précisé que si l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe se rattachant à un parti a dépassé 2 % du nombre total de ces candidats aux dernières élections législatives, le montant de la première fraction accordé à cette formation est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats (à l'issue des prochaines élections législatives, ce pourcentage sera égal aux trois-quarts de l'écart précité¹).

En 2007, 51 formations politiques (dont 20 ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer) **ont bénéficié de la première fraction de l'aide de l'Etat, dont 20 se sont réparties le montant de la seconde fraction.**

Les élections législatives du mois de juin conduisent à une nouvelle répartition de l'aide publique pour cinq ans. Cependant, les montants exacts qui seront versés à chaque formation ne sont pas encore connus car les recours contre l'élection des députés n'ont pas encore tous été tranchés par le Conseil constitutionnel et la composition actuelle de l'Assemblée nationale n'est donc peut-être pas encore définitive.

Dans le projet de loi de finances pour 2008, le gouvernement a inscrit le montant de 80,26 millions d'euros au titre de l'aide publique aux partis politiques mais l'intégralité de cette somme ne sera pas versée car le principe constitutionnel d'égal accès aux mandats électoraux n'a toujours pas été respecté par les partis politiques : la première fraction de l'aide publique qui leur revient va de nouveau être modulée.

¹ Article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifié par l'article 5 de la loi n°2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

En outre, une difficulté spécifique est apparue à l'issue de ces élections : le Nouveau Centre, formation issue de la scission de l'UDF, ne peut prétendre seul à un financement public car il n'a pas rempli les critères pour bénéficier de la première fraction (présenter des candidats ayant obtenu chacun au moins 1% des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions) alors qu'il est parvenu à constituer un groupe de 21 membres à l'Assemblée nationale et que certains sénateurs semblent vouloir s'y rattacher.

Après avoir proposé en octobre une modification de la loi du 11 mars 1988, qui prévoyait que la première fraction de l'aide publique pourrait désormais être versée aux partis et groupements politiques dont au moins quinze candidats lors des élections législatives ont été élus députés, proposition de loi dont l'examen à l'Assemblée nationale en première lecture a été suspendu, le Nouveau Centre s'est allié pour un an au Fetia Api, formation politique polynésienne éligible à la première fraction, pour pouvoir bénéficier de la seconde.

3. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

Instituée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des actions politiques, la CNCCFP a deux missions :

- contrôler les comptes de campagne des candidats à l'ensemble des élections soumises à la législation sur le financement et le plafonnement des dépenses électorales (circonscriptions de plus de 9.000 habitants sauf élections sénatoriales). Le remboursement (total ou partiel) des dépenses retracées sur le compte de campagne n'est possible qu'après son approbation. Il est exclu pour les candidats qui n'ont pas respecté le plafond des dépenses électorales, qui n'ont pas établi et déposé de compte de campagne selon les modalités prévues, ainsi que pour ceux dont le compte de campagne a été rejeté ou qui n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale s'ils y sont astreints.

Le remboursement des dépenses électorales

Les dépenses électorales, « *autres que les dépenses de propagande directement prises en charge par l'Etat* », sont celles qui ont été engagées ou effectuées par les candidats ou listes de candidats ou pour leur compte pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date où l'élection a été acquise.

Dans un souci de transparence démocratique, les candidats ou listes sont soumis à des règles garantissant le plafonnement de leurs dépenses (nomination d'un mandataire financier chargé de tenir un compte de campagne ; dépôt de ce dernier à la CNCCFP, qui peut l'accepter, avec ou sans réformation, ou le rejeter, saisissant alors le juge de l'élection).

De là, si le candidat ou la liste a atteint un certain seuil des suffrages exprimés (5 % dans la plupart des élections), ils bénéficient d'un remboursement forfaitaire (à hauteur de 50 %) de leur plafond de dépenses¹.

En 2006 et 2007 (31 août 2007), la commission a examiné 261 comptes de campagne, dont 230 dans un délai de six mois après leur dépôt. Les décisions de la commission ont été les suivantes :

Elections partielles	Comptes examinés					
	AD + HD	R	AR	A	AT	TOTAL
Législatives	0	0	15	23	0	38
Municipales	0	2	14	20	0	36
Cantoniales	13	13	44	117	0	187

AD : absence de dépôt du compte ; HD : dépôt hors délai ; R : rejet ; AR : approbation après réformation ; A : approbation ; AT : approbation tacite.

A l'issue de ce contrôle, la CNCCFP a saisi le juge de l'élection à 28 reprises (principalement pour des paiements directs trop importants par les candidats). **Deux de ces saisines doivent encore être examinées par le juge de l'élection.**

Par ailleurs, 20 candidats ont été déclarés inéligibles (une seule concernait un candidat élu, qui a été déclaré démissionnaire d'office) et 3 candidats ont vu leur bonne foi reconnue. Pour 2 candidats, le juge de l'élection n'a pas reconnu leur bonne foi mais a indiqué qu'il n'y avait pas lieu de prononcer leur inéligibilité (leur compte demeure donc rejeté).

¹ Article L. 52-11-1 du code électoral.

Pour 1 candidat, le juge a rejeté la saisine de la commission et a approuvé le compte, ce qui n'est pas en son pouvoir (il ne peut se prononcer que sur l'inéligibilité dudit candidat). En conséquence, la commission a fait appel devant le Conseil d'Etat qui a annulé la décision ;

- examiner les comptes des partis et groupements politiques bénéficiant de l'aide publique et/ou étant autorisés à recueillir des dons.

L'augmentation des tâches de la commission qui doit statuer périodiquement dans des délais restreints ont amené sa transformation en **autorité administrative indépendante**¹.

Ce nouveau statut renforce sa liberté de gestion (son budget est désormais un budget opérationnel de programme autonome rattaché à celui du ministère de l'intérieur) et **son indépendance, conforte sa réactivité et favorise la souplesse dans l'adaptation de ses moyens aux variations de son activité, liée au calendrier électoral**. Ainsi, pour 2008, qui verra la fin de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections législatives, ainsi que l'intégralité des comptes des candidats aux élections cantonales, municipales et aux diverses élections partielles, entre 11.000 et 12.000 comptes devraient être examinés.

Pour 2008, 4,5 millions d'euros sont prévus pour le financement de l'activité de la commission (en baisse de 9,65 %). Le plafond d'ETPT relevant de la commission sera à peu près stable (**passant de 43 à 41**) en raison de son activité soutenue dans l'année à venir².

Fort de son expérience, la CNCCFP suggère d'adapter la loi du 11 mars 1988 en particulier pour mettre fin aux difficultés liées à la différence de régime entre le mandataire financier personne physique, simplement désigné en préfecture, et l'association de financement, soumise à un régime d'agrément par la commission.

En effet, si la commission dispose de la capacité de retirer l'agrément délivré à une association de financement, elle n'a aucun moyen d'action si le mandataire est une personne physique et, en cas de non dépôt du compte, de dépôt de compte hors délai ou de dépôt non conforme, aucune disposition de la loi ne prévoit que l'agrément donné par la commission à une association de financement soit retiré.

Pour la première fois le Conseil d'Etat a été amené à se prononcer explicitement sur deux décisions de retrait d'agrément prise à l'encontre de l'association de financement d'un parti n'ayant pas respecté ses obligations comptables (CE n° 300606 du 6 juillet 2007, Free Dom et CE n° 300373 du 6 juillet 2007, Rassemblement Pour la Guyane dans la République). Dans ces deux arrêts, le conseil a considéré qu'il convenait de s'en tenir strictement à la

¹ Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

² La commission recrute ainsi plusieurs contractuels temporaires pour une durée allant de un à six mois, en fonction de sa charge de travail fluctuant selon le calendrier électoral.

lettre de la loi et qu'il n'y avait donc pas lieu d'interdire à un parti politique de poursuivre la collecte de fonds auprès des personnes physiques par l'intermédiaire d'une association de financement. Il en résulte qu'un parti n'ayant pas satisfait à ses obligations comptables perd, le cas échéant, le bénéfice de l'aide budgétaire publique directe et ne peut utiliser les fonds perçus pour financer les campagnes électorales ou un autre parti politique, mais continue de bénéficier d'une aide publique indirecte par le biais de l'avantage fiscal accordé aux donateurs.

B. LA VIE CULTUELLE

La vie culturelle, correspondant à l'action 4 du programme « *vie politique, culturelle et associative* », rassemble les activités liées aux questions culturelles générales, à la tutelle administrative des associations culturelles et des congrégations, à l'approbation de la désignation des nonces apostoliques en France et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, à l'application du Concordat.

Les **questions culturelles générales** visent, pour l'essentiel, les relations du ministère de l'intérieur avec, d'une part, les autorités représentatives des religions pratiquées en France, d'autre part, les autres ministères compétents en la matière (ministère de l'éducation nationale, de la culture...).

La **tutelle administrative des congrégations et associations culturelles** comprend, en particulier, les modifications de statuts des congrégations et la délivrance aux congrégations et associations culturelles de l'autorisation d'acceptation des libéralités en cas d'opposition des héritiers.

Quant à **l'approbation par le Gouvernement français de la désignation des nonces apostoliques**¹, elle consiste en la notification de l'accréditation de l'Etat, par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères.

Enfin, en **Alsace et en Moselle**, l'action « cultes » concerne la désignation et la rémunération des ministres des cultes reconnus.

1. Les crédits de l'action « *cultes* » en léger repli

Les crédits dédiés à la vie culturelle résultent quasi-exclusivement des **rémunérations versées par l'Etat aux ministres des cultes** en Alsace et en Moselle, soit 1.393 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

¹ Rappelons que le nonce apostolique (de l'italien *nunzio*, lui-même du latin *nuntius* « envoyé ») est un agent diplomatique du Saint-Siège, accrédité comme ambassadeur de ce dernier auprès des États.

Le principe de cette rémunération procède :

- pour le culte catholique, de la convention du 26 messidor an IX et des articles organiques 65, 66 et 68 de la loi du 18 germinal an X ;
- pour le culte protestant, de l'article organique 7 de la loi du 18 germinal an X ;
- pour le culte israélite de la loi du 8 février 1831 ;

L'action « *cultes* » est ainsi dotée de 53,7 millions d'euros en crédits de paiement et autant en autorisations d'engagement au sein du projet de loi de finances pour 2008.

Ces crédits sont en **diminution de 4 %** par rapport à 2007, conséquence d'une **nouvelle baisse des effectifs du personnel des cultes**, à hauteur, en 2008, de 16 ETPT, contre 20 en 2007. Les recrutements devraient, cette année encore, être inférieurs aux départs à la retraite.

Rappelons, à cet égard, que les ministres du culte n'étant pas soumis au droit commun de la date de cessation d'activité, il n'existe pas d'âge officiel de départ à la retraite, bien que le droit canonique catholique ait posé le principe d'un départ à la retraite à l'âge de soixante-quinze ans.

Outre les dépenses de rémunération du personnel, les crédits de l'action « *cultes* » comprennent 600.000 euros en crédits de paiement destinés à **l'entretien des lieux de culte** et à en assurer la **mise en conformité** au regard des normes de sécurité.

Enfin, 1,25 million d'euros de crédits de paiement sont demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, au titre des transferts financiers aux communes pour la réalisation de **travaux** sur les édifices culturels et le **versement des subventions** de fonctionnement aux cultes.

2. La réflexion sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics

La commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, présidée par le professeur M. Jean-Pierre Machelon, a rendu ses conclusions en juillet 2006¹.

Le rapport procède tout d'abord à un rapide panorama du fait religieux en France mettant en évidence des **mutations importantes** depuis l'adoption de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905. La commission rappelle toutefois que faute de statistiques publiques recensant l'appartenance religieuse des Français (le dernier recensement officiel date de 1872), il est **difficile de quantifier avec précision ces évolutions profondes**.

¹ Rapport disponible sur le site de la documentation française :
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000727/0000.pdf>

En croisant les diverses estimations et projections que fournissent habituellement les experts, qui s'appuient sur les chiffres avancés par les groupes religieux eux-mêmes, il est cependant possible de dégager quelques grandes tendances :

- En un siècle s'est affirmée une diversité religieuse sans précédent. Les quatre cultes reconnus en 1905 (catholicisme, protestantisme réformé et luthérien, judaïsme) côtoient aujourd'hui des religions géographiquement ou historiquement nouvelles. Ainsi l'islam, mais aussi les sagesses d'Asie, à commencer par les bouddhismes, sans oublier les autres formes de christianisme que sont l'orthodoxie ou les Églises évangéliques, font partie intégrante du paysage religieux français.

- La France est le pays européen qui compte le plus grand nombre de musulmans, de juifs et de bouddhistes. Cette diversité est encore plus significative outre-mer, comme l'illustre l'île de la Réunion où coexistent chrétiens, hindouistes et musulmans.

Après cette analyse du fait religieux contemporain, le rapport formule de nombreuses recommandations visant à **adapter le droit des cultes**. Ces propositions portent, en particulier, sur le statut juridique des associations cultuelles, les carrés confessionnels dans les cimetières, les régimes particuliers d'Alsace-Moselle, mais aussi - point central du rapport - sur le **financement public des lieux de culte**.

En effet, le droit à l'édification de lieux de culte apparaît comme le **corollaire de la liberté d'exercice du culte**. Aussi la commission de réflexion souligne-t-elle que « *la question de l'immobilier cultuel constitue un axe majeur de toute politique soucieuse non seulement de l'intégration des minorités religieuses, mais aussi, sur un plan plus général, de l'enracinement des populations sur un territoire, quelles que soient leurs confessions* ».

Le besoin de construction d'édifices du culte touche en premier lieu les **religions nouvellement implantées sur le territoire** et qui ne disposent donc d'aucun patrimoine cultuel. Selon le rapport de la commission, « *il s'ouvre ainsi une salle de prière évangélique toutes les semaines, et un lieu de culte musulman tous les dix jours. Compte tenu de la demande à laquelle ces deux confessions doivent faire face, ces chiffres demeurent insuffisants* ».

S'agissant de l'islam, les constructions en cours ne permettent pas de rattraper le retard, même si certains grands projets sont facilités par la création d'un centre culturel bénéficiant de subventions publiques. La situation des mouvements évangéliques, qui ne reçoivent pas le même accompagnement des pouvoirs publics que l'islam, est plus préoccupante encore.

La commission propose ainsi de revenir sur l'article 2 de la loi de 1905, aux termes duquel « *la République ne reconnaît, ne salarie et ne subventionne aucun culte* ».

Afin de **faciliter la construction de nouveaux lieux de culte et de prévenir plus efficacement le recours à des financements étrangers**, la commission de réflexion préconise :

- une généralisation à l'ensemble du territoire des garanties que peuvent accorder les communes et les départements aux emprunts contractés pour financer des édifices religieux dans les agglomérations en voie de développement et d'accorder cette faculté aux régions ;

- l'ouverture de la possibilité pour les collectivités territoriales d'octroyer des avances remboursables aux associations prenant en charge la construction d'édifices de culte ;

- l'autorisation formelle des aides directes à la construction de lieux de culte ;

- une incitation des maires à prévoir des espaces réservés aux lieux de culte dans leurs documents d'urbanisme. Cette incitation pourrait d'abord prendre la forme d'une circulaire, puis être inscrite dans le code de l'urbanisme.

Interrogé par votre rapporteur, le ministère de l'intérieur a indiqué que les préconisations de la commission étaient *« actuellement étudiées par les techniciens des principaux cultes présents sur notre territoire dans le cadre d'un groupe de travail technique placé auprès du secrétariat général du ministère. Les mesures qui seront arrêtées en concertation permettront de faire évoluer, dans le sens d'une plus grande liberté, le droit des cultes. »*

C. LA SIMPLIFICATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA VIE ASSOCIATIVE

1. Les crédits de l'action « vie associative et soutien »

L'action *« vie associative et soutien »* rassemble, d'une part, les activités liées au respect de la législation relative aux associations et aux établissements d'utilité publique, d'autre part, les activités de soutien du programme.

Elle comprend deux sous-actions.

La première, intitulée *« vie associative »*, vise les activités des services centraux du ministère de l'intérieur en matière d'élaboration et de suivi de la réglementation relative à la vie associative, de conseil en direction du milieu associatif et des services de l'Etat concernés, d'instruction des dossiers de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations¹ ou

¹ Rappelons qu'une fondation se distingue d'une association par le fait qu'elle ne résulte pas seulement de la volonté de plusieurs personnes pour agir ensemble, mais de l'engagement financier et irrévocable des créateurs de la fondation, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises. Il en résulte que l'association peut prendre fin par la volonté de ses membres alors que la survie de la fondation échappe à la volonté de ses fondateurs. Contrairement aux associations, les fondations n'ont pas d'adhérents et ne reçoivent donc pas de cotisations.

de modification des statuts de ces organismes et d'instruction des dossiers relatifs à des libéralités consenties à ces derniers.

En moyenne depuis 1997, le ministère délivre chaque année **huit reconnaissances d'utilité publique à des associations**¹ et **neuf à des fondations**² sur environ soixante demandes par an, associations et fondations confondues.

Associations reconnues d'utilité publique entre 1997 et 2006

Domaine d'activité	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Armée		2						1		
Sport								1		
Intérêts communs					1		1	1		
Économie		1		1	1					1
Santé	5	4	7	5	2			4	2	2
Social	2	3	2	3	4	4		3	3	1
Education				1	1	1	2	1		
Culture et Science	2	1		1		1		1	3	1
Religion		1								
Politique								1		
Environnement/ Protection animale	1	2	2						1	
Arts et Patrimoine		2	2	1					1	
Sécurité			2							
Total	10	16	15	12	9	6	3	13	10	5

Source : ministère de l'intérieur

Fondations reconnues d'utilité publique entre 1997 et 2006

Domaine d'activité	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Armée	1									
Intérêts communs			1	1			1			
Economie	1	3	1	1					2	
Santé	9	6	2			3		1	1	
Social	2	3	3	5	1	1	2	2		1
Education	1				2					1
Culture et Science	1	1		1		1				1
Religion		1				1	1	1	1	1
Politique		1	2							
Environnement/Protection animale		2	2					1		
Arts et Patrimoine	1	3	1	2		3	2		1	2
Sécurité		1								
Total	16	21	12	10	3	9	6	5	5	6

Source : ministère de l'intérieur

¹ Parmi les associations récemment déclarées d'utilité publique, citons l'Association pour l'information et la recherche sur les maladies, SOS Enfants, l'Association d'action et d'insertion sociale ou encore la Fédération des maladies orphelines.

² Parmi les fondations récemment déclarées d'utilité publique, citons la Fondation de la Deuxième chance, la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde, la Fondation Cœur et artères ou encore la Fondation de recherche pour l'aéronautique et l'espace.

La seconde sous-action de l'action « vie associative et soutien » couvre l'ensemble des **moyens mobilisés pour la réalisation du programme**, à l'exception des dépenses de personnel, dans la mesure où à partir de 2008, les agents de l'administration centrale sont rassemblés dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Cette évolution explique que le montant des crédits de paiement demandés au sein du projet de loi de finances pour 2008 pour l'action « vie associative et soutien », identique à celui des autorisations d'engagement, ne s'établisse qu'à **203.000 euros**, soit 0,06 % des crédits du programme.

Selon les éléments de justification au premier euro figurant au sein du projet annuel de performance de la mission AGTE, ces crédits visent à la fois à assurer le fonctionnement de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative et le financement du projet WALDEC (web des associations librement déclarées).

Ce projet, qui vise à simplifier le fonctionnement des associations, répond aux besoins exprimés tant par **les administrations travaillant avec les associations que par le monde associatif lui-même**.

- L'intérêt pour les services administratifs, centraux comme déconcentrés, réside dans la mise en place d'**un répertoire national des associations**, annoncé par le Premier ministre lors de la conférence nationale de la vie associative du 23 janvier 2006. Ce répertoire doit permettre aux services de l'Etat de disposer d'un accès rapide et facile aux informations sur les associations déclarées relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 : date de création, texte numérisé des statuts, objet social, liste des dirigeants, nombre d'adhérents...

Une version de l'application est d'ores et déjà opérationnelle dans plus de 55 départements et en Nouvelle-Calédonie¹, l'ensemble du territoire devant être couvert d'ici la fin du premier trimestre 2008.

Le ministère de l'intérieur a fait savoir à votre rapporteur qu'au 1^{er} août 2007 254.000 dossiers d'association étaient ainsi enregistrés, sur un total d'environ 800.000 associations en France.

Par ailleurs, une « passerelle JO » (module d'échange numérisé des données entre les préfetures, sous-préfetures et le Journal officiel) est d'ores et déjà opérationnelle depuis le 4 avril 2007.

- Le projet Waldec présente également un intérêt **pour les associations elles-mêmes**. En premier lieu, la création d'un répertoire national, susceptible de fournir des **statistiques fiables et précises** sur le milieu associatif est souhaitée de longue date par le Conseil national de la vie associative (voir encadré ci-après). En second lieu, la dématérialisation des

¹Cf. le site <http://waldec.interieur.ader.gouv.fr>

procédures devrait aboutir à la possibilité de transmettre par voie électronique les **déclarations d'associations en préfectures**, grâce à un imprimé national unique qui devrait être disponible en 2008 sur Internet. Enfin, un travail est engagé entre les services du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministère de l'économie des finances et de l'industrie afin de mettre en place une interconnexion entre WALDEC et l'application « SUBV&Net », permettant la dématérialisation des **demandes de subvention publique**.

En effet, chaque année, plus de 200.000 subventions sont sollicitées par environ 150.000 associations auprès des services de l'Etat. Dans plus de 70 % des demandes, un même dossier concerne entre trois et quatre financeurs publics, soit au total plus d'un million de demandes auprès des autorités publiques. Le dispositif « SUBV&NET » a pour objectif de simplifier le dépôt des dossiers, en créant un guichet unique sur Internet pour les demandes de subventions formulées auprès des pouvoirs publics et en définissant un formulaire commun de saisie.

Comme en 2007, votre rapporteur pour avis souligne **le grand intérêt de ces chantiers**, eu égard à l'importance du tissu associatif dans la création de lien social entre nos concitoyens.

Le Conseil national de la vie associative (CNVA)

Créé par le décret du 15 février 1983 modifié, le Conseil national de la vie associative est une instance de consultation placée auprès du Premier ministre.

Le Conseil a pour mission de suivre l'ensemble des questions intéressant la vie associative, de donner son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires, de proposer des mesures utiles au développement de la vie associative, d'établir un rapport d'ensemble sur la vie associative et son évolution au cours de chaque mandature.

Le Conseil est composé de 66 membres, désignés par des associations sélectionnées par le Premier ministre, nommés pour 3 ans et tous bénévoles. La mandature en cours a commencé en mars 2007.

Des représentants des collectivités territoriales, désignées par l'association des régions de France, l'Assemblée des départements de France et de l'Association des maires de France, participent avec voix consultative aux réunions du Conseil.

2. Un objectif de performance : le délai de traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique

L'objectif de performance n° 3 du programme « Vie politique, culturelle et associative » porte sur la **réduction des délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations**.

La reconnaissance d'utilité publique est accordée par décret en Conseil d'Etat à des associations ou fondations qui satisfont, d'une part, à des critères définis respectivement par la loi du 1^{er} juillet 1901 et du 23 juillet 1987, d'autre part, à la doctrine administrative fondée sur les avis du Conseil d'Etat.

Cet agrément constitue pour les organismes concernés, outre l'octroi d'un label, une **reconnaissance** de la capacité à bénéficier de libéralités et de dispositions fiscales avantageuses.

Aussi toute demande est-elle soumise, à l'initiative du ministère de l'intérieur, à une phase d'instruction interministérielle approfondie puis à l'avis du Conseil d'Etat. Le ministère de l'intérieur a indiqué à votre rapporteur que l'instruction était longue et complexe compte tenu du volume des pièces nécessaires à son aboutissement et aux multiples échanges auxquels elles donnent lieu, tant avec les demandeurs qu'avec les ministères de tutelle concernés.

Cet examen minutieux, aussi nécessaire soit-il, ne doit pas pour autant décourager les démarches tendant à la reconnaissance d'utilité publique. C'est pourquoi l'objectif de performance tend à accélérer le traitement des demandes, en fixant à **six mois maximum leur délai d'instruction**. Ce délai est, selon le projet annuel de performance, « *de nature à concilier l'exigence de qualité et le souci d'amélioration du service rendu par l'administration aux usagers* ».

L'indicateur de performance mesure par conséquent la proportion des demandes traitées en moins de six mois. **En 2005, seulement 50 % des demandes ont été traitées dans un délai inférieur à six mois.**

Ce résultat médiocre était dû au surcroît de travail suscité, pour le bureau des groupements et associations, par l'entrée en vigueur de la réforme relative à la simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations associatives et à la modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

Toutefois, la situation s'est, depuis, **nettement améliorée** : le pourcentage de demandes traitées en moins de six mois devrait atteindre 70 % en 2007, 80 % en 2008, avec **une cible de 100 % en 2010**.

III. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

1. La réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », dont le responsable est le secrétaire général du ministère de l'intérieur, rassemble les **fonctions d'état-major et de gestion des moyens** concourant à la réalisation des autres programmes pilotés par ce ministère. Les services dont les activités sont retracées par les actions du programme sont les cabinets des ministres, l'inspection générale de l'administration (IGA), le secrétariat général et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

Ce programme connaît une quasi-stabilisation de ses crédits de paiement : + 3,5 millions d'euros, soit une progression de 0,7 %.

Le nombre des objectifs et indicateurs de performance connaît une baisse continue depuis l'entrée en vigueur de la LOLF puisqu'il est passé de 7 objectifs et 18 indicateurs pour le projet de loi de finances pour 2006 à 5 objectifs et 9 indicateurs pour celui de 2007, et **désormais à 4 objectifs et 7 indicateurs dans le présent projet de loi de finances.**

Objectifs et indicateurs du programme
« Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »

Objectif	Indicateur(s)
1. Optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer	Taux de textes d'application des lois publiés dans les délais
2. Améliorer la performance du ministère en systèmes d'information et de communication	- Respect des échéances de livraison des études et des applications ; - Nombre d'heures d'indisponibilité des systèmes d'information et de communication
3. Rechercher la meilleure adéquation profil/poste	- Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste
4. Améliorer la gestion immobilière du ministère	- Taux de livraison dans les délais prévus ; - Taux de livraison ne dépassant pas le budget prévu ; - Coût de la construction au m ²

Deux objectifs, jugés inadaptés, ont disparu : l'objectif 1 « Assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle », remplacé par l'objectif « Optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer », et l'objectif 5 « Améliorer la défense juridique de l'Etat », non remplacé.

2. Une politique de gestion immobilière dynamique

L'action 5 « Affaires financières et immobilières » comprend les missions de **conception et de mise en œuvre de la politique immobilière** du ministère de l'intérieur, l'entretien et la gestion du patrimoine de l'administration centrale, ainsi que la gestion du patrimoine de l'action sociale. Les effectifs de cette action sont ceux de la direction de l'évaluation de la performance et des affaires immobilières.

Le ministère entend **moderniser la gestion de son patrimoine immobilier** en mettant en place une nouvelle application informatique permettant de réaliser des bilans fiables, y compris pour les sites déconcentrés.

a) L'évolution des biens immobiliers relevant de l'administration centrale

Le parc immobilier de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire comporte 12 localisations à Paris et en Île-de-France et 10 en province, représentant un total de 279.000 m². Les biens sont cependant **concentrés à Paris et en Île-de-France**, avec une superficie de 221.000 m² (près de 80 % du total).

De 2001 à 2006, pour faire face à des missions nouvelles, résultant notamment de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, et pour regrouper sur un site unique les services de police (police judiciaire, service de coopération technique internationale de police) **de nouvelles locations ont été effectuées**. Les derniers transferts de services ont été réalisés en 2006, tous les offices de la direction centrale de la police judiciaire étant désormais installés sur le site de Nanterre, qui a également accueilli le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance.

Par ailleurs, un **schéma directeur immobilier de l'administration centrale** a été élaboré à l'issue d'une étude, réalisée en 2005, mettant en évidence plusieurs problèmes tels que l'éclatement des services et la vétusté des implantations, l'impossibilité de réaliser une mise en conformité avec les normes de sécurité sur les sites occupés et la part excessive des loyers dans le budget de fonctionnement.

Ce **schéma directeur** prévoit le redéploiement des services autour de quatre pôles fonctionnels dont le ministère de l'intérieur serait à terme propriétaire :

- le pôle Beauvau dit pôle décisionnel ;
- un pôle regroupant la majorité des services transversaux et de soutien du ministère ;
- un pôle de police opérationnelle ;

- **un pôle dédié au renseignement et à la lutte contre le terrorisme**, implanté, depuis juillet 2007, sur le site de Levallois-Perret. Le ministère de l'intérieur a, en effet décidé, en 2005, de regrouper ses services de renseignement (direction centrale des renseignements généraux, direction de la surveillance du territoire, division nationale anti-terroriste) dans un même immeuble pour des **raisons à la fois immobilières** (rationalisation des implantations du ministère) et **stratégiques** (perspective de fusion des services). Le ministère de l'intérieur a décidé d'acquérir, à cette fin, un immeuble de 25.000 m² susceptible d'être aménagé conformément aux exigences de sécurité requises par l'affectation des lieux. Des travaux ont été réalisés au premier semestre 2007 (contrôles d'accès, vitrages blindés, câblage courants faibles) pour un coût de plus de 9,5 millions d'euros TTC. Les services semblent satisfaits de leur nouvelle installation, les locaux étant nettement plus fonctionnels que les précédents.

b) L'évolution des biens immobiliers relevant de l'administration territoriale

Le parc immobilier de l'administration territoriale représente près de 2 millions de mètres carrés, comprenant des bureaux, des résidences, des garages et des ateliers-garages ainsi que des logements de fonction.

Le ministère dispose, en particulier, d'un parc de **942 logements de fonction**, essentiellement des logements dits « par nécessité absolue de service », qui concernent, d'une part, les logements des membres du corps préfectoral (préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et directeurs de cabinet), d'autre part, ceux des concierges appartenant au cadre national des préfectures.

La grande majorité de ces logements sont **mis à disposition par les conseils généraux** conformément aux lois de décentralisation de 1982 et 1985.

En raison de la forte proportion d'immeubles mis à disposition, le parc évolue peu.

3. L'augmentation des activités contentieuses du ministère de l'intérieur

L'action 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » porte, d'une part, sur le traitement des dossiers **pré-contentieux et contentieux** – à l'exception des contentieux des élections – qu'il s'agisse de recours pour excès de pouvoir ou de dossiers faisant intervenir la responsabilité de l'Etat, d'autre part, sur la **protection juridique des fonctionnaires** en application des dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

La mise en œuvre de cette action revient à la sous-direction du conseil juridique et du contentieux de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, qui délègue aux échelons déconcentrés les moyens financiers nécessaires au règlement des dossiers.

Cette action, dotée de 82,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (soit un léger repli de 2,1 % par rapport à l'année dernière), est déclinée en :

- **une activité pré-contentieuse** qui conduit à régler les dépenses liées à la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat dans le cadre d'une **démarche transactionnelle**. Il s'agit pour l'essentiel de dossiers liés à des accidents de la circulation impliquant un véhicule administratif, aux attroupements et rassemblements et aux **refus de concours de la force publique**. En effet, lorsque, par exemple, l'Etat n'autorise pas le concours à la force publique pour expulser des locataires défaillants, il doit dédommager les propriétaires. Notons, à cet égard, que le taux moyen d'octroi du concours de la force publique, particulièrement faible il y a encore quelques années, augmente de façon sensible et régulière : 65 % en 2006 contre 56 % en 2005 et 45 % en

2004. Les préfetures ont, en effet, été incitées à « examiner avec bienveillance » les demandes de concours, ainsi qu'à harmoniser les pratiques locales dans ce domaine. Cette nouvelle politique, même si elle a évidemment des limites tenant à la situation sociale des intéressés et aux difficultés rencontrées pour leur relogement¹, devrait conduire à une baisse des dépenses à l'avenir.

- **une activité contentieuse** qui comprend les dépenses faisant suite à une décision de justice. Il s'agit quasi-exclusivement de **contentieux administratif** ;

- une **activité de protection juridique** des fonctionnaires (frais d'honoraires d'avocats pour les fonctionnaires mis en cause ou victimes).

Interrogé par votre rapporteur pour avis sur **le nombre de recours juridictionnels déposés contre le ministère de l'Intérieur** depuis 2001, le ministère a fourni le tableau ci-dessous :

**Activité contentieuse de l'administration centrale
du ministère de l'intérieur depuis 2001,
(hors contentieux électoral)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de dossiers enregistrés % d'augmentation par rapport à l'année précédente	8.404 + 28 %	8.125 - 3 %	10.583 + 30 %	10.119 - 4,4 %	11.673 + 15 %	14.489 + 33 %
Nombre de dossiers terminés % d'augmentation par rapport à l'année précédente	7.489 + 12,7 %	8.010 + 6,9 %	7.244 - 9,6 %	12.851 + 77,4 %	9.801 + 15 %	12.202 + 24 %
Stock au 31 décembre de l'année considérée % d'augmentation par rapport à l'année précédente	3.987 + 29 %	4.102 + 3 %	7.441 + 81 %	6.288 - 15,8 %	8.026 + 27 %	10.590 + 32 %

Cette forte augmentation de l'activité contentieuse de l'administration centrale, au cours de ces dernières années, est essentiellement liée aux recours relatifs aux **retraits de permis de conduire**. Près de 10.000 **requêtes** ont été reçues à ce titre en 2006, représentant presque le double des requêtes reçues en 2005. **Les référés** dans ce domaine apparaissent eux aussi en forte progression. Leur nombre s'élève en 2006 à 539, soit une progression de 8 % par rapport à 2005, et de 60 % par rapport à 2004. Les référés « permis de conduire » représentent ainsi plus de 80 % des référés de police administrative, les 20 % restant portant sur des expulsions ou des refus d'entrée sur le territoire. La nouveauté est que la plupart des recours concerne désormais des **excès de vitesse** relevés par des radars automatiques, et non des infractions pour non port de la ceinture ou usage du téléphone portable au volant.

* * *

¹ Quand il accorde le concours de la force publique, l'Etat est tenu, sauf mauvaise foi manifeste des locataires, de trouver un nouveau logement pour les personnes expulsées.

Face à l'accroissement du volume des contentieux, dans le cadre de crédits désormais **limitatifs**, et non évaluatifs, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le ministère de l'intérieur a pris plusieurs mesures visant à **maîtriser les dépenses** :

- instruction demandant aux préfetures d'accorder **une priorité à l'exécution des décisions de justice** afin d'éviter les frais de recouvrement forcé par voie d'huissier ;

- définition des **critères de recours à la procédure de transaction amiable**, afin que la transaction ne soit proposée ou acceptée qu'en cas de responsabilité avérée de l'Etat, conformément à la circulaire du Premier ministre du 6 février 1995 relative au développement du recours à la transaction pour régler à l'amiable les conflits ;

- instauration de **procédures de prévention du contentieux**, visant, par exemple, à mettre en place une veille juridique principalement en matière de reconduite à la frontière et à améliorer la connaissance de la jurisprudence, sur l'ensemble des sujets, par la mise en ligne des principales décisions et par l'édiction de circulaires thématiques ;

- renforcement des actions de **formation** du personnel ;

- accentuation des efforts de **coordination et d'échange d'expériences** entre tous les acteurs : préfeture, conseils généraux, acteurs sociaux, huissiers, services de police...

Votre rapporteur pour avis encourage vivement les services du ministère à poursuivre dans cette voie.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » dans le projet de loi de finances pour 2008.