

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, 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, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 et 99 (annexe n° 2) (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE POUR LES FONCTIONS D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR</b> .....	8
<b>A. UNE MISSION AUX CONTOURS COHÉRENTS</b> .....	8
1. <i>La redistribution des crédits du ministère de l'intérieur</i> .....	8
2. <i>Le périmètre de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »</i> .....	9
a) Le programme « Administration territoriale » : le rôle des préfetures .....	10
b) Le programme « Vie politique, culturelle et associative » : l'exercice de la citoyenneté .....	11
c) Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » : l'appui aux politiques de l'intérieur.....	12
<b>B. LA NOUVELLE APPROCHE DE LA LOLF : UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE ET DE RÉFORME</b> .....	13
1. <i>Une mesure de la performance encore perfectible pour le programme         « Administration territoriale »</i> .....	14
2. <i>Des objectifs de qualité de service bien définis</i> .....	16
a) Accélérer le traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique .....	16
b) Améliorer la prestation rendue en matière de défense de l'Etat.....	17
<b>II. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE EN QUÊTE DE MODERNISATION</b> .....	19
<b>A. UNE NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DISPOSANT D'OUTILS POUR STRUCTURER LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES NATIONALES</b> .....	20
1. <i>Une organisation des services déconcentrés renouvelée</i> .....	20
2. <i>Une mise en œuvre structurée des politiques nationales</i> .....	23
3. <i>La recherche d'une meilleure gestion des ressources humaines</i> .....	25
4. <i>L'amélioration des conditions matérielles des préfetures</i> .....	28
a) Une gestion immobilière active .....	28
b) La poursuite de l'informatisation des services .....	29
<b>B. LA CONDUITE D'IMPORTANTES PROJETS DE RÉFORME EN MATIÈRE D'IDENTITÉ ET DE DÉLIVRANCE DE TITRES</b> .....	31
1. <i>La modernisation des titres d'identité : l'introduction de la biométrie</i> .....	31
2. <i>Le système d'immatriculation à vie des véhicules</i> .....	34
<b>C. UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ RENOVÉ</b> .....	36
<b>D. LE RÔLE ACCRU DES PRÉFETS DANS LE DOMAINE FINANCIER</b> .....	39
1. <i>La gestion fongible et autonome des crédits des préfetures</i> .....	39
2. <i>Le préfet, pivot dans la gestion déconcentrée des actions ministérielles : les         conséquences de la LOLF</i> .....	40

<b>III. L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS RELATIVES AUX DROITS ET LIBERTÉS DES CITOYENS</b> .....	42
<b>A. LES ACTIONS RELATIVES À LA VIE POLITIQUE</b> .....	42
1. <i>Le financement des partis politiques</i> .....	42
2. <i>L'organisation des élections</i> .....	45
3. <i>La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques     (CNCCFP)</i> .....	47
<b>B. LA VIE CULTUELLE DANS LA RÉPUBLIQUE, CENT ANS APRÈS LA LOI DE 1905</b> .....	49
1. <i>Les relations entre l'Etat et les cultes : le régime de la neutralité</i> .....	49
2. <i>Les crédits destinés à l'action « cultes »</i> .....	51
3. <i>La garantie du libre exercice du culte</i> .....	51
4. <i>La construction d'un dialogue avec les représentants du culte musulman</i> .....	52
<b>C. LES ENJEUX DE LA VIE ASSOCIATIVE</b> .....	53
1. <i>Les crédits de l'action « Vie associative et soutien »</i> .....	53
2. <i>Les évolutions récentes du régime des associations</i> .....	54
3. <i>Vers une évolution des exigences liées à la reconnaissance d'utilité publique</i> .....	56
<b>IV. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR</b> .....	57
<b>A. L'ACTIVITÉ D'EXPERTISE ET D'AUDIT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION (IGA)</b> .....	57
1. <i>L'organisation et le fonctionnement de l'IGA</i> .....	57
2. <i>L'évaluation des performances de l'IGA</i> .....	60
<b>B. LA GESTION IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR</b> .....	60
1. <i>Le parc immobilier de l'administration centrale</i> .....	60
2. <i>La gestion immobilière de l'administration centrale</i> .....	61
3. <i>Le patrimoine immobilier social du ministère de l'intérieur</i> .....	63

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 30 novembre 2005 sous la présidence de **M. Jean-Jacques Hyst**, président, après avoir entendu M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, le 8 novembre 2005, la commission des Lois a examiné, sur le rapport pour avis de M. José Balarello, les crédits du projet de loi de finances pour 2006 consacrés à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Le rapporteur a d'abord indiqué que l'examen pour avis de cette mission permettait à la commission d'analyser, pour la première fois, des versants essentiels de l'activité du ministère de l'intérieur en matière d'**exercice de la citoyenneté**, avec l'application des textes relatifs au financement de la vie politique, aux cultes et à la liberté d'association.

Soulignant la part prépondérante du programme « Administration territoriale », doté de 1.586 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006 et rassemblant 30.384 des 35.517 équivalents temps plein de la mission, il a relevé que les six objectifs et les douze indicateurs associés à ce programme permettaient de couvrir l'essentiel du champ des **activités des préfetures**, et s'est félicité des efforts conduits par le ministère de l'intérieur pour développer les **téléprocédures**.

A cet égard, il a indiqué que le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales bénéficiait également d'une modernisation, l'application ACTES permettant la transmission par voie électronique de ces documents étant entrée en service en avril 2005. Il a par ailleurs souligné que, dans le cadre de l'application de la LOLF, le **préfet** devait exercer un rôle de pivot dans la gestion déconcentrée des actions ministérielles.

S'agissant des activités du ministère de l'intérieur relatives à la vie politique, culturelle et associative, il a déclaré que le coût du référendum du 29 mai 2005 avait atteint 130,6 millions d'euros. Relevant qu'après cent ans d'application de la loi de 1905, la laïcité à la française apparaissait comme un principe juridique appliqué avec empirisme, il a salué les efforts conduits par l'Etat pour **garantir le libre exercice du culte**, en développant en particulier un dialogue avec les représentants du culte musulman. Il s'est en outre félicité de la mise en place d'un objectif de performance relatif au délai de traitement des dossiers de reconnaissance d'utilité publique des associations.

Soulignant que les loyers du **parc immobilier de l'administration centrale du ministère de l'intérieur** atteignaient près de la moitié des crédits de fonctionnement de cette administration, il a indiqué que le ministère avait entrepris de dynamiser sa gestion dans ce domaine, en s'appuyant sur un schéma directeur des implantations des services et des directions.

La commission des lois a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 2006 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 2006. Cet exercice traditionnel prend cette année un caractère particulier, puisqu'il s'agit de la première année d'application de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui met en place une nouvelle architecture budgétaire, ainsi que des modalités de vote et de contrôle très différentes du régime prévu par l'ordonnance de 1959.

L'application de cette réforme budgétaire a conduit votre commission à se saisir pour avis des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Si elle ne représente que 0,83 % des crédits de paiement inscrits pour le budget de l'Etat dans le projet de loi de finances pour 2006, cette mission rassemble des aspects essentiels de l'action gouvernementale.

Elle regroupe en effet plusieurs activités du ministère de l'intérieur au sein de trois programmes relativement complémentaires : l'administration territoriale (1.586 millions d'euros inscrits au projet de loi de finances pour 2006), la vie politique, culturelle et associative (151 millions d'euros), ainsi que la conduite et le pilotage des politiques de l'intérieur (475 millions d'euros).

Le présent avis porte par conséquent sur les crédits de l'administration territoriale de l'Etat, auparavant étudiés dans le cadre de l'avis budgétaire consacré à la décentralisation<sup>1</sup>. Cet examen revêt un caractère d'autant plus important que la mise en œuvre de la LOLF devrait amener les préfets à jouer un rôle central dans le processus financier à l'échelon territorial.

En outre, cet avis permet à votre commission d'examiner certaines missions fondamentales du ministère de l'intérieur, que le précédent cadre budgétaire ne lui offrait pas la possibilité d'analyser.

Ces activités consistent en particulier à garantir les droits des citoyens, non seulement dans le domaine des élections, mais aussi dans l'exercice des libertés constitutionnelles d'association et de conscience.

---

<sup>1</sup> Voir notamment l'avis n° 79-I (Sénat, 2004-2005) de M. Bernard Saugey, au nom de la commission des Lois.

## I. UN NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE POUR LES FONCTIONS D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

### A. UNE MISSION AUX CONTOURS COHÉRENTS

#### 1. La redistribution des crédits du ministère de l'intérieur

L'entrée en vigueur de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances entraîne l'application d'une nouvelle nomenclature budgétaire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006.

En effet, pour rendre l'action de l'Etat plus lisible et mieux mesurer la réalisation d'objectifs définis, la LOLF crée une nomenclature budgétaire en missions et en programmes fondés sur les finalités des actions plutôt que sur les structures ministérielles et la nature des dépenses, comme c'était le cas avec l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ainsi, L'article 7 de la LOLF dispose qu'une « *mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ».

Ainsi, l'application de cette nouvelle nomenclature provoque une redistribution des crédits du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire au sein de plusieurs missions relatives :

- aux relations avec les collectivités territoriales<sup>1</sup> (2.898 millions d'euros de crédits de paiement demandés pour 2006) ;

- à la sécurité<sup>2</sup> (14.668 millions d'euros de crédits de paiement demandés pour 2006) ;

- à la sécurité civile<sup>3</sup> (464 millions d'euros de crédits de paiement demandés pour 2006) ;

- à la politique des territoires (702 millions d'euros de crédits de paiement demandés pour 2006) ;

- à **l'administration générale et territoriale de l'Etat (2.213 millions d'euros de crédits de paiement demandés pour 2006).**

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », objet du présent avis, rassemble par conséquent **les missions des préfetures** (de région, de département et de zone), l'action spécifique du ministère de l'intérieur dans certains domaines d'**exercice de la citoyenneté** (vie politique, cultes, associations) et les fonctions de **pilotage et de soutien de l'ensemble des politiques** conduites par ce ministère.

---

<sup>1</sup> Cf le rapport pour avis de notre collègue M. Bernard Saugey.

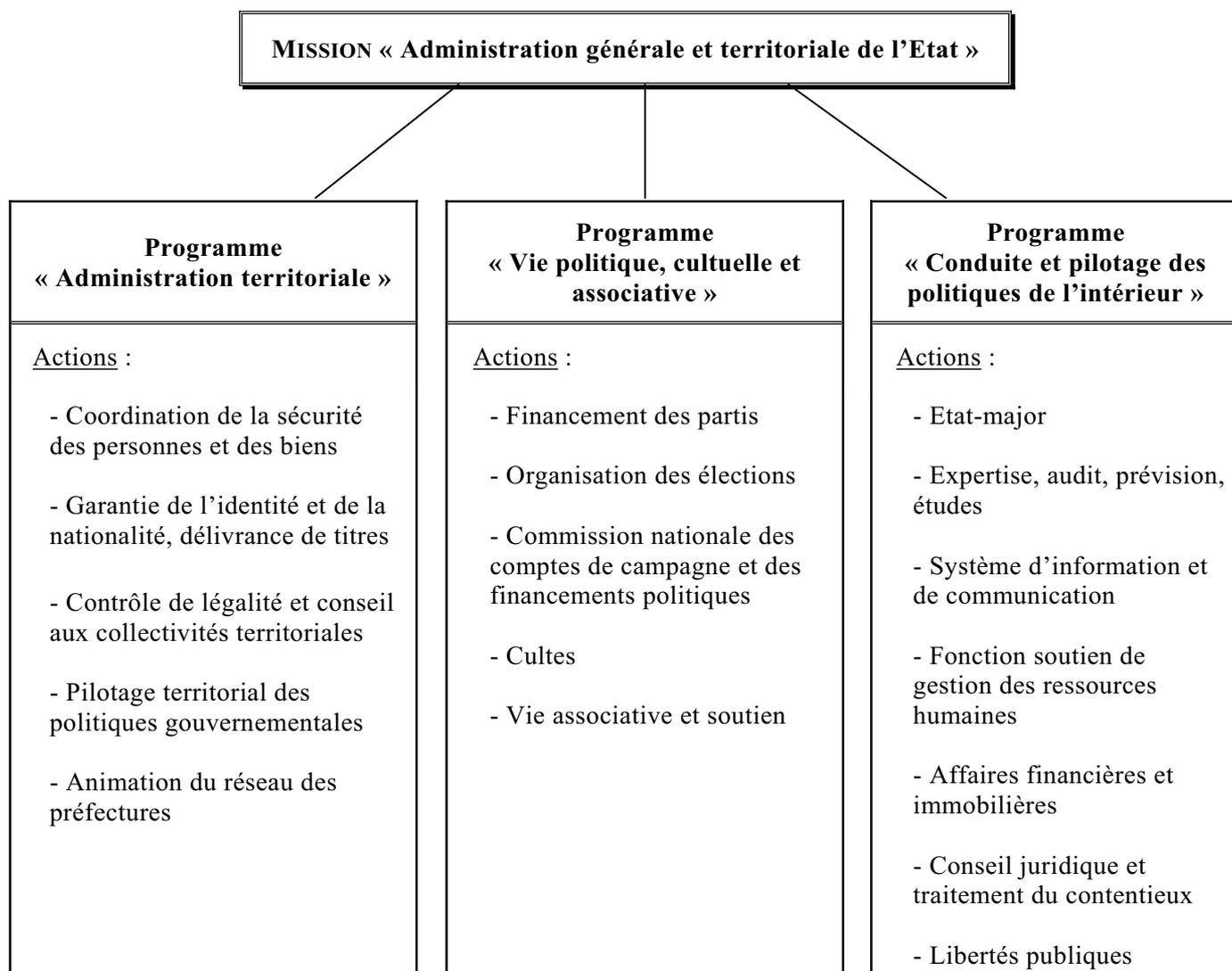
<sup>2</sup> Cf le rapport pour avis de notre collègue M. Jean-Patrick Courtois.

<sup>3</sup> Cf le rapport pour avis de notre collègue M. Charles Guené.

Le plafond d'emplois temps plein autorisés inscrit dans le projet de loi de finances pour 2006 pour cette mission s'élève à **35.517 équivalents temps plein**. La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » se situe par conséquent en deuxième position, après la mission relative à la sécurité<sup>1</sup>, en ce qui concerne les emplois relevant du ministère de l'intérieur.

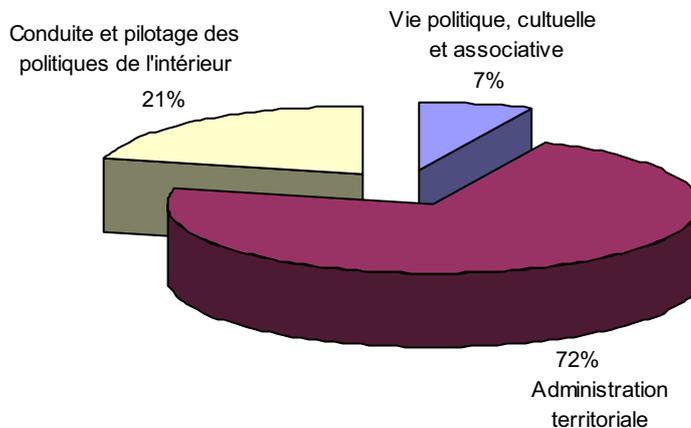
## 2. Le périmètre de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » comprend trois programmes relatifs à l'administration territoriale, à la vie politique, culturelle et associative, et à la conduite et au pilotage des politiques de l'intérieur. **Le secrétaire général du ministère de l'intérieur est responsable de la gestion de ces trois programmes.**



<sup>1</sup> Pour la mission Sécurité, le plafond d'emplois autorisés en équivalents temps plein inscrits au projet de loi de finances pour 2006 s'élève à 248.279.

**Répartition des crédits des 3 programmes  
de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour 2006**



*a) Le programme « Administration territoriale » : le rôle des préfetures*

Le programme « Administration territoriale » regroupe l'ensemble des **activités des préfetures et des sous-préfetures**, relais essentiels des politiques publiques de l'Etat sur le territoire.

Les crédits de paiement inscrits pour ce programme au projet de loi de finances pour 2006 s'élèvent à 1,586 milliard d'euros, soit une baisse de près de 2 % par rapport à 2005, essentiellement due au transfert des dépenses de pensions vers le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Le programme « Administration territoriale » comprend **cinq actions** correspondant aux principales missions exercées par les préfetures et sous-préfetures :

- L'action « **Coordination de la sécurité des personnes et des biens** », qui vise les missions fondamentales de coordination et de pilotage des préfets dans ce domaine. Il s'agit par conséquent des activités des préfetures en matière de sécurité intérieure et d'ordre public, notamment avec la mise en œuvre des réformes structurelles de la police nationale, de sécurité et de défense civiles<sup>1</sup>, de sécurité routière, de police administrative (débits de boisson, manifestations sportives...) et de réglementation de la détention des armes ;

- L'action « **Garantie de l'identité et de la nationalité et la délivrance de titres** », qui vise l'activité des préfetures pour la délivrance des cartes d'identité, des passeports, des cartes grises et en matière de police des étrangers ;

---

<sup>1</sup> Dans les préfetures de département, cette mission, qui recouvre la prévention des risques naturels et technologiques et la gestion des crises liées par exemple aux menaces terroristes, est assurée par les services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC).

- L'action « **Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales** », qui regroupe les missions des préfetures en matière de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, de contrôle *a posteriori* de leurs actes budgétaires, et de conseil, notamment pour la mise en place de structures intercommunales ;

- L'action « **Pilotage territorial des politiques gouvernementales** », qui désigne les activités de coordination des services de l'Etat et la conduite de politiques publiques spécifiques (logement, lutte contre les exclusions...) ;

- L'action « **Animation du réseau des préfetures** », qui correspond aux missions de la sous-direction de l'administration territoriale<sup>1</sup>, chargée de répartir les ressources entre les préfetures, de suivre l'exécution de leurs dépenses et de formaliser les objectifs.

La seule différence dans le périmètre du présent programme par rapport à la maquette présentée le 16 juin 2004 réside dans la suppression de l'action « Participation de l'Union européenne à des projets co-financés », dans la mesure où les crédits des fonds structurels européens gérés par l'Etat, tels que le FEDER, sont désormais comptabilisés hors-budget<sup>2</sup>.

*b) Le programme « Vie politique, culturelle et associative » :  
l'exercice de la citoyenneté*

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » rassemble les actions du ministère de l'intérieur dans les domaines du financement de la vie politique et de la régularité des scrutins électoraux, de la liberté de religion et de la vie associative.

Il vise par conséquent **l'application des grandes lois régissant ces secteurs essentiels pour l'exercice des droits et libertés des citoyens** : les lois n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, et la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette sous-direction relève de la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur.

<sup>2</sup> Seuls les crédits relatifs aux dépenses directes effectuées par l'Etat et aux rémunérations des personnels contractuels recrutés par l'Etat dans le cadre de l'assistance technique européenne sont toujours rattachés au budget de l'Etat (par un fonds de concours).

<sup>3</sup> Dans sa décision du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel a conféré une valeur constitutionnelle au principe de la liberté d'association tel qu'il est formulé dans la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Ainsi, le programme « Vie politique, culturelle et associative », pour lequel 151,3 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits au projet de loi de finances pour 2006<sup>1</sup>, comporte les **cinq actions** suivantes :

- L'action « **Financement des partis** », qui correspond à la mise en œuvre de aides publiques prévues par les lois n°88-227 du 11 mars 1988 et 90-55 du 15 janvier 1990 relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales ;

- L'action « **Organisation des élections** », qui comprend la conception des réformes électorales, le suivi de la politique et électorale et l'organisation matérielle des élections politiques proprement dite ;

- L'action « **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** », qui regroupe les moyens nécessaires au fonctionnement de cette autorité administrative indépendante, chargée de l'examen des comptes de campagne et des partis politiques ;

- L'action « **Cultes** », qui recouvre les relations avec les autorités représentatives des religions pratiquées en France, la tutelle administrative exercée par le ministère de l'intérieur sur les associations culturelles et les congrégations, l'approbation de la désignation des évêques, ainsi que l'application du Concordat en Alsace et en Moselle ;

- L'action « **Vie associative et soutien** », qui rassemble d'une part les missions du ministère de l'intérieur dans l'application des lois et règlements relatifs aux associations, et d'autre part, les moyens mobilisés pour la réalisation du programme.

*c) Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » : l'appui aux politiques de l'intérieur*

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » rassemble les fonctions d'état-major et de gestion des moyens participant à la réalisation des objectifs des autres programmes correspondant aux missions du ministère de l'intérieur. Ces fonctions sont assurées par les cabinets ministériels, l'inspection générale de l'administration, le secrétariat général du ministère, ainsi que par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

---

<sup>1</sup> Soit une diminution de 12,9 % par rapport à 2005, liée à la réduction des dépenses électorales en 2006.

Aussi ce programme, pour lequel 475,3 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006<sup>1</sup> comprend-t-il **sept actions** :

- L'action « **État-major** », qui rassemble les activités de direction et de communication du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ;

- L'action « **Expertise, audit, prévision et études** », qui regroupe l'inspection générale de l'administration, le centre d'études et de prospective du ministère, et l'Institut national des hautes études de sécurité ;

- L'action « **Système d'information et de communication** », réunissant les activités d'ingénierie, d'équipement et d'exploitation des systèmes d'information de l'ensemble du ministère ;

- L'action « **Fonction soutien de gestion des ressources humaines** », qui retrace les activités de gestion et de formation des hauts fonctionnaires et des personnels administratifs et techniques hors police ;

- L'action « **Affaires financières et immobilières** », qui rassemble les activités de pilotage et de synthèse budgétaires, l'ordonnancement et la comptabilisation des opérations des différents programmes, ainsi que les missions relatives à l'entretien et à la gestion du patrimoine immobilier du ministère ;

- L'action « **Conseil juridique et traitement du contentieux** », qui regroupe le traitement des dossiers pré-contentieux et contentieux et la protection juridique des fonctionnaires conformément aux dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

- L'action « **Libertés publiques** », qui rassemble, au sein de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, les sous-directions des libertés publiques et de la police administrative, des étrangers et de la circulation transfrontière, ainsi que de la circulation et de la sécurité routières.

#### ***B. LA NOUVELLE APPROCHE DE LA LOLF : UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE ET DE RÉFORME***

L'article 51, 5°, de la LOLF dispose que le projet annuel de performances relatif à chaque programme précise « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

---

<sup>1</sup> Soit une baisse de 4,3 % par rapport à 2005, en raison essentiellement du transfert du financement des pensions vers le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Aussi peut-on distinguer trois catégories complémentaires d'indicateurs correspondant aux attentes :

- des citoyens, avec une exigence d'efficacité socio-économique et d'utilité au regard de l'intérêt général ;
- des usagers, avec une exigence de qualité de service ;
- des contribuables, soit un objectif de gestion efficace.

### **1. Une mesure de la performance encore perfectible pour le programme « Administration territoriale »**

S'agissant du programme « Administration territoriale », le projet de loi de finances pour 2006 a retenu **six objectifs** auxquels sont associés **douze indicateurs**.

Votre commission constate que l'essentiel du **champ des activités des préfetures est couvert par les objectifs et indicateurs de performance, à l'exception notable de sa mission de coordination des actions interministérielles**. Elle regrette ainsi qu'aucun objectif n'ait encore été trouvé pour rendre compte de cette activité, retracée dans le budget au sein de l'action n° 4 « Pilotage territorial des politiques gouvernementales ». D'après les informations fournies dans le projet de loi de finances, le gouvernement poursuit sa recherche d'un objectif et d'indicateurs pertinents pour cette action.

Les indicateurs choisis devraient permettre de **rendre efficacement compte de l'activité des services préfectoraux**. Ainsi, les quatre indicateurs chargés de mettre en exergue la performance de ces services en matière de **sécurité civile** semblent de ce point de vue pertinents, dans la mesure où ils permettent de rendre compte de leur activité de prévention, tant des risques naturels que des risques technologiques et des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public<sup>1</sup>.

Il en est de même pour le « *taux de contrôle des actes prioritaires reçus par la préfecture et les sous-préfectures* », indicateur retenu pour le contrôle de légalité et qui permet d'apprécier ce contrôle d'un point de vue quantitatif.

En revanche, votre rapporteur rejoint M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial de la commission des Finances pour la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », lorsqu'il **regrette que la**

---

<sup>1</sup> Indicateurs retenus : taux de plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés ; taux d'établissements recevant du public (ERP) soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité, taux d'avis défavorables levés pour les ERP soumis à obligation de contrôle ; taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les installations soumises à plan particulier d'intervention (PPI).

**qualité du service rendu à l'utilisateur ne soit pas davantage appréciée<sup>1</sup>.** Certes, le projet de loi de finances propose tout de même d'intéressants indicateurs permettant de mesurer la qualité du travail effectué par les services préfectoraux, tels que la proportion de préfetures délivrant les cartes grises en temps réel, dans des délais initialement fixés, ou le taux de déférés préfectoraux gagnés par le préfet et de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables. D'autres indicateurs pourraient toutefois être prévus.

Ainsi, au-delà des seules cartes grises, devrait notamment être renseignée la proportion de préfetures respectant un délai raisonnable de délivrance de l'ensemble des titres pour lesquelles elles sont compétentes, en particulier des titres de séjour<sup>2</sup>.

Votre commission est également favorable à la création de l'indicateur proposé par M. Henri de Raincourt dans son rapport spécial, tendant à mesurer le délai d'attente du public dans les locaux préfectoraux lors d'une demande initiale de titre d'identité ou de séjour<sup>3</sup>.

Votre commission estime en outre qu'un nouvel indicateur pourrait être créé **afin de mesurer la performance des préfetures en matière de conseil aux collectivités territoriales**. En effet, seuls trois indicateurs permettant de rendre compte de l'efficacité du contrôle de légalité –taux de contrôle des actes prioritaires reçus par la préfeture et les sous-préfetures, le taux de déférés préfectoraux gagnés par le préfet et le taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables– ont été retenus, pour l'action n° 3 « contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales ».

Votre commission se demande par conséquent si, au regard de l'importance que peut revêtir le conseil des services déconcentrés de l'Etat pour les collectivités territoriales, en particulier dans le cadre d'une décentralisation accrue des compétences, un indicateur ne pourrait être créé afin de rendre compte de cette activité essentielle des préfetures. Elle a toutefois pleinement conscience de la difficulté de sa construction et du fait que cette activité est malaisément quantifiable.

Tout en comprenant que l'application de la LOLF ne fait que débiter et que l'existence d'indicateurs constitue en soi un progrès, **vosre commission regrette que certains d'entre eux ne fassent encore l'objet d'aucune donnée chiffrée dans le projet de loi de finances pour 2006** (ni réalisation

---

<sup>1</sup> Voir le rapport précité de M. Henri de Raincourt, au nom de la commission des Finances, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

<sup>2</sup> D'après les informations fournis par le projet de loi de finances pour 2006, il semblerait qu'un tel indicateur ait été initialement prévu pour les titres de séjour mais que son intégration dans la mesure de la performance des services préfectoraux ait été repoussée du fait de la difficulté actuellement rencontrée pour connaître ce délai (décompte manuel par les préfetures). La recherche d'un outil permettant de produire automatiquement ces statistiques serait actuellement en cours.

<sup>3</sup> Voir le rapport précité de M. Henri de Raincourt, au nom de la commission des Finances, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

accomplie, ni prévision fixée ou cible envisagée). Il en est ainsi pour au moins cinq des douze indicateurs, en cours de construction, tel que le taux de plans de prévention des risques naturels approuvés ou le nombre de délivrances indues évitées et d'annulations de titres signalées à l'administration centrale. Votre commission sera particulièrement attentive à ce que ces indicateurs soient effectivement renseignés ces prochaines années.

S'agissant de l'objectif fixé pour le développement de l'application ACTES, permettant la télétransmission des actes des collectivités territoriales devant faire l'objet d'un contrôle de légalité par les préfets, votre commission se demande s'il ne serait pas préférable, dans la mesure où cette application est en cours de déploiement sur l'ensemble du territoire, que l'indicateur retenu pour ces prochaines années soit le nombre de collectivités territoriales l'utilisant plutôt que, comme le prévoit le projet de loi de finances, le taux d'actes télétransmis<sup>1</sup>.

Enfin, votre commission se félicite de la création de deux indicateurs permettant de mesurer les efforts fournis par l'administration centrale et les services déconcentrés du ministère de l'intérieur dans la réduction de leurs coûts de fonctionnement :

- **coût de l'action du service d'administration centrale chargé de l'animation du réseau des préfetures** (action n° 5) par rapport au total des crédits du programme « Administration territoriale ». La dépense engendrée par le pilotage et le soutien des préfetures au niveau central doit en effet être maîtrisée, en ayant pour objectif d'« *optimiser l'efficience de la fonction animation* » ;

- **coût d'affranchissement par habitant**. Du fait du développement des téléprocédures, le coût d'affranchissement, qui constitue l'un des principaux postes de dépenses de fonctionnement des préfetures, ne devrait en effet cesser de diminuer.

## **2. Des objectifs de qualité de service bien définis**

### *a) Accélérer le traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique*

Outre les quatre objectifs portant sur les actions relatives à la vie politique et essentiellement conçus du point de vue du citoyen<sup>2</sup>, le programme « Vie politique, culturelle et associative » comporte un objectif tendant à **réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique** des associations et fondations.

La reconnaissance d'utilité publique permettant aux organismes concernés de bénéficier de libéralités et de dispositions fiscales avantageuses, toute demande est soumise à une phase d'instruction interministérielle puis à

---

<sup>1</sup> Voir le C du II du présent avis.

<sup>2</sup> Cf. *infra*, II, A.

l'avis du Conseil d'Etat. Il revient en définitive au ministre de l'intérieur de prendre par décret la décision de reconnaissance d'utilité publique.

S'il paraît nécessaire de maintenir un niveau d'exigence élevé dans la sélection des organismes, la procédure doit toutefois être conduite dans des délais raisonnables.

L'objectif lié à l'action « Vie associative et soutien » vise par conséquent à fixer le délai d'instruction des demandes à **six mois maximum**, ce délai incluant les étapes du ministère de l'intérieur, de la consultation interministérielle et de l'avis du Conseil d'Etat.

Ainsi, l'indicateur de performance consiste à mesurer le taux de demandes traitées en moins de six mois. Ce taux devrait s'élever à 80 % en 2005, l'objectif étant fixé à 90 % pour 2006.

*b) Améliorer la prestation rendue en matière de défense de l'Etat*

L'action « Conseil juridique et traitement du contentieux » du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », pour laquelle 82,4 millions d'euros de crédits sont inscrits au projet de loi de finances pour 2006, rassemble les activités liées aux contentieux relevant directement de la compétence du ministre de l'intérieur. Cette action comporte deux dotations.

La **dotation « contentieux »** rassemble les dépenses induites par l'engagement de la responsabilité de l'Etat, soit pour faute, soit sans faute en cas de rupture d'égalité devant les charges publiques et de préjudice anormal et spécial.

Cette dotation a donc pour objet de prendre en charge les dépenses pré-contentieuses et contentieuses liées à l'exercice des compétences des préfets en tant que représentants du ministre de l'intérieur<sup>1</sup>. Les préfets peuvent en effet avoir à traiter des litiges concernant la communication de documents administratifs, la police des étrangers, le contrôle de légalité, ou encore la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat pour refus opposé à une demande de concours de la force publique.

La **dotation « protection des fonctionnaires »** vise à supporter les dépenses liées à l'obligation statutaire aux termes de laquelle l'Etat assure la défense de ses fonctionnaires victimes d'infractions dans le cadre de leurs fonctions, ou poursuivis devant une juridiction pénale pour faute de service<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces dépenses portent sur les frais de poursuite, les honoraires d'avocats, experts et autres auxiliaires de justice, les indemnisations pour responsabilité de l'Etat.

<sup>2</sup> Ainsi, aux termes de l'article 11 de la loi n° 93-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales. Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui. »

Dans le cas du ministère de l'intérieur, 90 % de ces dépenses sont effectuées par les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP), pour la protection des personnels de police.

**Evolution de l'activité contentieuse  
de l'administration centrale du ministère de l'intérieur depuis 2000**

	2000	2001	2002	2003	2004
Stock au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année considérée	3 162	3 072	3 987	4 102	-
Nombre de dossiers enregistrés Evolution en % par rapport à l'année précédente	6 552 + 12 %	8 404 + 28 %	8 125 - 3 %	10 583 + 30 %	<b>10 119</b> <b>- 4,4 %</b>
Nombre de dossiers terminés Evolution en % par rapport à l'année précédente	6 642 + 6 %	7 489 + 12,7 %	8 010 + 6,9 %	7 244 - 9,6 %	<b>12 851</b> <b>+ 77,4 %</b>
Stock au 31 décembre de l'année considérée Evolution en % par rapport à l'année précédente	3 072 - 3 %	3 987 + 29 %	4 102 + 3 %	7 441 + 81 %	<b>6 288</b> <b>- 15,8 %</b>

*Source : Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.*

L'objectif d'amélioration de la prestation rendue en matière de défense de l'Etat défini dans le projet annuel de performance est assorti de **trois indicateurs**, nécessitant la construction d'outils statistiques.

Le premier indicateur porte sur le **délai moyen de traitement des dossiers**, dans les domaines du droit des étrangers, du permis de conduire, du contentieux des marchés et contrats ainsi que de la responsabilité administrative.

Le deuxième indicateur mesurera le **taux de règlement amiable**. Il devrait concerner dans un premier temps les dossiers relatifs aux refus de concours de la force publique, le poste budgétaire correspondant représentant plus de la moitié des dépenses de l'action « Conseil juridique et traitement du contentieux ».

Le troisième indicateur, relatif au **délai moyen d'exécution d'une décision de justice**, permettra de vérifier le respect du délai de deux mois<sup>1</sup> à l'issue duquel doit être intervenu le règlement des indemnités que l'Etat peut être condamné à payer par une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée.

Votre rapporteur estime que ces indicateurs devraient offrir une appréciation complète des activités contentieuses et de protection juridique des fonctionnaires exercées par le ministère de l'intérieur.

---

<sup>1</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public dispose en effet que « lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice ».

### **Les efforts conduits par le ministère de l'intérieur en matière de prévention des contentieux**

Confronté à l'accroissement du volume des contentieux, le ministère de l'intérieur a mis en place des procédures visant à en réduire le nombre et le coût.

Ainsi, des **groupes de travail** ont été constitués avec les échelons déconcentrés, notamment en matière de refus de concours de la force publique. Un groupe de travail avec un échantillon représentatif de préfectures a été mis en place début 2005, afin de déterminer une série d'indicateurs destinés à évaluer, d'une part, les efforts réalisés par les préfets pour réduire le nombre des recours et, d'autre part, le montant des crédits dépensés à la suite de refus de concours de la force publique.

En outre, pour améliorer la connaissance de la jurisprudence et préciser le principe de la négociation dans le cadre de la transaction amiable, une **circulaire sur le contentieux des refus de concours de la force publique** a été élaborée de manière à préciser, au vu de la jurisprudence, les éléments qui doivent être pris en charge et ceux qui n'ont pas à l'être.

Désormais privilégiée, la transaction amiable est déjà très utilisée en matière de refus de concours de la force publique (85 % en général et jusqu'à 93 % des dossiers traités en 2004) conformément à la circulaire du Premier ministre du 6 février 1995 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits.

Une **veille juridique** a par ailleurs été mise en place principalement en matière de reconduite à la frontière.

## **II. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE EN QUÊTE DE MODERNISATION**

Dans le projet de loi de finances pour 2006, le programme « Administration territoriale » se voit attribuer **1,74 milliards d'euros** en autorisations d'engagements et un peu moins de **1,6 milliards d'euros** en crédits de paiement.

Le budget bénéficie d'une **hausse de 2,9 %** en crédits de fonctionnement et d'investissements. Toutefois, lors de son audition par la commission des Lois, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, qui remplaçait M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, excusé, a indiqué que **l'essentiel du financement des nouveaux projets portés par les services déconcentrés serait assuré par le redéploiement d'économies réalisées sur d'autres postes budgétaires.**

Depuis plusieurs années, **d'importants efforts fournis pour la modernisation de l'administration centrale et préfectorale peuvent être constatés.**

## **A. UNE NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DISPOSANT D'OUTILS POUR STRUCTURER LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES NATIONALES**

### **1. Une organisation des services déconcentrés renouvelée**

La **décentralisation**, relancée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, **doit s'accompagner, pour être efficace, d'une déconcentration des services de l'Etat**. Ces derniers doivent ainsi pouvoir offrir un **soutien aux collectivités territoriales** détentrices de nouvelles compétences. En outre, comme l'indique l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, « *l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat* ».

Rappelons également qu'une réforme de la déconcentration est apparue d'autant plus nécessaire ces dernières années que certains observateurs, en particulier la Cour des comptes, avaient dressé un bilan mitigé de la politique de déconcentration jusqu'ici menée<sup>1</sup>.

La recherche d'une nouvelle organisation territoriale de l'Etat a donc été engagée. En mars 2003, le Premier ministre a décidé la mise en place d'un groupe de travail chargé de définir les grandes lignes de cette réforme qui vise à permettre « *une modernisation en profondeur de l'organisation et du fonctionnement de l'administration territoriale, dans une double perspective d'accompagnement de la décentralisation et la mutualisation des outils de gestion / loi organique relative aux lois de finances et la déconcentration de la gestion des personnels.* »<sup>2</sup> Il est ainsi apparu nécessaire que la réforme de l'administration territoriale aboutisse à un meilleur pilotage stratégique de l'action territoriale de l'Etat par les préfets, un renforcement des outils dont ils disposent devant leur donner la capacité de mener de véritables actions interministérielles.

**Le rôle du préfet a été réaffirmé et renforcé** par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En effet, l'article 72 de la Constitution, tel qu'issu de la réforme constitutionnelle précitée, dispose que **le préfet est le représentant de chacun des membres du Gouvernement**. Il a la charge « *des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». En dirigeant l'action de l'Etat au sein d'une région ou d'un département, il a toute autorité sur l'ensemble des services déconcentrés. Ainsi, en vertu de l'article premier

---

<sup>1</sup> Voir le rapport de la Cour des Comptes « *La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat* », novembre 2003.

<sup>2</sup> Voir la circulaire du Premier ministre du 12 mars 2003.

de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, le préfet est compétent pour diriger l'action de la police et de la gendarmerie nationales.

S'agissant de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, elle a redéfini, tout en les approfondissant, les missions des préfets de région et de département (articles 131 à 137)<sup>1</sup>. Elle a ainsi conduit le gouvernement à adopter le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004<sup>2</sup> qui constitue un véritable « *code de la déconcentration* »<sup>3</sup>, **en spécifiant le rôle de chacun des organes déconcentrés de l'Etat et en proposant une articulation de leurs actions à l'échelon local**. Une circulaire du 19 octobre 2004 est venue préciser la nouvelle organisation territoriale de l'Etat.

L'un des objectifs poursuivis par cette réforme était de **renforcer l'échelon régional**. En conséquence, les compétences du préfet de région ont été élargies.

Garant de la cohérence de l'action des services de l'Etat dans la région, le préfet de région détermine les orientations nécessaires à la mise en œuvre, sur son territoire, des politiques nationales et communautaires de sa compétence. Il est en particulier en charge des domaines du développement économique, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du développement durable, de l'emploi, de la culture, du logement, du développement rural, de la rénovation urbaine ainsi que, sous réserve des compétences des agences régionales d'hospitalisation, de la santé publique. Il met également en œuvre les politiques communautaires relevant de la compétence de l'Etat<sup>4</sup>.

**Le rôle de coordination et d'animation des préfets** se manifeste notamment au sein des projets d'action stratégique de l'Etat dans les régions (PASER)<sup>5</sup>.

En vertu de l'article 135 de la loi précitée du 13 août 2004, qui a modifié l'article L. 3113-1 du code général des collectivités territoriales, le préfet de région est également compétent pour modifier les limites territoriales des arrondissements, après consultation du conseil général.

**Le préfet de région anime et coordonne l'action des préfets de départements**, en particulier en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Ainsi, **sans qu'existe de lien hiérarchique entre le préfet de département et le préfet de région**, le premier doit toutefois se conformer aux décisions du second et définir des orientations pour

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 31 (Sénat, 2003-2004) de M. Jean-Pierre Schosteck, au nom de la commission des Lois, sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> « Les nouveaux pouvoirs préfectoraux », Michel Verpeaux, in *Regards sur l'actualité* n° 313, août-septembre 2005, pp. 15-23.

<sup>4</sup> Voir l'article 131 de la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>5</sup> Voir le 2 du présent A du II.

son département en conformité avec celles fixées par le préfet de région pour l'échelon régional.

Dans sa fonction d'animation et de coordination, le préfet de région est assisté d'un secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) et du Comité d'administration régionale (CAR), organe collégial qu'il préside et qui, remplaçant l'ancienne Conférence d'administration régionale, se prononce sur les orientations stratégiques de l'Etat dans la région.

Afin d'optimiser l'action de l'Etat à l'échelon régional, **les services déconcentrés de l'Etat ont également fait l'objet d'une restructuration par la création de huit pôles régionaux.** Ainsi, le décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004<sup>1</sup> détermine les huit pôles régionaux pour chacun desquels, bien qu'ils soient sous l'autorité du préfet de région, un chef de pôle est désigné :

<b>Pôles régionaux de l'Etat</b>	<b>Responsables de pôles</b>
Education et formation	Recteur d'académie
Gestion publique et développement économique	Trésorier-payeur général de région
Transport, logement, aménagement	Directeur régional de l'équipement
Santé publique et cohésion sociale	Directeur régional des affaires sanitaires et sociales
Economie agricole et monde rural	Directeur régional de l'agriculture et de la forêt
Environnement et développement durable	Directeur régional de l'environnement ou directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
Développement de l'emploi et insertion professionnelle	Directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Culture	Directeur régional des affaires culturelles

Chaque pôle comprend à la fois les services déconcentrés de l'Etat compétents dans le domaine couvert, ainsi que les établissements et organismes publics susceptibles d'être concernés par ses actions. Par exemple, le pôle « éducation et formation » non seulement comprend les services des rectorats et les inspections académiques, mais invite également à participer à ses travaux les universités et autres établissements d'enseignement supérieur, le centre hospitalier universitaire (CHU), l'institut universitaire de formation

<sup>1</sup> 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.

des maîtres (IUFM), le centre régional de documentation pédagogique (CRDP), les délégations régionales de l'Office national d'informations sur les enseignements et les professions (ONISEP) et le Centre régional des œuvres universitaires (CROUS)<sup>1</sup>.

**S'agissant du préfet de département**, en tant que représentant de chacun des membres du gouvernement, il a « *la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et, dans les conditions fixées par la loi, assure le contrôle administratif du département, des communes et de leurs établissements publics* » (article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 tel que modifié par l'article 132 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales). Il met en œuvre les politiques de l'Etat dans le département, en respectant les orientations fixées par le préfet de région. Les principales orientations de son action sont définies au sein d'un projet d'action stratégique de l'Etat dans le département (PASED)<sup>2</sup>.

Afin de faire pleinement jouer le caractère interministériel de certaines des actions menées par les services déconcentrés, les préfets peuvent créer des **délégations interservices**. Instituées par le décret n° 99-895 du 20 octobre 1999, elles permettent au préfet de mutualiser les compétences utiles et les crédits. Il désigne un responsable de cette délégation qui reçoit autorité fonctionnelle sur l'ensemble des chefs de services concernés, dans la limite des attributions de la délégation. Disposant d'une délégation de signature, le responsable de la délégation peut également être désigné ordonnateur secondaire délégué.

## 2. Une mise en œuvre structurée des politiques nationales

Afin d'assurer une mise en œuvre optimale par les services déconcentrés des politiques décidées au niveau national, divers documents ont été créés ces dernières années. Ils doivent permettre de **mieux percevoir les priorités devant guider l'activité des services déconcentrés et de mieux maîtriser la pluralité des actions menées par chacun**. Ils correspondent ainsi à la nouvelle conception de l'« **Etat stratège** ».

Tout d'abord, au niveau national, l'Etat établit des **directives nationales d'orientation (DNO)** qui, comme l'indique la circulaire du 8 janvier 2001, doivent « *substituer, à une succession d'instructions sectorielles, un cadre cohérent et clairement hiérarchisé de priorités pour l'action du gouvernement dans un domaine déterminé* ». Chaque directive doit ainsi **couvrir un « secteur significatif et cohérent » et définir des objectifs**, les services déconcentrés demeurant pour leur part libres dans les moyens mis en œuvre pour aboutir au résultat souhaité.

---

<sup>1</sup> Pour le détail de chacun des pôles régionaux, voir l'annexe à la circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (création de pôles régionaux – organisation des préfetures de région).

<sup>2</sup> Voir le 2 du présent A du II.

En hiérarchisant les priorités d'une politique donnée et en réunissant au sein d'un seul document l'ensemble des objectifs et instructions définis pour la bonne application de cette politique, les DNO permettent aux services déconcentrés d'agir dans le cadre d'un véritable plan d'action cohérent, établi au niveau national.

Ensuite, succédant aux anciens projets territoriaux de l'Etat (PTE), les **projets d'action stratégique de l'Etat (PASE)** ont été créés afin qu'une véritable stratégie soit élaborée au niveau local pour la mise en œuvre des politiques nationales.

En vertu de la circulaire du 13 mai 2004 relative à la préparation des PASE, ces documents doivent constituer un nouvel « *outil de référence dans les relations entre les administrations centrales et l'administration territoriale* », en traduisant trois objectifs : unité de l'action autour du préfet, adaptation des réponses de l'Etat aux exigences locales et culture du résultat. Ils sont conçus pour trois ans.

Etablis par les préfets, les PASE concernent l'action stratégique de l'Etat **dans les départements (PASED) ou les régions (PASER)**. Ils déterminent un nombre limité d'orientations (quatre à cinq), se traduisant par un programme d'actions resserré (maximum quinze) dans des domaines ayant une dimension essentiellement interministérielle, et fixent les modalités d'organisation du travail –par exemple l'instauration d'une délégation interservices. Parmi les orientations retenues, doivent nécessairement figurer l'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers et l'optimisation des dépenses de l'Etat.

L'élaboration de ces projets repose sur un diagnostic territorial, une identification des attentes des usagers et des partenaires de l'Etat, l'appréciation des forces et faiblesses de l'organisation interne de l'Etat et une articulation avec les priorités nationales.

Par souci de cohérence territoriale, les projets d'action stratégique de l'Etat doivent être conciliables avec les orientations fixées par les DNO.

Les PASED doivent également être compatibles avec les PASER. En conséquence, comme l'indique la circulaire précitée du 13 mai 2004, l'élaboration du projet d'action stratégique de l'Etat dans la région doit précéder celle du projet d'action stratégique de l'Etat dans le département.

Un **comité national de suivi** a été instauré afin de procéder à la validation et à l'évaluation des PASE au niveau national. En effet, ces documents constituent également un outil de référence et de dialogue dans les relations entre les services déconcentrés et les administrations centrales.

Le décret précité du 29 avril 2004 a conféré **valeur réglementaire** aux PASE.

Les préfets de région disposent également de la possibilité de **présenter** aux ministres concernés, après consultation du comité de

l'administration régionale, **des actions de nature interministérielle**, couvrant des projets d'envergure et ayant un enjeu national, qui **constitueraient des actions au sein du programme « Interventions territoriales et l'Etat » (PITE) dans le budget de l'Etat** (mission « Politique des territoires »)<sup>1</sup>. Cette faculté offerte par la LOLF permet de regrouper, au sein d'une action, les ressources budgétaires, issues de différents programmes ministériels, pour mener à bien ces actions déconcentrées. Les crédits sont globalisés et rendus fongibles dans le cadre du périmètre de l'action. Le PITE constitue ainsi un outil budgétaire non négligeable pour mettre en œuvre une politique territoriale.

Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2006, huit actions des plus diverses sont prévues dans le programme « Interventions territoriales de l'Etat », parmi lesquels : le « plan Rhin et la bande rhénane », qui vise à améliorer l'efficacité du transport fluvial, la maîtrise des risques liés à l'inondabilité, à la navigation, à préserver la biodiversité et à développer les projets transfrontaliers ; le « plan d'action gouvernemental pour le marais poitevin », destiné à préserver ce patrimoine naturel en combinant la mise en œuvre d'un site "Natura 2000", d'une opération "grand site" et la reconquête du label de parc naturel régional ; l'action « Accueil et hébergement des demandeurs d'asile » dans la région Rhône-Alpes, afin d'assurer une meilleure maîtrise des flux migratoires, de mettre en œuvre une politique d'accueil plus dynamique et d'aider l'intégration des étrangers en situation régulière.

Les actions présentées par les préfets doivent correspondre aux priorités définies par le projet d'action stratégique de l'Etat dans la région intéressée.

### **3. La recherche d'une meilleure gestion des ressources humaines**

D'après le projet de loi de finances pour 2006, le programme « Administration territoriale » comprend **30.384 équivalents temps plein travaillé** (ETPT) ainsi répartis : 560 hauts fonctionnaires, 24.709 personnels administratifs et 5.115 personnels techniques.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le corps préfectoral comptait 226 préfets et 523 sous-préfets, dont respectivement onze et soixante-treize femmes. Votre rapporteur constate avec regret qu'à l'image de l'ensemble de l'encadrement supérieur de la fonction publique, le corps préfectoral ne comprend que très peu de femmes occupant les postes les plus élevés. En outre, il observe, comme l'avait déjà fait l'an dernier notre collègue Bernard Saugey, rapporteur pour avis des crédits consacrés à l'administration territoriale et à la décentralisation, que la proportion des préfets n'exerçant pas leurs missions dans un poste territorial reste importante<sup>2</sup> :

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article 6 du décret du 29 avril 2004.

<sup>2</sup> Voir l'avis n° 79-tome 1 (Sénat, 2004-2005) de M. Bernard Saugey, au nom de la commission des Lois, sur les crédits consacrés à l'administration territoriale et à la décentralisation.

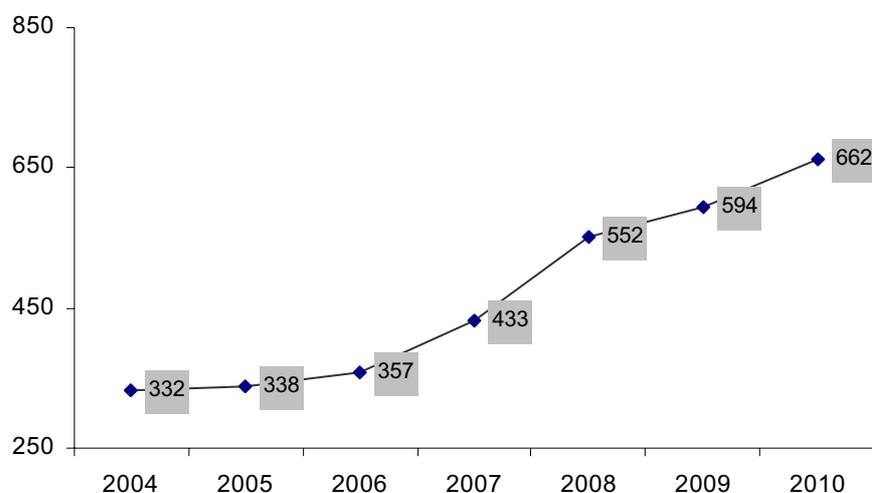
**Répartition des préfets par grade et par affectation  
au 1<sup>er</sup> janvier 2005**

Affectation	Hors classe (total)	Hors classe (dont femmes)	Classe normale (total)	Classe normale (dont femmes)
Poste territorial	25	1	85	5
Hors cadre	8	-	55	3
Congé spécial				
Détachés	8	-	37	1
Congé sans traitement				
En disponibilité (statut général)	1	-	3	1
Hors cadres			3	-

*Source : données du ministère de l'intérieur.*

L'efficacité de l'organisation territoriale de l'Etat rend **indispensable le développement d'une véritable gestion des ressources humaines**. Cette nécessité est apparue d'autant plus évidente que les services des préfectures devraient subir des bouleversements ces prochaines années, qui devraient avoir un sérieux impact sur la gestion des personnels.

Ainsi, pour des raisons démographiques connues de tous les employeurs du secteur public ou privé, les préfectures devraient connaître, avec un léger décalage dans le temps par rapport aux autres, le **départ à la retraite** de nombre de leurs agents, ce qui nécessite de mettre en place une véritable politique de remplacements de ces personnels devant quitter leurs postes dans un délai de cinq ans. D'après les estimations du ministère de l'intérieur, les services préfectoraux devraient ainsi connaître un quasi doublement des départs à la retraite entre 2005 et 2010 :



*Source : données du fascicule budgétaire.*

**Il est envisagé que la moitié de ces départs à la retraite ne soit pas remplacée.**

En effet, les services préfectoraux devraient connaître d'importantes transformations lors de la **mise en œuvre de plusieurs des réformes actuellement en projet**, telles que l'institution d'un **système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV)**<sup>1</sup> ou le recours à des **titres d'identité électronique** intégrant des éléments de biométrie -à l'exemple du passeport électronique ou de l'identité nationale électronique sécurisée (projet INES)<sup>2</sup>. Or le ministère de l'intérieur estime que le SIV devrait ainsi conduire à la suppression ou au redéploiement sur d'autres activités de 500 ETPT. En règle générale, le développement des téléprocédures devrait conduire à une réduction du nombre d'emplois nécessaire et à une évolution non négligeable des missions confiées aux agents des préfectures.

**Un plan de gestion pluriannuel des ressources humaines (GPRH)** a été mis en place pour l'ensemble des services centraux et déconcentrés du ministère de l'intérieur.

Il prévoit en particulier de nombreuses mesures de **requalification** - plus de 4.700 postes en cinq ans- et de **repyramidage des emplois**. Parmi les emplois de catégorie C, 1.845 agents ont déjà bénéficié de la transformation de leur emploi d'agent administratif en emploi d'adjoint administratif et 300 ont vu leur emploi requalifié en emploi de catégorie B entre 2000 et 2004. Pendant cette même période, des emplois de catégorie A ont également été créés : dix emplois de chef de services administratifs, soixante-dix-sept emplois d'attaché principal de 2<sup>ème</sup> classe et cinq postes d'attaché principal de 1<sup>ère</sup> classe.

En 2006, 616 emplois de préfecture devraient être transformés, représentant un effort deux fois et demi supérieur à celui fourni en 2005, afin de renforcer les postes des catégories A et B et d'intensifier la requalification et les avancements de grade au sein de l'ensemble des catégories. Le coût de ces mesures est estimé à 2,2 millions d'euros.

En outre, la **fusion des corps se poursuit**. S'agissant des corps techniques, la fusion consiste principalement à parvenir à la création, en juillet 2006, d'une filière unique des personnels des systèmes d'information et de communication ainsi qu'à la fusion des corps d'ingénieurs des services techniques du matériel. Celle des corps administratifs devrait quant à elle débiter en 2006, avec pour objectif la diminution de seize à quatre corps. Une telle opération, qui devrait aboutir dès 2007, s'avère relativement complexe dans la mesure où il convient au préalable de mettre en cohérence l'ensemble des grilles indiciaires de ces corps et de procéder au reclassement de tous les agents.

Votre commission se félicite des efforts fournis par le ministère de l'intérieur pour réduire le nombre de ses corps. Il devrait ainsi offrir à ses

---

<sup>1</sup> Voir le 1 du B du présent II.

<sup>2</sup> Voir le 2 du B du présent II.

agents de plus grandes possibilités de mobilité, génératrice d'une plus grande diversité des parcours professionnels et facteur d'enrichissement pour tout service.

Parallèlement, suivant son plan GPRH, le ministère de l'intérieur poursuit son **rattrapage indemnitaire** par rapport à la moyenne interministérielle, profitant également de ce rattrapage pour procéder à une harmonisation entre les filières administrative et technique.

En 2005, l'indemnité de responsabilité du corps préfectoral a bénéficié d'une augmentation moyenne de 16 % par rapport à l'année précédente, conduisant ainsi à une progression moyenne de près de 50 % entre 2002 et 2005.

Lors de son audition par la commission des Lois, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a indiqué que ces mesures devraient pouvoir être essentiellement autofinancées par le ministère de l'intérieur, du fait des économies dégagées par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux au sein des services de l'administration centrale et des services déconcentrés.

Le ministère de l'intérieur s'engage également dans une **gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences** (GPEEC), afin de mieux connaître les effectifs de l'ensemble de ses services et de mieux préparer les évolutions attendues pour les années à venir, en affinant la perception des besoins et des disponibilités. Trois référentiels métiers ont d'ores et déjà été institués, dans le domaine des systèmes d'information et de communication, de l'immobilier et pour les emplois d'administration centrale.

Afin de tenir compte du mérite des agents, **des modulations de primes ont été instituées** en 2005 pour les préfets et sous-préfets occupant un poste territorial. Elles s'effectuent dans une fourchette de plus ou moins 15 % des montants fixés par référence à la classe territoriale du poste occupé.

Enfin, il convient de rappeler que le **statut des sous-préfets a été rénové** avec le décret n° 2004-715 du 20 juillet 2004.

#### **4. L'amélioration des conditions matérielles des préfectures**

##### *a) Une gestion immobilière active*

**Une importante réflexion a été menée depuis 2000 sur le patrimoine immobilier des préfectures et l'amélioration des conditions d'accueil des usagers.** Ainsi, un **programme d'investissements immobiliers** a été lancé par le ministre de l'intérieur de l'époque, consacrant, entre 2001 et 2003, plus de 72 millions d'euros à des opérations de réaménagement (essentiellement des halls d'accueil), de restructuration ou d'extension, ainsi que de construction de bâtiments neufs.

Parallèlement, **un audit sur le parc immobilier des préfectures** a permis de mieux connaître les surfaces occupées par les services déconcentrés ainsi que les plans des locaux. Ainsi, la gestion immobilière des préfectures concernerait environ 2,5 millions de m<sup>2</sup> répartis sur 600 implantations. A partir de cet audit, en 2003, une nouvelle programmation pluriannuelle de travaux a été décidée.

Les crédits consacrés à la gestion immobilière des préfectures sont inscrits au sein de l'action « Animation du réseau des préfectures ». Il y est prévu pour 2006 d'y consacrer 59,325 millions d'euros en autorisations d'engagement et 52,5 millions d'euros en crédits de paiement, dont respectivement 14,175 millions d'euros et 7,5 millions d'euros représentent des mesures nouvelles par rapport à 2005.

Cette dotation est essentiellement consacrée à la mise en œuvre du **programme national d'équipement (PNE) immobilier des préfectures**, qui couvre les restructurations, les extensions et le gros entretien, ainsi qu'aux **programmes régionaux d'équipement**, finançant des opérations de moindre ampleur.

Les opérations prévues sont réparties entre :

- la sécurité des biens et des personnes, représentant 15,5 % des crédits de paiement pour 2006. Ces dotations devraient principalement concerner les préfectures de Nice et Gap et permettre de suivre le programme de remise à niveau de l'immobilier en outre-mer débuté en 2005 ;

- l'entretien du patrimoine, pour 27,6 % des crédits de paiement pour 2006. Seraient visées les préfectures de Bordeaux, Lyon, Bastia et Poitiers ainsi que la sous-préfecture de Boulogne ;

- l'émergence de nouveaux besoins, pour 22 % des crédits de paiement pour 2006. Il s'agit d'adapter les services aux nouveaux besoins, notamment des préfectures de Nancy, Saint-Etienne et Bobigny, pour l'accueil des étrangers, ainsi que les sous-préfectures de Saint-Malo et Vannes ;

- la rationalisation des implantations, correspondant à 34,9 % des crédits de paiement pour 2006 et concernant principalement les préfectures de Lille et Avignon.

#### *b) La poursuite de l'informatisation des services*

Le **parc informatique** des préfectures apparaît aujourd'hui satisfaisant, en l'absence de nouveaux besoins, hors la nécessité de renouveler régulièrement le matériel pour l'adapter aux évolutions techniques permanentes. Si le taux de renouvellement recommandé s'établit à 20 % par an, il n'est pas toujours atteint par les préfectures du fait de leurs contraintes budgétaires.

Dans le cadre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI), des **systèmes d'informations territoriaux (SIT)** ont été créés afin de faciliter la coopération entre les différents services

déconcentrés. Ils permettent ainsi d'améliorer le fonctionnement de ces services et de développer de nouvelles pratiques de travail. Le plan ADELE (2004-2007) pour le développement de l'administration électronique préconise d'ailleurs l'ouverture des systèmes d'informations territoriaux aux collectivités territoriales afin d'améliorer les flux d'informations entre ces dernières et les services déconcentrés de l'Etat.

S'agissant toujours de la communication électronique, toutes les préfectures sont dorénavant dotées de **serveurs de messagerie**, interconnectés entre eux et avec les autres serveurs du ministère de l'intérieur. Chaque agent de préfecture dispose d'une adresse de messagerie et d'un accès à Internet.

En outre, un **Intranet** commun à l'ensemble des préfectures et des services centraux du ministère de l'intérieur devrait également être déployé prochainement. Il n'est actuellement accessible que pour l'administration centrale.

Un **portail-type** à l'ensemble des préfectures a également vu le jour en 2003. Il permet de gérer de façon déconcentrée le contenu mis en ligne et de communiquer plus aisément avec les citoyens. Les portails des préfectures devraient en outre être enrichi par le développement de la technique du « co-marquage », qui permet de reprendre, sur les sites des préfectures, les bases de données déjà disponibles sur le site national « service-public.fr », en les associant à des informations locales complémentaires tels que les horaires d'ouverture des services compétents de la préfecture, leur adresse...

Enfin, le ministère de l'intérieur poursuit son **développement des téléprocédures et téléservices**. Il s'agit ainsi à la fois de parvenir à des gains de productivité et d'assurer un service public efficace et identique sur l'ensemble du territoire national.

Ainsi, la quasi totalité des **formulaires** des préfectures est désormais **accessible sur Internet**. Téléchargeables, ils peuvent être pré remplis par les usagers avant de se rendre à la préfecture.

Ensuite, les **demandes de cartes grises** peuvent désormais faire l'objet d'une **télétransmission** par le concessionnaire lors de l'achat d'un véhicule neuf. Cette technique est usitée à ce jour pour environ deux tiers des demandes d'immatriculation de véhicules neufs. S'agissant des véhicules d'occasion, certains réseaux de concessionnaires et importants vendeurs du marché disposent également de cette facilité.

Les **demandes de certificats de non-gage et leur délivrance** peuvent désormais être **effectuées directement en ligne** (service « téléc@rtegrise » sur le site du ministère de l'intérieur). Des bornes de délivrance de certificats de non-gage ont également été installées à l'extérieur des préfectures et sous-préfectures pour les usagers n'ayant pas accès à Internet. D'autres pourraient être à terme placées dans des lieux publics tels que les mairies ou les bureaux de poste.

D'autres démarches liées à l'acquisition ou la vente d'un véhicule peuvent être accomplies par Internet, telles que les déclarations d'achat ou de cession pour les professionnels ou la déclaration de changement de domicile pour les particuliers.

Dans le domaine du contrôle de légalité, l'**application « ACTES »**, mise en service depuis avril 2005, devrait permettre à un nombre croissant de collectivités territoriales de communiquer par **télétransmission les actes devant faire l'objet d'un contrôle par le préfet**<sup>1</sup>.

**De nouveaux projets de téléservices sont actuellement en cours de développement.**

Ainsi, il est envisagé de permettre le **télépaiement des cartes grises** lorsqu'elles sont émises dans le cadre de la télétransmission effectuée par les concessionnaires.

De même, **les auto-écoles devraient avoir la possibilité d'inscrire en ligne leurs élèves à l'examen du permis de conduire**. Ces derniers pourraient ensuite se voir **délivrer leur titre**, après réussite de l'examen, **sans avoir à se déplacer à la préfecture**. Cette téléprocédure fait actuellement l'objet d'une expérimentation par la préfecture de Haute-Vienne en liaison avec deux auto-écoles.

L'instauration d'un **système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV)** devrait également permettre le développement de téléprocédures, en prévoyant **l'alimentation du nouveau fichier centralisé par voie télématique ainsi que le recours au télépaiement**<sup>2</sup>.

Enfin, les projets de **passport électronique et de carte nationale d'identité sécurisée** devraient conduire à la **télétransmission des données relatives à l'identité du demandeur**<sup>3</sup>.

**Votre commission se félicite des importants efforts fournis par le ministère de l'intérieur en matière de téléprocédures. Elle considère que le développement des services en ligne contribue pour une large part à la qualité des services rendus aux usagers.**

## ***B. LA CONDUITE D'IMPORTANTES PROJETS DE RÉFORME EN MATIÈRE D'IDENTITÉ ET DE DÉLIVRANCE DE TITRES***

### **1. La modernisation des titres d'identité : l'introduction de la biométrie**

**L'introduction d'éléments biométriques dans les titres d'identité (carte nationale d'identité et passeport) est envisagée depuis plusieurs années par le gouvernement.**

---

<sup>1</sup> Voir le C du présent II.

<sup>2</sup> Voir le 2 du B du présent II.

<sup>3</sup> Voir le 1 du B du présent II.

A travers le développement de la biométrie, l'objectif poursuivi est principalement de **renforcer la lutte contre la fraude** et d'**améliorer la sécurité des Français**. En outre, cette nouvelle génération de titres d'identité pourrait contribuer à la **modernisation de l'administration** et à la **simplification des procédures applicables pour leur délivrance**.

L'actualité du sujet a conduit votre commission des Lois à créer, au cours de la précédente session, une **mission d'information sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire**, présidée par notre collègue Charles Guené. Dans son rapport, notre collègue Jean-René Lecerf<sup>1</sup> a constaté que la fraude à l'identité était difficile à quantifier mais qu'elle était une nécessité pour la criminalité. La mission a souligné qu'il fallait remédier aux défaillances de la chaîne de l'identité dans le respect des libertés individuelles. Elle a d'ailleurs conclu en affirmant que « *la sécurisation de l'identité n'est pas antinomique de la sauvegarde des libertés* ».

La biométrie peut se définir comme « *l'ensemble des technologies de reconnaissance physique ou biologique des individus* ». Il s'agit notamment de la morphologie du visage, des empreintes digitales ou de la reconnaissance de l'iris de l'œil. Elle peut ainsi s'avérer très utile dans le cadre de la sécurisation des titres d'identité et de la lutte contre la fraude documentaire.

L'introduction de la biométrie dans les titres d'identité est déjà amplement engagée en ce qui concerne le « **passport électronique** », son développement devenant obligatoire au regard des engagements communautaires de la France et des exigences posées par les Etats-Unis.

En effet, conformément au règlement (CE) n° 2252/2004 du 13 décembre 2004, les Etats membres de l'Union européenne devront délivrer des passeports incluant une photographie faciale sur une puce à compter du 28 août 2006. Devraient ensuite être introduites dans ces passeports une donnée biométrique supplémentaire, les empreintes digitales, dans un délai de 36 mois à compter de l'adoption de spécifications techniques.

En outre, à partir du 26 octobre 2006, les Etats-Unis imposeront aux vingt-sept Etats bénéficiant d'une exemption de visa, dont la France, que les passeports dont leurs ressortissants sont titulaires soient conformes aux exigences de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), à savoir qu'ils contiennent au moins une donnée biométrique : la photo numérisée faciale<sup>2</sup>. Depuis le 26 octobre 2005, les Etats-Unis imposent déjà que les voyageurs de ces vingt-sept pays présentent des passeports avec des photographies numérisées, lorsque ces derniers ont été délivrés après cette date.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 439 (Sénat, 2004-2005), « *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.

<sup>2</sup> Des données biométriques supplémentaires, telles que les empreintes digitales ou l'iris de l'œil, seraient optionnelles.

**La mise en place du passeport biométrique est par conséquent prioritaire**, la création et la diffusion de la carte nationale d'identité biométrique ne seraient en revanche envisagées que dans un second temps, selon des modalités juridiques et financières encore en cours d'examen.

D'un point de vue technique, d'après les informations fournies par le ministère, la procédure envisagée pour la délivrance des titres d'identité à sécurité renforcée serait la suivante : la mairie du demandeur procéderait à l'examen, en présence de ce dernier, des pièces constitutives du dossier, qu'elle complèterait avec les éléments biométriques de l'intéressé. Une fois ces données contrôlées, la mairie les enregistrerait sur support numérique pour les communiquer par voie électronique à un serveur national, également accessible à la préfecture du département. Les fichiers nationaux seraient alors consultés puis les données transmises au centre de production du titre d'identité ou de voyage, lequel serait finalement retourné à la mairie d'accueil pour être remis à l'ayant-droit.

Le ministère de l'intérieur estime qu'il sera en capacité de délivrer dès la fin de l'année 2005 les premiers passeports de nouvelle génération, comportant la photographie numérisée. Le fascicule budgétaire indique que le marché pour choisir le centre de production des passeports électroniques devait être passé au cours du second semestre 2005. Un appel d'offre a effectivement été lancé et la production du passeport électronique pourrait être confiée à une entreprise privée, ce qui suscite quelques inquiétudes au regard du monopole actuel de l'Imprimerie nationale<sup>1</sup>. A la fin du premier semestre 2006, toutes les préfectures devraient en outre être équipées de scanners pour diffuser ces passeports numérisés.

Souhaitant également développer la **biométrie pour les cartes nationales d'identité**, le gouvernement a donc lancé un projet d'identité nationale électronique sécurisée (**projet INES**). D'après les informations fournies par le gouvernement, la carte nationale d'identité serait dotée d'une puce électronique pouvant contenir, non seulement des données biométriques, tels que la photographie et les empreintes digitales, mais aussi des éléments relatifs à l'état civil de la personne.

En outre, à ce dispositif serait associé la **création d'une base centrale de données** qui contiendrait un fichier des empreintes digitales, un fichier de photographies, un fichier de gestion des titres et un fichier des archives qui contiendrait numérisés les justificatifs présentés lors du dépôt de la demande. Les conditions et les limites de son utilisation devront alors être clairement établies. La mission a souligné que la définition précise des

---

<sup>1</sup> Voir l'audition de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, pour les crédits alloués à la mission « Sécurité », dans le bulletin des commissions n° 6 de la semaine du 21 novembre 2005.

fonctions attribuées<sup>1</sup> à la nouvelle carte d'identité constituait un préalable nécessaire au choix de l'infrastructure technique.

M. Nicolas Sarkozy a indiqué qu'il ne souhaitait pas précipiter le recours à la biométrie. Il a notamment expliqué devant les préfets, le 20 juin 2005, qu'il ne voulait pas « *qu'on s'y engage sans avoir pris le temps nécessaire pour réfléchir à toutes ses conséquences. Il ne s'agit pas de revenir sur des évolutions qui sont pour certaines nécessaires, mais de bien mesurer où l'on veut aller, sous quelles conditions et à quel prix.* » La phase d'études se poursuit donc, afin de déterminer les meilleures modalités d'introduction de ce nouveau titre d'identité en France.

Le projet INES devrait nécessiter en 2006 l'élaboration d'un montage juridique et financier, éventuellement sous la forme d'un contrat de partenariat public-privé, ainsi que la passation d'un marché de développement et de fourniture d'équipements, si les études effectuées aboutissent.

D'un point de vue financier, le projet annuel de performance du programme « Administration territoriale » prévoit ainsi :

- pour le passeport électronique, une dotation de 62,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,08 millions d'euros pour les crédits de paiement au titre d'engagements nouveaux ;

- pour le projet INES, 63,70 millions d'euros en autorisations d'engagement (dont 60 millions d'euros ouverts pour assurer le lancement du marché) et 1,62 millions d'euros en crédits de paiement.

Si cette nouvelle génération de titres d'identité devrait conduire à la suppression ou la transformation de dizaines d'emplois dans les préfetures et sous-préfetures, les gains d'emplois ne devraient pas se faire sentir en 2006. Le gouvernement indique, dans le projet annuel de performance du programme, qu'un nouvel examen de la situation devrait être effectué pour le budget 2007.

## **2. Le système d'immatriculation à vie des véhicules**

Le ministère de l'intérieur s'est engagé depuis plusieurs années dans la conception d'un « **système d'immatriculation à vie** » (**SIV**) **des véhicules**.

Une fois construit et mis en vente, chaque véhicule devrait ainsi se voir attribuer un **numéro d'immatriculation unique pendant toute la durée de son utilisation, selon une série chronologique nationale**. Un fichier centralisé regrouperait l'ensemble des véhicules et un opérateur unique serait chargé de la délivrance des cartes grises qui devraient être directement

---

<sup>1</sup> Le titre peut servir à l'authentification de son titulaire (adéquation des données biométriques de la carte avec celles de son titulaire) ou à son identification (comparaison de données biométriques anonymes avec celles d'une personne pour retrouver son identité).

adressées par voie postale au domicile des propriétaires. Un nouveau système de télépaiement serait également mis en place.

Ce système d'immatriculation à vie est déjà mis en oeuvre pour les cyclomoteurs de petites cylindrées qui doivent faire l'objet d'une immatriculation, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004, en vertu de l'article 19 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

Les travaux se sont poursuivis au cours de 2005 et le choix d'un prestataire ainsi que la notification du marché devraient être effectué avant la fin de cette année.

Ce système devrait aboutir à la **dématérialisation d'environ 60 % des opérations effectuées pour l'immatriculation des véhicules.**

L'investissement nécessaire entre 2005 et 2009 pour mener à bien ce projet est estimé à 13,14 millions d'euros. 7,38 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,9 millions d'euros en crédits de paiements sont prévus dans le budget pour 2006.

L'effet attendu de cette réforme est avant tout la **simplification des procédures pour les usagers et les professionnels**. En effet, le recours aux téléprocédures et le fait que le véhicule conserverait désormais la même immatriculation, malgré les changements de propriétaires, devraient faciliter leurs démarches, en réduisant en particulier les déplacements en préfecture ainsi que les échanges de courriers.

Les propriétaires des véhicules devraient également **faire des économies**, le véhicule conservant les mêmes plaques d'immatriculation.

En outre, **l'efficacité des préfectures devrait être améliorée**, dégageant ainsi des gains de productivité et structurels. En effet, les tâches des agents de préfectures devraient être allégées, l'alimentation du nouveau fichier centralisé devant être assuré directement, par voie télématique, depuis le point de vente, sans que les services préfectoraux aient à intervenir. Ces derniers n'auront plus non plus à délivrer les cartes grises, cette opération étant désormais assurée par un opérateur unique centralisé. S'agissant des effectifs, le ministère de l'intérieur attend le gain de 500 ETPT du fait de l'instauration de ce système d'ici 2010.

Le système d'immatriculation à vie devrait enfin offrir une **meilleure traçabilité du véhicule ainsi qu'une lutte contre les fraudes plus efficace** du fait de la centralisation des données et de la possibilité pour les forces de l'ordre d'en prendre rapidement connaissance.

D'après le calendrier prévisionnel précisé dans le fascicule budgétaire, le déploiement de ce nouveau système d'immatriculation à l'ensemble du territoire est **prévu pour le 1<sup>er</sup> semestre 2008, après une mise en œuvre expérimentale dans certaines régions au cours du deuxième semestre 2007.**

### **C. UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ RENOVÉ**

En vertu de l'article 72 de la Constitution, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics constitue une **mission dévolue aux représentants de l'Etat**. Exerçant un contrôle a posteriori sur ces actes, les préfets peuvent ensuite déférer au juge administratif ceux qu'ils jugent contraires aux lois et règlements.

L'accroissement du nombre des actes des collectivités locales ainsi que la complexité des procédures applicables et des règles législatives et réglementaires devant être respectées sont les principales raisons pour lesquelles une réforme du contrôle de légalité est apparue nécessaire. Les articles 138 à 141 de la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales y ont ainsi apporté plusieurs modifications substantielles.

Le législateur a principalement **réduit le nombre d'actes des collectivités territoriales soumis à obligation de transmission au représentant de l'Etat** (« actes transmissibles »). En sont ainsi désormais exclus :

- les décisions relatives à la circulation et au stationnement ;
- certaines décisions individuelles concernant les fonctionnaires et agents des collectivités territoriales. Il s'agit des avancements d'échelon et de grade, des sanctions les moins graves prononcées après avis du conseil de discipline et des décisions de recrutement d'agents non-titulaires répondant à un besoin saisonnier ou occasionnel<sup>1</sup> ;
- dans le domaine de l'urbanisme, les certificats d'urbanisme, les certificats de conformité et les récépissés de demandes de permis de construire.

Rappelons que l'article 11 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001<sup>2</sup> avait déjà exclu de la liste des actes transmissibles aux préfets les marchés passés sans formalités préalables en raison de leur montant –à savoir les marchés d'un montant inférieur à 90.000 euros hors taxes.

Une réduction des actes à transmettre devrait ainsi permettre au représentant de l'Etat de mieux contrôler la légalité de ceux qui continuent à lui être soumis. En effet, **avec plus de 8,7 millions d'actes reçus en 2004 par les préfets, il est difficile de concevoir que le contrôle exercé par ces derniers garantisse pleinement la légalité des actes transmis, alors qu'au contraire les élus locaux attendent de ce contrôle une plus grande sécurité juridique.**

---

<sup>1</sup> En application de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>2</sup> Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier.

**Actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics  
transmis aux préfets en 2004**

<b>Nombre total d'actes reçus par les préfets en 2004</b>	<b>8 702 846</b>
Nombre de délibérations reçues des collectivités locales et des établissements publics	2 791 467
Nombre d'actes de FPT reçus des collectivités locales et des établissements publics	2 867 991
Nombre d'actes divers d'urbanisme et permis de construire reçus des communes	935 353
Nombre de décisions de police reçues des communes	862 290
Nombre d'autres actes reçus des collectivités locales et des établissements publics	767 571
Nombre de marchés publics reçus des collectivités locales et des établissements publics	351 246
Nombre d'actes divers de commande publique (hors marchés publics) reçus des collectivités locales et des établissements publics	126 928

*Source : réponses au questionnaire budgétaire.*

En 2004, les préfets ont émis un peu plus de 100.000 lettres d'observations, soit 1,15 % du total des actes reçus, et porté 1.422 recours devant le juge administratif.

**Parmi les objectifs** attribués au programme « Administration territoriale », le projet de loi de finances pour 2006 prévoit la **réduction du nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics**. Pour juger des résultats obtenus par les préfetures au regard de cet objectif, **trois indicateurs** ont été retenus :

- le taux de contrôle des actes prioritaires reçus par la préfecture et les sous-préfectures. Chaque préfet devra en amont définir une stratégie de contrôle et déterminer le nombre d'actes à contrôler en priorité. Pour la construction de cet indicateur, il sera fait un rapport entre les actes contrôlés sur le fond par les services des préfetures et sous-préfectures et le nombre total d'actes à contrôler ;

- le taux de déférés préfectoraux gagnés par les préfets ;

- le taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables.

Ces deux derniers indicateurs devraient essentiellement permettre d'apprécier la qualité du contrôle de légalité effectué par les services des

préfectures, en mettant en évidence le bien-fondé des recours devant le juge administratif et des saisines de la chambre régionale des comptes.

Votre commission regrette que **deux de ces trois indicateurs n'aient pu être renseignés** dans le projet de loi de finances pour 2006.

Pour faciliter l'exercice d'un recours gracieux par les préfets, la loi relative aux libertés et responsabilités locales a par ailleurs **institué un délai de quinze jours pendant lequel les actes individuels des collectivités territoriales devraient faire l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat**<sup>1</sup>.

Le contrôle de légalité a également été rénové par le développement de la **transmission par voie électronique des actes des collectivités territoriales**. Autorisé par la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales, ce mode de transmission, ayant une valeur juridique identique à la transmission « papier », devrait réduire les délais de traitement des actes ainsi que les coûts de fonctionnement induits par ce contrôle. Les modalités techniques de la transmission par voie électronique ont été fixées par le décret n° 2005-324 du 7 avril 2005<sup>2</sup>.

Ainsi, l'application ACTES a été mise en service en avril 2005. Une expérimentation avait préalablement été menée dans les Yvelines depuis décembre 2003. Au premier trimestre 2005, quatre préfectures étaient raccordables à l'application : les Yvelines, le Val d'Oise, les Alpes maritimes et le Rhône. L'application devrait faire l'objet d'un déploiement progressif sur l'ensemble du territoire. D'après le fascicule budgétaire, la dématérialisation des actes devrait conduire à *« une suppression des tâches les plus répétitives de manipulation, d'enregistrement, de classement des actes pour recentrer le contrôle de légalité sur l'expertise des actes, le conseil aux collectivités territoriales, le tout pour offrir une plus grande sécurité juridique de leurs décisions. »*

Le développement du recours à la télétransmission des actes des collectivités territoriales figure ainsi parmi les indicateurs de performance fixés par le projet de loi de finances pour 2006 (taux d'actes télétransmis par l'application ACTES). Votre commission regrette qu'alors que la mise en œuvre de l'application ACTES a débuté, l'indicateur ne dispose pas de données renseignées. Comme elle l'a déjà précédemment indiqué, elle se demande s'il n'aurait pas été plus pertinent, pour les premières années de mise en œuvre de cette application, que soit simplement indiqué le taux de collectivités territoriales l'utilisant<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport précité de M. Jean-Pierre Schosteck, au nom de la commission des Lois, sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Voir le B du I du présent avis.

## ***D. LE RÔLE ACCRU DES PRÉFETS DANS LE DOMAINE FINANCIER***

### **1. La gestion fongible et autonome des crédits des préfectures**

La globalisation des crédits des préfectures a fait l'objet d'une **mise en place progressive depuis 2000**, sur le fondement d'une instruction conjointe du ministère de l'intérieur et du ministère de l'économie, le 17 septembre 1999. Elle a tout d'abord été instaurée à titre expérimental dans quatre préfectures -départements du Doubs, du Finistère, de l'Isère et de la Seine-Maritime-, avant d'être **généralisée en 2005** à tous les départements, à l'exception de Paris. Elle a donc **devancé et anticipé la réforme budgétaire plus générale que constitue la LOLF**.

Cette réforme a pour objectif d'**accroître l'efficacité du réseau des préfectures, en assouplissant la gestion budgétaire tout en responsabilisant davantage les préfets et leurs services**. Il s'agit ainsi de déconcentrer la gestion des moyens.

Auparavant, des enveloppes étaient allouées aux préfectures pour chaque poste budgétaire (rémunérations, fonctionnement, immobilier...). Désormais, **une dotation globale leur est attribuée**. Comprenant les crédits de fonctionnement, les crédits de maintenance immobilière et les crédits de rémunération, elle est notifiée à chaque préfecture, pour la durée de l'accord conclu entre le ministère de l'intérieur et le ministère des finances. Un premier contrat a ainsi été signé dans le cadre de l'expérimentation effectuée entre 2000 et 2002. Un second a ensuite été conclu pour la généralisation du dispositif pour 2004-2005.

La dotation étant **totale**ment fongible, le préfet peut, à condition de respecter le plafond d'emplois préalablement fixé, librement décider de l'affectation des moyens, en fonction des missions qu'il souhaite privilégier. Il peut également réaffecter à tout moment certains crédits, pour parer à un imprévu ou rationaliser l'organisation du travail.

Toutefois, la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur, est chargée de s'assurer, en tant qu'administration centrale, que **le principe de fongibilité asymétrique est respecté** au niveau national, à savoir que les crédits alloués pour le fonctionnement de l'administration territoriale n'ont pas été employés pour couvrir des dépenses de personnel.

Seul 1,5 % des crédits votés en loi de finances initiale peuvent être annulés, ce qui garantit aux préfets une certaine sécurité dans le budget dont ils disposent.

S'agissant des effets de la globalisation des crédits sur l'administration préfectorale, cette réforme a contribué à **transformer la gestion des ressources humaines dans les préfectures**, laquelle a déjà fait

l'objet d'un développement dans le présent rapport<sup>1</sup>. Certains postes n'ont notamment pas été remplacés lors du départ des agents qui les occupaient, ce qui a permis de lancer une importante opération de **reclassement et de repyramidage des emplois**, afin de renforcer les compétences des agents, mieux à même de traiter des missions plus complexes.

En outre, il semblerait que la globalisation des crédits ait permis d'améliorer la productivité des préfectures, du fait du redéploiement des marges de manœuvre, dégagées sur les crédits de rémunération, vers des investissements et un abondement du régime indemnitaire.

**Une amélioration significative des performances des préfectures aurait ainsi été constatée.** D'après les informations fournies par le ministère de l'intérieur, le délai de traitement des dossiers de demandes de cartes nationales d'identité aurait baissé de 53 %, et celui pour les passeports de 30 %. Les dépenses de téléphonie et de fournitures de bureau auraient quant à elles connu respectivement une diminution de 9 et 7 %.

Cette hausse de productivité avait en réalité été anticipée par le contrat national de globalisation des crédits. En effet, ce dernier ne garantissait qu'une progression annuelle des crédits de 0,2 % alors que le glissement vieillesse-technicité (GVT) pouvait être évalué à 0,7 %, la différence de 0,5 % devant en conséquence être assurée par les gains de productivité attendue des préfectures.

Les effets de la globalisation des crédits sur la productivité pourraient ainsi encore se manifester au cours des prochaines années, au gré principalement des mouvements des effectifs qui permettent les éventuelles suppressions et redéploiements d'emplois.

## **2. Le préfet, pivot dans la gestion déconcentrée des actions ministérielles : les conséquences de la LOLF**

Outre l'élaboration de la loi de finances et le débat parlementaire budgétaire, la LOLF transforme également la gestion concrète de l'ensemble des administrations. Elle confère davantage de libertés à l'ensemble des gestionnaires, tout en les responsabilisant plus, en orientant la gestion publique vers la performance.

Pour chaque programme, le responsable en délègue la gestion au plus près du terrain, par la création de budgets opérationnels de programme (BOP) placés sous l'autorité de responsables clairement identifiés. Ces BOP se définissent, d'après le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, comme la « *déclinaison opérationnelle d'un programme* », sur un périmètre d'activité ou sur un territoire. Comme les programmes, ils constituent chacun un « *ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultat* ». Environ 2.300 BOP ont ainsi été créés.

---

<sup>1</sup> Voir le 3 du A du présent II.

S'agissant du programme « Administration territoriale », les préfets sont gestionnaires des crédits de leurs préfetures. La LOLF rejoint en ce sens le dispositif de globalisation des crédits déjà mis en place pour toutes les préfetures. Ont en conséquence été créés :

- cent deux budgets opérationnels de programme (BOP) déconcentrés, correspondant aux cent départements, à la préfeture d'Ile-de-France et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- et deux BOP centraux, l'un regroupant les crédits des applications informatiques nationales, les crédits mutualisés, les crédits d'investissement immobilier ainsi que les crédits de personnel et de fonctionnement de la sous-direction de l'administration territoriale en charge de l'animation du réseau des préfetures, l'autre recueillant la réserve, à savoir les crédits susceptibles de financer les éventuelles mesures de régulation ou d'annulation budgétaire.

En outre, en vertu de l'article 23 du décret du 29 avril 2004, « *les projets de budget des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont soumis pour avis au préfet* ». Lui sont donc soumis les projets de BOP établis au niveau central par les unités opérationnelles pour l'ensemble des services déconcentrés placés sous son autorité.

**En effet, en assurant au niveau local la direction de l'action de l'Etat, en tant que représentant de l'ensemble des ministres du gouvernement, le préfet est garant de la coordination des politiques menées sur son territoire, dans de nombreux domaines. Il doit en conséquence s'assurer de la cohérence des budgets alloués pour chaque programme, sans pour autant être le responsable de chacun des BOP concernés.** Plus de 2.000 BOP ont été créés au niveau déconcentré.

La réforme budgétaire en cours de mise en œuvre confère également au **préfet** un rôle essentiel du fait qu'il est désormais « *l'ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles et de l'Etat* » (article 20 du décret du 29 avril 2004). En conséquence, il veille à l'engagement comptable de la dépense et assure le mandatement du trésorier pour le paiement de la prestation. Il pourra toutefois, par délégation de signature, désigner des ordonnateurs secondaires délégués. En outre, en tant qu'ordonnateur secondaire, le préfet doit donner son accord sur le schéma d'organisation financière<sup>1</sup> des BOP déconcentrés, correspondant à des services placés sous son autorité.

Comme l'indique la circulaire du 16 juin 2004 relative à l'application du décret du 29 avril 2004, la qualité d'ordonnateur secondaire devrait permettre au préfet « *d'avoir une vue globale sur l'ensemble des dépenses de l'Etat et de surveiller les conditions d'exécution du budget de la Nation.* »

---

<sup>1</sup> *Schéma d'organisation financière : il s'agit d'un document qui reprend les unités opérationnelles chargées de mettre en œuvre la programmation des activités fixées pour un BOP, en répartissant pour chacune d'entre elles la part de programmation et la part du budget prévisionnel qui leur sont confiées.*

Du fait de ses nouvelles compétences en matière financière, le préfet devrait donc **veiller au respect de la démarche de performance sur le territoire et s'assurer de la cohérence du BOP avec les documents stratégiques établis au niveau local**, en particulier les projets d'action stratégiques de l'Etat (PASE)<sup>1</sup>.

En revanche, il convient de noter qu'**à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006**, après deux années d'expérimentation dans un nombre croissant de juridictions, **les préfets ne seront plus chargés de l'ordonnancement secondaire des dépenses et recettes des juridictions de leur ressort, à l'exception de celles consacrés à l'investissement**. Cette compétence serait désormais transférée aux premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel<sup>2</sup>.

Aucun transfert d'emplois n'accompagne par ailleurs ce transfert de compétences, le gouvernement n'ayant en effet rien prévu à ce sujet. 200 à 300 ETPT seraient ainsi concernés<sup>3</sup>. Comme le détaille notre collègue M. Henri de Raincourt, dans son rapport consacré à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », le ministre de l'intérieur n'a pas prévu non plus la suppression des emplois concernés au sein des services déconcentrés, dans la mesure où l'importance des nouvelles attributions conférées aux préfets justifierait leur maintien<sup>4</sup>.

### **III. L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS RELATIVES AUX DROITS ET LIBERTÉS DES CITOYENS**

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » rassemble des activités essentielles à l'exercice des droits et libertés des citoyens. Ces missions, qui s'inscrivent dans l'application de textes essentiels pour notre démocratie, connaissent toutes des évolutions tendant à la **modernisation des procédures** et au renforcement de la cohésion sociale.

#### ***A. LES ACTIONS RELATIVES À LA VIE POLITIQUE***

##### **1. Le financement 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, une aide publique est versée chaque année à certains partis politiques.

---

<sup>1</sup> Voir le 2 du A du présent I.

<sup>2</sup> Voir l'avis n° 104 - tome III (Sénat, 2005-2006) de MM. Yves Detraigne et Simon Sutour, au nom de la commission des Lois, sur les crédits consacrés à la Justice et à l'accès au droit.

<sup>3</sup> 200 ETPT d'après la Chancellerie et 300 ETPT d'après le ministère de l'intérieur.

<sup>4</sup> Voir le rapport précité de M. Henri de Raincourt, au nom de la commission des Finances, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

### **La délicate définition du parti politique**

Ni la Constitution, ni la loi n'ont défini la notion de parti politique avec précision. L'article 4 de la Constitution affirme « *qu'ils concourent à l'expression du suffrage* » et « *qu'ils forment et exercent leur activité librement* ».

La loi n° 88-227 précitée leur reconnaît la personnalité morale.

Les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat ont donc 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 ;
- 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).

Source : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Cette aide se compose de deux fractions :

• **la première fraction** (environ 33 millions d'euros prévus pour 2006) est attribuée aux partis et groupements politiques qui ont présenté des candidats dans cinquante circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale.

Cette condition n'est pas exigée des formations politiques n'ayant présenté de candidats aux élections législatives que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis et Futuna.

**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).

Si l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à un parti a dépassé 2 % du nombre total de candidats lors des dernières élections législatives, le montant accordé à la formation est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de candidats. Cette diminution n'est pas applicable aux partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe n'est pas supérieur à un<sup>1</sup>.

**Destinées à soutenir l'exercice de la démocratie et le pluralisme politique, ces dispositions ont paradoxalement favorisé l'inflation des candidatures aux élections législatives et assuré le financement de formations peu représentatives.**

---

<sup>1</sup> Modification introduite par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

**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. A compter du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale, cette dernière sera attribuée :**

- 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.

**En 2002, 32 partis de métropole et 38 partis d'outre-mer bénéficiaient de cette première fraction.** Ils auraient été respectivement 16 et 32 avec les nouvelles règles.

• **la seconde fraction de l'aide publique directe** (40,13 millions d'euros prévus pour 2006) 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.

**En 2005, 20 formations politiques bénéficient de cette seconde fraction.**

**Au total, 80,26 millions d'euros sont prévus en 2006 au titre de l'aide publique, ce montant demeurant inchangé depuis 1995. Mais 7 millions d'euros ne seront pas versés aux partis, au titre des sanctions infligées pour non respect de l'obligation de parité. Le montant effectivement demandé pour 2006 s'élève donc à 73,48 millions d'euros.**

**En contrepartie, les formations politiques bénéficiaires doivent faire preuve de transparence financière.** Non soumises aux règles du contrôle des dépenses engagées, au contrôle de la Cour des comptes ou aux dispositions relatives au financement des associations subventionnées, elles doivent tenir une **comptabilité** retraçant les comptes du parti ainsi que des organismes et des sociétés qu'elles contrôlent.

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.

**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 par chèque ;
- 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.

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 ».

## **2. L'organisation des élections**

L'organisation des élections, qui associe un grand nombre d'acteurs sous la responsabilité du ministre de l'intérieur, comprend la conception des réformes électorales (réformes à long terme engagées sur la mise en œuvre du vote électronique et la simplification de la gestion des listes électorales), le suivi de la vie politique et électorale, ainsi que l'organisation matérielle des opérations électorales (respect des délais de fabrication des cartes et des enveloppes et de leur acheminement aux mairies ; délégations aux préfetures des crédits nécessaires au remboursement des frais de campagne des candidats ; centralisation des résultats...).

L'évolution des crédits de cette action étant liée au calendrier des élections, la préparation du budget pour 2005 prenait en considération des dépenses minimales destinées à financer le remboursement forfaitaire des candidats aux élections européennes (25 millions d'euros)<sup>1</sup> ainsi que des frais récurrents (élections partielles ; révision des listes électorales).

Le **14 juillet 2004**, le Président de la République annonçait la tenue d'un **référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, le 29 mai 2005**<sup>2</sup>, ce qui a induit un besoin de financement supplémentaire et la mobilisation de crédits initialement consacrés à d'autres objectifs (25 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2005 ; report anticipé d'environ 64 million d'euros ; décret d'avance de 85,87 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Le règlement des dépenses relatives à un scrutin s'effectue en général sur deux exercices budgétaires.

<sup>2</sup> Ayant donné lieu à une participation électorale importante (69,74 %), ce référendum a été marqué par la victoire du « Non », qui obtient le score le plus élevé dans l'histoire référendaire de la République (54,87 %).

### **Le coût du référendum du 29 mai 2005**

130,6 millions d'euros dont :

- 35,8 millions d'euros d'impressions ;
- 19,7 millions d'euros de frais d'organisation et de mise sous pli ;
- 58,8 millions d'euros de frais d'envoi aux électeurs ;
- 7 millions d'euros de campagne audiovisuelle ;
- 9,3 millions d'euros de remboursement des dépenses engagées par les partis habilités à participer à la campagne<sup>1</sup>.

Le ministère de l'intérieur travaille, en particulier, sur l'extension éventuelle du vote électronique et la simplification de certaines procédures pour réduire certains de ces coûts.

Aucun scrutin national ou local n'étant prévu pour 2006, les crédits demandés (18,16 millions d'euros environ) correspondent à l'estimation des besoins relatifs aux élections partielles (5 millions d'euros), aux dépenses communes (7 millions d'euros), aux expérimentations relatives au vote électronique (5 millions d'euros) et à une campagne d'incitation à l'inscription sur les listes électorales (9,7 millions d'euros).

A titre prévisionnel, 1,5 million d'euros est prévu pour le paiement des indemnités liées à la préparation et au déroulement des opérations électorales.

Enfin, il convient de souligner que 2,45 millions d'euros sont inscrits au titre des dépenses d'intervention en faveur des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (subventions pour la tenue des bureaux de vote et transferts liés aux expérimentations du vote électronique).

### **La mise en œuvre progressive du vote électronique**

Il existe trois systèmes :

- **les machines à voter**, autorisées par l'article L. 57-1 du code électoral, issu de la loi n° 69-419 du 10 mai 1969, autorise le recours à des urnes électroniques dans les bureaux de vote des communes de plus de 3.500 habitants, sous réserve d'un agrément du ministre de l'intérieur. A l'heure actuelle, leur utilisation croissante, qui ne pose plus de difficulté, tend à faciliter les opérations de dépouillement ainsi que la centralisation des résultats. Plus de soixante communes en sont aujourd'hui équipées ;

---

<sup>1</sup> Huit partis ont été habilités par l'arrêté du 1<sup>er</sup> avril 2005. Toutefois, le coût définitif ne sera connu qu'au moment où la CNCCFP aura rendu sa décision sur leurs comptes de campagne.

- **les systèmes de kiosques de vote en réseau** : ce dispositif, utilisé lors d'élections professionnelles, qui accélère également la centralisation des résultats, pourrait permettre à terme aux électeurs de voter dans n'importe quel bureau de vote. Une réflexion est en cours sur une éventuelle modification du code électoral pour l'autoriser aux élections politiques ;

- **le vote par Internet**, lui aussi utilisé lors d'élections professionnelles et l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, soulève en revanche plusieurs interrogations limitant sa pertinence pour les élections politiques nationales et locales : question de principe puisqu'il est un vote par correspondance comportant des risques de fraudes, une question de sécurité, en raison de sa vulnérabilité au regard des piratages et des pannes techniques (un audit a été demandé à ce sujet au secrétariat général de la défense nationale), ainsi qu'une question financière (la mise en place d'un tel système serait onéreuse, évaluée à 10 euros par votant contre 3 à 4 euros pour une procédure de vote traditionnelle).

### **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 aux élections soumises à la législation sur le financement et le plafonnement des dépenses électorales** (circonscriptions de plus de 9.000 habitants sauf élections présidentielles<sup>1</sup> et sénatoriales). Elle approuve, rejette ou réforme ces comptes. Si le compte n'a pas été déposé dans les délais prescrits ou qu'elle a constaté un dépassement du plafond des dépenses électorales, elle saisit le juge de l'élection.

Dans cette dernière hypothèse, elle fixe alors une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public. Le remboursement (total ou partiel) des dépenses retracées sur le compte de campagne n'est possible qu'après son approbation.

---

<sup>1</sup> Les élections présidentielles sont contrôlées exclusivement par le Conseil constitutionnel.

### 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 5% des suffrages exprimés, un remboursement forfaitaire (à hauteur de 50 %) de ses frais de campagne<sup>1</sup> est versé.

En 2004, les décisions de la commission en 2004 ont été les suivantes :

Comptes examinés Scrutins 2004	ND	HD	R	AR	A	AT	Total
Elections cantonales	192	67	215	1.401	6.273	11	8.159
Elections régionales	5	3	9	109	100	-	226
Elections européennes	15	2	13	57	82	-	169

ND : non dépôt du compte ; HD : dépôt hors délai ; R : rejet ; AR : acceptation après réformation ; A : acceptation ; AT : approbation tacite<sup>2</sup>

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

En raison du nombre croissant de comptes à examiner dans des délais limités, la Commission a eu quelques difficultés dans l'accomplissement de sa tâche en 2002, qui ont amené sa transformation **en autorité administrative indépendante**<sup>3</sup>.

#### Ce nouveau statut :

- **renforce sa liberté de gestion** (son budget, qui était dispersé au sein des crédits du ministère de la justice, est désormais un budget

<sup>1</sup> Article L. 52-11-1 du code électoral.

<sup>2</sup> Situations où la CNCCFP ne se prononce pas dans les deux mois suivant la date limite de dépôt du compte en cas de contentieux initial ou six mois après la date de dépôt dans le cas général.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

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, ses effectifs (correspondant à 33 équivalents temps plein) comprennent des fonctionnaires détachés par certains ministères (intérieur ; justice ; économie et finances) et des contractuels embauchés pour une durée déterminée.

En outre, des vacataires sont embauchés à temps plein pour faire face à l'accroissement temporaire de la charge de travail de la Commission (16 vacataires en 2004 ; 1 en 2005).

**Les crédits demandés pour 2005 étaient de 3,15 millions d'euros en 2005. Ils sont de 3,02 millions pour 2006 (- 4,13 %).** Cette baisse, qui concerne les dépenses de fonctionnement (1,29 million d'euros), tient compte de l'absence de scrutin en 2006. Les crédits de personnel demandés pour 2006 doivent s'élever à 1,78 million d'euros.

La Commission s'est donné pour objectif :

- **de réduire au minimum les rejets de comptes pour des causes matérielles<sup>1</sup>** (non respect des délais de dépôt ou absence du visa d'un expert-comptable), qui représentaient 51,6 % des rejets en 2002 (objectif fixé à 30 % quel que soit le scrutin) et contribuent à encombrer l'activité des tribunaux ;

- **de diminuer les délais de publication des comptes des partis et groupements politiques après examen du respect des obligations légales<sup>2</sup>** (aujourd'hui, les comptes sont transmis par la Commission à la direction des Journaux Officiels au mois de mai de l'année « n + 2 » avec une présentation sommaire, ce qui diminue la pertinence de cette dernière), en vue d'accroître la transparence financière au profit des citoyens.

A cet égard, la Commission veut **améliorer la rapidité et la cohérence de ses procédures internes**, renforcer son dialogue avec l'ordre des commissaires aux comptes et **développer une analyse critique de l'application de la législation par les partis.**

## ***B. LA VIE CULTUELLE DANS LA RÉPUBLIQUE, CENT ANS APRÈS LA LOI DE 1905***

### **1. Les relations entre l'Etat et les cultes : le régime de la neutralité**

Aux termes de l'article 2, premier alinéa, de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, « *la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* ».

---

<sup>1</sup> Objectif n°3 de l'action.

<sup>2</sup> Objectif n° 4 de l'action.

Toutefois, le même article permet à l'Etat de rémunérer les aumôniers des écoles, collèges, lycées, hospices, asiles et prisons. Par conséquent, si la séparation des Eglises et de l'Etat implique en théorie l'interdiction de toute subvention, directe ou indirecte, en faveur d'une communauté religieuse, **ce régime n'est pas monolithique.**

L'article 12 de la loi du 9 décembre 1905 dispose en effet que « *les édifices qui [...] servent à l'exercice public des cultes ou au logement de leurs ministres [...] sont et demeurent propriétés de l'État, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ayant pris la compétence en matière d'édifice des cultes* ». Aussi l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent-ils engager des dépenses pour assurer l'**entretien et la conservation des édifices du culte** dont la propriété leur est reconnue.

Par ailleurs, la loi du 31 décembre 1959 relative aux rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privé prévoit que ces derniers peuvent bénéficier d'aides publiques, s'ils passent un contrat avec l'État.

La laïcité à la française est ainsi, comme l'avait démontré la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République dans son rapport remis au Président de la République le 11 décembre 2003, « **un principe juridique appliqué avec empirisme** ».

En outre, selon le même rapport « **la laïcité n'a pas les mêmes contours à Paris, Strasbourg, Cayenne ou Mayotte** »<sup>1</sup>, le régime de droit commun défini par la loi du 9 décembre 1905 ne s'appliquant pas à tout le territoire français.

En effet, le régime concordataire demeure applicable dans les **trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle**, qui appartenaient à l'Empire allemand lors de l'adoption de la loi du 9 décembre 1905. Par conséquent, pour les quatre cultes dits « reconnus », soit les cultes catholique, luthérien, réformé et juif, les ministres du culte sont rémunérés par l'État et des cours d'enseignement religieux sont dispensés dans les écoles publiques.

Enfin, **le champ d'application de la loi de 1905 est limité outre-mer** à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, les autres collectivités étant soumises à des régimes particuliers<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, remis au Président de la République le 11 décembre 2003, p. 19.

<sup>2</sup> En Guyane, les ministres du culte catholique sont rémunérés par le département. Le décret-loi du 16 janvier 1939 « Institution aux colonies de conseils d'administration des missions religieuses », dit « décret Mandel », permet aux collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Wallis-et-Futuna, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon de subventionner le culte catholique, organisé en mission.

## 2. Les crédits destinés à l'action « cultes »

Les crédits demandés pour l'action « Cultes » dans le projet de loi de finances pour 2006, d'un montant de 54,2 millions d'euros, sont essentiellement destinés à **la rémunération des ministres du culte**, qui devrait s'élever à 52,8 millions d'euros, y compris les charges sociales.

Le principe de la rémunération des ministres des cultes par l'Etat en Alsace et en Moselle résulte :

- pour le culte catholique, de la convention du 26 messidor an IX (article 14) 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 ;

- et, pour l'ensemble des cultes, de la loi du 15 novembre 1909 (articles 1 à 6).

Les personnels des cultes rassemblent ainsi **1.429 emplois temps plein travaillés (ETPT)**, situés **dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle**. Cette catégorie d'emplois concentre 96 % des effectifs du programme « Vie politique, culturelle et associative ».

Le projet annuel de performance de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » précise par ailleurs que le coût moyen indiciaire et indemnitaire d'un ministre du culte s'élève à 22.549 euros par an, hors charges sociales.

Les hypothèses de sortie des effectifs sont difficiles à évaluer, la plupart des départs étant imprévus, puisqu'il n'existe pas d'âge officiel de départ à la retraite pour les ministres du culte<sup>1</sup>.

De même, le ministère de l'intérieur ne procédant pas au recrutement, qui relève des autorités religieuses, les mouvements d'entrée dans les effectifs ne peuvent être connus à l'avance.

## 3. La garantie du libre exercice du culte

Conformément au principe inscrit dans la loi de 1905, « *La République garantit le libre exercice du culte* ».

Le ministère de l'intérieur, sans s'ingérer dans l'organisation interne des cultes qui ressort du cadre privé des cultes, a demandé aux préfets, dans une circulaire en date du 14 février 2005, de rappeler aux élus que l'édification d'un lieu de culte ne peut être empêchée que pour des motifs liés à

---

<sup>1</sup> Le droit canonique a seulement posé le principe d'un départ à l'âge de 75 ans.

l'application des règles en vigueur, notamment en matière d'urbanisme et de construction des édifices recevant du public.

En effet, **le libre exercice du culte supposant l'existence de lieux de culte**, le ministre de l'intérieur a souhaité que les préfets assistent les maîtres d'ouvrage et les communes afin d'éviter la multiplication des situations litigieuses.

De même, dans une circulaire du 15 octobre 2003, il a rappelé les règles relatives au régime juridique des réparations des édifices du culte ouverts au public et les possibilités de financement des collectivités locales en la matière.

#### **4. La construction d'un dialogue avec les représentants du culte musulman**

Association régie par la loi de 1901 dont la création a été appuyée par le ministre de l'intérieur, chargé des cultes, le **Conseil français du culte musulman** (CFCM) est l'interlocuteur des pouvoirs publics pour toutes les questions relatives au culte musulman.

Depuis 2002, le gouvernement s'est attaché à conforter le CFCM. Le taux de participation particulièrement élevé -plus de 85 % des délégués des mosquées- lors des élections de renouvellement des instances du CFCM et des conseils régionaux du culte musulman, le 19 juin 2005, marque l'adhésion des musulmans de France à l'égard du processus engagé. Lors de ces élections, 5.219 délégués musulmans représentant plus de 1.200 mosquées ont élu les instances régionales<sup>1</sup> et nationales du CFCM.

Les pouvoirs publics doivent en outre s'attacher, dans le respect du principe de neutralité de l'État à l'égard des convictions religieuses, à permettre l'amélioration des conditions dans lesquelles les musulmans peuvent exercer leur culte.

Depuis l'été 2005, de nouvelles étapes ont été franchies, en particulier avec la création de la **Fondation des oeuvres de l'islam de France**, dont les statuts ont été approuvés par le Conseil d'Etat. Cette fondation a pour objet de mobiliser des fonds nécessaires à la construction de lieux de culte.

La **Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics**, dont le ministre de l'intérieur a confié la présidence au professeur Jean-Pierre Machelon, devrait notamment étudier les relations entre les communes et les cultes, en particulier au regard du régime de la construction et de l'aménagement des lieux de culte. Cette commission examinera par ailleurs l'articulation entre les associations cultuelles régies par la loi de 1905 et les associations régies par la loi de 1901, ainsi que le régime fiscal des cultes.

---

<sup>1</sup> Les 25 conseils régionaux du culte musulman.

Par ailleurs, la désignation d'un aumônier national pénitentiaire, en coopération avec le Garde des Sceaux, devrait constituer un élément important de reconnaissance pour le culte musulman.

Enfin, le gouvernement conduit une action spécifique en faveur de la **formation des imams**. Ainsi, des formations à la langue française pour les imams ne la maîtrisant pas ont été mises en place avec l'aide du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a en outre indiqué à votre commission que le gouvernement conduisait une réflexion avec le CFCM en vue d'améliorer la qualité académique des imams et leur capacité d'intégration dans la société française. Il a souligné la nécessité de veiller à ce que les imams de France possèdent une culture civique.

### **C. LES ENJEUX DE LA VIE ASSOCIATIVE**

#### **1. Les crédits de l'action « Vie associative et soutien »**

Les crédits demandés pour l'action « Vie associative et soutien » dans le projet de loi de finances pour 2006 s'élèvent à 2,43 millions d'euros. Les effectifs inscrits sur cette action, soit 33,48 ETPT, sont constitués des agents de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative<sup>1</sup>.

Les crédits inscrits au titre des dépenses de fonctionnement de l'action « Vie associative et soutien » correspondent aux dépenses de fonctionnement de cette sous-direction, mais aussi à la réalisation du projet informatique **WALDEC** (Web des Associations Librement DEClarées), qui consiste à créer un **répertoire des associations relevant du régime défini par la loi de 1901**, à partir des données déclarées par ces associations en préfecture et sous-préfecture. Ce projet devrait mobiliser 512.200 euros de crédits de paiement en 2006.

L'application WALDEC devrait être installée dans 44 départements, soit 150 sites, en décembre 2005, puis dans 50 départements, soit 200 sites, d'ici décembre 2006.

**Nombre d'associations créées chaque année  
sous le régime défini par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, depuis 2000**

<b>Année</b>	<b>Nombre d'associations « loi 1901 » créées</b>
2000	59 975
2001	68 209
2002	57 727
2003	70 283
2004	65 349
2005 (au 31/08)	39 561

<sup>1</sup> A l'exclusion des personnels du dépôt légal, rattachés au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Votre rapporteur, soulignant que les associations, et plus particulièrement les associations sportives, sont des facteurs essentiels de l'intégration notamment dans les quartiers sensibles, souhaite que soit élaboré un document de politique transversale permettant au Parlement d'apprécier pleinement les efforts conduits par l'Etat pour **dynamiser le tissu associatif**.

Si l'activité du ministère de l'intérieur dans le domaine de la vie associative ne comprend pas l'effort budgétaire en faveur des associations, qui entre dans le cadre de la politique de la ville, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a néanmoins indiqué à votre commission qu'il convenait d'améliorer l'efficacité des subventions.

Il apparaît en effet que les subventions aux associations entrant dans le champ de la **prévention de la délinquance** relèvent actuellement de 12 programmes au sein du budget de l'Etat. Aussi le plan de prévention de la délinquance en cours d'élaboration au ministère de l'intérieur devrait-il comporter des mesures tendant à clarifier cette situation.

Les moyens mis en œuvre par les différents programmes pourraient par conséquent être coordonnés au sein d'un document de politique transversale<sup>1</sup>, dont le ministère de l'intérieur serait le chef de file. Pourrait en outre être envisagée la création d'un fonds pour la prévention de la délinquance, qui serait confié aux préfets. Ceux-ci pourraient ainsi allouer des fonds aux collectivités en fonction d'un programme d'ensemble pour la prévention de la délinquance sur leur territoire<sup>2</sup>. Il reviendrait ensuite aux collectivités territoriales d'attribuer ces fonds aux associations concernées.

## **2. Les évolutions récentes du régime des associations**

Depuis 2003, deux textes ont fait évoluer les règles relatives aux associations et fondations.

Tout d'abord, la loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations a renforcé très sensiblement le **régime fiscal du mécénat**, en créant un **dispositif unique de réduction d'impôt** de 60 %, appliqué au produit de l'imposition pour tous les dons affectés aux organismes d'intérêt général par les particuliers ou les entreprises<sup>3</sup>. Cette mesure est susceptible notamment de renforcer les fonds propres des organismes concernés, au-delà de l'accroissement du financement de ces actions.

---

<sup>1</sup> Un document de politique transversale complète le projet de loi de finances en présentant, pour une politique publique concernant plusieurs programmes, des objectifs coordonnés figurant sur les projets annuels de performance de ces programmes. Ce document est défini par un chef de file.

<sup>2</sup> Les moyens identifiés pourraient atteindre 50 millions d'euros, issus des crédits suivants de la politique de la ville : 30 millions d'euros du ministère de la ville consacrés à la prévention de la délinquance, plus de 4,2 millions d'euros destinés à la prévention des consommations à risque et 16,15 millions d'euros pour les opérations ville-vie-vacances.

<sup>3</sup> Le dispositif figure à l'article 200 du code général des impôts.

Le taux de la réduction d'impôt a été porté à 66 % du montant des dons, dans la limite de 20 % du revenu imposable, par l'article 127 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Sont éligibles à cette réduction d'impôt les dons aux fondations ou associations reconnues d'utilité publique, ainsi qu'aux organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture et de la langue françaises.

Ensuite, l'article 10 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a autorisé le gouvernement à prendre par ordonnance toutes dispositions de nature à **aménager le régime juridique des associations et fondations concernant la tutelle sur les libéralités** consenties au profit de ces établissements et des congrégations, certaines modalités de déclaration des associations, ainsi que les obligations des associations et fondations relatives à la tenue de comptes annuels, au contrôle de ceux-ci et à leur publicité.

L'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005, prise sur le fondement de cet article, a modifié en premier lieu l'article 910 du code civil concernant les donations et legs aux associations, fondations et congrégations.

Auparavant soumises à un régime d'autorisation administrative préalable, les libéralités bénéficieront dorénavant d'un **régime de libre acceptation par les établissements gratifiés**, assorti d'un droit d'opposition de l'autorité administrative. Ce dernier devrait être d'application exceptionnelle, puisqu'il sera mis en œuvre seulement en cas d'inaptitude de l'établissement bénéficiaire à utiliser la libéralité conformément à son objet statutaire.

Cette réforme permettra ainsi de faire l'économie, chaque année, d'environ 10 000 arrêtés préfectoraux et 50 décrets en Conseil d'Etat.

Par ailleurs, l'ordonnance du 28 juillet 2005 a simplifié **les obligations comptables des associations et fondations recevant des dons ou des subventions publiques** d'un montant excédant un seuil fixé par décret. Selon les indications fournies à votre rapporteur, les dispositions réglementaires d'application de cette ordonnance devraient être publiées en 2006.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, ces établissements seront donc soumis à la même obligation comptable, définie au premier alinéa de l'article L. 612-4 du code de commerce modifié par l'ordonnance, consistant à établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont définies par décret. Ils devront en outre assurer la certification et la publicité de leurs comptes annuels ainsi que du rapport du commissaire aux comptes.

### 3. Vers une évolution des exigences liées à la reconnaissance d'utilité publique

L'article 11 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association dispose que les associations reconnues d'utilité publique « peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent. »

Les associations reconnues d'utilité publique peuvent ainsi bénéficier de dons et de legs dans les conditions prévues par l'article 910 du code civil. Près d'une dizaine d'associations sont reconnues d'utilité publique chaque année, leur nombre étant proche de 2.000.

Au-delà de ses effets juridiques, la reconnaissance d'utilité publique apparaît comme un **label conférant à l'association qui en bénéficie une légitimité particulière dans son domaine d'intervention.**

**Répartition par domaine d'activité  
des nouvelles associations reconnues d'utilité publique depuis 1998**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>(1)</sup>	Totaux
<b>Sport</b>		1							<b>1</b>
<b>Economie</b>					1	1		1	<b>3</b>
<b>Santé</b>	2	4			2	5	7	2	<b>22</b>
<b>Social</b>	3	3		4	4	3	2	3	<b>22</b>
<b>Education</b>		1	2	1	1	1			<b>6</b>
<b>Culture, sciences</b>	3	1		1		1		1	<b>7</b>
<b>Environnement</b>	1						2	2	<b>5</b>
<b>Arts</b>						1	2	1	<b>5</b>
<b>Sécurité</b>							2		<b>2</b>
<b>Autres</b>		3	1		1			2	<b>7</b>
<b>Totaux</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>80</b>

<sup>(1)</sup> Au 31 août 2005 Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Pour être reconnue d'utilité publique, une association doit notamment :

- justifier d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans (article 10 de la loi de 1901) ;
- avoir un but d'intérêt général ;
- rassembler plus de 200 adhérents ;
- exercer ses activités à l'échelle nationale ;

- disposer de ressources en adéquation avec son objectif<sup>1</sup> ;
- présenter des statuts conformes au modèle approuvé par le Conseil d'Etat.

Cependant, comme le souligne l'étude du Conseil d'Etat consacrée aux associations<sup>2</sup>, l'application de ces critères ne présente jamais un caractère mécanique ou systématique.

La circulaire du Premier ministre du 1<sup>er</sup> avril 2003, préparée par le ministère de l'intérieur vise à **accélérer la procédure de reconnaissance d'utilité publique des associations et des fondations**.

Rappelant que la durée de cette procédure apparaît parfois excessive, cette circulaire invite chaque ministre saisi pour avis par les services du ministère de l'intérieur d'un projet de reconnaissance d'utilité publique ou de modification des statuts d'un établissement reconnu d'utilité publique, à **communiquer cet avis dans un délai de deux mois**, l'absence de réponse dans ce délai équivalant à un avis favorable.

En outre, s'agissant de la reconnaissance d'utilité publique des associations, est envisagée la suppression, d'une part, de l'exigence d'une dotation, peu adaptée à la situation des associations et, d'autre part, des règles obsolètes de placement des fonds issues de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

Enfin, le ministère de l'intérieur a indiqué à votre rapporteur qu'était envisagé le toilettage des statuts types des associations reconnues d'utilité publique.

#### **IV. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR**

##### ***A. L'ACTIVITÉ D'EXPERTISE ET D'AUDIT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION (IGA)***

###### **1. L'organisation et le fonctionnement de l'IGA**

L'inspection générale de l'administration (IGA) peut être saisie par le ministre de l'intérieur, mais aussi par le Président de la République, le Premier ministre, ou encore le ministre de l'outre-mer, dont elle constitue le **corps d'inspection générale de droit commun**.

Par ailleurs, les membres du corps de l'inspection générale de l'administration peuvent être autorisés par le Premier ministre ou le ministre de l'intérieur, à intervenir à la demande d'autres ministres, de collectivités

---

<sup>1</sup> Un budget d'au moins 45.734,71 euros est demandé.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, rapport public 2000, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*.

territoriales ou de leurs groupements, de fondations ou d'associations, d'Etats étrangers, d'organisations internationales et de l'Union européenne, pour toutes les missions relevant de leurs attributions. Lorsqu'elle est saisie par le Premier ministre ou par plusieurs ministres, l'IGA peut conduire des travaux de dimension interministérielle<sup>1</sup>.

L'IGA peut enfin se saisir elle-même d'avis, d'études et de propositions entrant dans le champ de ses attributions.

Une part importante de l'activité de l'IGA prend la forme de **missions ponctuelles**, dont la durée moyenne est de 4 mois environ. Ce type de missions recouvre :

- les missions de contrôle, activité traditionnelle de l'IGA, qui s'effectuent soit dans le cadre de tournées nationales, soit en réponse à des questions ponctuelles portant par exemple sur le fonctionnement de certains services, la modernisation des méthodes de traitement des dossiers, ou des questions disciplinaires ;
- les missions d'audit (audits financier, immobilier, de sécurité, de procédure ou de performance) ;
- les missions relatives à des accidents ou des catastrophes naturelles ou technologiques ;
- les missions d'évaluation des politiques publiques ;
- les missions sur la modernisation et la conduite du changement.

**L'IGA est également en charge de missions permanentes**, effectuées tout au long de l'année selon un calendrier arrêté par le chef de corps ou dans un cadre interministériel.

Toutefois, le nombre de ces missions, qui mobilisent des équipes de plusieurs inspecteurs autour d'un ou de deux inspecteurs généraux qui en assurent la direction, a été réduit au cours des dernières années afin de consacrer davantage de ressources aux missions ponctuelles.

Ces missions permanentes portent sur :

- le contrôle de la gestion des fonds structurels européens (FEDER), au sein de la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les actions cofinancées par les fonds structurels européens (CICC) ;

---

<sup>1</sup> En outre, les membres de l'IGA participent à de nombreux organismes interministériels, tels que le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, la Mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de services publics, le Service central de prévention de la corruption et la Commission supérieure des jeux.

- l'audit de la qualité des projets et rapports annuels de performance, élaborés au titre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, au sein du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) ;

- les conditions de protection et de sécurité des préfetures et sous-préfetures.

Les **effectifs de l'IGA** s'élèvent à 75 ETPT, incluant les membres du corps et les personnels administratifs.

Les crédits de l'action « Expertise, audit prévision, études » inscrits au projet de loi de finances pour 2006 s'élèvent à 17,14 millions d'euros. Ils rassemblent les crédits alloués à l'IGA, à l'Institut national des hautes études de sécurité<sup>1</sup> et au Centre d'études et de prospective du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

#### **Le centre d'étude et de prospective du ministère de l'intérieur**

Le centre d'étude et de prospective du ministère de l'intérieur (CEP) a été créé en 1998. Auparavant rattaché au cabinet, il dépend, depuis janvier 2004, du secrétariat général du ministère.

Sa mission consiste à **anticiper les évolutions ou les phénomènes qui entrent dans le champ d'intervention du ministère**, ou sont susceptibles de l'affecter. Son personnel se compose d'un chef de service, de deux administrateurs civils, d'un commissaire divisionnaire et d'un maître de conférence à temps partiel. Il travaille par ailleurs en liaison étroite avec un réseau de chercheurs et d'universitaires auxquels il commande des études.

Depuis deux ans, le CEP a recentré ses travaux sur les questions de la réforme de l'Etat et de l'évolution des territoires. En 2004 et au cours du premier semestre 2005, les travaux du CEP ont porté sur les courants de pensée et les mouvances de l'islam de France, l'image des sous-préfets « ville », l'évolution de la fiscalité locale, les enjeux de la lutte contre le terrorisme, les conditions actuelles de l'égalité des chances ou encore sur les nouveaux acteurs, publics et privés, de la sécurité intérieure. Au total, 153 brèves ou notes de veille ont été diffusées par le CEP en 2004.

Le CEP conduit actuellement deux études de fond consacrées, d'une part, au suivi de la décentralisation et des expérimentations et, d'autre part, à la construction de scénarii pour le ministère à l'horizon 2010-2020.

Enfin, le centre oriente ses travaux courants dans cinq directions d'intérêt majeur :

- l'islam, et en particulier l'islamisme radical ;
- les conditions de création, en France, d'une culture de la menace terroriste ;
- l'externalisation et la mutualisation de la sécurité ;
- l'évolution des compétences de l'Etat ;
- le comportement électoral des Français.

---

<sup>1</sup> La subvention versée à l'INHES s'élève à 5.350.951 euros, dont 187.300 euros destinés à une enquête de victimisation dans le cadre des activités de l'observatoire national de la délinquance.

## **2. L'évaluation des performances de l'IGA**

Selon les indications fournies à votre rapporteur par l'IGA, aucune synthèse des suites réservées aux travaux conduits par ce corps d'inspection n'est actuellement disponible.

Toutefois, le projet annuel de performance relatif à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », annexé au projet de loi de finances pour 2006, comporte un objectif visant à « assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle ». L'indicateur lié à cet objectif porte sur le **pourcentage de travaux de l'inspection générale de l'administration ne donnant pas lieu à des suites dans un délai de six mois**.

Cet indicateur vise à mesurer l'impact à court terme des travaux réalisés par l'IGA et leur caractère opérationnel, au delà de leur appréciation immédiate. Il est renseigné à partir d'un questionnaire rempli par les chefs de mission en liaison avec le commanditaire, permettant de rendre compte des suites données aux rapports selon leur typologie (missions permanentes, missions de contrôle, missions d'évaluation et de conseil).

L'indicateur est en cours de construction. Les premières données, relatives au début de l'année 2005, devraient être disponibles dans le rapport annuel de performance pour l'année 2005, disponible en 2006.

### ***B. LA GESTION IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR***

L'action « Affaires financières et immobilières » inclut la conception et la mise en œuvre de la politique immobilière du ministère, l'entretien et la gestion du patrimoine de l'administration centrale et 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 financières et immobilières, soit 276 ETPT, et ceux du contrôle financier, soit 12 ETPT.

#### **1. Le parc immobilier de l'administration centrale**

Selon le projet annuel de performances, le parc immobilier de l'administration centrale du ministère de l'intérieur se caractérise par un éclatement des sites, **le poids des loyers -qui atteignent 48 % des crédits de fonctionnement de l'administration centrale en 2004-** et par d'insuffisantes possibilités d'adaptation.

Ce parc immobilier comprend 11 sites à Paris et en Ile-de-France, et 10 en province, représentant un total de 258.000 m<sup>2</sup>. **Les biens immobiliers situés à Paris et en Ile-de-France constituent une superficie de 200.000m<sup>2</sup>,**

**soit 77,5 % du total**, en propriété (63 %) et en location (37 %). Ce patrimoine recouvre 6 sites principaux<sup>1</sup>, soit 26 immeubles.

Le patrimoine historique du ministère est constitué par les biens détenus de longue date en propriété, situés pour la plupart à Paris et compris dans l'îlot Beauvau-Cambacérès-Saussaies, auquel se sont adjoints à partir des années cinquante d'autres immeubles situés à Paris.

Au gré du renforcement des missions du ministère, ce patrimoine s'est étoffé, dans les années 1990, par l'acquisition ou la prise à bail de plusieurs immeubles destinés à accueillir de nouveaux services que ne permettait pas d'accueillir le site historique.

Le ministère s'est également porté acquéreur de plusieurs biens situés en dehors de Paris. Ces acquisitions ou locations se sont inscrites dans le cadre d'une politique plus volontariste visant d'une part, à favoriser un rééquilibrage des implantations en banlieue et en province et d'autre part, à rationaliser les implantations en constituant des pôles fonctionnels. La localisation des sites retenus a permis par ailleurs de diminuer les coûts immobiliers.

C'est dans ce contexte que deux immeubles d'une superficie totale de 23.067m<sup>2</sup> ont été acquis à Lognes, afin d'y installer le pôle de formation du ministère et le centre de production des cartes nationales d'identité.

Par ailleurs, dès 1985, le ministère a entrepris de décentraliser certains services. Les **immeubles situés en région** représentent aujourd'hui 22,5 % du patrimoine de l'administration centrale, les biens se répartissant sur l'ensemble du territoire national, notamment :

- le site d'Ecully qui accueille la sous direction de la police technique et scientifique de la direction centrale de la police judiciaire ;
- les bâtiments de Limoges occupés notamment par le deuxième centre de production de cartes nationales d'identité ;
- les locaux de Clermont-Ferrand occupés par l'Institut National de Formation de la Police Nationale ;
- les bureaux de Strasbourg pour le Bureau des Cultes ;
- les locaux de Nîmes pour le groupement central hélicoptères de la sécurité civile ;
- les bureaux d'Agen, occupés par le service central des rapatriés.

## **2. La gestion immobilière de l'administration centrale**

La gestion immobilière du ministère de l'intérieur poursuit **trois objectifs**. Il s'agit tout d'abord de **dresser l'état du patrimoine immobilier**

---

<sup>1</sup> Deux sites à Paris et quatre en banlieue.

**du ministère.** A cet égard, les 6 millions de mètres carrés et les 4.000 sites utilisés devraient avoir été entièrement évalués à la fin de l'année 2005.

Le ministère de l'intérieur entend ensuite **rationaliser l'utilisation de son patrimoine immobilier.** Ainsi, depuis 2004, plus de 120 biens de toute nature ont été déclarés inutiles et mis en vente. Une trentaine de biens ont d'ores et déjà été cédés pour un montant total de 12 millions d'euros.

Enfin, le ministère cherche à **dynamiser sa gestion immobilière,** en expérimentant l'externalisation de l'entretien de certains sites.

Dans le cadre du contrôle de gestion interne, **la mise en place d'indicateurs** permet de mesurer si les objectifs ont été atteints par le service en charge de la gestion immobilière.

Pour les services centraux, les indicateurs principaux, faisant l'objet d'un suivi mensuel, consistent notamment :

- à s'assurer que les opérations de mises aux normes et de sécurisation des locaux font l'objet d'un financement et d'une réalisation prioritaires par rapport au programme d'emploi des crédits affectés aux travaux d'investissement (suivi des mises en chantiers et des livraisons en particulier) ;

- à mesurer la qualité et le coût de la maintenance effectuée sur le patrimoine immobilier, tels que les délais de réalisation des interventions, le suivi des prescriptions émises par les organes de contrôle divers (interne, Comité d'hygiène et de sécurité, contrôles réglementaires...);

- à diminuer la part du coût des loyers.

En complément de ce suivi régulier, afin de déterminer les moyens nécessaires à la réalisation de ces objectifs, le ministère de l'intérieur a souscrit aux services d'une société spécialisée, chargée d'élaborer un « **Schéma directeur des implantations immobilières des services et directions de l'administration centrale** ». Cette démarche de fond doit donner au ministère les éléments nécessaires à une définition des choix d'installation et de localisation de ses services, tout en améliorant les conditions de travail de ses agents.

Dans le cadre de sa politique immobilière, le ministère a également conduit depuis 2004 à titre expérimental une opération d'externalisation de la gestion et de la maintenance des deux bâtiments du site de Lognes en passant un marché multiservices. Cette expérience permettra d'analyser à terme l'intérêt d'étendre ce type de gestion sur d'autres bâtiments.

S'agissant de **l'administration centrale, aucune cession immobilière n'est programmée à court terme.** En effet, les surfaces occupées actuellement par les services centraux sont insuffisantes pour faire face aux missions nouvelles, en augmentation constante ces dernières années.

Le schéma directeur des implantations immobilières des services et directions de l'administration centrale, dont les orientations sont en cours de validation, a pour objet de remédier à cette situation déficitaire en proposant

des solutions permettant une gestion immobilière plus efficace. La mise en œuvre de cette étude pourrait se traduire **dans les prochaines années** par un programme de **cessions** de plusieurs immeubles, situés notamment place Beauvau, afin de redéployer les différents services sur un site unique dans une logique de pôles fonctionnels.

Le **schéma directeur immobilier organiserait le ministère selon quatre pôles** (ministres, administration, police opérationnelle et renseignement). La première étape de la réalisation du schéma directeur devrait ainsi être conduite en 2006, avec **l'installation du pôle renseignement à Levallois**.

Aussi, les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2006 à destination de l'action « Affaires financières et immobilières » comportent-ils 172,7 millions d'euros d'autorisation d'engagement pour l'installation de ce pôle sur un site unique. La location<sup>1</sup> de ce site en 2006 est évaluée à 10 millions d'euros, les autres loyers de l'administration centrale s'élevant à 18,46 millions d'euros.

En outre, l'action « Affaires financières et immobilières » est assortie **d'un objectif portant sur l'amélioration de la qualité et la gestion des prestations immobilières du ministère de l'intérieur**, assorti de trois indicateurs de performance.

Le premier indicateur, relatif au taux de livraisons hors délais, tend à apprécier l'efficacité de la réalisation des opérations immobilières en termes de calendrier. Les deux autres indicateurs mesureront respectivement le taux de livraisons dont le budget a été respecté et le coût de la construction au mètre carré.

S'agissant du dernier indicateur, le coût de la construction au mètre carré s'élevait en 2004 à 1.387 euros par mètre carré pour les opérations concernant la police nationale<sup>2</sup> et 2.772 euros par mètre carré pour les opérations de l'administration territoriale<sup>3</sup>. Selon le projet annuel de performances, les prévisions pour 2005 s'élèvent à 1.520 euros par mètre carré pour la police nationale, qui réalise plus de 200 opérations immobilières chaque année, et de 2.300 euros pour l'administration territoriale.

### **3. Le patrimoine immobilier social du ministère de l'intérieur**

Le patrimoine immobilier social du ministère de l'intérieur est constitué de biens provenant de legs ou d'acquisitions effectuées au fil du temps par des associations de fonctionnaires du ministère. Les transferts de

---

<sup>1</sup> Ce site fera ensuite l'objet d'un montage en location avec option d'achat.

<sup>2</sup> Le montant indiqué par le projet annuel de performances pour l'année 2004 comprend la totalité des opérations immobilières réalisées pour la police nationale, y compris les restructurations ou réhabilitations. A partir de l'année 2006, ces chiffres ne concerneront que les opérations de construction ou d'extension.

<sup>3</sup> Le montant indiqué ne prend en compte que les opérations de construction ou d'extension.

ces biens au bénéfice du ministère de l'intérieur se sont échelonnées dans le temps depuis 1968. Il s'agit principalement de centres de vacances destinés à l'accueil de ses agents et/ou de leurs enfants.

La gestion immobilière actuelle vise à utiliser le produit de cession des biens devenus inutiles pour le financement d'opérations spécifiques de préservation du patrimoine et d'amélioration de la fonctionnalité des locaux.

Dans ce cadre a été décidée notamment la vente d'un certain nombre de centres de vacances propriété de l'Etat.

En 2005, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a engagé la procédure de cession de deux nouveaux centres de vacances et le changement d'usage du troisième :

- le centre de vacances « le clair matin » aux Deux-Alpes (Isère) ;
- le centre de vacances « Villa Lumière » à Cap d'Ail (Alpes-Maritimes) ;
- la colonie de vacances « André Schiltz » à Martincourt (Meurthe-et-Moselle).

Ces immeubles représentent une superficie cumulée de 51.005 m<sup>2</sup> pour une valeur vénale totale estimée à 9.347.000 euros par les services du domaine.

A l'issue de leurs ventes, l'immobilier de l'action sociale ne sera plus constitué que de 4 centres de vacances qu'il n'est pas envisagé de vendre à court terme. Le produit de cession des ventes en cours sera réutilisé à leur bénéfice.

\*

\* \*

**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 2006.**