

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteuse spéciale : Mme Michèle ANDRÉ

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....	7
A. UNE MISSION MARQUÉE PAR LE POIDS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	7
B. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)	8
II. LE PROGRAMME 108 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	11
A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LES MISSIONS DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES	11
B. UN BUDGET RELATIVEMENT STABLE : - 5,3 % POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET + 1,2 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT	12
C. VERS UNE RECONFIGURATION DE LA CARTE PRÉFECTORALE ?	14
D. L’AFFIRMATION DU RÔLE DE L’AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS).....	15
E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES, MESURÉES PAR DES INDICATEURS PERTINENTS.....	16
III. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS ».....	19
A. L’ENJEU DU PROGRAMME.....	19
B. UN PROGRAMME « MIROIR » DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	20
C. LE REPORT DE L’EXPÉRIMENTATION DE CHORUS AU DÉBUT DE L’ANNÉE 2009.....	21
IV. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	23
A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS	23
B. UN RECUIL DE 33 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE AVEC L’ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL.....	23
C. UN PROGRAMME DÉSORMAIS DÉPOURVU DE LA PLUPART DE SES EFFECTIFS EN RAISON DU TRANSFERT DES MINISTRES DES CULTES D’ALSACE-MOSELLE.....	25
D. LA DIFFICULTÉ DE MESURER LA PERFORMANCE DE LA VIE POLITIQUE	26

V. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	29
A. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE PLUS QU'À UNE MISSION	29
B. 59,6 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT CONCENTRÉS SUR DEUX ACTIONS.....	30
C. LE TRANSFERT DES EMPLOIS CORRESPONDANT AUX PERSONNELS DES CULTES D'ALSACE ET DE MOSELLE EXPLIQUE LA HAUSSE DE + 11,8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT	31
D. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS.....	33
VI. EXAMEN DES ARTICLES 56 À 58 RATTACHÉS	37
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	39
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	43
EXAMEN EN COMMISSION	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

- La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et les articles 56 à 58 ont été réservés pour expertise complémentaire.

- La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie de **2,604 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), soit **une baisse de 1,3 %** par rapport aux crédits ouverts pour 2008.

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

- Ces réformes se traduisent dans le projet de loi de finances pour 2009 par **une réduction des effectifs de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 733 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT)**.

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

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

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

- Concernant le programme « Vie politique, culturelle et associative », **l'envoi postal de la propagande électorale** a également constitué un sujet important de réflexion dans le cadre de la RGPP. Aussi, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales souhaite-t-il engager une concertation avec les partis politiques, l'objectif étant d'expérimenter des évolutions dès la prochaine élection nationale.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MISSION MARQUÉE PAR LE POIDS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » comprend, depuis 2008, quatre programmes :

- le programme 108 « **Administration territoriale** », qui correspond essentiellement aux moyens alloués aux **préfectures et sous-préfectures (64,2 % des crédits de paiement de la mission)** ;

- le programme 307 « **Administration territoriale : expérimentations CHORUS** », « programme miroir » du programme précédent et destiné à l'expérimentation du système d'information CHORUS qui doit gérer, à terme, l'ensemble de la dépense, des recettes non fiscales et de la comptabilité de l'Etat (**4,1 % des crédits de paiement de la mission**) ;

- le programme 232 « **Vie politique, culturelle et associative** », qui comporte les crédits liés au **financement de la vie politique** (organisation des élections, prise en charge de dépenses de campagnes électorales, aide publique aux partis et groupements politiques), à la mise en œuvre de la loi sur la **séparation des Eglises et de l'Etat**, et à l'application des textes sur la **liberté d'association (9,3 % des crédits de paiement de la mission)** ;

- et le programme 216 « **Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur** », qui a pour objet **les moyens logistiques de plusieurs missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (22,4 % des crédits de paiement de la mission)**.

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

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2009 (3)	Total 2009 (2) +(3)
	Ouverts en 2008 (1)	Demandés pour 2009 (2)	Variation 2009/2008 (2) / (1)		
108 Administration territoriale <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	1652,862 1298,563	1673,390 1336,211	1,2% 2,9%	52,846 10,000	1726,236 1346,211
307 Administration territoriale : expérimentations chorus <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	105,180 89,551	106,877 92,058	1,6% 2,8%	2,220 1,220	109,097 93,278
232 Vie politique, culturelle et associative <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	358,397 80,665	240,015 31,995	-33,0% -60,3%		
216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	522,790 240,759	584,277 305,031	11,8% 26,7%	5,616 1,550	589,893 306,581
Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2639,229 1709,538	2604,560 1765,295	-1,3% 3,3%	60,681 12,770	2665,241 1778,065

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie de **2,604 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), soit **une baisse de 1,3 %** par rapport aux crédits ouverts pour 2008.

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

Enfin, il convient de noter que **67,8 % des crédits de paiement (CP) de la mission sont absorbés par les dépenses de personnels** (titre 2).

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

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

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

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

Le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), qui repose sur un partenariat entre les professionnels, les préfetures et l'ANTS, sera, quant à lui, mis en place à compter du 1^{er} janvier 2009.

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

La RGPP prévoit, en outre, **une réorganisation des services de l'Etat au niveau régional et au niveau départemental**. Au niveau régional, la réorganisation des services de l'Etat entrera en vigueur progressivement entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2010, des préfigurations des nouveaux services étant prévues avant la généralisation de la nouvelle organisation à l'ensemble du territoire.

La réorganisation des services de l'Etat dans les départements

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

- **le second semestre 2008** doit permettre aux préfets de définir, sous la coordination des préfets de région, les priorités de services dans leur département, ainsi que d'établir l'état des moyens disponibles, la configuration immobilière existante et l'organisation souhaitable au regard de ces données. Les préfets transmettront leurs premières propositions d'organisation à la fin du mois de novembre 2008 ;

- à la fin du mois de **décembre 2008**, une instruction sera adressée aux préfets afin qu'ils établissent de manière définitive l'organigramme des services de leur département ;

- **l'année 2009** sera consacrée à préparer la mise en œuvre des nouvelles directions et des nouveaux organigrammes pour une application au 1^{er} janvier 2010. Au cours de l'année 2009, les départements d'une région préfiguratrice seront choisis pour avancer par anticipation dans la réorganisation avec l'assistance des administrations centrales.

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

Ces réformes se traduisent dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2009 par **une réduction des effectifs de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 733 emplois équivalents temps pleins travaillé (ETPT)**.

Au regard de ces perspectives d'évolution, votre rapporteure spéciale tient à souligner les profondes mutations qui devraient ainsi, dans les années à venir, caractériser l'administration de mission qu'est l'administration territoriale. Elle souhaite, en particulier, insister sur les

bouleversements des métiers au sein des préfectures et des sous-préfectures, du fait de ces évolutions.

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

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

Enfin, concernant le programme « Vie politique, culturelle et associative », **l'envoi postal de la propagande électorale** a constitué un sujet important de réflexion dans le cadre de la RGPP. En effet, cette spécificité française peut être discutée sous l'angle de son coût et de son impact environnemental. Aussi, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales souhaite-t-il engager une concertation avec les partis politiques, l'objectif étant d'expérimenter des évolutions dès la prochaine élection nationale.

II. LE PROGRAMME 108 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

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

Le programme 108 « Administration territoriale » recouvre **l'ensemble des missions des préfetures, des sous-préfetures, des Hauts-commissariats et des représentations de l'Etat outre-mer**, y compris le rôle d'animation et de coordination interministérielle rempli par les préfets en s'appuyant notamment sur les projets d'action stratégique de l'Etat dans les régions (PASER) et les départements (PASED).

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

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

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

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

- L'action n° 5 « *Animation du réseau, soutien au service des préfetures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer* » (libellé modifié en 2009) concerne les activités de soutien logistique des préfetures et les activités de soutien de la sous-direction de l'administration territoriale (SDAT). Par ailleurs, les dépenses liées à la représentation de l'Etat outre-mer sont également imputées sur cette action.

Les actions du programme « Administration territoriale »

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme
1 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	234,5	13,6%	341,9	17,7%
2 - Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	703,3	40,7%	818,0	42,3%
3 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	188,7	10,9%	224,3	11,6%
4 - Pilotage territorial des politiques gouvernementales	467,1	27,1%	548,2	28,4%
5 - Animation du réseau, soutien au service des préfetures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer	132,6	7,7%	0,0	0,0%
Ensemble	1 726,2	100,0%	1 932,4	100,0%

+ 206,2 millions d'euros

- 195,1 millions d'euros
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »)

- 8,8 millions d'euros
Police nationale (mission « Sécurité »)

- 2,3 millions d'euros
Entretien des bâtiments de l'Etat (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »)

L'action n° 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres » représente 42,3 % des moyens du programme.

B. UN BUDGET RELATIVEMENT STABLE : - 5,3 % POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET + 1,2 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme comprend **1,673 milliard d'euros en AE et en CP, en baisse de - 5,3 % pour les AE et en hausse de + 1,2 % pour les CP par rapport à 2008.**

Au sein de ce programme, les dépenses de personnel (titre 2) occupent une place prépondérante avec une enveloppe de **1,336 milliard d'euros de CP (+ 2,9 % par rapport à 2008)**. Cette masse salariale correspond à un plafond d'emplois fixé à **27.770 ETPT**, contre 28.473 ETPT en 2008 (- 2,5 % par rapport à 2008).

Cette suppression de 703 ETPT au sein du programme trouve une part de son explication dans **le transfert de 78 ETPT à l'ANTS** dans le cadre de la mise en place du SIV.

Si les dépenses de fonctionnement (titre 3) demeurent stables à 294 millions d'euros (contre 293,3 millions d'euros en 2008), **les dépenses d'investissement enregistrent une baisse de -29,2 %** en passant de 60,9 millions d'euros en CP en 2008 à 43,1 millions d'euros de CP en 2009. Ces dépenses d'investissement relèvent à 100 % de l'action n° 5 « *Animation du réseau, soutien au service des préfetures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer* ».

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

La première, mise en œuvre dans le département du Lot dans le cadre du **projet d'organisation des services de l'Etat (OSE)**, vise une organisation plus simple et plus lisible des services de l'Etat dans le département, une plus grande efficacité de son action et une gestion optimisée de ses moyens. Elle s'appuie sur le renforcement des synergies entre les services déconcentrés par la création de deux délégations interservices (territoire et population) ainsi que la mise en place d'un pôle « Sécurité ». Comme en 2008, une enveloppe de fonctionnement mutualisée sera dédiée à cette expérimentation à hauteur de 1,47 million d'euros.

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

Par ailleurs, **voire rapporteure spéciale rappelle l'évolution éventuelle, d'ici à 2010, du statut de Mayotte**, suite à l'engagement pris par le gouvernement de procéder en mars 2009 à la consultation de la population sur la question de la départementalisation de cette collectivité d'outre-mer¹. Une telle départementalisation, synonyme d'un rapprochement avec le droit commun de la République, pourrait, en effet, comporter des incidences financières concernant, notamment, la modernisation du cadastre et de l'état civil à Mayotte.

¹ Engagement pris par le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, chargé de l'outre-mer, M. Yves Jégo, le 27 septembre 2008.

C. VERS UNE RECONFIGURATION DE LA CARTE PRÉFECTORALE ?

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

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

Aussi, les missions et l'organisation des sous-préfectures doivent **évoluer pour s'adapter à ces changements**.

Cette adaptation peut prendre des formes et des modalités diverses. Ainsi, les limites des arrondissements, depuis 2004, sont susceptibles d'être modifiées de façon souple et déconcentrée par le préfet de région sur proposition des préfets de départements. Ce mécanisme a été utilisé, au cours des deux dernières années, pour **modifier le périmètre de 36 arrondissements dans 13 départements différents**.

D'autres pistes d'évolution sont possibles comme, par exemple, le **jumelage de deux sous-préfectures** proches ou le maintien d'un sous-préfet d'arrondissement avec des missions départementales, voire régionales.

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

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

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

Ainsi, **15 conseillers d'administration ont vocation à occuper des postes de sous-préfets territoriaux**, parmi une liste de 115 arrondissements établie par l'arrêté interministériel du 20 mai 2008¹.

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

¹ A ce jour, un seul conseiller d'administration est en poste, à Montdidier (Somme).

Ainsi, dans **les zones urbaines** où la densité des services publics est très importante et les possibilités de circulation relativement aisées, la suppression de certaines sous-préfectures, **selon les circonstances**, peut être envisagée.

En revanche, dans les lieux où les services publics sont moins nombreux et la circulation plus difficile, notamment dans **les zones rurales, montagneuses ou isolées**, cette présence de proximité, de conseil et de contrôle que représentent les sous-préfectures demeure nécessaire et doit absolument être garantie.

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

En 2007, le programme « Administration territoriale » a connu une modification substantielle de son périmètre avec la création de l’ANTS¹.

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

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

Le financement de l’ANTS s’opère via plusieurs sources. D’une part, **une subvention pour charges de service public d’un montant de 52,8 millions d’euros** (54,8 millions d’euros en 2008). D’autre part, il est soumis à votre commission, dans le présent PLF, quatre articles visant à abonder l’enveloppe de l’ANTS :

- l’article 30 prévoit **une augmentation du montant du droit de timbre acquitté à l’occasion de la délivrance d’un passeport**, compte tenu des coûts de fabrication de ce titre. Ce droit passerait, ainsi, de 60 euros à 89 euros pour les adultes² et de 30 euros à 45 euros pour les mineurs de 15 à 18 ans. L’article précité propose, par ailleurs, la tarification des passeports pour les mineurs de moins de 15 ans à un tarif de 20 euros. Parallèlement, cet article affecte à l’ANTS, qui prend à sa charge la fabrication et la distribution

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

² Le prix du passeport pour adulte n’a pas été modifié depuis 1998.

des passeports biométriques, le produit supplémentaire dégagé par la majoration des droits de timbre, dans la limite d'un montant de 131 millions d'euros ;

- l'article 56 prévoit **la création d'un droit de timbre perçu en cas de renouvellement anticipé de la carte nationale d'identité (CNI) ;**

- l'article 57 prévoit **la création d'un droit de timbre perçu par l'Etat lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule ;**

- et l'article 58 prévoit **la création d'une dotation pour les titres sécurisés** en faveur des communes.

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

Les dépenses de l'ANTS correspondent à la mise en œuvre et au déploiement du passeport électronique (études, assistance, marchés informatiques et acquisition des matériels d'enregistrement et de lecture), à l'acquisition des passeports électroniques (achetés à l'Imprimerie nationale) et à la charge des personnels qu'elle rémunère (116 ETPT en 2009).

E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES, MESURÉES PAR DES INDICATEURS PERTINENTS

Comme en 2008, le projet annuel de performances (PAP) du programme « Administration territoriale » comprend **quatorze indicateurs illustrant les six objectifs stratégiques** assignés à ce programme.

Sur l'ensemble de ces objectifs, les performances atteintes témoignent, dans la plupart des cas, de **progrès notables** et de la **volonté de trouver de nouvelles marges de manœuvre en 2009.**

Concernant l'objectif n° 2 « *Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables* », **l'indicateur relatif au délai de délivrance des cartes grises a été revu afin de prendre en compte la mise en place du nouveau SIV.** En effet, il est apparu opportun de suivre l'impact du déploiement des nouvelles applications et de pouvoir visualiser la performance de l'ANTS dans la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Ainsi, l'indicateur 2.2 « *Pourcentage de préfectures respectant les délais fixés les cartes grises en temps réel* » est devenu « *Délai de délivrance des cartes grises* » et se décompose en **deux sous-indicateurs, l'un traduisant la performance de l'ANTS et l'autre celle des préfectures.** Le second sous-indicateur sera conservé tant que les préfectures continueront de produire et de délivrer des cartes grises. Il a vocation à disparaître progressivement en faveur d'un indicateur consacré aux délais de traitement par les préfectures des demandes de cartes grises, lorsque la production du titre sera définitivement transférée à l'Imprimerie nationale.

En outre, le libellé de l'objectif n° 6 « *Réduire les coûts de fonctionnement des préfectures* », auparavant intitulé « *Réduire les coûts de téléphonie et d'affranchissement* », a été légèrement modifié afin de mieux appréhender la dimension stratégique de cet objectif. Il reste illustré par deux indicateurs portant sur **deux postes de dépenses parmi les plus importants du budget de fonctionnement des préfectures** : l'affranchissement et la téléphonie (indicateur 6.1 « *Evolution des coûts d'affranchissement par habitant* » et indicateur 6.2 « *Coût de téléphonie par agent* »).

La réduction des coûts d'affranchissement et de téléphonie revêt, en effet, une importance majeure, au moment où les progrès de **l'administration électronique et la passation de marchés nationaux induisent des économies réelles de fonctionnement** des services. La dématérialisation et la télétransmission des actes administratifs ainsi que le nouveau marché de téléphonie fixe et le projet Opache pour la téléphonie mobile ont, d'ores et déjà, favorisé la réduction de ces coûts qui devraient continuer à décroître en 2009.

**Les principales observations de votre rapporteure spéciale
sur le programme 108 « Administration territoriale »**

- Le programme « Administration territoriale » enregistre une certaine **stabilité budgétaire** avec une baisse (- 5,3 %) de ses autorisations d'engagement et une hausse (+ 1,2 %) de ses crédits de paiement (1,673 milliard d'euros).

- La création du corps des **conseillers d'administration** par le décret n° 2007-1488 du 17 octobre 2007 s'inscrit dans une réflexion d'ensemble sur une éventuelle reconfiguration de la carte électorale.

- En toute hypothèse, **l'adaptation du réseau des sous-préfectures doit préserver la qualité du service public, assurer la présence de l'Etat au plus près des attentes des élus et des citoyens, et se dérouler selon une méthode privilégiant le pragmatisme et les réalités locales.**

- Opérateur du programme, **l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)** s'affirme comme un acteur moteur de l'activité de délivrance de titres. Avec un plafond d'emplois fixé à 116 ETPT, elle s'appuie sur un financement combinant une subvention pour charges de service public (**52,8 millions d'euros**) et des taxes et redevances sur les titres d'identité et le certificat d'immatriculation des véhicules.

- **Les performances** atteintes témoignent, pour la plupart des indicateurs, de **progrès notables** et de la **volonté de trouver de nouvelles marges de manœuvre en 2009** (exemple des coûts de téléphonie).

III. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »

A. L'ENJEU DU PROGRAMME

Doté de **106,9 millions d'euros** en AE et en CP, l'enjeu du programme « Administration territoriale : expérimentations chorus » est moins financier que technique.

En tant que « programme pilote » de **l'outil de gestion budgétaire et comptable CHORUS¹**, le programme 307 doit permettre de vérifier la capacité de ce progiciel à gérer le budget de l'Etat de manière fiable, fluide et sans surcoût de gestion, en conformité avec les règles fixées par la LOLF. L'expérimentation doit, notamment, mettre en lumière les corrections éventuellement nécessaires avant la généralisation du déploiement.

Plus précisément, les enjeux de ce « programme pilote » sont de quatre ordres : fonctionnels, techniques, organisationnels et opérationnels.

L'enjeu fonctionnel de cette expérimentation réside dans le périmètre des fonctionnalités qui seront livrées. A cet égard, il est essentiel, pour limiter les risques pris par l'Etat dans la mise en œuvre d'un nouveau progiciel, que les préfetures puissent tester les fonctions « cœur » de ce progiciel. Le choix de l'administration préfectorale comme « administration test » est de ce point de vue pertinent car elle présente des caractéristiques de la déconcentration induite par la LOLF, en particulier au regard de la gestion de la masse salariale et de la fongibilité des crédits.

L'enjeu technique renvoie aux interfaces avec les autres applications comptables et budgétaires existantes. Les comptes de l'Etat devront, en effet, continuer d'être consolidés dans les outils actuels tant que la totalité du budget ne sera pas gérée dans CHORUS, ce qui impose des interfaces provisoires techniquement complexes. Par ailleurs, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ayant développé ses propres applications ministérielles de contrôle de gestion, le système d'échange offert aux différents ministères pourra aussi être testé.

L'enjeu organisationnel ne doit pas non plus être sous estimé : l'utilisation d'un nouveau progiciel conduit à remettre en cause en profondeur les organisations actuelles, marquées par une dispersion des saisies dans les services responsables des crédits. Dans cette perspective, l'orientation retenue consiste à concentrer les enregistrements des opérations dans des services

¹ Lancé en 2005, **le projet CHORUS** est destiné à remplacer les applications existantes dans toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat, et a vocation à être généralisé en 2010. L'objectif poursuivi correspond à la mise en place d'un système intégrant l'ensemble des acteurs de la gestion publique et répondant aux ambitions de la LOLF en termes de comptabilité et de gestion de la performance. Le système d'information CHORUS gèrera la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'Etat.

dédiés sans pour autant déresponsabiliser les décideurs, sous peine de remettre en cause la déconcentration voulue par la LOLF.

Enfin, au **plan opérationnel**, l'expérimentation est essentielle pour mettre au point les outils d'accompagnement du changement. La formation des utilisateurs et la préparation de la bascule des dossiers comptent, ainsi, parmi les points d'attention prioritaires du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le choix de l'administration préfectorale comme « administration test » en vue du déploiement de CHORUS correspond au souhait alors exprimé par votre rapporteur spécial, Henri de Raincourt, à l'issue de sa mission de contrôle budgétaire sur les dépenses de fonctionnement des préfetures¹. Parmi les recommandations pour encore mieux gérer la dépense et consolider la LOLF dans les préfetures, votre rapporteur spécial préconisait, en effet, d'« *engager l'expérimentation du progiciel de gestion intégré CHORUS, dont les retombées bénéfiques attendues représenteront, pour les préfetures, le moyen de dépasser les difficultés engendrées par les systèmes d'information encore en partie inadaptés à la gestion en mode LOLF* ».

B. UN PROGRAMME « MIROIR » DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

Le présent programme est construit sur **la même structure que le programme « Administration territoriale »**.

Il recouvre l'ensemble des missions des préfetures et des sous-préfetures des deux régions retenues pour l'expérimentation : **la Haute-Normandie et les Pays-de-la-Loire**.

Au total, ce sont donc **sept départements** qui se trouvent concernés :

- pour la Haute-Normandie : l'Eure et la Seine-Maritime ;
- pour les Pays-de-la-Loire : la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire, la Mayenne, la Sarthe et la Vendée.

L'action n° 5 « *Animation du réseau, soutien au service des préfetures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer* » (libellé modifié en 2009) ne correspond bien évidemment, pour le présent programme, qu'aux activités de soutien logistique des préfetures en phase d'expérimentation.

¹ *Sénat, rapport d'information n° 24 (2006-2007).*

C. LE REPORT DE L'EXPÉRIMENTATION DE CHORUS AU DÉBUT DE L'ANNÉE 2009

Réuni le 30 octobre 2007, le comité d'orientation stratégique (COS) a examiné les conditions de mise en œuvre de l'expérimentation de CHORUS au niveau du programme « Administration territoriale : expérimentations CHORUS ». Tenant compte de la complexité du projet, du calendrier d'origine tendu et de la nécessité d'approfondir le travail en amont de l'implantation du logiciel support SAP au sein des préfectures retenues, **le COS a décidé de repousser le démarrage de l'expérimentation au début de l'année 2009.**

Alors même que la maquette budgétaire présentée dans le PAP pour 2008 comprenait le programme 307, ce délai supplémentaire n'a toutefois pas remis en cause le schéma d'ensemble du projet dans les sept préfectures concernées. La mise en œuvre a simplement été décalée dans le temps pour débiter au 1^{er} janvier 2009.

En gestion, la profondeur du programme « Administration territoriale : expérimentations CHORUS » permettra les mouvements de crédits éventuellement nécessaires au cours de l'exercice 2009 entre les préfectures concernées.

**Les principales observations de votre rapporteure spéciale sur le programme 307
« Administration territoriale : expérimentations CHORUS »**

- **Le choix d'expérimenter CHORUS dans l'univers des préfectures et des sous-préfectures apparaît particulièrement judicieux**, dans la mesure où il permet de confirmer le rôle pionnier de ces services en matière d'innovations budgétaires ainsi que de tester le projet à l'échelle d'une administration centrale et de services déconcentrés.

- Le présent programme est construit sur la même structure que le programme « Administration territoriale », dont il constitue **un programme « miroir »**.

- Concernant deux régions (Haute-Normandie et Pays-de-la-Loire), ce programme comprend **106,9 millions d'euros** en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement.

- Le Comité d'orientation stratégique (COS), réuni le 30 octobre 2007, a pris **la décision de reporter au début de l'année 2009 le démarrage de l'expérimentation.**

IV. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS

Le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » concerne la mise en œuvre de la législation sur le **financement de la vie politique** (financement de l'organisation des élections, des campagnes électorales et des partis politiques¹). Ce programme s'applique également, via son action n° 4 « **Cultes** », à la mise en œuvre de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. Il concerne, enfin, l'application des dispositions sur le **la liberté d'association** et la reconnaissance d'utilité publique (loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association), par l'intermédiaire de son action n° 5 « *Vie associative et soutien* ».

Au regard des **échéances électorales**, le **présent programme tient donc une place particulière** au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Il sous-tend, en effet, l'organisation matérielle des élections, la centralisation de l'ensemble des résultats de ces scrutins, le contrôle des comptes de campagne des candidats, le respect par les partis politiques de leurs obligations légales et la répartition de l'aide publique à ces mêmes partis politiques en fonction de leur représentativité².

B. UN REcul DE 33 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE AVEC L'ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL

Le présent programme enregistre **une baisse de 31,1 % de ses AE**, qui passent de 358,4 millions d'euros en 2008 à 246,8 millions d'euros pour 2009.

Ses CP reculent, pour leur part, **de 33 %** : 240 millions d'euros pour 2009, contre 358,4 millions d'euros en 2008.

Cette évolution à la très forte baisse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète l'évolution du cycle électoral. Alors qu'en 2008 plusieurs scrutins étaient organisés (élections municipales, cantonales et sénatoriales), l'année 2009 ne connaîtra qu'un seul scrutin : **l'élection au Parlement européen**.

L'organisation de l'élection des représentants au Parlement européen en 2009 appelle une ouverture de CP à hauteur de **75,6 millions d'euros**, auxquels s'ajoutent 8 millions d'euros (en dépenses d'intervention, titre 6)

¹ Actions 1 à 3, soit respectivement : « Financement des partis », « Organisation des élections » et « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques » (CNCCFP). L'existence d'une action spécifique pour la CNCCFP tient à sa situation d'autorité administrative indépendante (budget de 4,9 millions d'euros et 41 ETPT).

² Lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 du 15 janvier 1990 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

consacrés à des transferts aux communes pour l'organisation de ces opérations et la tenue des bureaux de vote (« frais d'assemblée électorale »).

L'action n° 2 « *Organisation des élections* » pèse, ainsi, près des deux tiers du programme : **65,4 % des CP** avant ventilation (53,7 % après ventilation).

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme
1 - Financement des partis	76,0	31,7%	76,0	25,7%
2 - Organisation des élections	157,0	65,4%	158,6	53,7%
3 - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	4,9	1,1%	4,9	1,7%
4 - Cultes	1,9	0,8%	55,4	18,8%
5 - Vie associative et soutien	0,2	0,1%	0,4	0,1%
Ensemble	240,0	100,0%	295,3	100,0%

+ 55,34 millions d'euros

+ 55,33 millions d'euros
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »)

+ 0,01 million d'euros
Police nationale (mission « Sécurité »)

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

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

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

Sur ce montant total de 80,2 millions d'euros, l'enveloppe effectivement répartie depuis 2003 et jusqu'en 2007 ne s'élevait toutefois qu'à 73,2 millions d'euros. Une somme de **7 millions d'euros n'était en effet pas répartie au titre de la première fraction, en conséquence des sanctions prévues pour les partis n'ayant pas respecté les règles de parité** fixées par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux².

De ce point de vue, les élections législatives de 2007 ont conduit à une nouvelle répartition de l'aide publique et **le montant effectivement réparti en 2008 s'est élevé à 74,8 millions d'euros** (5,4 millions d'euros n'étant pas distribuée au titre de la première fraction).

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

C. UN PROGRAMME DÉSORMAIS DÉPOURVU DE LA PLUPART DE SES EFFECTIFS EN RAISON DU TRANSFERT DES MINISTRES DES CULTES D'ALSACE-MOSELLE

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1) **Présidentielles : 4,60 euros** (réalisation 2007) ;
- 2) Cantonales : 3,73 euros (prévision actualisée pour 2008) ;
- 3) Législatives : 3,37 euros (réalisation 2007) ;
- 4) Européennes : 2,98 euros (prévision pour 2009) ;
- 5) Municipales : 2,86 euros (prévision actualisée pour 2008) ;
- 6) Sénatoriales : 0,11 euro (prévision actualisée pour 2008)¹.

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

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

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

**Les principales observations de votre rapporteure spéciale
sur le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative »**

- Le présent programme enregistre **une baisse de 31,1 % de ses autorisations d'engagement**, qui passent de 358,4 millions d'euros en 2008 à 246,8 millions d'euros pour 2009. **Ses crédits de paiement reculent de 49,3 %** : 240 millions d'euros pour 2009, contre 358,4 millions d'euros en 2008.

- Cette évolution à la très forte baisse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète **l'évolution du cycle électoral**.

- L'organisation de **l'élection des représentants au Parlement européen** en 2009 appelle une ouverture de crédits de paiement à hauteur de **75,6 millions d'euros**, auxquels s'ajoutent 8 millions d'euros en dépenses d'intervention.

- **La diminution de 1.393 ETPT** d'un exercice à l'autre s'explique par le transfert des ETPT (avec les crédits de rémunération correspondants) des ministres des cultes d'Alsace et de Moselle vers le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

- **Le coût moyen par électeur inscrit** ressort à 4,60 euros pour les élections présidentielles, à 3,73 euros pour les élections cantonales, à 3,37 euros pour les élections législatives, à 2,98 euros pour les élections européennes, à 2,86 euros pour les élections municipales et à **0,11 euro pour les élections sénatoriales**.

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

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

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

- la gestion prévisionnelle des ressources humaines ;
- la politique immobilière, définie par le secrétariat général du ministère ;
- le développement et la diffusion des systèmes d'information et de communication ;
- la défense juridique de l'Etat et la protection juridique des fonctionnaires.

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

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

Hormis les crédits des fonctions d'état-major¹ et une part des crédits relatifs aux travaux d'expertise, d'audit, de prévision et d'études, **les crédits des actions qui composent ce programme se « déversent » dans les autres programmes du ministère**, qu'ils appartiennent à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ou à une autre mission pilotée par le ministère.

50 % des crédits ventilés du présent programme sont répartis à l'intérieur de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », tandis que **l'autre moitié concourt à la conduite de programmes relevant d'une autre mission** : « Relations avec les collectivités territoriales », « Sécurité civile », « Outre-mer », et « **Sécurité** » (recevant à elle seule, pour le programme « **Police nationale** », 39,2 % des crédits ventilés).

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

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

B. 59,6 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT CONCENTRÉS SUR DEUX ACTIONS

Avant ventilation, 59,6 % des crédits du programme sont concentrés sur deux des six actions : l'action n° 3 « *Système d'information et de communication* », l'action n° 4 « *Pilotage des ressources humaines* ».

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

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2009	Part dans le programme
1 - Etat major	34,4	5,8%	47,7	78,5%
2 - Expertise, audit, prévision, études	18,3	3,1%	13,1	21,5%
3 - Système d'information et de communication	134,1	22,7%	0,0	0,0%
4 - Pilotage des ressources humaines	217,4	36,9%	0,0	0,0%
5 - Affaires financières et immobilières	98,3	17,5%	0,0	0,0%
6 - Conseil juridique et traitement du contentieux	87,4	14,8%	0,0	0,0%
Ensemble	589,9	100,0%	60,8	100,0%

- 529,1 millions d'euros *

* **Crédits ventilés vers :**

- Administration territoriale (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 195,1 millions d'euros ;
- Administration territoriale : expérimentations CHORUS (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 14,3 millions d'euros ;
- Vie politique, culturelle et associative (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 55,3 millions d'euros ;
- Concours spécifiques et administration (Mission « Relations avec les collectivités territoriales ») : 9,6 millions d'euros ;
- Intervention des services opérationnels (Mission « Sécurité civile ») : 8,1 millions d'euros ;
- Coordination des moyens de secours (Mission « Sécurité civile ») : 2,7 millions d'euros ;
- Conditions de vie outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 9 millions d'euros ;
- Emploi outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 15,7 millions d'euros ;
- Gendarmerie nationale (mission « Sécurité ») : 13,8 millions d'euros ;
- **Police nationale (Mission « Sécurité ») : 207,6 millions d'euros.**

Crédits en provenance de :

- Entretien des bâtiments de l'Etat (Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ») : 2,3 millions d'euros.

C. LE TRANSFERT DES EMPLOIS CORRESPONDANT AUX PERSONNELS DES CULTES D'ALSACE ET DE MOSELLE EXPLIQUE LA HAUSSE DE + 11,8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme comporte, hors fonds de concours¹, **586,4 millions d'euros en AE**, contre 530,1 millions d'euros en 2008, soit une hausse de + 10,6 %.

Les CP du présent programme se montent à **584,3 millions d'euros**, contre 522,8 millions d'euros en 2008, soit une hausse de + 11,8 %.

Cette forte augmentation de l'enveloppe budgétaire dédiée à ce programme ne doit toutefois pas conduire à une erreur d'interprétation. En effet, elle est essentiellement due au **transfert du personnel des cultes d'Alsace-Moselle**, en provenance du programme « Vie politique, culturelle et associative », vers le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »². Ce transfert correspond à un gonflement de **1.393 ETPT** supplémentaires supportés par le présent programme, avec pour corollaire un accroissement de la masse salariale de 53,6 millions d'euros.

Votre rapporteure spéciale relève, à cet égard, que la réduction des effectifs qui caractérise la mission « Administration générale et territoriale » pour 2009 ne concerne pas les personnels des cultes d'Alsace-Moselle, dont le plafond d'emplois reste inchangé entre 2008 et 2009.

Une fois isolé l'effet mécanique et comptable de ce transfert de charges d'emplois, les CP du présent programme ne progressent plus que de + **1,5 %**.

Cette **stabilité de l'enveloppe budgétaire** résulte de deux tendances inverses : la hausse sensible (+ 6,8 %) des dépenses de fonctionnement (265,3 millions d'euros contre 248,3 millions d'euros en 2008) et la baisse importante (- 59,3 %) des dépenses d'investissement (13,6 millions d'euros contre 33,4 millions d'euros en 2008). En matière d'investissement, l'action n° 3 « *Système d'information et de communication* » connaît un recul de - 72,3 %, passant de 23,8 millions d'euros en 2008 à 6,6 millions d'euros en 2009.

¹ Les fonds de concours de ce programme sont estimés pour 2009, en AE comme en CP, à 5,6 millions d'euros (dont 3,7 millions d'euros au titre de l'action « Pilotage des ressources humaines »).

² Déjà en loi de finances pour 2008, **une rationalisation du périmètre de l'action n° 4 « Pilotage des ressources humaines »** s'était opérée. Cette action s'était ainsi vue transférer les effectifs et la masse salariale correspondants aux emplois situés en administration centrale des programmes « Administration territoriale » (50 ETPT), « Vie politique, culturelle et associative » (33 ETPT), ainsi que ceux du programme « Concours spécifiques et administration » (173 ETPT) de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

La dotation de l'action n° 6 « *Conseil juridique et traitement du contentieux* » est principalement consacrée aux **frais de contentieux et aux réparations civiles**¹ : **80,2 millions d'euros** (en AE comme en CP) sur 87,4 millions d'euros.

Au 31 juillet 2008, le rythme des dépenses liées au contentieux était en hausse de + 65 % par rapport à 2007. Alors que le total des dépenses sur ce poste en 2007 s'élevait à 80,3 millions d'euros, il était ainsi déjà de 59,2 millions d'euros au 31 juillet 2008.

Votre rapporteure spéciale s'inquiète donc, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice 2008 pour l'action n° 6 « *Conseil juridique et traitement du contentieux* » (82,3 millions d'euros, dont une enveloppe de 75,2 millions d'euros pour les frais de contentieux) et, d'autre part, d'une éventuelle sous-évaluation de ce poste de dépense pour 2009. Elle souligne que la traditionnelle sous-évaluation de ce poste par le passé ne doit plus avoir cours, dès lors que sous l'empire de la LOLF les crédits alloués à cette action sont devenus limitatifs (et non plus évaluatifs comme auparavant).

Votre rapporteure spéciale rappelle, toutefois, que le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales était parvenu, au cours des deux dernières années, à **une meilleure maîtrise de ces frais de contentieux** grâce un plan de mobilisation des acteurs de la dépense².

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

² Ces mesures correspondent à :

- l'imputation sur d'autres programmes des dépenses dont le rattachement au contentieux est contestable ;
- l'instruction donnée aux préfetures pour qu'elles accordent, dans l'utilisation des crédits, la priorité absolue à l'exécution de justice ;
- l'explicitation des conditions de recours à la procédure de transaction amiable ;
- l'élaboration d'outils de suivi des consommations locales, avec remontées trimestrielles d'information ;
- la mise en place de groupes de travail pour favoriser les échanges de bonnes pratiques entre préfetures et la diffusion de la connaissance de la jurisprudence ;
- l'instauration d'une veille juridique en matière de reconduite à la frontière.

Le contentieux indemnitaire concernant la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes

Le recueil des demandes et la délivrance par les communes des cartes nationales d'identité (CNI) et des passeports sont prévus, respectivement, par les décrets n° 99-973 du 25 novembre 1999 et n° 2001-185 du 26 février 2001. L'instruction des dossiers, la fabrication des titres et leur transmission aux communes restent en revanche de la compétence des préfetures et de certaines sous-préfetures.

Toutefois, les communes considèrent que ces tâches représentent, pour elles, une charge. Sur ce motif, elles ont donc engagé des requêtes en indemnisation : 336 requêtes étaient en cours à la date du 1^{er} septembre 2008, soit en recours gracieux, soit devant les juridictions administratives, pour un montant total de **118,2 millions d'euros de demandes indemnitaires**.

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

Dans ce contentieux, **la défense de l'Etat** s'articule autour de trois arguments principaux : la prescription quadriennale, la polyvalence des agents affectés à ces tâches et la surestimation par les communes du temps passé à ces missions.

A ce jour, le montant des condamnations prononcées par les juridictions administratives s'élève à **21,3 millions d'euros**, essentiellement en provisions accordées par les juges des référés (en première instance et le cas échéant en appel), et le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a payé d'ores et déjà 16,2 millions d'euros.

L'impact financier de ce contentieux est certain tant que perdure la situation juridique. Aussi, **une disposition législative** est-elle envisagée par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Les provisions et les indemnités résultant des condamnations prononcées par les juridictions administratives sont actuellement imputées sur **l'action n° 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux »** du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Notre rapporteure spéciale s'interroge sur le devenir de ce contentieux, le montant final des condamnations qui seront prononcées contre l'Etat et sur l'absence de provisions prévues dans le projet de loi de finances pour 2009 afin de couvrir ce risque juridique.

D. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS

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

Toutefois, **même si les activités d'expertise, d'audit et de contrôle sont par nature difficilement évaluables, votre rapporteure spéciale regrette qu'elles ne fassent l'objet d'aucun indicateur de performance et estime souhaitable qu'elles puissent être suivies** dans les prochains PAP et rapports annuels de performances¹ (RAP).

D'une manière plus générale, **votre rapporteure spéciale considère que les prévisions pour 2009 et les cibles pour 2011 fixées au présent programme témoignent d'une volonté certaine de conquérir de nouvelles marges de progression.**

En particulier, elle relève que l'objectif 1 « *Optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer* », qui permet de **juger de la qualité et de la réactivité du ministère en matière juridique** en mesurant le « taux de textes d'application des lois publiés dans les délais », se voit défini une prévision de 85 % pour 2009 (contre 75 % en prévision actualisée pour 2008) et une cible de 100 % pour 2011.

De même, le « **taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu** » (indicateur 4.2), qui était de 70 % en 2007, devrait passer à 80 % en 2008 (prévision actualisée) et à 85 % en 2009.

Enfin, eu égard en particulier au rôle d'exemple qui incombe aux services du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, **votre rapporteure spéciale estime qu'un indicateur de performances en matière de développement durable devrait venir enrichir ce programme transversal à l'ensemble de ce ministère.** Aussi sera-t-elle attentive à une évolution dans ce sens à l'occasion du prochain PLF.

¹ Dans la réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteure spéciale au responsable du programme, il a d'ailleurs été précisé qu'une réflexion sur un indicateur transversal relatif aux corps d'inspection était à l'étude.

**Les principales observations de votre rapporteure spéciale
sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**

- **Les crédits de paiement** du programme se montent à **584,3 millions d'euros, en hausse de + 11,8 %**.

- Cette augmentation s'explique, notamment, par le **transfert du personnel des cultes d'Alsace-Moselle (1.393 ETPT)**, en provenance du programme « Vie politique, culturelle et associative », vers le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

- Au 31 juillet 2008, le rythme des dépenses liées aux **frais de contentieux** était en hausse de + 65 % par rapport à 2008. Votre rapporteure spéciale s'inquiète donc, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice 2008 pour l'action n° 6 « *Conseil juridique et traitement du contentieux* » (82,3 millions d'euros, dont une enveloppe de **75,2 millions d'euros** pour les frais de contentieux) et, d'autre part, d'une éventuelle sous-évaluation de ce poste de dépense pour 2009.

- Votre rapporteure spéciale s'interroge, en outre, sur le devenir du contentieux indemnitaire concernant la gestion des cartes nationales d'identité (CNI) et des passeports par les communes : 336 requêtes étaient en cours au 1^{er} septembre 2008 pour un montant total de **118,2 millions d'euros**.

- En matière de performances, les prévisions pour 2009 et les cibles pour 2011 assignées au présent programme témoignent d'une **volonté certaine de conquérir de nouvelles marges de progression**.

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

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

VI. EXAMEN DES ARTICLES 56 À 58 RATTACHÉS

Les trois articles visent respectivement à créer un **droit de timbre perçu en cas de renouvellement anticipé de la CNI** (article 56), un **droit de timbre perçu par l'état lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule** (article 57) et une **dotation pour les titres sécurisés** (article 58).

Lors d'une première réunion tenue le 29 octobre 2008, dans l'attente de leur examen par l'Assemblée nationale, votre rapporteure spéciale avait proposé d'en **réserver l'examen**.

Lors d'une seconde réunion tenue le mercredi 19 novembre 2008, la commission a décidé d'**adopter sans modification** les articles 56 et 57 et de **supprimer** l'article 58 pour les raisons précisées dans les deux amendements présentés ci-après.

**AMENDEMENTS
PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET
TERRITORIALE DE L'ÉTAT

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par
Mme Michèle André
au nom de la commission des finances

Amendement n°

Article 58

Supprimer cet article.

Objet :

Cet article attribue une dotation de 6,34 millions d'euros aux communes qui prendront en charge en 2009 l'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité électroniques.

Cette dotation est manifestement insuffisante pour compenser, auprès des communes concernées, les charges induites par le fonctionnement des stations d'enregistrement.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET
TERRITORIALE DE L'ÉTAT

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par
Mme Michèle André
au nom de la commission des finances

Amendement n°

Article 35 Etat B

I. Créer le programme :

Titres sécurisés : concours aux communes

II. En conséquence, modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programme	Autorisations d'engagements		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Titres sécurisés : concours aux communes Dont titre 2	12.000.000		12.000.000	
Administration territoriale Dont titre 2		12.000.000		12.000.000
TOTAL	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000
SOLDE	0	0	0	0

Objet :

En 2009, 2.000 communes prendront en charge l'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité électroniques. Ces communes, équipées de nouvelles stations d'enregistrement des demandes et de remises des titres d'identité et de voyage sécurisés, traiteront les demandes de titres émanant de citoyens résidant sur leur territoire comme celles émanant de citoyens résidant en dehors de leur territoire.

Cette nouvelle tâche transférée aux communes concernées induira des coûts de personnels, de fonctionnement et de sécurisation de locaux.

L'amendement proposé permet, d'une part, d'identifier clairement les crédits alloués aux communes en compensation de cette charge supplémentaire et, d'autre part, de prévoir une dotation d'un montant suffisant (12 millions d'euros).

Le nouveau programme créé « Titres sécurisés : concours aux communes » est abondé de 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cet abondement provient d'une réduction de crédits d'un même montant de l'action 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres » du programme « Administration territoriale ». Cette action comprenant, dans le projet de loi de finances pour 2009, 676,8 millions d'euros, la suppression porte donc sur 1,8 % de ses crédits.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, de **294.000 euros** les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits se répartissent comme suit :

- une majoration de 30.000 euros du titre 6 de l'action n° 4 « Pilotage territorial des politiques gouvernementales » du programme « Administration territoriale » ;

- une majoration de 1.500 euros du titre 6 de l'action n° 1 « Financement des partis » du programme « Vie politique, culturelle et associative » ;

- une majoration de 163.500 euros du titre 6 de l'action n° 4 « Cultes » du programme « Vie politique, culturelle et associative » ;

- une majoration de 99.000 euros du titre 6 de l'action n° 5 « Vie associative et soutien » du programme « Vie politique, culturelle et associative ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

Deux mouvements de crédits sont intervenus à ce titre :

1- En **première délibération**, l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, et avec un avis de sagesse du gouvernement, a adopté un amendement **minorant de 68.000 euros** les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative », en autorisations d'engagement.

Cet amendement vise à supprimer l'augmentation des crédits de fonctionnement de la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**.

2- En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré de 8,6 millions d'euros** les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- 3,2 millions d'euros sur le programme « Administration territoriale » ;

- 0,1 million d'euros sur le programme « Administration territoriale : expérimentations Chorus » ;

- 2,4 millions d'euros sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » ;

- 2,9 millions d'euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

III. MODIFICATION DES ARTICLES 56, 57 ET 58 RATTACHÉS

A l'initiative de notre collègue député Marc Le Fur, l'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 56 qui **précise que le renouvellement d'une carte nationale d'identité est gratuit si l'ancienne carte est fournie lors de la demande.**

Par ailleurs, à l'initiative de notre collègue député Marc Le Fur, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel à l'article 57 et un autre amendement rédactionnel à l'article 58.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 octobre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (et articles 56 à 58).

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a tout d'abord indiqué que cette mission bénéficie, pour 2009, de 2,604 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 1,3 % par rapport à 2008.

Elle a noté que cette mission présentait la caractéristique forte de se situer au cœur des dispositions de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui prévoyait, notamment, une centralisation au sein des préfectures du contrôle de légalité, une redéfinition du rôle des sous-préfectures davantage centrées sur les missions de conseil aux collectivités territoriales et de coordination de l'action de l'Etat, ainsi qu'une réorganisation des services de l'Etat aux niveaux régional et départemental.

Elle a précisé que ces réformes se traduisaient dans le projet de loi de finances pour 2009 par une réduction des effectifs de la mission à hauteur de 733 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT). Au regard de ces perspectives d'évolution, elle a tenu à souligner les profondes mutations qui caractériseront, dans les années à venir, l'administration territoriale, et a insisté sur les profonds bouleversements que connaîtront les métiers au sein des préfectures et des sous-préfectures du fait de ces évolutions.

Dans un tel contexte, **Mme Michèle André, rapporteure spéciale**, a considéré qu'il conviendrait d'attacher une grande attention aux missions d'accueil qui devaient être remplies dans ces lieux publics, notamment pour les étrangers. Elle a rappelé l'importance du choix des personnels devant assurer cet accueil, ainsi que de leur qualification et de leur formation, dans la mesure où ces agents sont souvent amenés à prendre en charge des publics difficiles.

Concernant le programme « Vie politique, culturelle et associative », elle a indiqué que l'envoi postal de la propagande électorale avait également constitué un sujet de réflexion de la RGPP. Elle a ajouté que le ministère souhaitait engager une concertation avec les partis politiques, l'objectif étant d'expérimenter des évolutions dès la prochaine élection nationale.

Sur le programme « Administration territoriale », elle a noté une certaine stabilité budgétaire avec une baisse de 5,3 % de ses autorisations d'engagement, mais une hausse de 1,2 % de ses crédits de paiement (qui s'élèvent au total à 1,673 milliard d'euros).

Elle a relevé, par ailleurs, que l'opérateur de ce programme, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), s'affirmera, en 2009, comme un acteur

moteur de l'activité de délivrance de titres : avec un plafond d'emplois fixé à 116 ETPT, elle s'appuie sur un financement combinant une subvention pour charges de service public (de 52,8 millions d'euros) et des taxes et redevances sur les titres d'identité et sur le certificat d'immatriculation des véhicules.

Elle a indiqué que l'enjeu essentiel de ce programme résidait dans une éventuelle reconfiguration de la carte préfectorale. A cet égard, elle a rappelé que l'adaptation envisagée du réseau des sous-préfectures devait préserver la qualité du service public, assurer la présence de l'Etat au plus près des attentes des élus et des citoyens, et se dérouler selon une méthode privilégiant le pragmatisme et les réalités locales.

Concernant le programme « Administration territoriale : expérimentations CHORUS », doté de 106,9 millions d'euros, **Mme Michèle André, rapporteure spéciale**, a indiqué qu'il n'appelaient que peu d'observations particulières.

En tant que « programme pilote » de l'outil de gestion budgétaire et comptable Chorus, elle a relevé que ce programme, qui concerne deux régions (la Haute-Normandie et les Pays de la Loire), devait permettre de vérifier la capacité du progiciel à gérer le budget de l'Etat de manière fiable, fluide, et sans surcoût de gestion, en conformité avec les règles fixées par la LOLF.

Elle a rappelé, ainsi que la commission avait déjà eu l'occasion de l'indiquer, que le choix d'expérimenter Chorus dans l'univers des préfectures et des sous-préfectures apparaissait particulièrement judicieux, ce choix permettant, en particulier, de confirmer le rôle pionnier de ces services en matière d'innovations budgétaires et de tester le projet à l'échelle d'une administration centrale et de services déconcentrés.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a noté que le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistre une baisse de 31,1 % de ses autorisations d'engagement, qui passent de 358,4 millions d'euros en 2008 à 246,8 millions d'euros pour 2009, ses crédits de paiement reculant, quant à eux, de 49,3 % (240 millions d'euros pour 2009, contre 358,4 millions d'euros en 2008).

Cette évolution à la baisse de l'enveloppe ne fait, toutefois, que refléter l'évolution du cycle électoral et l'analyse de la performance de ce programme permet d'établir un « classement » des opérations électorales en fonction de leurs coûts. Ainsi, le coût moyen par électeur inscrit ressort à 4,60 euros pour les élections présidentielles, 3,73 euros pour les élections cantonales, 3,37 euros pour les élections législatives, 2,98 euros pour les élections européennes, 2,86 euros pour les élections municipales et 0,11 euro pour les élections sénatoriales.

S'agissant du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », ses crédits de paiement vont croître de 11,8 %, pour s'élever finalement à 584,3 millions d'euros, cette augmentation s'expliquant, notamment, par le transfert du personnel des cultes d'Alsace-Moselle

(1.393 ETPT) en provenance du programme « Vie politique, culturelle et associative ».

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a toutefois relevé qu'une « ombre » planait sur ce programme. En effet, au 31 juillet 2008, le rythme des dépenses liées aux frais de contentieux était en hausse de 65 % par rapport à 2008. Elle s'est donc inquiétée, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice 2008 pour l'action n° 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » (dotée de 82,3 millions d'euros, dont une enveloppe de 75,2 millions d'euros pour les frais de contentieux) et, d'autre part, d'une éventuelle sous-évaluation de ce poste de dépense pour 2009.

Au-delà, elle a indiqué qu'il était permis de s'interroger quant au devenir du contentieux indemnitaire concernant la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes : 336 requêtes étaient en cours au 1er septembre 2008 pour un montant total de 118,2 millions d'euros.

Concernant les trois articles rattachés à la mission et visant respectivement à créer un droit de timbre perçu en cas de renouvellement anticipé de la Carte nationale d'identité (article 56), un droit de timbre perçu par l'Etat lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule (article 57) et une dotation pour les titres sécurisés (article 58), **Mme Michèle André, rapporteure spéciale**, a proposé à la commission, dans l'attente de leur examen par l'Assemblée nationale et afin de les expertiser plus avant, d'en réserver l'examen.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur l'avenir et le maintien en l'état du réseau des sous-préfectures, dans la mesure où un nombre croissant de titres sont délivrés en mairie et où le contrôle de légalité recourt de manière de plus en plus habituelle à la télétransmission des actes. Il a indiqué ne pas comprendre les craintes du Gouvernement face à l'évolution nécessaire du réseau.

Il s'est étonné, en outre, de voir figurer l'article 30, concernant la hausse du droit de timbre sur les passeports, en première partie du projet de loi de finances pour 2009, tandis que la création d'un droit de timbre sur les CNI (article 56), la création d'une taxe affectée à l'Etat sur les certificats d'immatriculation des véhicules (article 57), ainsi que la création d'une dotation aux communes pour les titres sécurisés (article 58) sont situés en deuxième partie de ce même projet de loi.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a observé que la première partie du projet de loi de finances contenait l'article 30 car ses dispositions pouvaient affecter l'article d'équilibre du présent projet.

Evoquant l'article 56, elle a précisé que le droit de timbre ne s'appliquerait qu'en cas de renouvellement plus de 12 mois avant l'échéance

officielle du document d'identité. Elle a ajouté que le ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales avançait notamment l'argument de la lutte contre la fraude pour justifier cette nouvelle taxe.

Elle a rappelé que, sur ces articles, la réserve était demandée afin de bénéficier du temps nécessaire pour les expertiser complètement.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a souligné que des inquiétudes étaient exprimées quant au devenir des sous-préfectures. Elle a relevé que la commission, l'an dernier déjà, avait exprimé sa préoccupation concernant la présence de l'Etat dans les zones fragiles à l'avenir. Elle a affirmé que nombre de membres du corps préfectoral étaient également très attentifs à ce questionnement.

M. Jean Arthuis, président, a suggéré que soit posée la question de l'utilité des sous-préfectures.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a indiqué que, dans le cadre de la RGPP, les sous-préfectures se concentreraient sur des missions de conseil aux collectivités territoriales et de coordination des missions de l'Etat.

M. Alain Anziani, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, a souligné la contradiction entre une volonté de supprimer les sous-préfectures et l'augmentation des actes posant problème au regard du contrôle de légalité.

M. Jean Arthuis, président, a jugé la présence de l'Etat parfois inhibante pour les initiatives locales et a estimé que cette présence favorisait parfois « l'empilement » des structures administratives.

M. Aymeri de Montesquiou s'est étonné de « l'explosion » du nombre de contentieux dans le cadre de cette mission et s'est interrogé sur le nombre d'emplois au titre des ministres du culte en Alsace-Moselle.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a précisé que ces emplois ne seront pas concernés en 2009 par la règle du « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux » en vigueur dans le reste de la mission.

Elle a, en outre, rappelé que, dans le cadre d'un projet de départementalisation, Mayotte pourrait revendiquer un statut comparable à celui d'Alsace-Moselle.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est prononcé en faveur de la suppression des arrondissements, dont l'utilité n'est plus évidente. Il s'est inquiété, par ailleurs, du montant des litiges à propos de la délivrance des passeports et des CNI. Il a estimé que cette activité mobilisait, dans les mairies, 2,5 ETPT et que le véhicule législatif annoncé depuis plusieurs mois par le ministère se faisait attendre. Il a enfin exprimé la crainte que l'Etat n'ait passé aucune provision pour faire face à ce risque juridique.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a rappelé que, lors de ses entretiens avec le ministère, un tel support législatif avait à nouveau été évoqué pour faire face à un contentieux ne pouvant que s'accroître.

Elle a jugé que le devenir des arrondissements devait être pensé par rapport, d'une part, à l'éventuelle évolution des champs de compétence des collectivités territoriales et, d'autre part, au redécoupage électoral devant avoir lieu en 2009.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que l'existence des arrondissements pouvait être remise en cause, notamment dans une période caractérisée par le regroupement des compétences au niveau des communautés de communes.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a précisé que beaucoup de réunions avec les élus étaient aujourd'hui organisées sur le thème de la présence de l'Etat dans les territoires, mais que le processus de changement prendrait du temps.

Elle a annoncé que le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales semblait envisager une réduction du nombre de sous-préfectures surtout en Ile-de-France plutôt que dans les zones isolées.

M. Jean Arthuis, président, a considéré qu'aucune suppression de structure ne devait être taboue et s'est interrogé sur le coût d'une sous-préfecture.

Mme Nicole Bricq a souligné que tout jugement concernant le réseau des sous-préfectures devait tenir compte de la taille du département et des spécificités locales pouvant, par exemple, toucher le service des étrangers dans les préfectures.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a indiqué que le classement des préfectures par le ministère s'opérait selon une grille composée de quatre strates.

M. Pierre Jarlier a reconnu que les préfectures étaient bien au cœur des réformes préconisées par la RGPP. Il est revenu sur l'importance de tenir compte des réalités territoriales, dans les régions de montagne notamment. Il a affirmé qu'il n'était plus possible de descendre au-dessous du seuil minimum aujourd'hui atteint en termes de moyens alloués aux représentants de l'Etat dans les territoires. Il a souligné le rôle de ces derniers, en particulier en matière de soutien aux collectivités territoriales et de cohésion sociale. Il s'est, en outre, interrogé sur les départements qui subiraient les réductions d'effectifs envisagées pour cette mission.

Il a estimé que l'article 58, relatif à la création d'une dotation pour les titres sécurisés en faveur des communes, concernait également la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Il a souligné que la subvention prévue pour les communes installant les appareils permettant la mise en place du système d'identité biométrique n'était pas suffisamment élevée au regard des investissements pesant sur ces communes. Il a notamment évoqué les charges de fonctionnement et les frais de sécurisation des locaux dans les mairies.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'une initiative pourrait donc être prise, le moment venu.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a regretté de ne pas avoir eu le temps de rencontrer les représentants de l'Association des maires de France (AMF) afin d'étayer son jugement sur cette question. Elle a précisé que la réserve demandée sur les trois articles lui permettrait d'approfondir sa réflexion, **M Jean Arthuis, président**, suggérant d'étendre cette réserve à l'ensemble de la mission au vu des questions soulevées.

Elle a précisé que la réduction des effectifs à hauteur de 733 ETPT au sein de la mission, correspondait à l'application de la règle du « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ».

M. Pierre Bernard-Reymond s'est interrogé sur les pays qui exigent d'ores et déjà, une CNI biométrique afin de pouvoir rentrer sur leur territoire.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a estimé que cette question pertinente relevait plutôt de la mission « Immigration ».

M. Bernard Angels a regretté les retards pris par Chorus, déjà soulignés l'année dernière par la commission.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a rappelé que la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ne comportait qu'un programme pilote pour Chorus et que la responsabilité des retards évoqués semblait peser sur Bercy.

M. Bernard Angels s'est étonné que chaque administration renvoie la responsabilité sur d'autres.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que la LOLF ne pouvait pas exister sans un système d'information fiable et adapté.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a reconnu que le processus d'entrée en application de Chorus était lent et a estimé qu'un travail en collaboration avec M. Angels, sur cette question, pouvait être fructueux.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'un contentieux existait entre les photographes professionnels et le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a expliqué que les photographes, se sentaient, en effet, mis en péril par l'installation des nouvelles stations de biométrie dans les mairies. Ils souhaitent que leur soient communiquées les normes nécessaires à la réalisation de ces travaux de photographie biométrique afin de pouvoir les réaliser eux aussi.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur une certaine précipitation dans la mise en œuvre de l'identité biométrique.

M. Jean-Pierre Fourcade a estimé que, plutôt que de confier cette mission aux mairies en leur faisant supporter une charge importante, mieux

vaudrait contribuer simplement à la mise aux normes du matériel des photographes.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, s'est engagée à approfondir sa réflexion afin d'éclairer le jugement de la commission.

A l'issue de ce débat, à l'invitation de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ainsi que sur les articles 56 à 58 rattachés.

Réunie le mercredi 19 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à un nouvel examen du rapport de Mme Michèle André, rapporteure spéciale sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et les articles 56 à 58, précédemment réservés.

M. Jean Arthuis, président, s'est déclaré favorable à l'entrée en vigueur de nouveaux titres sécurisés, mais a précisé que le nouveau dispositif de délivrance de ces titres doit s'accompagner d'une juste compensation financière pour les communes y participant.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a rappelé que la réserve exprimée par la commission sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », s'était essentiellement fondée sur l'insuffisance de la dotation définie à l'article 58 du projet de loi de finances pour 2009 en faveur des communes s'équipant de stations d'enregistrement pour délivrer des titres sécurisés. Elle a indiqué que cette dotation, qui s'élève à 6,34 millions d'euros, résulte d'une estimation, réalisée par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de dix minutes pour délivrer un titre, mais que beaucoup de communes estiment ce temps à près de trente minutes.

Elle a proposé à la commission l'adoption d'un premier amendement portant suppression de l'article 58 et d'un second amendement créant au sein de la mission un nouveau programme, intitulé « Titres sécurisés : concours aux communes », abondé de 12 millions d'euros provenant d'une suppression équivalente de crédits au sein de l'action 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres » du programme « Administration territoriale ». Elle a précisé que cette action comprend 676,8 millions d'euros et que la suppression de crédits proposée ne porte donc que sur 1,8 % des crédits du programme « Administration territoriale ».

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a déclaré qu'une solution moins complexe pour délivrer les nouveaux titres sécurisés aurait d'ailleurs pu consister à placer les stations d'enregistrement dans les sous-préfectures. Elle a précisé que ces 3.750 stations seraient confiées à 2.000 communes d'ici à 2009, avec une compensation de 3.200 euros par station.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que les nouveaux besoins de personnels pour faire fonctionner ces stations pourraient être compensés par l'arrivée dans les mairies de collaborateurs en provenance des sous-préfectures.

M. Pierre Jarlier a rappelé que la dotation définie à l'article 58 du projet de loi de finances pour 2009 provient de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et qu'il s'étonnait de l'absence de logique de ce montage financier.

Il a ajouté que la mise en place des stations d'enregistrement dans les mairies représente un nouveau transfert de charges pour les communes. Il a précisé que cette question avait d'ailleurs été évoquée par le comité des finances locales et que la dotation d'un montant de 3.200 euros est largement insuffisante, l'association des maires de France (AMF) en estimant, pour sa part, le montant nécessaire à près de 12.000 euros.

Il a enfin observé que ces stations d'enregistrement nécessitent l'aménagement de locaux sécurisés, dont toutes les communes ne disposent pas, alors que les sous-préfectures en sont déjà pourvues.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale, a déclaré qu'elle effectuerait, dès le début de l'année 2009 et en lien avec M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial, un suivi de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif de délivrance de titres sécurisés.

Après que la commission eut adopté sans modification les articles 56 et 57 et supprimé l'article 58, elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ainsi modifiés.

Réunie le **jeudi 20 novembre 2008**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé son vote favorable à l'adoption avec modification des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, à l'adoption sans modification de l'article 56** relatif à la création d'un droit de timbre perçu en cas de renouvellement anticipé de la carte nationale d'identité **et de l'article 57** relatif à la création d'un droit de timbre perçu par l'Etat lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule, ainsi qu'à la **suppression de l'article 58** relatif à la création d'une dotation pour les titres sécurisés.