

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

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

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 2008, 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

Rapporteur spécial : M. Henri de RAINCOURT

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. UNE MISSION EN ÉVOLUTION	7
A. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME DÉDIÉ À L'EXPÉRIMENTATION DE CHORUS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	7
B. L'ÉLARGISSEMENT DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » À L'OUTRE-MER	8
C. L'AUGMENTATION SENSIBLE (+ 3 %) DES CRÉDITS DE PAIEMENT	9
II. LE PROGRAMME 108 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	11
A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LES MISSIONS DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES	11
B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS)	12
C. UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (+ 10,3 %) ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 5,7 %)	14
D. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES, MESURÉES PAR DES INDICATEURS PERTINENTS	15
III. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »	19
A. LE CONTEXTE DE LA CRÉATION DE CE NOUVEAU PROGRAMME	19
B. UN PROGRAMME « MIROIR » DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	20
C. LA DÉCISION DU COMITÉ D'ORIENTATION STRATÉGIQUE (COS) DE REPORTER L'EXPÉRIMENTATION DE CHORUS AU DÉBUT DE L'ANNÉE 2009	20
IV. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	23
A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS	23
B. UN REcul DE 33,7 % POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 4,6 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE AVEC LE CYCLE ÉLECTORAL	23
C. UN CHIFFRAGE À 177,3 MILLIONS D'EUROS DU COÛT DES ÉLECTIONS EN 2008	25

D. 97,1 % DES EFFECTIFS DU PROGRAMME SONT MINISTRES DES CULTES EN ALSACE-MOSELLE.....	27
E. LA DIFFICULTÉ DE MESURER LA PERFORMANCE DE LA VIE POLITIQUE	27
V. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR ».....	31
A. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE PLUS QU'À UNE MISSION	31
B. 57,9 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT CONCENTRÉS SUR DEUX ACTIONS.....	32
C. UNE QUASI STABILITÉ DE L'ENVELOPPE BUDGÉTAIRE	33
D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN COURS D'ADAPTATION.....	35
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	41

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie de **2,656 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit **une hausse de + 3 %** par rapport aux crédits ouverts pour 2007.

- La présente mission connaît **deux innovations majeures** pour 2008 : la création d'un nouveau programme dédié à l'expérimentation du progiciel de gestion intégrée CHORUS au sein de l'administration territoriale et l'extension du programme « Administration territoriale » à l'outre-mer.

- Opérateur du programme « Administration territoriale », **l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)** poursuit sa montée en charge avec un renforcement de ses effectifs (**66 ETPT** au total d'ici à la fin de l'année 2008) et en s'appuyant sur un financement combinant une subvention pour charges de service public (**54,9 millions d'euros**) et une taxe affectée prélevée sur les recettes de timbre fiscal sur les passeports (**47,5 millions d'euros**).

- **Toute « reconfiguration » de la carte des sous-préfectures ne peut être envisagée que dans le respect de la dimension humaine et des besoins des territoires (zones de montagne, zones rurales...).**

- Conformément au souhait exprimé par votre rapporteur spécial en 2006, le projet annuel de performances de la mission s'est enrichi d'**un indicateur permettant de refléter le rôle interministériel joué par les préfets** et portant sur les « *Délais d'instruction des dossiers installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et loi sur l'eau* ».

- **Le choix d'expérimenter CHORUS dans l'univers des préfetures et des sous-préfetures apparaît particulièrement judicieux**, dans la mesure où il permet 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.

- Toutefois, **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 cette expérimentation.**

- Le chiffrage du **coût des élections en 2008 s'établit à 177,3 millions d'euros**, tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement.

- Votre rapporteur spécial déplore que le mode de financement public de l'activité politique contribue aujourd'hui fortement, et cela en dépit même de la « règle du 1 % », à **un gonflement artificiel du nombre de partis et groupements politiques.**

- **Le coût moyen par électeur inscrit** ressort à 4,54 euros pour les élections présidentielles, à 3,72 euros pour les élections législatives, à 3,48 euros pour les élections cantonales, à 2,92 euros pour le référendum de 2005, à 2,84 euros pour les élections municipales et à **0,14 euro pour les élections sénatoriales.**

- Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » contribue au « **soutien** » de **cinq missions** pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Le pilotage de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ne représente ainsi qu'une minorité des crédits de ce programme « Soutien » (45,8 %). **Il s'agit donc, comme l'admet l'intitulé même du programme, de la conduite et du pilotage d'un ministère et non d'une mission.**

I. UNE MISSION EN ÉVOLUTION

A. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME DÉDIÉ À L'EXPÉRIMENTATION DE CHORUS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

A l'occasion du présent projet de loi de finances, la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » s'enrichit d'un programme supplémentaire : **le programme 307 « Administration territoriale : expérimentation CHORUS »**.

Cette innovation correspond au souhait exprimé par votre rapporteur spécial à l'issue de sa mission de contrôle budgétaire sur les dépenses de fonctionnement des préfectures¹. Parmi les recommandations pour encore mieux gérer la dépense et consolider la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dans les préfectures, votre rapporteur spécial préconisait en effet d'« *engager l'expérimentation du progiciel de gestion intégré CHORUS, dont les retombées bénéfiques attendues représenteront, pour les préfectures, le moyen de dépasser les difficultés engendrées par les systèmes d'information encore en partie inadaptés à la gestion en mode LOLF* ».

Le programme « Administration territoriale : expérimentation CHORUS » constitue **la traduction budgétaire** de l'acceptation, par le Comité d'orientation stratégique (COS) du 28 juin 2007, de la candidature du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour expérimenter l'outil de gestion budgétaire et comptable CHORUS au sein de l'administration territoriale.

Représentant 4 % des crédits de paiement de la mission et ayant naturellement **vocation à disparaître** une fois le passage à CHORUS généralisé, ce nouveau programme trouve sa place auprès des trois programmes « historiques » composant la mission :

- le programme 108 « **Administration territoriale** », qui correspond essentiellement aux moyens alloués aux **préfectures et sous-préfectures (62,4 % 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 (13,6 % 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**

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

pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (20 % 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.**

B. L'ÉLARGISSEMENT DU PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » À L'OUTRE-MER

Le programme « Administration territoriale » connaît une extension sensible de son périmètre, dès lors qu'il englobera, à compter du 1^{er} janvier 2008, non seulement les moyens des préfectures et des sous-préfectures, mais aussi ceux des **Hauts-commissariats et des représentations de l'Etat auprès des collectivités d'outre-mer.**

Ce regroupement correspond à **une rationalisation jugée souhaitable par votre rapporteur spécial**, dans la mesure où elle correspond non seulement à la nouvelle organisation gouvernementale et aux attributions dévolues au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, mais aussi à la logique de ce programme. Elle permet, en outre, une meilleure cohérence budgétaire après la prise en compte, en 2005, des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'incidence budgétaire de cette intégration passe par le rattachement au programme « Administration territoriale » de **873 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT)** et de la masse salariale afférente (**49 millions d'euros**). Ces crédits, en provenance du programme 160 « Intégration et valorisation de l'outre-mer » de la mission « Outre-mer », assurent la rémunération des agents en poste dans les Hauts-commissariats et dans les représentations de l'Etat à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Le suivi de l'exécution budgétaire de ces entités administratives s'opère au niveau de **l'action 5 du programme, « Intégration des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer et soutien du réseau des préfectures »**, dans la mesure où ni les Hauts-commissariats ni les représentations de l'Etat outre-mer n'utilisent les outils de gestion (ANAPREF pour la comptabilité analytique, par exemple) et de suivi de la performance (Infopref) développés au sein du réseau des préfectures. Cette action accueille, en outre, les dépenses de fonctionnement à caractère logistique de l'administration territoriale, dans un but de simplification de la gestion courante des dépenses indivises.

C. L'AUGMENTATION SENSIBLE (+ 3 %) DES CRÉDITS DE PAIEMENT

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie de **2,656 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), soit **une hausse de 3 %** par rapport aux crédits ouverts pour 2007.

Si la création du programme « Administration territoriale : expérimentation CHORUS » ne constitue pas en soi une source de charges supplémentaires (en dehors de la création d'une mission de 14 personnes pour suivre spécifiquement ce projet), **l'élargissement du périmètre du programme « Administration territoriale » contribue en revanche mécaniquement à l'accroissement de la masse budgétaire de la mission.**

Par ailleurs, cette mission se révèle **particulièrement sensible au rythme électoral** via le programme « Vie politique, culturelle et associative », l'année 2008 étant marquée par l'organisation d'élections municipales, cantonales et sénatoriales.

Enfin, il convient de noter que **64,5 % des crédits de paiement de la mission sont absorbés par les dépenses de personnels** (titre 2).

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 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 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'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), opérateur du présent programme.

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

- L'action 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 5 « *Intégration des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer et soutien du réseau des préfetures* »¹ 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, de façon transitoire pour 2008.

¹ En loi de finances pour 2007, l'action 5 évoquait uniquement le « Soutien et l'animation du réseau des préfetures ».

Les actions du programme « Administration territoriale »

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme
1 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	204,8	12,2%	329,4	17,4%
2 - Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	639,7	38,1%	813,2	43,0%
3 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	171,0	10,2%	226,8	12,0%
4 - Pilotage territorial des politiques gouvernementales	401,2	23,9%	522,1	27,6%
5 - Intégration des Hauts-Commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer et soutien du réseau des préfetures	262,0	15,6%	0,0	0,0%
Ensemble	1 678,7	100,0%	1 891,5	100,0%

+ 212,8 millions d'euros

- 207,3 millions d'euros
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »)

- 5,5 millions d'euros
Police nationale (mission « Sécurité »)

L'action 2 « *Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres* » représente 38,1 % des moyens du programme.

B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE 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 et 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), les visas (d'ici à la fin de l'année 2007), le système d'immatriculation à vie des

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

véhicules (à partir du 1^{er} septembre 2008) et le permis de conduire (courant 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 deux sources. D'une part, **une subvention pour charges de service public d'un montant de 54,9 millions d'euros** en crédits de paiement permettra de couvrir le solde des dépenses d'acquisition des passeports électroniques (achetés à l'Imprimerie nationale), de mettre en œuvre le déploiement du passeport électronique (études, assistance, marchés informatiques et acquisition des matériels d'enregistrement et de lecture) et d'assurer la charge des personnels qui lui seront partiellement transférés. D'autre part, **une taxe affectée prélevée sur les recettes de timbre fiscal sur les passeports d'un montant de 47,5 millions d'euros** sera destinée à l'achat des passeports personnalisés.

A cet égard, votre rapporteur spécial souligne que cette affectation de recette, prévue à l'article 23 du projet de loi de finances pour 2008, ne doit pas avoir pour objet, même si elle est conforme 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**,

Par ailleurs, l'ANTS se voit ouvert dans le présent projet de loi de finances **une autorisation d'engagement à hauteur de 171,2 millions d'euros**. Cette autorisation d'engagement sera consacrée notamment à l'engagement des marchés nécessaires au déploiement du passeport biométrique (118,2 millions d'euros), dont l'achèvement est prévu au plus tard au 1^{er} juin 2009, ainsi qu'à la convention de production des certificats d'immatriculation des véhicules (39 millions d'euros), le système d'immatriculation à vie des véhicules entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2009.

Pour assurer l'ensemble de ses missions, l'ANTS bénéficiera en 2008 d'**un renforcement de ses effectifs**. Ce renforcement passera par le transfert des équipes « passeport électronique », « passeport biométrique », « carte nationale d'identité » et « visas », jusqu'à présent mis à disposition (14 ETPT), tandis que trois contractuels seront recrutés. En outre, l'ouverture du service de gestion du système d'immatriculation à vie des véhicules (au 1^{er} septembre 2008) impliquera le recrutement par l'ANTS de 93 ETPT supplémentaires, soit 31 ETPT sur les quatre derniers mois de l'année 2008. Ces emplois seront redéployés des préfectures vers l'agence.

Au total, l'ANTS emploiera **66 ETPT** d'ici à la fin de l'année 2008.

C. UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (+ 10,3 %) ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 5,7 %)

Le présent programme comprend **1,771 milliard d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de + 10,3 % par rapport à 2007, et 1,657 milliard d'euros en crédits de paiement, en hausse de + 5,7 % par rapport à 2007.**

Au sein de ce programme, les dépenses de personnel (titre 2) occupent une place prépondérante avec une enveloppe de **1,298 milliard d'euros de crédits de paiement (+ 2,5 % par rapport à 2007)**. Cette masse salariale correspond à un plafond d'emplois fixé à **28.473 ETPT**, contre 30.228 ETPT en 2007 (- 5,8 % par rapport à 2007).

Si ces augmentations de crédits peuvent a priori sembler importantes, elles ne font en réalité que prendre en compte **l'incidence budgétaire** de l'intégration au sein de ce programme des Hauts-commissariats et des représentants de l'Etat outre-mer.

Au-delà, il convient toutefois de souligner l'évolution notable concernant les dépenses d'investissement liées au développement de **l'application GREGOIRE**, dont l'objectif est la refonte l'application actuelle de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (ADGREF)¹. Ces dépenses (3 millions d'euros en 2007, 5 millions d'euros pour 2008) seront ainsi transférées, à compter du 1^{er} janvier 2008, sur le programme 303 « Immigration et asile » relevant du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, à qui la conduite de projet est désormais confiée. Seuls 2 millions d'euros de crédits de paiement, correspondant aux engagements antérieurs portés par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, reste provisionnés sur le présent programme.

Il faut, en outre, relever **deux expérimentations** lancées à compter de l'exercice 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 fusion de l'ensemble des services de l'Etat placés sous l'autorité du préfet** (selon les termes du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004), autour de trois directions générales (DG) opérationnelles (DG Territoires, DG Population, DG Sécurité), d'une DG thématique (DG Relations avec les collectivités territoriales) et d'une DG de soutien (DG Logistique). La DG Logistique, préfigurant un secrétariat général des services de l'Etat dans le département, gèrera une enveloppe de crédits de fonctionnement (1,47 million d'euros) correspondant aux actions interministérielles de mutualisation.

¹ Il s'agit, grâce à l'application GREGOIRE, d'assurer une meilleure fluidité dans le traitement de ces dossiers, l'intégration des technologies biométriques et la constitution d'une base de données statistiques sur l'évolution des flux migratoires. Le déploiement national de ce projet est prévu en 2009.

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'élève à 0,5 million d'euros.

Enfin, étant données les évolutions actuelles (réorganisation du contrôle de légalité dans le sens d'une plus grande spécialisation) et à venir (dématérialisation des titres), une interrogation peut se faire jour sur **le rôle et la pérennité des sous-préfectures**, dont les frais de fonctionnement pèsent sur les crédits du présent programme. A cet égard, un certain nombre de redécoupages d'arrondissements (cas du département de la Sarthe, par exemple) ont, d'ores et déjà, eu lieu afin de mieux étaler la charge de travail entre les différents services préfectoraux au sein d'un même département.

Auditionnée par votre rapporteur spécial, **la responsable du programme, Mme Bernadette Malgorn, a indiqué qu'une réflexion était en cours**, au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur l'adaptation de la présence de l'Etat sur le territoire et l'attractivité du métier de sous-préfet, en lien avec la revue générale des politiques publiques (RGPP).

Dans ce domaine, **votre rapporteur spécial estime que toute « reconfiguration » de la carte des sous-préfectures ne peut être envisagée que dans le respect de la dimension humaine et des besoins des territoires (zones de montagne, zones rurales...).**

D. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES, MESURÉES PAR DES INDICATEURS PERTINENTS

Quatorze indicateurs illustrent les six objectifs stratégiques définis dans le projet annuel de performances du programme « Administration territoriale ». A l'exception de l'indicateur consacré au « nombre de préfectures et sous-préfectures certifiées », créé à l'occasion du projet de loi de finances pour 2007, l'ensemble de ces indicateurs figuraient déjà dans l'infocentre territorial des préfectures (INFOPREF).

Sur les six objectifs assignés au présent programme, les performances atteintes témoignent, dans la plupart des cas, de **progrès notables** et de la **volonté de trouver de nouvelles marges de manœuvre en 2008** (en prévision).

A titre d'exemple, l'indicateur relatif à **l'évolution des coûts de téléphonie** par agent traduit une baisse significative de ce poste budgétaire : 359 euros en 2005, 316 euros en 2006 et des prévisions de 316 euros et 312 euros, respectivement, pour 2007 et 2008.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, votre rapporteur spécial avait jugé nécessaire l'enrichissement du projet annuel de performances par **un indicateur permettant de refléter le rôle interministériel essentiel joué par les préfets.**

Votre rapporteur spécial se félicite donc de la création d'un nouvel indicateur dans le projet annuel de performances pour 2008 : l'indicateur 5.1 relatif aux « Délais d'instruction des dossiers installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et loi sur l'eau ». Ainsi que le souligne le projet annuel de performances pour 2008, ces domaines sont en effet *« sensibles, stratégiques parce que s'inscrivant dans la logique de développement durable et interministériels car ils impliquent de nombreux services de l'Etat, sous l'impulsion et la coordination du préfet. C'est bien au préfet qu'il revient de construire le « dire » de l'Etat sur ces sujets, en établissant la synthèse des contraintes réglementaires et des enjeux de protection des populations, des impératifs de préservation des milieux et des projets de développement économique. ».*

Au regard de cet indicateur, le délai d'instruction des dossiers, conditionné par l'organisation de la procédure de traitement retenue par le préfet dans le cadre de son suivi des services déconcentrés concernés, s'établit à 337 jours en 2005, 347 jours en 2006, 340 jours en prévision actualisée pour 2007 et **335 jours en cible pour 2008.**

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 108 « Administration territoriale »**

- Le périmètre du présent programme est modifié par **l'intégration des Hauts-commissariats et des représentations de l'Etat outre-mer**, dont les crédits sont imputés de façon transitoire à l'action 5 « *Intégration des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'outre-mer et soutien du réseau des préfectures* ».

- En conséquence, les crédits de paiement de ce programme enregistrent une hausse substantielle de 5,7 % et s'élèvent à **1,657 milliard d'euros**.

- Opérateur du programme, **l'Agence nationale nationale des titres sécurisés (ANTS)** poursuit sa montée en charge avec un renforcement de ses effectifs (**66 ETPT** au total d'ici à la fin de l'année 2008) et en s'appuyant sur un financement combinant une subvention pour charges de service public (**54,9 millions d'euros**) et une taxe affectée prélevée sur les recettes de timbre fiscal sur les passeports (**47,5 millions d'euros**).

- **Toute « reconfiguration » de la carte des sous-préfectures ne peut être envisagée que dans le respect de la dimension humaine et des besoins des territoires (zones de montagne, zones rurales...).**

- **Les performances** atteintes témoignent, pour la plupart des indicateurs, de **progrès notables** et de la **volonté de trouver de nouvelles marges de manœuvre en 2008** (exemple des coûts de téléphonie).

- Conformément au souhait exprimé par votre rapporteur spécial en 2006, le projet annuel de performances s'est enrichi d'**un indicateur permettant de refléter le rôle interministériel joué par les préfets** et portant sur les « *Délais d'instruction des dossiers installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et loi sur l'eau* ».

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

A. LE CONTEXTE DE LA CRÉATION DE CE NOUVEAU PROGRAMME

Lancé en 2005, le **projet CHORUS** est destiné à commencer remplacer, dès 2008-2009, 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.

L'ampleur du chantier informatique à conduire à bien impose une première phase d'**expérimentation** (paramétrage des outils, tests...), conduite sur un petit nombre d'administrations représentatives, sur la base du volontariat.

De la même manière que les préfetures avaient su se montrer pionnières en matière de globalisation des crédits, devant la mise en œuvre de la LOLF dès 2000, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales s'est porté **candidat** à cette expérimentation. Sa candidature a été retenue par le comité d'orientation stratégique (COS) du 28 juin 2007.

Le programme « Administration territoriale » est apparu **pertinent** pour répondre aux objectifs d'expérimentation, dans la mesure où il couvre un large spectre de dépenses et comporte une part de dépenses exécutées en administration centrale et une autre part en services déconcentrés. **Votre rapporteur spécial confirme le caractère judicieux de ce choix, qui maintiendra par ailleurs les préfetures à la pointe des innovations budgétaires et confirmera le rôle pionnier qu'elles avaient déjà su tenir en anticipant la gestion globalisée des crédits induite par la LOLF.**

Le calendrier de cette expérimentation nécessite une « bascule » des dossiers de gestion (opération, engagement juridique...), des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, à mi-année 2008, des applications actuellement utilisées (ACCORD et NDL) vers l'application cible CHORUS.

Ainsi que le rappelle la présentation stratégique de ce programme, la difficulté identifiée par l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), en charge de la maîtrise d'œuvre du projet CHORUS, réside dans le fait de « basculer » uniquement des dossiers d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement rattachés aux préfetures expérimentant CHORUS. Afin de remédier à ce problème, il a ainsi été décidé d'**isoler les crédits des services déconcentrés retenus pour expérimenter CHORUS sur un nouveau programme** : le programme 307 « Administration territoriale : expérimentations CHORUS ».

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 préfectures et des sous-préfectures 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 5 « *Intégration des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer et soutien du réseau des préfectures* » ne correspond bien évidemment, pour le présent programme, qu'aux activités de soutien logistique des préfectures en phase d'expérimentation.

Ce programme comprend **105,3 millions d'euros** en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement.

Il compte **2.086 ETPT**, pour des dépenses de personnel s'élevant à 89,5 millions d'euros.

C. LA DÉCISION DU COMITÉ D'ORIENTATION STRATÉGIQUE (COS) DE REPORTER L'EXPÉRIEMENTATION DE CHORUS AU DÉBUT DE L'ANNÉE 2009

Réuni **le 30 octobre 2007**, le 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**.

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

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

- **Le choix d'expérimenter CHORUS dans l'univers des préfetures et des sous-préfetures apparaît particulièrement judicieux**, dans la mesure où il permet 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.

- 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 **105,3 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 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 **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 5 « *Vie associative et soutien* ».

Au regard des **échéances électorales pour 2008** (élections municipales, cantonales et sénatoriales), **le présent programme tient donc, comme en 2007, 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 33,7 % POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 4,6 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE AVEC LE CYCLE ÉLECTORAL

Le présent programme enregistre **une baisse de 33,7 % de ses autorisations d'engagement**, qui passent de 545,8 millions d'euros en 2007 à **361,7 millions d'euros pour 2008**.

Ses **crédits de paiement** s'élèvent à **361,7 millions d'euros pour 2008**, contre 379,3 millions d'euros en 2007 (- 4,6 %).

Votre rapporteur spécial estime toutefois difficile de raisonner en termes d'évolution de crédits *stricto sensu*, dès lors que les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2007 concernaient l'organisation de scrutins différents de ceux qui auront lieu en 2008.

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 4,4 millions d'euros et 41 ETPT).

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

Le cycle électoral, engagé en 2007 et se poursuivant en 2008, impacte en effet bien évidemment fortement l'équation budgétaire de ce programme (passation de marchés, engagement préalable de certaines dépenses payables en 2009), comme en atteste la ventilation des crédits de paiement par action.

L'action 2 « *Organisation des élections* » pèse, ainsi, près des deux tiers du programme : **61,7 % des crédits de paiement** avant ventilation (61,4 % après ventilation).

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme
1 - Financement des partis	80,2	22,2%	80,2	22,1%
2 - Organisation des élections	223,0	61,7%	223,2	61,4%
3 - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	4,5	1,1%	4,5	1,2%
4 - Cultes	53,7	14,9%	53,7	14,8%
5 - Vie associative et soutien	0,2	0,1%	1,9	0,5%
Ensemble	361,6	100,0%	363,5	100,0%

+ 1,8 million d'euros

- 1,8 million d'euros
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »)

- 0,001 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 conduisent à une nouvelle répartition de l'aide publique en 2008, **le montant théorique avant modulation liée à la parité étant rétabli dans le présent projet de loi de finances, soit une augmentation des crédits de paiement de 7 millions d'euros.**

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 CHIFFRAGE À 177,3 MILLIONS D'EUROS DU COÛT DES ÉLECTIONS EN 2008

L'action 2 « *Organisation des élections* » retrace les dépenses de fonctionnement et d'intervention induites par **l'organisation des élections municipales, cantonales et sénatoriales** qui se tiendront en 2008, ainsi que des élections partielles éventuelles.

En fonctionnement, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élève à **177,3 millions d'euros.**

Ce chiffrage s'appuie sur **les hypothèses** suivantes :

- coûts des élections municipales en 2001 et des élections cantonales en 2004 ;

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.**

- report de charges sur 2009 dû à l'étalement des paiements et des remboursements ;

- hausse des dépenses postales en 2007¹.

Au total, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement sont répartis comme suit entre les différents types de scrutin :

Elections 2008 - Crédits de paiement

(en millions d'euros)

2008	Législatives	Municipales	Cantonales	Sénatoriales	Partielles	Dépenses communes	Total
Remboursement forfaitaire des candidats	40	57	12,5		1		110,5
Remboursement de la propagande		18	10,8	0,4	1,1		30,3
Fonctionnement des commissions de propagande		2,7	0,9		0,2		3,8
Affranchissement		19	6,6		0,2		25,8
Matériel électoral		0,8	0,27	0,015		4,6	5,7
Frais de transport des électeurs sénatoriaux				0,8			0,8
Frais postaux et transmission des résultats				0,005			0,005
Total	40	97,5	31,1	1,2	2,5	4,6	176,9

Source : projet annuel de performances pour 2008

Par ailleurs, **19,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont prévus au titre des dépenses d'intervention (titre 6) de l'action 5 et seront consacrés à des transferts aux communes et aux établissements de coopération intercommunale. La ventilation de cette enveloppe s'établit comme suit :

- **12 millions d'euros** transférés aux communes pour l'organisation des élections municipales et pour la tenue des bureaux de vote (frais d'assemblée électorale) ;

- **6,5 millions d'euros** transférés aux communes pour ces mêmes frais dans le cadre des élections cantonales ;

- **1 million d'euros** pour subventionner l'achat d'urnes et de machines à voter.

A l'occasion de cette analyse des coûts de la séquence électorale en 2008, votre rapporteur spécial souhaite, comme en 2006, regretter que le mode de financement public de l'activité politique contribue aujourd'hui fortement, et cela en dépit même de la « règle du 1 % » précédemment mentionnée, à **un gonflement artificiel du nombre de partis et groupements politiques**. Une telle évolution ne constitue pas un facteur de clarification du « jeu politique » et peut induire un manque de lisibilité des élections à venir.

¹ Cette hausse résulte de l'ouverture à la concurrence de l'envoi des courriers de plus de 50 grammes, en application de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

D. 97,1 % DES EFFECTIFS DU PROGRAMME SONT MINISTRES DES CULTES EN ALSACE-MOSELLE

Le programme est doté de **1.434 ETPT, soit une diminution de 51 ETPT** par rapport à 2007. Cette diminution s'explique principalement par un changement de périmètre se traduisant par le transfert de 33 ETPT vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Dans un souci de bonne gestion et de rationalisation des programmes, il a en effet été décidé de rassembler sur ce dernier programme l'ensemble des effectifs de l'administration centrale auparavant imputés sur l'action 5 « *Vie associative et soutien* ».

Les effectifs sont répartis en deux actions seulement. En effet, l'action 1 « *Financement des partis* », l'action 2 « *Organisation des élections* » et l'action 5 « *Vie associative et soutien* » s'appuient sur des personnels d'administration centrale regroupés dans le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Par ailleurs, comme cela a été évoqué précédemment, **la CNCCFP utilise 41 ETPT (- 2 ETPT par rapport à 2007).**

L'essentiel des ETPT du présent programme (97,1 %) est concentré sur **l'action 4 « Cultes » : 1.393 ETPT, soit un recul de 16 ETPT par rapport à 2007¹.** Cette action regroupe les ministres des cultes exerçant dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

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

Dans un souci de plus grande clarté du projet annuel de performances, **l'indicateur relatif au délai d'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique aux partis politiques a été supprimé.** Votre rapporteur spécial s'était d'ailleurs interrogé, en 2006, sur la pertinence d'un tel critère pour évaluer le présent programme.

En revanche, un indicateur plus intéressant permet d'appréhender la capacité à organiser les élections au meilleur coût (objectif 1) : le « *coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales* » (indicateur 1.1). **Alors qu'en 2006 votre rapporteur spécial s'était étonné que le coût des élections sénatoriales ne fasse pas l'objet d'un suivi par cet indicateur au même titre que tous les autres scrutins, il ne peut que se**

¹ Cette évaluation est, toutefois, sujette à caution dans la mesure où les ministres du culte ne sont pas soumis au droit commun s'agissant de la date de cessation d'activité. En effet, il n'existe pas d'âge officiel de départ à la retraite pour les ministres du culte, bien que le droit canonique catholique ait posé le principe d'un départ à l'âge de 75 ans. Cet aléa rend donc quelque peu difficile d'établir des prévisions fiables pour les hypothèses de sortie concernant les effectifs de cette action.

réjouir cette année de voir apparaître ce sous-indicateur dans le projet annuel de performances pour 2008.

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 : 4,54 euros** (prévision actualisée pour 2007) ;
- 2) **Législatives : 3,72 euros** (prévision actualisée pour 2007) ;
- 3) **Cantonales : 3,48 euros** (prévision pour 2008) ;
- 4) **Référendum : 2,92 euros** (réalisation en 2005) ;
- 5) **Municipales : 2,84 euros** (prévision pour 2008) ;
- 6) **Sénatoriales : 0,14 euro** (prévision pour 2008).

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 de 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.**

En ce qui concerne la mesure de la performance de l'action 5 « *Vie associative et soutien* », **le taux des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations traitées en moins de six mois enregistre une progression très significative**. De 50 % en 2005, il est en effet passé à 57 % en 2006 avec une prévision actualisée à 70 % pour 2007 et une cible de 80 % pour 2008.

Enfin, l'absence d'objectifs et d'indicateurs pour l'action 4 « *Cultes* » n'appelle aucune observation particulière.

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

- Le présent programme enregistre **un recul de ses autorisations d'engagement**, qui passent de 545,8 millions d'euros en 2007 à **361,7 millions d'euros pour 2008** (- 33,7 %), et de ses **crédits de paiement**, qui s'élèvent à **361,7 millions d'euros pour 2008** alors qu'ils représentaient 379,3 millions d'euros en 2007 (- 4,6 %).

- Cette évolution à la baisse tient au **calendrier électoral** (organisation des élections présidentielle et législatives en 2007, organisation des élections municipales, cantonales et sénatoriales en 2008).

- Le chiffrage du **coût des élections en 2008 s'établit à 177,3 millions d'euros**, tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement.

- Votre rapporteur spécial déplore que le mode de financement public de l'activité politique contribue aujourd'hui fortement, et cela en dépit même de la « règle du 1 % », à **un gonflement artificiel du nombre de partis et groupements politiques**.

- **Le coût moyen par électeur inscrit** ressort à 4,54 euros pour les élections présidentielles, à 3,72 euros pour les élections législatives, à 3,48 euros pour les élections cantonales, à 2,92 euros pour le référendum de 2005, à 2,84 euros pour les élections municipales et à **0,14 euro pour les élections sénatoriales**.

- **Le taux des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations traitées en moins de six mois enregistre une progression très satisfaisante** avec une prévision actualisée de 70 % pour 2007.

- **L'essentiel des ETPT du présent programme (1.393 ETPT, soit 97,1 %) est concentré sur l'action 4 « Cultes »** qui regroupe **les ministres des cultes** exerçant dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

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 » intégralement 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 ou copilotée par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

45,8 % des crédits ventilés du présent programme sont répartis à l'intérieur de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », tandis que **54,2 % concourent 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 », 47,6 % 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.

Tout en étant conscient de la difficulté de la tâche, **vo**tre rapporteur spécial renouvelle donc son souhait, déjà exprimé en 2006 et 2007, que le présent programme « colle » mieux, dans les prochaines années, à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » à laquelle il est rattaché qu'à un ministère dont le périmètre de compétence évolue dans le temps.

B. 57,9 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT CONCENTRÉS SUR DEUX ACTIONS

Avant ventilation, 57,9 % des crédits du programme sont concentrés sur deux des six actions : l'action 3 « *Système d'information et de communication* », l'action 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 2008	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme
1 - Etat major	32,0	6,0%	34,6	74,6%
2 - Expertise, audit, prévision, études	17,0	3,2%	11,8	25,4%
3 - Système d'information et de communication	144,0	26,9%	0,0	0,0%
4 - Pilotage des ressources humaines (libellé modifié)	165,9	31,0%	0,0	0,0%
5 - Affaires financières et immobilières	94,3	17,5%	0,0	0,0%
6 - Conseil juridique et traitement du contentieux	82,4	15,4%	0,0	0,0%
7 - Libertés publiques (supprimée)				
Ensemble	535,6	100,0%	46,4	100,0%

- 489,3 millions d'euros *

* **Crédits ventilés vers :**

- Administration territoriale (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 207,3 millions d'euros ;

- Administration territoriale : expérimentations CHORUS (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 15,2 millions d'euros ;

- Vie politique, culturelle et associative (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 1,8 million d'euros ;

- Concours spécifiques et administration (Mission « Relations avec les collectivités territoriales ») : 8,7 millions d'euros ;

- Intervention des services opérationnels (Mission « Sécurité civile ») : 3,4 millions d'euros ;

- Coordination des moyens de secours (Mission « Sécurité civile ») : 0,03 million d'euros ;

- Conditions de vie outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 15,5 millions d'euros ;

- **Police nationale (Mission « Sécurité ») : 233,1 millions d'euros.**

Au regard de l'architecture du présent programme, il convient de relever que, dans un souci de bonne gestion et de rationalisation des programmes, **l'action 7 « Libertés publiques » a été supprimée**, ses moyens étant regroupés avec les crédits de l'action 4 « *Pilotage des ressources humaines* » pour ceux concernant les dépenses de personnel (titre 2) et l'action 5 « *Affaires financières et immobilières* » pour les autres.

C. UNE QUASI STABILITÉ DE L'ENVELOPPE BUDGÉTAIRE

Le présent programme comporte, hors fonds de concours¹, **539,8 millions d'euros en autorisations d'engagement**, contre 545,8 millions d'euros en 2007.

Les crédits de paiement du présent programme se montent à **532,5 millions d'euros**, contre 529,1 millions d'euros en 2007.

Cette **quasi stabilité de l'enveloppe budgétaire** se décline tant en dépenses de fonctionnement (253,7 millions d'euros contre 253,9 millions d'euros en 2007) qu'en dépenses d'investissement (33,4 millions d'euros contre 38,7 millions d'euros en 2007).

Seules **les dépenses de personnel** (titre 2) enregistrent une hausse sensible (+ 4 %), en passant de 235,7 millions d'euros à 245,1 millions d'euros. Cette masse salariale correspond à un plafond d'emplois fixé à 3.734 ETPT, en hausse de 134 ETPT.

Cette évolution s'explique essentiellement par une modification du périmètre de **l'action 4 « Pilotage des ressources humaines »**. **Cette action se voit 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 ». Au total, 256 ETPT, représentant une masse salariale de 12,9 millions d'euros, viennent ainsi s'ajouter au plafond d'emplois du programme.

La dotation de l'action 6 « *Conseil juridique et traitement du contentieux* » est principalement consacrée aux **frais de contentieux et aux réparations civiles**² : **75,2 millions d'euros** (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) sur 82,3 millions d'euros. Ainsi que votre rapporteur spécial l'avait souligné, pour s'en féliciter, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, la traditionnelle sous-évaluation de ce

¹ Les fonds de concours de ce programme sont estimés pour 2008, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, à 3,1 millions d'euros (dont 1,6 million d'euros au titre de l'action « *Pilotage des ressources humaines* »).

² 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.

poste ne semble plus avoir cours. Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est en effet parvenu à une meilleure maîtrise de ces frais de contentieux grâce un plan de mobilisation des acteurs de la dépense¹.

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 contentieux en indemnisation (151 requêtes étaient en cours devant les juridictions administratives à la date du 29 novembre 2007, pour un montant total de **51,1 millions d'euros de demandes indemnitaires**), tant en ce qui concerne les recours au fond que les référés-provision.

Dans sa décision n° 232888 du 5 janvier 2005, dite « commune de Versailles », le Conseil d'Etat a déclaré le décret 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 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.**

D'ores et déjà, le montant des condamnations prononcées par les juridictions administratives à ce jour s'élève à **6,8 millions d'euros.**

L'impact financier de ce contentieux est estimé, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, dans une fourchette comprise **entre 185 millions d'euros et 451,5 millions d'euros.** Cette estimation varie en fonction des hypothèses retenues concernant le nombre d'ETPT nécessaires au recueil et à la remise des titres.

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.

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

Votre rapporteur spécial 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 2008 afin de couvrir ce risque juridique.

¹ 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.

D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN COURS D'ADAPTATION

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 projet annuel de performances, ainsi que les indicateurs qui y sont rattachés, s'affinent pour prendre en compte ces particularismes.

Dans cette perspective, **un effort de simplification et de clarification a été réalisé**, à l'occasion du projet de loi de finances pour 2008, en termes d'objectifs et d'indicateurs. Ainsi, le nombre d'objectifs a été réduit, passant de cinq à quatre.

Cette réduction résulte de **la disparition de deux objectifs jugés non pertinents** : « *Assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle* » et « *Améliorer la défense juridique de l'Etat* »¹. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, votre rapporteur spécial s'était d'ailleurs interrogé sur l'utilité de l'indicateur associé au premier de ces deux objectifs (le pourcentage des travaux de l'Inspection générale de l'administration (IGA) n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de six mois).

Toutefois, **même si les activités d'expertise, d'audit et de contrôle sont par nature difficilement évaluables, votre rapporteur spécial estime souhaitable qu'elles puissent être suivies**, du point de vue de leurs performances, dans les prochains projets annuels de performances et rapports annuels de performances².

Parallèlement, un objectif relatif au rôle stratégique du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour définir et adapter le cadre institutionnel et juridique de l'outre-mer a été intégré au titre du nouveau périmètre du programme : « **Optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer** » (objectif 1).

Ces différentes évolutions ont naturellement **des répercussions sur le nombre d'indicateurs de performances**, qui passe de neuf à sept.

A cet égard, il convient de relever que l'indicateur rattaché à l'objectif 1 « *Optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne*

¹ L'objectif « *Améliorer la défense juridique de l'Etat* », auquel était associé l'indicateur « *Taux de règlements amiable* » n'a pu être maintenu en l'absence de données pertinentes.

² Dans la réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial au responsable du programme, il a d'ailleurs été précisé qu'une réflexion sur un indicateur transversal relatif aux corps d'inspection était souhaitée par l'IGA, mais que, dans l'attente, il n'avait pas été jugé pertinent de maintenir l'objectif et l'indicateur afférent.

l'outre-mer » permet également 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 ». Alors que ce taux s'établissait à 69 % en 2006, il devrait atteindre 75 % en 2007 (prévision actualisée), avec une cible de 85 % pour 2008.

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

- Le présent programme contribue au « soutien » de cinq missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Le pilotage de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ne représente qu'une minorité des crédits de ce programme « Soutien » (45,8 %). **Il s'agit donc, comme l'admet l'intitulé même du programme, de la conduite et du pilotage d'un ministère, non d'une mission.**

- **Il conviendrait, pour les prochains exercices budgétaires, que le programme « colle » plus à la mission à laquelle il appartient qu'à un ministère dont le périmètre évolue.**

- **Les crédits de paiement se montent à 532,5 millions d'euros, soit une quasi stabilité de l'enveloppe budgétaire (529,1 millions d'euros en 2007).**

- Le présent programme connaît pour 2008 une modification de son périmètre en accueillant 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 ». Au total, **256 ETPT**, représentant une masse salariale de **12,9 millions d'euros**, viennent ainsi s'ajouter au plafond d'emplois du programme.

- Votre rapporteur spécial se félicite de la maîtrise des **crédits de contentieux**, auparavant traditionnellement sous-évalués, et pour lesquels une enveloppe de **75,2 millions d'euros** est ouverte pour 2008.

- Le volet performance du présent programme a été recentré, ce qui va dans le sens d'**une meilleure visibilité et d'une plus grande lisibilité des résultats.**

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

LES 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 **27.000 euros** les crédits de l'action n° 4 « *Cultes* » du programme « Vie politique, culturelle et associative » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de **6,3 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre des ouvertures de crédits, prévues en première délibération, au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ».

En outre, en **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de **11 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des ouvertures de crédits prévues en seconde délibération.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- 4,2 millions d'euros sur le programme « Administration territoriale » ;

- 0,2 million d'euros sur le programme « Administration territoriale : expérimentation Chorus » ;

- 3,3 millions d'euros sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » ;

- 3,3 millions d'euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

PROPOSITION : VOTRE COMMISSION DES FINANCES VOUS PROPOSE DE CONFIRMER L'ADOPTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AINSI MODIFIÉS

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 6 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », regroupant quatre programmes, bénéficiait d'une hausse de 3 % de ses crédits par rapport à ceux ouverts pour 2007. Il a ajouté qu'elle se caractérisait par deux innovations majeures pour 2008 : d'une part, elle s'enrichissait d'un nouveau programme « Administration territoriale : expérimentations CHORUS », dédié à l'expérimentation du progiciel de gestion intégrée CHORUS, d'autre part, le programme « Administration territoriale » s'étendait désormais à l'outre-mer, en intégrant les Hauts commissariats et les représentations de l'Etat outre-mer. Il a souligné que ce regroupement correspondait sans doute à une rationalisation souhaitable, en harmonie avec la nouvelle organisation gouvernementale et les attributions élargies du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, mais aussi à la logique même de ce programme.

Il a relevé que cette intégration induisait le rattachement au programme « Administration territoriale » de 873 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) et de la masse salariale qui l'accompagnait (49 millions d'euros). Ces crédits, en provenance du programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » de la mission « Outre-mer », assuraient la rémunération des agents en poste dans les Hauts commissariats et dans les représentations de l'Etat à Mayotte, en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises. En conséquence, les crédits de paiement du programme « Administration territoriale » enregistraient une hausse substantielle de 5,7 % et s'élevaient à 1,657 milliard d'euros.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a relevé, parmi les événements marquants de ce programme en 2008, le rôle grandissant de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Il a souligné que cette agence, en charge du passeport électronique, du passeport biométrique, de la carte nationale d'identité, du système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) et du permis de conduire, poursuivait sa montée en charge. Elle enregistrait un net renforcement de ses effectifs, avec 66 ETPT au total d'ici à la fin de l'année 2008, et elle s'appuyait, par ailleurs, sur un financement combinant une subvention pour charges de service public (de 54,9 millions d'euros) et une taxe affectée prélevée sur les recettes de timbre fiscal sur les passeports (de 47,5 millions d'euros).

Dans un contexte de modernisation de l'administration territoriale, de réorganisation du contrôle de légalité et de dématérialisation des titres, il s'est interrogé sur le rôle et la pérennité des sous-préfectures, dont les frais de fonctionnement pesaient sur les crédits de ce programme. Il a souligné, notamment, qu'un certain nombre de redécoupages d'arrondissements avaient, d'ores et déjà, eu lieu, afin de mieux étaler la charge de travail entre les différents services préfectoraux au sein d'un même département, et que d'autres pourraient suivre. Il a relevé, par ailleurs, qu'il ressortait de l'audition du responsable de programme, qu'une réflexion était en cours sur cette question au sein du ministère. Il a rappelé que toute « reconfiguration » de la carte des sous-préfectures devrait être envisagée dans le respect de la dimension humaine et des besoins des territoires.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a indiqué que le programme « Administration territoriale : expérimentations CHORUS » concernait deux régions - la Haute-Normandie et les Pays-de-la-Loire - et comprenait 105,3 millions d'euros en crédits de paiement. Il s'est félicité du choix d'expérimenter CHORUS dans l'univers des préfetures et des sous-préfectures, ce qui confirme le rôle pionnier de ces services en matière d'innovation budgétaire tout en testant le projet à l'échelle d'une administration centrale et de ses services déconcentrés. Il a noté, toutefois, que le Comité d'orientation stratégique, réuni le 30 octobre 2007, avait pris la décision de reporter au début de l'année 2009 le démarrage de l'expérimentation.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a observé que le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistrait un recul de ses autorisations d'engagement, qui passaient à 361,7 millions d'euros pour 2008 (soit une baisse de 33,7 %), et de ses crédits de paiement, qui s'élevaient à 361,7 millions d'euros pour 2008 (soit une réduction de 4,6 %).

Il a précisé que cette évolution à la baisse tenait essentiellement au calendrier électoral. Le chiffrage du coût des élections en 2008 s'établissait à 177,3 millions d'euros et il a déploré à nouveau que le mode de financement public de l'activité politique contribue fortement, en dépit même de la règle imposant aux groupements et partis politiques d'atteindre 1 % des suffrages dans au moins 50 départements pour pouvoir bénéficier du financement public, à un gonflement artificiel du nombre des formations politiques.

Au total, le coût moyen par électeur inscrit ressort à 4,54 euros pour les élections présidentielles, à 3,72 euros pour les élections législatives, à 3,48 euros pour les élections cantonales, à 2,92 euros pour le référendum de 2005, à 2,84 euros pour les élections municipales et à 0,14 euro pour les élections sénatoriales.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a déclaré que le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » s'appuyait sur une enveloppe budgétaire, quasi stable de 2007 à 2008 (532,5 millions d'euros en crédits de paiement).

Il a observé que ce programme contribuait au « soutien » de cinq missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

En 2008, ce programme connaissait une modification de son périmètre en accueillant 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 ».

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur le caractère définitif de la décision de mettre en œuvre le SIV, rappelant que certains départements s'accoutumaient mal de la disparition de la référence départementale dans ce nouveau système.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a indiqué qu'il n'était pas dans l'intention du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de revenir sur cette décision. Il a souligné que ce système permettrait à la fois d'accroître la sécurité juridique des immatriculations, en assurant un suivi du véhicule tout au long de sa « vie », et de réaliser des économies substantielles. Il a ajouté que cette modernisation en cours induirait nécessairement des modifications dans l'organisation du travail et des missions des préfetures.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur les retombées financières, pour les collectivités territoriales de l'instauration d'un « impôt écologique » sur le modèle de la vignette automobile.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a estimé que ces retombées seraient nulles, mais que les recettes fiscales ainsi enregistrées pourraient en revanche financer la prime à la casse pour les vieux véhicules, telle qu'annoncée récemment.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que chaque mutation de la carte grise d'un véhicule donnait droit à la perception d'un impôt au profit des régions.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a observé que cette recette serait désormais « perdue » pour les régions et que, d'ailleurs, certaines d'entre elles, par anticipation, avaient d'ores et déjà envisagé une hausse de la part régionale de la taxe intérieure pour les produits pétroliers (TIPP) lors de l'élaboration de leur budget primitif pour 2008.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé qu'en contrepartie de la suppression de la vignette dans la Marne, les recettes liées aux cartes grises dans la région Champagne Ardenne avaient, elles, considérablement cru.

M. Bernard Angels s'est interrogé sur la date d'entrée en application du SIV.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a rappelé que ce système serait mis en œuvre à partir du 1er janvier 2009.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est interrogé sur la possibilité d'isoler le budget des sous préfectures au sein du programme « Administration territoriale ». Il a, par ailleurs, estimé que tant la dématérialisation de certaines procédures que le transfert de certaines tâches aux communes conduiraient à un allègement du plan de charge des services des sous préfectures, et qu'il serait souhaitable de pouvoir disposer d'une vision la plus claire possible de ces allègements.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits des préfectures et des sous préfectures étaient globalisés dans le programme « Administration territoriale », mais qu'il interrogerait le ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales afin d'obtenir des chiffres concernant uniquement le budget des sous préfectures.

Il a souligné que, lors de ses visites en préfecture comme au sein des services centraux du ministère, il avait pu constater la qualité du suivi opéré grâce à une batterie de tableaux de bord très complète.

Il a ajouté que, s'agissant des sous préfectures, une réflexion s'était engagée depuis 2005, et que, très probablement, certains postes de sous préfets devraient être rendus à l'administration centrale. Il a souligné qu'il convenait désormais de réfléchir à une reconfiguration de la représentation de l'Etat sur le territoire. Citant l'exemple de certains départements, il a estimé que, parfois, un fonctionnaire pouvait tout aussi bien remplir la mission d'un sous préfet.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir si la méthode de concertation retenue pour cette réflexion sur les sous préfectures s'inspirerait de la méthode actuellement utilisée pour réformer la carte judiciaire.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a remarqué qu'en la matière, il conviendrait de favoriser, le plus en amont possible, la concertation.

M. Jean Arthuis, président, a souligné l'importance d'une approche pédagogique sur ces questions, afin de présenter les avantages et les inconvénients résultant de ces réformes.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, s'est, lui aussi, prononcé en faveur de la plus grande pédagogie possible et de la réalisation d'un « bilan coûts/avantages » avant toute prise de décision.

M. Philippe Dallier a rappelé que, depuis plusieurs années, l'Etat mettait à contribution les communes dans le cadre de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports. Etant donné une récente condamnation de l'Etat à payer et à rembourser à une commune les frais destinés à assurer l'accueil du public et à permettre la délivrance des titres, il s'est inquiété des dispositions prises pour prévenir à de nouvelles condamnations de cet ordre.

Il s'est, par ailleurs, interrogé sur l'évolution des indicateurs relatifs à la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a indiqué qu'une ligne spécifique était dédiée, au sein de cette mission, aux conséquences financières d'éventuelles condamnations juridiques de l'Etat. Il a, toutefois, rappelé que ce poste budgétaire, traditionnellement surconsommé jusqu'en 2005, était désormais mieux maîtrisé et qu'il convenait donc d'éviter de trop le solliciter.

Il a, par ailleurs, observé que les indicateurs de performance relatifs à la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports ne présentaient pas un caractère suffisamment fin pour isoler les performances sur chacun des titres.

M. Philippe Dallier a regretté qu'aucun indicateur de performance ne porte sur la délivrance des cartes nationales d'identité et a suggéré d'en créer un.

M. Joël Bourdin s'est interrogé sur le coût du contrôle de légalité et le niveau de performance dans ce domaine.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a indiqué que ce coût était difficilement évaluable et que le projet annuel de performances comportait seulement un indicateur rendant compte du taux d'actes télétransmis par les collectivités territoriales aux préfetures.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale