

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, 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, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555**

**Sénat : 110 (2010-2011)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE .....</b>	<b>5</b>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....</b>	<b>7</b>
A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION.....	7
B. LES « MANDATS » DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP) .....	8
C. LES RÉSULTATS PRÉOCCUPANTS DE LA RGPP DANS LES PRÉFECTURES .....	9
D. L'INVESTISSEMENT DANS LA QUALITÉ DES RESSOURCES HUMAINES, FACTEUR CLEF DE RÉUSSITE DANS LE PROCESSUS D'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS.....	10
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE ».....</b>	<b>13</b>
<b>II. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE » .....</b>	<b>15</b>
A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LES MISSIONS DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES .....	15
B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN BAISSSE DE 4,6 %.....	16
C. L’AFFIRMATION DU RÔLE MOTEUR DE L’AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS).....	18
D. UN TABLEAU DE BORD DE LA PERFORMANCE EN VOIE DE STABILISATION.....	20
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTURELLE ET ASSOCIATIVE » .....</b>	<b>23</b>
<b>III. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE ».....</b>	<b>23</b>
A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS .....	23
B. UNE DIMINUTION DE 31,2 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE AVEC L'ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL.....	24
C. UN PROGRAMME AUX EFFECTIFS TRÈS LIMITÉS .....	27
D. LA DIFFICULTÉ DE MESURER LA PERFORMANCE DE LA VIE POLITIQUE .....	28
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » .....</b>	<b>31</b>

<b>IV. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »</b> .....	31
A. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE PLUS QU'À UNE MISSION .....	31
B. 60,7 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME CONCENTRÉS SUR DEUX ACTIONS .....	32
C. LA RELATIVE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE : + 2,9 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	34
D. UNE AUGMENTATION EN TROMPE L'ŒIL DES EFFECTIFS .....	35
E. LES FRAIS DE CONTENTIEUX, FACTEUR DE FRAGILITÉ DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME .....	35
F. LE CONTENTIEUX INDEMNITAIRE DE LA GESTION DES CARTES NATIONALES D'IDENTITÉ ET DES PASSEPORTS PAR LES COMMUNES .....	37
G. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN PROGRÈS .....	39
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

- La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie d'une enveloppe de **2,45 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), **en recul de 5,6 % par rapport à 2010**.

- Elle est **fortement impactée par la révision générale des politiques publiques (RGPP)** qui prévoit notamment : la rationalisation du processus de délivrance des titres d'identité (avec en particulier le passage au passeport biométrique), la création du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), le recentrage du contrôle de légalité et la mutualisation des fonctions support.

- La RGPP s'accompagne de **la suppression de 2 107 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT)**, programmée sur la période 2009-2011, au sein du programme « Administration territoriale ».

- Cette politique vise notamment à dégager **122 millions d'euros d'économies**, dont 104 millions d'euros en dépenses de personnel sur trois ans, au sein du programme « Administration territoriale ».

- **Le pari de la RGPP** dans les préfetures reposait sur l'obtention de gains de productivité grâce à une organisation plus performante des services et à un recours accru aux nouvelles technologies. Or, ce pari paraît en passe d'être perdu.

- **Votre rapporteure spéciale s'inquiète du maintien de la qualité du service public** au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » dans la perspective de la troisième et dernière vague de suppression d'emplois prévue par la RGPP.

- Dans le contexte de changements rapides induits par la RGPP et de mutation des métiers au sein des préfetures et des sous-préfetures, **vous rapporteure spéciale insiste sur l'importance devant être attachée à la gestion des ressources humaines**. Celle-ci doit permettre d'anticiper les évolutions, d'accompagner les agents confrontés à de nouvelles demandes et de leur offrir des perspectives de carrière suffisamment motivantes.

*Au 10 octobre 2010, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses portant sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » étaient parvenues à votre rapporteure spéciale.*



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » comprend trois programmes :

- le programme 307 « **Administration territoriale** », qui correspond essentiellement aux moyens alloués aux **préfectures, aux Hauts-commissariats et aux sous-préfectures, pour la métropole et l'outre-mer** (67,5 % 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** (7,5 % des crédits de paiement de la mission) ;

- le programme 216 « **Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur** », qui a pour objet **les moyens logistiques de plusieurs missions pilotées par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales** (25 % des crédits de paiement de la mission).

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

#### Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2011 (3)	Total 2011 (2) + (3)
	Ouverts en 2010 (1)	Demandés pour 2011 (2)	Variation 2010/2011 (en %) (2) / (1)		
307 - Administration territoriale	1 733,5	1 654,1	-4,6	58,6	1 712,7
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>1 437,2</i>	<i>1 436,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>14,0</i>	<i>1 450,2</i>
232 - Vie politique, culturelle et associative	268,5	184,6	-31,2		184,6
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>35,7</i>	<i>18,2</i>	<i>-49,0</i>		<i>18,2</i>
216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	593,9	611,4	2,9	5,1	616,5
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>318,0</i>	<i>328,8</i>	<i>3,4</i>	<i>1,1</i>	<i>329,9</i>
<b>Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »</b>	<b>2 595,9</b>	<b>2 450,1</b>	<b>-5,6</b>	<b>63,7</b>	<b>2 513,8</b>
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>1 790,9</i>	<i>1 783,2</i>	<i>-0,4</i>	<i>15,0</i>	<i>1 798,2</i>

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2011

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie d'une enveloppe de **2,45 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), en recul de 5,6 % par rapport aux crédits ouverts pour 2010.

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

Enfin, il convient de noter que **72,8 % des crédits de paiement (CP) de la mission sont absorbés par les dépenses de personnels** (titre 2).

### ***B. LES « MANDATS » DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)***

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » est **fortement impactée par la révision générale des politiques publiques (RGPP)** qui renvoie aux objectifs suivants :

- la rationalisation du processus de délivrance des titres, avec la mise en place des **passesports biométriques** et à terme de la carte nationale d'identité électronique (CNIe) ;
- la création d'un **nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)** ;
- la mise en œuvre de la dématérialisation de la procédure de cession de véhicules entre particuliers (*via* internet) ;
- **le recentrage du contrôle de légalité**, par la centralisation de son traitement en préfecture et le développement de sa gestion par voie électronique ;
- la rationalisation et la mutualisation de la fonction « ressources humaines » ;
- **la rationalisation et la mutualisation des autres fonctions support** ;
- l'optimisation et l'intégration de la fonction immobilière ;
- la réorganisation de la gouvernance de la fonction « systèmes d'information et de communication » (SIC) ;
- la rationalisation des infrastructures, de l'exploitation et du support des SIC ;
- **l'implication dans la réforme de l'administration régionale et départementale de l'Etat (REATE)**.

Par ailleurs, en lien avec le programme « Vie politique, culturelle et associative », **l'envoi postal de la propagande électorale** a constitué un sujet de travail 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.



En particulier, la réflexion porte sur la distinction à opérer éventuellement selon la nature du scrutin. **Votre rapporteure spéciale tient toutefois à rappeler la nécessité de garantir une information égale et complète pour tous les électeurs.**

Dans les préfetures, la RGPP concerne **trois dimensions stratégiques** de l'activité de ces services déconcentrés de l'Etat : la délivrance des titres d'identité, le contrôle de légalité et la gestion des fonctions support.

Cette politique s'accompagne notamment de **la suppression de 2 107 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) programmée sur la période 2009-2011** au sein du programme « Administration territoriale ». Elle vise à dégager une économie de **122 millions d'euros**, dont 104 millions d'euros en dépenses de personnel (titre 2) sur trois ans.

### ***C. LES RÉSULTATS PRÉOCCUPANTS DE LA RGPP DANS LES PRÉFECTURES***

Ainsi que votre rapporteure spéciale l'a indiqué dans son rapport d'information « La RGPP dans les préfetures : pour la délivrance des titres, la qualité du service public est-elle en péril ? »<sup>1</sup>, **le pari de la RGPP** dans les préfetures reposait sur l'obtention de gains de productivité grâce à une organisation plus performante des services et à un recours accru aux nouvelles technologies. Or, **ce pari paraît en passe d'être perdu.**

Si le passage au **passport biométrique** a été réalisé au 28 juin 2009 conformément aux engagements européens de la France<sup>2</sup>, il a été marqué par une dégradation conjoncturelle des délais de délivrance de ce titre. Surtout, il n'a, pour l'instant, pas permis de réaliser les économies d'emplois escomptées.

**Le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)** vise à simplifier les démarches des usagers et des professionnels par le développement des télétransmissions. Toutefois, le flux des demandes en préfetures n'a pas été totalement supprimé, notamment dans le cas des véhicules d'occasion. Par ailleurs, la mise en place de ce nouveau dispositif s'est traduite, dans un premier temps, par une détérioration sensible des délais de traitement des dossiers d'immatriculation aux guichets des préfetures.

**La nouvelle stratégie de contrôle de légalité**, recentré sur les actes les plus sensibles et à fort enjeu<sup>3</sup>, comporte pour sa part le risque d'un accroissement de l'insécurité juridique, avec à la clef un coût social élevé. Votre rapporteure spéciale s'interroge sur les conséquences de cette nouvelle stratégie. En effet, les maires ont vu leurs responsabilités s'accroître dans certains domaines, tels que celui de l'instruction des permis de construire par

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 35 (2010-2011).

<sup>2</sup> Règlement européen CE n° 2252 / 2004 du 13 décembre 2004.

<sup>3</sup> L'urbanisme, l'environnement, la commande publique, les actes budgétaires et à caractère financier, ainsi que les contrats des personnels des cabinets.

exemple, et peuvent dès lors se retrouver confrontés à de grandes difficultés si un contrôle suffisant en amont n'est pas opéré.

Enfin, le redimensionnement des **fonctions support** n'a eu jusqu'à présent qu'un impact limité, les mutualisations n'ayant, par exemple, permis d'économiser que 65 ETPT selon un récent rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA)<sup>1</sup>.

Au vu de ces résultats, **votre rapporteure spéciale s'inquiète donc du maintien de la qualité du service public** au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » dans la perspective de la troisième et dernière vague de suppression d'emplois prévue par la RGPP. Elle rappelle que les réductions de personnel ne doivent pas s'opérer au détriment des citoyens ni des élus (notamment dans le cadre du contrôle de légalité et du conseil).

Pour une analyse plus détaillée des conséquences de la RGPP dans les préfetures, votre rapporteure spéciale renvoie à son rapport d'information précité.

#### ***D. L'INVESTISSEMENT DANS LA QUALITÉ DES RESSOURCES HUMAINES, FACTEUR CLEF DE RÉUSSITE DANS LE PROCESSUS D'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS***

Dans un contexte de changements rapides induits par la RGPP et de mutation des métiers au sein des préfetures et des sous-préfetures, **votre rapporteure spéciale souhaite insister sur l'importance devant être attachée à la gestion des ressources humaines**. Celle-ci doit permettre d'anticiper les évolutions, d'accompagner les agents confrontés à de nouvelles demandes et de leur offrir des perspectives de carrière suffisamment motivantes.

Le recours accru aux nouvelles technologies permet assurément de libérer les personnels des préfetures et des sous-préfetures d'un certain nombre de tâches ingrates. Mais le facteur clef de réussite dans la conduite des changements en cours et à venir au sein de cette administration de mission réside néanmoins dans **la qualité des hommes et des femmes** au service de l'intérêt général et des usagers. De cette qualité dépend celle du service rendu.

Votre rapporteure spéciale souligne donc le caractère essentiel d'une gestion qualitative des ressources humaines, reposant sur **une approche individualisée des compétences des agents** et le renforcement des compétences collectives au sein des services.

En 2011, la politique mise en œuvre au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » visera à répondre à quatre **enjeux majeurs** :

---

<sup>1</sup> Inspection générale de l'administration, rapport d'avril 2010.

- l'accompagnement individualisé et collectif du changement de l'administration centrale, avec notamment la généralisation du parcours individualisé de formation (PARIF) qui doit permettre d'accompagner l'évolution professionnelle des personnels de préfecture engagés dans une démarche de mobilité fonctionnelle ;

**- l'accompagnement des chantiers de modernisation du ministère.**

Ainsi, par exemple, le déploiement de la nouvelle application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers (AGDREF II) nécessitera de former près de 5 000 agents. Par ailleurs, une démarche d'identification des processus métiers à fort potentiel d'amélioration est en cours dans les préfectures ;

- le renforcement de la formation des hauts fonctionnaires, dans une démarche de perfectionnement professionnel et de développement des compétences tout au long de la carrière ;

- le développement d'une culture commune à l'ensemble de la filière administrative, la constitution depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 d'un corps unique de personnels administratifs au sein du ministère représentant de ce point de vue un puissant levier de changement.

Pour conduire cette politique, l'action n° 4 « ***Pilotage des ressources humaines*** » du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » pourra s'appuyer en 2011 sur une dotation de **5,6 millions d'euros**.



**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE  
RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 307  
« ADMINISTRATION TERRITORIALE »**

- Le budget du programme « Administration territoriale » comprend 1,68 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **1,65 milliard d'euros** en crédits de paiement (CP), **en baisse** respectivement de 3 % pour les AE et de **4,6 %** pour les CP par rapport à 2010.

- Son plafond d'emploi est fixé à **28 265 ETPT**, soit une diminution de 764 ETPT par rapport à 2010.

- En 2011, l'**Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)** continuera de développer de nouveaux projets parmi lesquels l'application **FAETON**, destinée à remplacer le fichier national du permis de conduire. L'agence devrait également expérimenter une procédure de **dématérialisation des actes d'état civil**, cette innovation pouvant être porteuse de gains de productivité potentiellement très importants pour les communes.

- Après une vaste refonte en 2010, **le volet « performance » du programme « Administration territoriale » tend à se stabiliser** avec dix indicateurs de performance et cinq objectifs.

- **Le délai de délivrance du passeport biométrique** est passé de 12,5 jours en 2009, à **10 jours** en prévision actualisée pour 2010. La cible pour ce délai en 2011 s'établit à 7 jours.



## II. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

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

Le programme 307 « Administration territoriale » recouvre **l'ensemble des missions des préfectures, des sous-préfectures ainsi que des Hauts-commissariats et des représentations de l'Etat à l'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 (PASE).

- L'action n° 1 « *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* » correspond aux activités de sécurité publique et civile exercées par les préfectures et les sous-préfectures. 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 préfectures est désormais combiné avec celui de 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...). Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 a désormais confié au préfet de région la responsabilité de l'exécution des politiques nationales et communautaires, sauf exception.

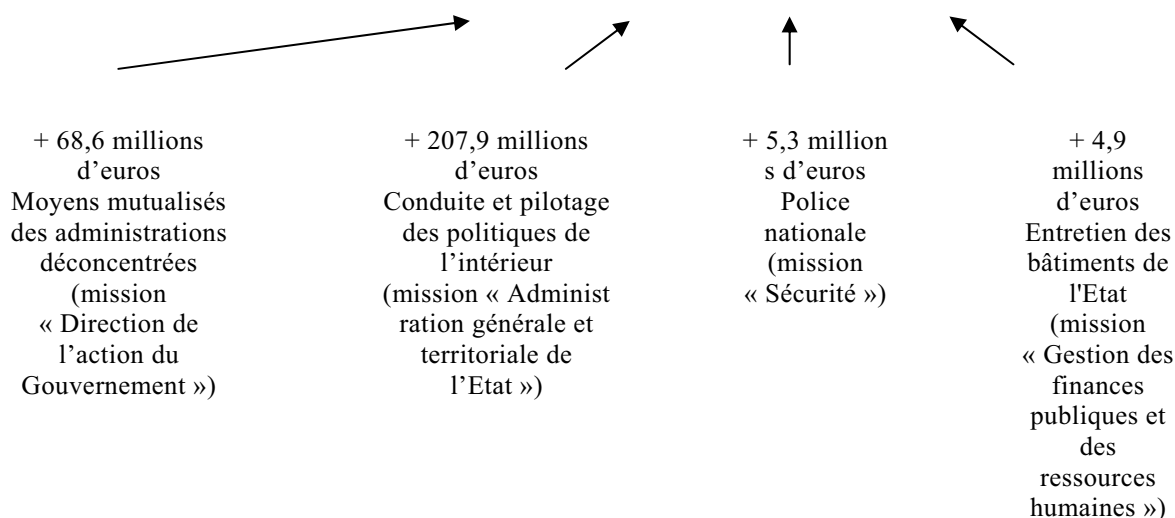
- L'action n° 5 « *Animation du réseau, soutien au service des préfectures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer* » concerne les activités de soutien logistique des préfectures et les activités de soutien de la sous-direction de l'administration territoriale (SDAT).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

### Les crédits du programme « Administration territoriale » par action

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme
1 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	252,7	14,8%	368,4	18,4%
2 - Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	666,9	38,9%	806,9	40,4%
3 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	188,5	11,0%	230,4	11,5%
4 - Pilotage territorial des politiques gouvernementales	491,6	28,7%	593,7	29,7%
5 - Animation du réseau, soutien au service des préfetures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer	113,0	6,6%	0,0	0,0%
Ensemble	1 712,7	100,0%	1 999,4	100,0%

+ 286,7 millions d'euros



Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2011

L'action n° 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres » représente 40,4 % des moyens du programme.

#### **B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN BAISSÉ DE 4,6 %**

Hors fonds de concours, le présent programme comprend **1,68 milliard d'euros en AE et 1,65 milliard d'euros en CP, en baisse**



**respectivement de 3 % pour les AE et de 4,6 % pour les CP par rapport à 2010.**

Au sein de ce programme, les dépenses de personnel (titre 2) occupent une place prépondérante avec une enveloppe de **1,43 milliard d'euros de CP**, soit un montant identique à celui de 2010.

Cette stabilisation de la masse salariale s'explique essentiellement par la réduction des effectifs prescrite par la RGPP : le plafond d'emploi est fixé à **28 265 ETPT**, contre 29 029 ETPT en 2010, soit une diminution de 764 ETPT.

**Les dépenses de fonctionnement (titre 3) enregistrent une baisse de 34,8 %** et s'appuient désormais sur une enveloppe de 163,3 millions d'euros. Cette forte diminution (87,2 millions d'euros) trouve notamment son origine dans le transfert de 68,6 millions d'euros vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » (nouvellement créé) de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Toutefois, la répartition des crédits après ventilation permet de rétablir ces moyens au sein du programme (*Cf. tableau supra*).

**Le transfert de moyens vers le programme 333** correspond, d'une part, aux dotations de fonctionnement associées aux effectifs transférés dans les directions départementales interministérielles (DDI)<sup>1</sup> et, d'autre part, aux crédits immobiliers dits « charges de l'occupant » (loyers, travaux d'aménagement et d'entretien immobilier, loyers budgétaires et fluides).

La contraction des crédits de fonctionnement du programme « Administration territoriale » traduit également la contribution de celui-ci à l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement fixé par le Gouvernement. A périmètre constant, c'est-à-dire après « neutralisation » de l'effet du transfert de crédits vers le programme 333, la baisse des dépenses de fonctionnement du présent programme s'élève encore à **18,6 millions d'euros, soit 10,2 %**. Les économies réalisées sur le fonctionnement courant des préfetures et des sous-préfetures porteront sur des postes tels que la téléphonie ou l'entretien par exemple.

Parallèlement, **les dépenses d'investissement progressent de 19,5 %** pour atteindre 54,6 millions d'euros. Celles-ci relèvent à 78,6 % 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* ».

Cette action comprend l'intégralité des crédits affectés au programme national d'équipement (PNE) finançant les opérations immobilières de l'« Etat propriétaire ». A lui seul, le PNE représentera **42,5 millions d'euros d'AE** et

---

<sup>1</sup> Environ un millier d'agents du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ont été transférés dans les DDI.

de CP en 2011. Il doit permettre la restructuration, la construction et la mise aux normes du parc immobilier préfectoral.

Suite à la consultation référendaire de la population le 29 mars 2009, Mayotte deviendra en 2011 un département d'outre-mer de la République française régi par l'article 73 de la Constitution. **Votre rapporteure spéciale souligne qu'une telle départementalisation, synonyme d'un rapprochement avec le droit commun de la République, pourrait comporter à terme des incidences financières concernant, notamment, la mise à niveau du cadastre et de l'état civil à Mayotte.**

### ***C. L’AFFIRMATION DU RÔLE MOTEUR 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'ANTS<sup>1</sup>.

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<sup>er</sup> mars 2007), le passeport biométrique (depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007), la carte nationale d'identité (depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007)<sup>2</sup>, le SIV (depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2008) et les vignettes visa (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009).

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.

Jusqu'en 2009, **le financement de l'ANTS** s'opérait *via* deux sources : une subvention pour charges de service public (52,2 millions d'euros en 2009) et une affectation de recettes fiscales<sup>3</sup> (212,5 millions d'euros en 2009). Ce mode de financement a permis d'accompagner la montée en charge de l'agence et, depuis 2010, celle-ci ne bénéficie plus d'aucune subvention. Son budget est désormais uniquement abondé par des ressources propres, liées aux taxes et aux redevances sur les titres d'identité ainsi qu'au SIV.

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

---

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

<sup>2</sup> Concernant la carte nationale d'identité électronique (CNIe), les travaux menés depuis 2008 ont porté sur le support du titre, l'application de gestion de ce titre ainsi que sur les outils d'authentification et de signature électroniques. Le déploiement du programme CNIe reste toutefois conditionné par l'adoption préalable d'une mesure législative.

<sup>3</sup> Les recettes fiscales concernées correspondaient au droit de timbre acquitté à l'occasion de la délivrance d'un passeport, au droit de timbre perçu en cas de renouvellement anticipé de la carte nationale d'identité (CNI) et au droit de timbre perçu lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule.

LOLF (articles 2 et 36), de contourner l'objectif de maîtrise des dépenses mais au contraire d'**optimiser l'utilisation des ressources budgétaires**.

Le budget de l'ANTS pour 2010 s'appuyait sur une enveloppe de **189 millions d'euros** correspondant aux recettes suivantes :

- 12,5 millions d'euros au titre du droit de timbre sur les cartes nationales d'identité (CNI) ;

- **107,5 millions d'euros** au titre du droit de timbre sur le passeport biométrique ;

- 43 millions d'euros au titre de la taxe acquittée lors de la délivrance du certificat d'immatriculation (SIV) ;

- 26 millions d'euros versés par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et correspondant à la prise en charge des frais d'acheminement à domicile des certificats d'immatriculation (pour laquelle le ministère encaisse une redevance).

Concernant les recettes de l'ANTS, **votre rapporteure spéciale souhaite toutefois relever le décalage entre le montant du droit de timbre à la charge du demandeur d'un passeport biométrique et le coût complet de ce titre**. Ce décalage a été mis en évidence par l'enquête, demandée par votre commission à la Cour des comptes, dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, sur le coût du passeport biométrique<sup>1</sup>. Alors que le droit de timbre s'élève à **89 euros pour un adulte**, 45 euros pour un mineur de quinze ans et plus et 20 euros pour un mineur de moins de quinze ans<sup>2</sup>, le coût moyen du passeport biométrique est de **55 euros** et son coût moyen pondéré en fonction de l'âge du demandeur s'établit à **69 euros**.

Au dispositif de financement de l'ANTS pour 2010 s'ajoutera, en 2011, un montant de **11,85 millions d'euros** de droit de timbre pour la délivrance des titres de séjour biométriques aux ressortissants étrangers et de taxe pour la délivrance des titres de voyage biométriques aux réfugiés et apatrides. Ce nouveau dispositif est prévu par l'article 44 du présent projet de loi de finances, qui vise à créer et à ajuster les ressources nécessaires au financement de la fabrication des titres de séjour et de voyage biométrique délivrés aux étrangers à partir de 2011.

L'année prochaine, l'ANTS continuera de développer de nouveaux projets parmi lesquels on peut notamment citer l'application **FAETON, destinée à remplacer le fichier national du permis de conduire (FNPC)**. Cette application devra être opérationnelle à la date du 19 janvier 2013, imposée par la directive communautaire n° 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire. Il s'agit de simplifier les démarches pour l'usager, l'administration et les partenaires privés grâce à la dématérialisation

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 596 (2009-2010), « Le véritable prix du passeport biométrique », Michèle André, rapporteure.

<sup>2</sup> Article 953 du code général des impôts (CGI). Une décote de 3 euros est appliquée si le demandeur fournit lui-même ses deux photographies d'identité.

des échanges et au développement de télé-procédures. Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a désigné l'ANTS comme maître d'œuvre de ce projet. A ce titre, un montant prévisionnel de 8 millions d'euros a été inscrit au budget 2011 pour couvrir les dépenses d'investissement relatives au marché de réalisation, aux équipements et à la chaîne de production.

Par ailleurs, placée sous l'égide du ministère de la justice et des libertés, l'expérimentation d'une nouvelle procédure de dématérialisation des actes d'état civil devrait avoir lieu en 2011 avec des communes pilotes volontaires. **Cette dématérialisation des échanges d'état civil entre les communes recèle potentiellement de très importants gains de productivité pour les collectivités territoriales.**

Enfin, le plafond d'emploi de l'agence passe de 116 ETPT à **118 ETPT**. Cette évolution rend compte non seulement du transfert de 3 ETPT du programme « Administration territoriale » vers l'ANTS<sup>1</sup>, mais aussi de la suppression d'un emploi au titre des réductions d'emplois demandées aux opérateurs de l'Etat. A cet égard, votre rapporteure spéciale s'étonne qu'une agence nouvellement créée, telle que l'ANTS, voit déjà ses effectifs frappés d'une diminution.

#### ***D. UN TABLEAU DE BORD DE LA PERFORMANCE EN VOIE DE STABILISATION***

Le volet « performance » du programme « Administration territoriale » a fait l'objet d'une **importante refonte en 2010**. Le nombre des indicateurs de performance était ainsi passé de 14 à 10 et celui des objectifs de 6 à 5. Le projet annuel de performance (PAP) pour 2011 présente, pour sa part, une batterie d'indicateurs de performance et d'objectifs stabilisée. Cette stabilité est souhaitable pour permettre des comparaisons dans le temps.

L'objectif n° 1 « ***Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale*** » renvoie au cœur de métier des préfetures, au travers de leur mission essentielle de protection des populations. Le « *taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à un plan particulier d'intervention* » rend compte de la réalisation plus ou moins complète de l'objectif n° 1 dans le cas des sites soumis à un risque technologique. Ce taux progresse régulièrement en passant de 72 % en 2008, à 78 % en 2009, puis 79 % en prévision actualisée pour 2010 et en ayant une cible de 80 % pour 2011.

L'objectif n° 2 « ***Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficience des services de délivrance de titres*** » touche à une autre mission primordiale des préfetures : la délivrance des titres d'identité, assortie d'une garantie de sécurité juridique. Dans cette perspective, il faut relever que le délai moyen de délivrance des cartes grises par l'ANTS était de

---

<sup>1</sup> Ces emplois étaient jusqu'à présent mis à disposition de l'agence et rémunérés par elle.

6 jours en 2009, puis de 5,5 jours en prévision actualisée pour 2010 et qu'il se voit fixer une cible de 5 jours en 2011. Le délai de délivrance du passeport biométrique passe, quant à lui, de 12,5 jours en 2009, à 10 jours en prévision actualisée pour 2010 et à 7 jours en prévision pour 2011.

L'objectif n° 3 « **Moderniser et rationaliser le contrôle de légalité** » permet de mesurer l'efficacité de la stratégie de contrôle de légalité, notamment dans le cadre de la RGPP. A cet égard, le « *taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture* » enregistre une progression limitée, et cela d'autant plus que les marges de progression restent minces. De 93 % en 2009, il atteint 95 % en prévision actualisée pour 2010, avec une cible de 96 % en 2011. En la matière, votre rapporteure spéciale estime que seul un taux de 100 % est satisfaisant pour les actes identifiés comme prioritaires.

L'objectif n° 4 « **Améliorer la coordination des actions interministérielles** » vise à mettre en évidence la fonction incombant au préfet de pilotage et de coordination des services déconcentrés. L'unique indicateur de performance (le « *délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau* ») illustre l'activité essentielle de mise en cohérence de l'action publique par le préfet, dans des domaines stratégiques et s'inscrivant dans la logique interministérielle de développement durable impliquant de nombreux services de l'Etat. Ce délai est de 330 jours en 2010 et devrait descendre à 325 jours en prévision pour 2011.

L'objectif n° 5 « **Développer les actions de modernisation et de qualité** » cherche à illustrer les initiatives des préfets dans le pilotage des actions de modernisation au sein des services déconcentrés de l'Etat et dans la qualité du service à l'utilisateur. Le nombre de sites labellisés ou certifiés pourrait ainsi connaître une forte augmentation avec une cible de 55 en 2011, contre 37 en prévision actualisée pour 2010.



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTURELLE ET ASSOCIATIVE »

- Le présent programme enregistre une baisse de 29,5 % de ses autorisations d'engagement, qui passent de 270,9 millions d'euros en 2010 à 190,9 millions d'euros pour 2011. **Ses crédits de paiement diminuent**, pour leur part, **de 31,2 %** : 184,6 millions d'euros pour 2011, contre 268,5 millions d'euros en 2010.

- Cette évolution à la baisse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète l'évolution du cycle électoral. Alors qu'en 2010 des élections régionales pesaient sur le calendrier électoral, l'année 2011 verra le déroulement d'élections moins lourdes à organiser : **les élections cantonales, les élections sénatoriales et les élections territoriales à Mayotte ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

- L'organisation des élections en 2011 requière une ouverture de crédits de paiement à hauteur de **101,3 millions d'euros**. Le coût prévisionnel des élections cantonales est évalué à 92,5 millions d'euros, tandis que celui des élections sénatoriales est estimé à 1,71 million d'euros.

- Le coût moyen par électeur inscrit ressort à **4,38 euros pour les élections cantonales** et à **0,13 euro pour les élections sénatoriales.**

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

#### A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS

Le programme 232 « Vie politique, cultuelle 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 politiques<sup>1</sup>). 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 la **liberté d'association** et la reconnaissance d'utilité publique (loi du 1<sup>er</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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 5,1 millions d'euros et 41 ETPT).

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 représentativité<sup>1</sup>.

***B. UNE DIMINUTION DE 31,2 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN PHASE AVEC L'ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL***

Le présent programme enregistre **une baisse de 29,5 % de ses AE**, qui passent de 270,9 millions d'euros en 2010 à 190,9 millions d'euros pour 2011.

**Ses CP diminuent**, pour leur part, **de 31,2 %** : 184,6 millions d'euros pour 2011, contre 268,5 millions d'euros en 2010.

Cette évolution à la baisse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète l'évolution du cycle électoral. Alors qu'en 2010 des élections régionales pesaient sur le calendrier électoral, l'année 2011 verra le déroulement d'élections moins lourdes à organiser : **les élections cantonales<sup>2</sup>, les élections sénatoriales et les élections territoriales à Mayotte ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

L'organisation des élections en 2011 requière une ouverture de CP à hauteur de **101,3 millions d'euros** (contre 185,4 millions d'euros en 2010).

**Le coût prévisionnel des élections cantonales** est évalué à **92,5 millions d'euros** ventilés de la manière suivante :

- 2,6 millions d'euros au titre des indemnités versées aux agents de préfecture dans le cadre de l'organisation du scrutin ;
- 14,6 millions d'euros pour la mise sous pli de la propagande électorale ;
- 21 millions d'euros pour l'acheminement de la propagande électorale aux électeurs ;
- 25,2 millions d'euros pour le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats ayant obtenu au moins 5 % des voix dans les cantons de plus de 9 000 habitants ;

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Seule la moitié des cantons étant renouvelée en 2011, le nombre d'électeurs et le nombre de communes concernés par ce scrutin seront deux fois moins importants que lors des élections régionales de mars 2010. Or, ces deux facteurs déterminent le coût de la mise sous pli et de l'envoi de la propagande électorale ainsi que le montant des subventions que l'Etat verse aux communes dans le cadre des frais d'assemblée électorale.



- 19,6 millions d'euros pour le remboursement des frais de propagande électorale des candidats ayant obtenu au moins 5 % des voix à l'issue du scrutin ;

- 7,8 millions d'euros pour les frais d'assemblée électorale versés aux communes dans le cadre de l'organisation du scrutin ;

- 1,7 million d'euros pour les frais divers relatifs à ce scrutin (frais postaux...).

**Le coût prévisionnel des élections sénatoriales** est quant à lui évalué à **1,71 million d'euros** dont :

- 0,22 million d'euros au titre des indemnités versées aux agents de préfecture dans le cadre de l'organisation du scrutin ;

- 0,06 million d'euros pour la mise sous pli et l'envoi de la propagande électorale aux électeurs ;

- 0,07 million d'euros pour le remboursement des frais de propagande électorale des candidats ayant obtenu au moins 5 % des voix en cas de scrutin proportionnel, ou au moins 10 % des voix en cas de scrutin majoritaire ;

- 1,36 million d'euros pour les frais divers relatifs à ce scrutin, et notamment pour le remboursement des frais de transport exposés par les électeurs.

Afin de réduire le coût de la propagande électorale, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales envisage pour 2011 plusieurs mesures de **rationalisation**, dont la principale consisterait en la suppression du bulletin de vote envoyé au domicile des électeurs pour les scrutins uninominaux. L'effort de rationalisation pourrait également concerner l'affichage électoral, la tarification et les conditions de remboursement de la propagande électorale. Ces dispositions pourraient engendrer une économie de 4,75 millions d'euros.

**Votre rapporteure spéciale estime toutefois que la recherche d'économies budgétaires ne doit pas s'effectuer au détriment de l'information des électeurs, garante du bon fonctionnement démocratique de nos institutions.** Aussi suivra-t-elle avec attention les mesures qui pourraient être envisagées par le ministère en vue des prochaines opérations électorales.

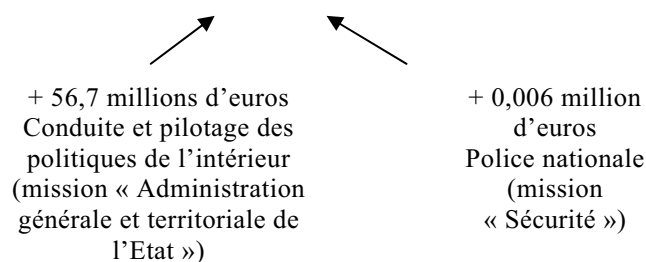
**L'action n° 2 « Organisation des élections »** pèse près des deux tiers du programme : **54,9 % des CP** avant ventilation (42,7 % après ventilation).

### Les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme
1 - Financement des partis	76,0	41,2%	76,0	31,5%
2 - Organisation des élections	101,3	54,9%	103,1	42,7%
3 - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	5,1	2,8%	5,1	2,1%
4 - Cultes	2,0	1,1%	56,7	18,5%
5 - Vie associative et soutien	0,2	0,1%	0,4	0,2%
Ensemble	184,6	100,0%	241,3	100,0%

+ 56,7 millions d'euros



Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2011

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<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La première fraction de l'aide publique est répartie proportionnellement au nombre de suffrages obtenus par les partis et groupements au 1<sup>er</sup> tour des dernières élections législatives, dès lors qu'ils ont atteint 1 % des suffrages. 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.

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 électoraux<sup>1</sup>.

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 2010 s'est élevé à 74,8 millions d'euros** (5,4 millions d'euros n'étant pas distribués au titre de la première fraction).

Pour l'exercice 2008, la CNCCFP recensait **283 formations politiques** tenues de déposer leurs comptes certifiés avant le 30 juin 2009<sup>2</sup>. Si l'article 4 de la Constitution dispose que les partis politiques « *concourent à l'expression du suffrage* » et « *se forment et exercent leur activité librement* », cet éparpillement du nombre de formations amène toutefois à s'interroger sur leur représentativité et leur vocation.

S'agissant du 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 AUX EFFECTIFS TRÈS LIMITÉS**

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » ne comporte que 18,2 millions d'euros de dépenses de personnel en CP.

Le caractère très limité de cette enveloppe budgétaire s'explique par le fait que ce programme ne supporte que les **41 ETPT correspondant aux effectifs de la CNCCFP**, autorité administrative indépendante. Le reste des actions sont conduites par des personnels rattachés aux programmes « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et « Administration territoriale ».

Ces effectifs représentent une masse salariale de **2,6 millions d'euros**, tandis que 0,5 million d'euros sont dédiés au paiement des vacances dues aux rapporteurs et aux membres de la Commission.

---

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *Journal officiel du 19 décembre 2009, « Publication générale des comptes des partis et des groupements politiques au titre de l'exercice 2008 ».*

Par ailleurs, **15,1 millions d'euros** sont inscrits sur l'action n° 2 « *Organisation des élections* » en vue de couvrir les indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales.

#### ***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 : 4,38 euros (prévision pour 2011) ;
- 3) Régionales : 3,64 euros (prévision actualisées pour 2010) ;
- 4) Législatives : 3,37 euros (réalisation 2007) ;
- 5) Municipales : 2,57 euros (réalisation 2008) ;
- 6) Européennes : 2,56 euros (réalisation 2009) ;
- 7) Sénatoriales : 0,13 euro (prévision pour 2011)<sup>1</sup>.

**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**

---

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

**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.**

**Pour 2011, il convient néanmoins de relever que le coût par électeur des élections cantonales est estimé à 4,38 euros, soit une hausse de 1,56 euros** par rapport aux précédentes élections cantonales organisées en mars 2008. Cette augmentation s'explique par la concomitance du précédent scrutin avec celui des élections municipales, ce qui avait permis de réaliser des économies d'échelle. Par ailleurs, le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le marché postal sera intégralement ouvert à la concurrence, alors qu'il est jusqu'à présent placé sous le monopole de La Poste pour les plis de moins de 50 grammes. Or, lorsque le marché postal a été ouvert pour les plis de plus de 50 grammes, les tarifs d'affranchissement ont enregistré une hausse de près de 160 %. Une progression similaire a donc été anticipée pour la prévision des frais postaux liés à l'organisation des élections cantonales en 2011.



## **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 **611,4 millions d'euros, en hausse de 2,9 %**.

- Si les effectifs du programme progressent de 69 ETPT pour se fixer à 5 099 ETPT, cette augmentation résulte essentiellement de transferts d'emplois en provenance d'autres programmes. **A périmètre constant, les effectifs prévus pour 2011 baissent de 68 ETPT.**

- **Au 1<sup>er</sup> septembre 2010, les dépenses liées au contentieux s'élevaient déjà à 63 millions d'euros, pour une prévision en fin de gestion de l'ordre de 112,5 millions d'euros.** Votre rapporteure spéciale s'inquiète donc, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice 2010 pour l'action n° 6 « *Conseil juridique et traitement du contentieux* » (86,9 millions d'euros, dont une enveloppe de 80,2 millions d'euros pour les frais de contentieux) et, d'autre part, de la sous-évaluation de ce poste de dépense pour 2011.

- S'agissant du contentieux concernant la gestion des cartes nationales d'identité (CNI) et des passeports par les communes, 501 requêtes étaient en cours au 1<sup>er</sup> septembre 2010 pour un montant total de **138,1 millions d'euros** en demandes indemnitaires.

- En 2011, **deux nouveaux indicateurs** sont introduits pour mesurer la performance du programme : le délai moyen de publication des textes d'application des lois et la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

### **IV. 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 **plusieurs 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 ;
- la sécurisation et la continuité des systèmes d'information et de communication ;
- la défense juridique de l'Etat et la protection juridique des fonctionnaires ;

- la politique d'achats ;
- la gestion efficiente des moyens de fonctionnement des services, en conformité notamment avec la politique de développement durable.

Ainsi, la particularité de ce programme réside dans le regroupement en son sein de **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-major<sup>1</sup> 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.

48,2 % 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** », 41,5 % 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.**

#### ***B. 60,7 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME CONCENTRÉS SUR DEUX ACTIONS***

Avant ventilation, 60,2 % 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 »**.

---

<sup>1</sup> Les crédits d'état-major ne sont pas ventilés, conformément aux recommandations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).



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

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme
1 - Etat major	35,8	5,8%	49,8	78,5%
2 - Expertise, audit, prévision, études	13,6	2,2%	13,6	21,5%
3 - Système d'information et de communication	143,5	23,3%	0,0	0,0%
4 - Pilotage des ressources humaines	227,7	36,9%	0,0	0,0%
5 - Affaires financières et immobilières	112,9	18,3%	0,0	0,0%
6 - Conseil juridique et traitement du contentieux	83,0	13,5%	0,0	0,0%
Ensemble	616,5	100,0%	63,4	100,0%

**- 553,1 millions d'euros \***

**\* Crédits ventilés vers :**

- Administration territoriale (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 207,9 millions d'euros ;
- Vie politique, culturelle et associative (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 56,7 millions d'euros ;
- Concours spécifiques et administration (Mission « Relations avec les collectivités territoriales ») : 10,8 millions d'euros ;
- Intervention des services opérationnels (Mission « Sécurité civile ») : 10,1 millions d'euros ;
- Coordination des moyens de secours (Mission « Sécurité civile ») : 0,7 million d'euros ;
- Conditions de vie outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 9,6 millions d'euros ;
- Emploi outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 20 millions d'euros ;
- Gendarmerie nationale (mission « Sécurité ») : 14,2 millions d'euros ;
- **Police nationale (Mission « Sécurité ») : 227,6 millions d'euros.**

**Crédits en provenance de :**

- Entretien des bâtiments de l'Etat (Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ») : 4,5 millions d'euros.

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2011

**C. LA RELATIVE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE : + 2,9 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT**

Le présent programme comporte, hors fonds de concours<sup>1</sup>, **699,9 millions d'euros en AE**, contre 593,8 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 17,9 %.

Cette forte progression trouve son origine dans l'augmentation des AE prévue pour les dépenses de fonctionnement du programme. Ces dépenses s'élèvent à 356,2 millions d'euros en 2011, soit une majoration de 94,5 millions d'euros par rapport à 2010. Plus précisément, l'action n° 5 « *Affaires financières et immobilières* » enregistre, à elle seule, une hausse de 96,1 millions d'euros de ses AE en crédits de fonctionnement (dont l'enveloppe totale s'élève à 176,8 millions d'euros). En effet, **ce montant des crédits intègre désormais les besoins relatifs aux engagements juridiques fermes de l'Etat pour leur montant et leur durée et il a donc fallu inscrire 120,4 millions d'euros afin de couvrir les baux qui seront renouvelés en 2011.**

Les CP du présent programme se montent, hors fonds de concours, à **611,4 millions d'euros**, contre 593,9 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 2,9 %.

Cette **relative maîtrise de l'enveloppe budgétaire** se décline selon les grands postes de dépenses : dépenses de personnel (328,8 millions d'euros, soit une progression de 3,4 %), dépenses de fonctionnement (267,7 millions d'euros, soit une hausse de 2,1 %) et dépenses d'investissement (14,9 millions d'euros, soit une augmentation sensible de 11,2 %).

Dans cette perspective, **votre rapporteure spéciale déplore le manque de lisibilité de la ventilation des crédits au sein de l'action n° 3 « *Système d'information et de communication* » entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement.** En effet, la présentation retenue dans le projet annuel de performances (PAP) privilégie une structuration par nature de chantiers informatiques, si bien qu'il devient très difficile de distinguer ce qui relève du fonctionnement ou de l'investissement.

**Votre rapporteure spéciale souhaite que les prochains documents budgétaires adressés au Parlement (rapports annuels de performances et PAP) soient l'occasion de corriger cette lacune.**

---

<sup>1</sup> Les fonds de concours de ce programme sont estimés pour 2011, en AE comme en CP, à 5,1 millions d'euros (dont 2,8 millions d'euros au titre de l'action « *Pilotage des ressources humaines* »).

#### **D. UNE AUGMENTATION EN TROMPE L'ŒIL DES EFFECTIFS**

Le plafond d'emplois du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » **progresses de 69 ETPT** pour se fixer finalement à **5 099 ETPT** en 2011.

Pour autant, **cette augmentation ne doit pas être mal interprétée**. En effet, elle résulte de la récupération de 135 ETPT liée, d'une part, à la mutualisation de la gestion des personnels pour les corps fusionnés au sein du ministère (27 ETPT) et, d'autre part, à l'intégration de la gendarmerie nationale sur les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de gestion immobilière (108 ETPT). Ces 135 emplois proviennent donc du programme « Police nationale »<sup>1</sup> (26 ETPT), du programme « Gendarmerie nationale »<sup>2</sup> (33 ETPT), du programme « Soutien » de la mission « Défense » (75 ETPT) et du programme « Administration territoriale » (1 ETPT).

Toutefois, à périmètre constant, le plafond d'emplois du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » subit **une réduction de 68 ETPT**.

Dans ce cadre, il convient de rappeler que, depuis la loi de finances pour 2009, le présent programme porte les **personnels des cultes d'Alsace-Moselle**<sup>3</sup>. Ces personnels représentent, comme en 2009 et en 2010, 1 393 ETPT.

**Votre rapporteure spéciale relève, à cet égard, que la réduction des effectifs qui caractérise la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour 2011 ne concerne pas les personnels des cultes d'Alsace-Moselle, dont le plafond d'emplois reste inchangé.**

#### **E. LES FRAIS DE CONTENTIEUX, FACTEUR DE FRAGILITÉ DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME**

Ainsi que le souligne la présentation stratégique du PAP du présent programme, la défense de l'Etat et la protection juridique des fonctionnaires est une « *mission à fort enjeu pour l'équilibre du programme* (« Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »), compte tenu du caractère *difficilement prévisible des contentieux et des liens étroits de cette activité avec les événements de société* ».

La dotation de l'action n° 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » passe de 86,9 millions d'euros en 2010 à 83 millions d'euros en 2011 (- 4,5 %). Elle est principalement consacrée aux **frais de contentieux et**

---

<sup>1</sup> Mission « Sécurité ».

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Ces personnels étaient auparavant comptabilisés dans le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative ».

**aux réparations civiles<sup>1</sup> : 76 millions d'euros** (en AE comme en CP) en 2011 contre 80,2 millions d'euros en 2010 (- 4,7 %).

**Au 1<sup>er</sup> septembre 2010, le rythme des dépenses liées au contentieux s'élevait déjà à 63 millions d'euros, pour une prévision en fin de gestion de l'ordre de 112,5 millions d'euros.**

**Votre rapporteure spéciale s'inquiète donc, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice 2010 pour l'action n° 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » et, d'autre part, de la sous-évaluation manifeste de ce poste de dépense pour 2011.** Elle souligne que la traditionnelle sous-évaluation de ce poste ne doit plus avoir cours, et cela d'autant plus que sous l'empire de la LOLF les moyens alloués à cette action sont devenus limitatifs (et non plus évaluatifs comme auparavant).

**A l'origine de la dynamique** des frais de contentieux, plusieurs postes sont clairement identifiables.

Tout d'abord, **les refus de concours de la force publique** représentent une enveloppe de 40 millions d'euros pour 2011, soit un montant équivalent au niveau moyen des dépenses observées au cours des trois derniers exercices. Toutefois, le recensement opéré auprès des préfetures quant aux indemnités demandées devant les juridictions administratives s'élève à 43 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Ce montant est sensiblement plus élevé que celui des années précédentes (33 millions d'euros en 2008 et 32 millions d'euros en 2009). Il laisse augurer un accroissement notable des dépenses sur 2011, même si l'assouplissement des exigences liées à la conclusion des transactions amiables (intervenu au début de l'année 2010) devrait favoriser ces dernières et donc diminuer les demandes contentieuses.

En outre, les frais liés au **contentieux des étrangers** ont engendré des dépenses qui ressortaient déjà, au 1<sup>er</sup> septembre 2010, à 8 millions d'euros. On peut donc anticiper un niveau de consommation sur 2010 similaire à celui enregistré en 2009, soit 12,5 millions d'euros. Ce niveau est la conséquence immédiate de l'augmentation croissante du nombre de dossiers enregistrés ces dernières années. Pour 2011, une dotation de seulement 8,5 millions d'euros est dédiée à ces frais. Selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le montant de cette dotation tient compte des nouvelles modalités de travail avec le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire qui sont progressivement mises en place pour mieux piloter le coût de ce contentieux.

Enfin, le **contentieux indemnitaire concernant la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes** impacte

---

<sup>1</sup> 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.

également fortement la dépense, ainsi que votre rapporteure spéciale le développe *infra*.

En vue de parvenir à une meilleure maîtrise des frais de contentieux, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales s'est engagé, depuis plusieurs années, dans un programme visant à **la mobilisation des acteurs de la dépense**. Parmi les principales mesures mises en œuvre, on peut notamment citer : l'assouplissement en 2009 des conditions de recours à la procédure de transaction amiable, l'élaboration d'outils de suivi et de prévision des consommations locales, la réalisation d'une étude sur les procédures de traitement des dossiers dans les préfetures, la mise en ligne d'une veille jurisprudentielle et d'une foire aux questions sur le thème des refus de concours de la force publique, le recensement des dossiers pouvant présenter un risque budgétaire pour l'Etat, ainsi que l'évaluation de l'encours des dossiers contentieux en matière de refus de concours.

**Votre rapporteure spéciale sera à nouveau attentive, en 2011, à l'évolution de ce poste de dépense qui fragilise l'équilibre financier d'ensemble du programme.**

#### ***F. LE CONTENTIEUX INDEMNITAIRE DE 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 a fait naître un contentieux abondant au cours des dernières années. Considérant que ces tâches représentent pour elles une charge, nombre de communes ont engagé des **requêtes en indemnisation contre l'Etat**.

Dans sa décision n° 232888 du 5 janvier 2005, dite « commune de Versailles », le Conseil d'Etat a déclaré le décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif au transfert de la délivrance des passeports aux communes partiellement **illégal**, du fait que seul le législateur pouvait prévoir une mesure ayant pour effet d'augmenter, même indirectement, les charges des communes. Par ailleurs, il ressort de l'avis n° 299825 du Conseil d'Etat du 6 avril 2007, dit « commune de Poitiers », que le décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 relatif au transfert de la délivrance des CNI aux communes est entaché de la même illégalité. 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.

Ainsi, au 1<sup>er</sup> septembre 2010, on dénombre 420 communes requérantes (soit par la voie d'une réclamation préalable, soit en phase contentieuse) et 501 requêtes<sup>1</sup>, pour un montant total de **138,1 millions d'euros** en demandes indemnitaires.

---

<sup>1</sup> Une même commune peut déposer plusieurs requêtes.

A cette même date, le total des condamnations intervenues s'élève à **33,8 millions d'euros**, essentiellement en provisions accordées par les juges des référés en première instance et le cas échéant en appel. En moyenne, selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, un tiers du montant des indemnités que réclament les communes est accordé par le juge administratif.

**L'article 103 de la loi n° 2008-1443 de finances rectificative pour 2008 du 30 décembre 2008** a mis en place un dispositif destiné à mettre un terme à ce contentieux.

Le I de cet article prévoit **une régularisation pour l'avenir**, en donnant une base désormais légale à la compétence des communes.

Le II du même article a pour objet de **mettre un terme aux contentieux en cours**, sauf pour les décisions de justice devenues définitives et passées en force de chose jugée. A ce jour, selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, toutes les juridictions, en première instance comme en appel, rejettent les requêtes des communes relatives à ce contentieux indemnitaire. Il n'y a donc plus de nouvelles condamnations de l'Etat au versement d'indemnités aux communes.

En contrepartie de l'application du II, le III de cet article crée une dotation exceptionnelle spécifique, d'un montant de **3 euros par titre**<sup>1</sup> dans la limite de 97,5 millions d'euros, répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés en 2005, 2006, 2007 et 2008. Si le nombre total de titres émis ces quatre années est supérieur à 32,5 millions, la somme de 97,5 millions d'euros est répartie entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire ne sont **éligibles à cette dotation exceptionnelle** qu'à la condition que cette instance soit close par une décision passée en force de chose jugée et excluant toute condamnation de l'Etat.

La dotation exceptionnelle est attribuée aux communes éligibles en compensation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 décembre 2008, du nombre de cartes nationales d'identité et de passeports qu'elles ont délivrés pendant une période de quatre années : 2005, 2006, 2007 et 2008. Il s'agit donc d'**une indemnisation globale portant sur ces quatre années**. Ainsi, selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, une commune qui a obtenu une condamnation de l'Etat au versement d'une provision ou d'une indemnité pour une quelconque fraction de cette période ne peut percevoir aucun montant au titre de la dotation exceptionnelle.

---

<sup>1</sup> *A titre de comparaison, le tribunal administratif (TA) de Lyon a condamné l'Etat à verser à la commune de Bron une indemnité de 94 880,68 euros correspondant à 9 615 passeports délivrés, soit une indemnisation à hauteur de plus de 9 euros par titre (TA Lyon, arrêt n° 0606499 du 14 février 2008).*

Cette dotation exceptionnelle de 3 euros par titre étant versée par tiers sur trois exercices (2009, 2010 et 2011), **l'année 2011 représentera la dernière tranche de versement** avec une enveloppe budgétaire de 32,5 millions d'euros réservée à cet effet.

### **G. UNE MESURE DE LA 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.

A cet égard, **deux innovations positives** ont été introduites dans le PAP pour 2011 :

- l'ancien indicateur 1.1 portant sur le « *taux de textes législatifs et réglementaires relatifs à l'outre-mer publiés dans les délais* » a été remplacé par un indicateur plus large rendant compte du « **délai moyen de publication des textes d'application des lois** » afin de couvrir la totalité des textes suivis par le ministère. Ce délai moyen est ainsi de 16 mois en prévision actualisée pour 2010 et se voit fixer une cible de 10 mois pour 2011 ;

- un sous-indicateur 3.1 mesurant la « **part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987** » a été créé afin de traduire le niveau d'engagement du ministère en faveur de l'emploi des personnes handicapées<sup>1</sup>. Ce ratio s'établit à 5,9 % en prévision actualisée pour 2010 et devrait se monter à 5,95 % en cible pour 2011.

Parallèlement, l'indicateur faisant jusqu'alors référence au « *taux de respect des échéances de livraison* » a été **supprimé** au profit du développement des ratios d'efficacité portant sur la gestion des ressources humaines, la bureautique et l'informatique et la gestion immobilière.

Enfin, dans le cadre de la politique de modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, **un effort notable a été réalisé pour renseigner et fiabiliser les indicateurs transversaux d'efficacité des fonctions support**. Ces indicateurs concernent l'ensemble des services du ministère, y compris les services déconcentrés et la gendarmerie nationale.

---

<sup>1</sup> En application de la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.





## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE**

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a minoré de 636 269 euros en autorisations d'engagement et de **588 183 euros en crédits de paiement** les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de cette seconde délibération.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit en autorisations d'engagement :

- 197 086 euros sur le programme « Administration territoriale » ;
- 139 462 euros sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » ;
- 299 721 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Elle est répartie comme suit en crédits de paiement :

- 192 166 euros sur le programme « Administration territoriale » ;
- 146 761 euros sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » ;
- 249 256 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

### **II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE**

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, de **282 500 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 215 500 euros du titre 6 de l'action n° 4 « Cultes » du programme « Vie politique, culturelle et associative » ;
- une majoration de 67 000 euros du titre 6 de l'action n° 5 « Vie associative et soutien » du programme « Vie politique, culturelle et associative ».

### **III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS**

Le solde de ces modifications **aboutit à réduire, globalement, les crédits de paiement de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 305 683 euros.**

Cette diminution contribue à gager les ouvertures de crédits opérées lors de la seconde délibération.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le jeudi 4 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».**

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** – La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » s'appuiera en 2011 sur une enveloppe budgétaire de 2,45 milliards en crédits de paiement, hors fonds de concours. Cette enveloppe est en recul de 5,6 % par rapport à 2010. L'année prochaine, la mise en œuvre de la RGPP continuera de peser fortement sur cette mission qui prévoit la poursuite de la rationalisation du processus de délivrance des titres d'identité - dans la continuité du passage au passeport biométrique en 2009 -, le prolongement de la mise en place du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), le recentrage du contrôle de légalité et la mutualisation des fonctions support.

La RGPP s'accompagne de la suppression de 2 107 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) sur 2009-2011 dans les préfetures. Elle vise notamment à dégager 122 millions d'économies, dont 104 millions en dépenses de personnel.

Dans ce contexte, le programme « Administration territoriale » est doté de 1,65 milliard et enregistre une baisse de 4,6 %. Son plafond d'emploi est fixé à 28 265 ETPT, soit une diminution de 764 emplois par rapport à l'exercice précédent. Créée en février 2007, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) tend à devenir un acteur essentiel de ce programme et à s'imposer comme une plaque tournante dans le paysage administratif national. En 2011, l'Agence continuera à développer de nouveaux projets parmi lesquels l'application FAETON, destinée à remplacer le fichier national du permis de conduire. Elle devrait également expérimenter une procédure de dématérialisation des actes d'état-civil et j'attire tout particulièrement votre attention sur ce point, car cette innovation pourrait permettre de dégager des gains de productivité très importants pour les communes.

Le financement de cette agence repose en 2010 sur une enveloppe de 189 millions d'euros, correspondant notamment aux recettes du droit de timbre sur les cartes nationales d'identité et sur le passeport biométrique. A cet égard, j'ai l'intention de déposer, en première partie du projet de loi de finances, un amendement pour réduire de 10 euros le montant du timbre fiscal acquitté par le demandeur d'un passeport biométrique. En effet, l'enquête demandée par notre commission à la Cour des comptes sur le coût du passeport biométrique a démontré que le coût moyen du passeport était de 55 euros, et que son coût moyen pondéré en fonction de l'âge du demandeur s'établissait à 69 euros. Or, le droit de timbre a été considérablement augmenté

à l'occasion de l'adoption du passeport biométrique, passant de 60 à 89 euros pour un adulte.

Les crédits de paiement du programme « Vie politique, culturelle et associative » diminuent de 31,2 %, avec un budget de 184,6 millions. Cette baisse reflète l'évolution du cycle électoral. Alors que cette année, les élections régionales pesaient sur le calendrier, l'année 2011 verra le déroulement d'élections moins lourdes à organiser : les élections cantonales, les élections sénatoriales et les élections territoriales à Mayotte ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'organisation de ces scrutins devrait coûter 101,3 millions d'euros. Le coût prévisionnel des élections cantonales et sénatoriales est évalué, à respectivement, 92,5 millions et 1,71 million d'euros.

Comme chaque année, un classement des scrutins les moins onéreux est possible. L'élection sénatoriale ressort à un coût moyen par électeur de 0,13 euro, loin derrière l'élection présidentielle, dont le coût moyen s'élève à 4,60 euros. Les élections cantonales représentent, quant à elles, un coût prévisionnel de 4,38 euros par électeur.

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » enregistre une hausse de 2,9 % des crédits de paiement. Cette année encore, il convient de souligner la fragilisation de ce programme du fait de l'évolution des frais de contentieux. Au 1<sup>er</sup> septembre 2010, ces dépenses s'élevaient déjà à 63 millions d'euros, pour une prévision en fin de gestion de l'ordre de 112,5 millions. On ne peut donc que s'inquiéter du respect de l'autorisation budgétaire accordée pour l'exercice 2010 - 86,9 millions consacrés à l'activité de conseil juridique et au traitement du contentieux, dont une enveloppe de 80,2 millions pour les seuls frais de contentieux – et d'une éventuelle sous-évaluation de ce poste de dépenses pour 2011.

S'agissant du contentieux particulier relatif à la délivrance par les communes des cartes nationales d'identité et des passeports, 501 requêtes étaient en cours au 1<sup>er</sup> septembre, pour un montant total de 138,1 millions de demandes indemnitaires. A cette même date, le total des condamnations intervenues s'élevait à 33,8 millions. Ce contentieux est toutefois en voie d'extinction du fait du dispositif mis en place par la loi de finances rectificative pour 2008. Celle-ci a en effet prévu une indemnisation globale des communes sur quatre années, 2011 représentant la dernière tranche du versement. Une enveloppe de 32,5 millions est réservée dans ce but.

En conclusion et à titre personnel, je considère particulièrement préoccupante la mise en œuvre de la RGPP dans les préfectures. Cette politique a pour conséquence de supprimer un nombre important d'emplois, avec en contrepartie l'espoir que la diffusion de nouvelles technologies permette de dégager des gains de productivité suffisants pour compenser ces suppressions. Or, ainsi que l'a mis en lumière ma récente mission de contrôle sur la RGPP dans les préfectures, ce pari est en passe d'être perdu. La qualité du service public s'en ressent donc. Je ne peux pas souscrire à cette logique d'ensemble.

Néanmoins, en tant que rapporteure spéciale de votre commission, je vous propose d'adopter sans modifications les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et chacun de ses programmes.

**M. Jean Arthuis, président.** – Merci pour ce rapport. Il y a quelques semaines, vous nous avez rendu compte de vos travaux de contrôle sur la mise en œuvre de la RGPP dans les préfectures et vous nous avez alertés sur une mise en péril du bon fonctionnement des préfectures dans leur mission de délivrance des titres administratifs.

Enfin, vous allez nous proposer un amendement en première partie pour réduire le montant des passeports biométriques, dont les tarifs actuels semblent dégager des plus-values injustifiées.

**M. François Trucy.** – La conclusion personnelle de Mme André est importante car la RGPP semble difficile à appliquer dans les préfectures. Quels sont les points d'achoppement, madame la rapporteure ? Les réformes se heurtent souvent à de petits détails. S'agit-il de la résistance des agents devant la modification de leurs méthodes de travail ? Pouvez-vous nous donner des exemples ?

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** – Nous n'avons pas constaté de difficulté de la part du personnel. Le principal problème est que le ministère a anticipé des suppressions de postes alors que la nouvelle organisation du travail n'était pas encore connue. Ainsi en a-t-il été pour les cartes grises. Vous savez qu'aujourd'hui, ce sont les garages agréés qui délivrent les cartes grises. Les choses se sont globalement bien passées pour les voitures neuves. Certes, certains garages ont eu du mal à anticiper la mise en place de la nouvelle procédure, mais les grandes marques ont fait leur travail. En revanche, les choses se sont révélées bien plus délicates pour les véhicules d'occasion, car nos concitoyens n'ont pas voulu, dans leur majorité, s'adresser aux garages qui proposent leurs services contre rémunération. Les préfectures ont donc vu un afflux de demandes de cartes grises, alors que le personnel était réduit et que les outils informatiques n'étaient pas à la hauteur des nouvelles saisies à accomplir. Les files d'attente se sont donc allongées et le risque d'erreur s'est accru. Les préfectures ont dû faire appel à des vacataires et ont demandé à leurs agents de faire des heures supplémentaires. Aujourd'hui, on constate qu'il faut plus de temps pour faire la même opération qu'avant et que la sécurité est moindre, puisque les cartes grises ne sont plus directement données aux particuliers mais expédiées par la poste.

Pour les passeports biométriques, le ministère estimait que les mairies allaient faire le travail et il a réduit le personnel dans les préfectures. Mais le travail à accomplir dans les mairies est toujours important et les sous-effectifs sont désormais criants, puisque tous les passeports transitent par les préfectures avant d'être expédiés à l'ANTS. Bref, les analyses préalables n'ont pas été faites correctement.

**M. Jean Arthuis, président.** – Peut être restons-nous dans une phase de rodage.

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** – Nous l’espérons. Nous avons demandé une amélioration du matériel informatique pour les cartes grises. Nous avons constaté des situations étonnantes : devant une préfecture, nous avons vu un camion d’un garage connu et agréé. Lorsque la file d’attente s’allongeait, les employés de ce garage allaient démarcher les gens dans la file pour leur proposer leurs services payants. C’est quand même curieux alors qu’il s’agit d’un service public !

Enfin, en tant qu’élus, on peut s’étonner que le contrôle de légalité n’ait plus lieu que de façon aléatoire. Nombre de documents échappent désormais à tout contrôle, car le personnel fait défaut pour procéder à des contrôles systématiques. Nous nous inquiétons également pour les futurs contrôles des chambres régionales des comptes. D’ailleurs, des agents du contrôle de la légalité nous ont dit qu’au lendemain de la tempête Xynthia, ils s’étaient précipités dans leurs archives pour voir s’ils avaient bien procédé à tous les contrôles. Ces agents, pour la plupart de catégorie C, travaillent au mieux, mais ils sont à la peine et ils subissent souvent des pannes informatiques que le public ne comprend pas.

**M. Edmond Hervé.** – M. le président de la commission est un remarquable théoricien de l’analyse systémique, mais je ne partage pas son engouement.

Dans votre note de présentation, vous dénoncez, madame André, le coût social élevé de la réforme en cours. En quelques années, le nombre de recours en légalité devant les tribunaux administratifs n’a cessé de croître. Ce qui a été gagné grâce à la RGPP risque d’être perdu à cause de cette inflation de contentieux. Ainsi, quand un permis de construire est annulé pour une raison de forme, le coût pour l’économie de notre pays est très élevé. Ne serait-il pas possible que notre commission se penche sur cette question ?

Par ailleurs, vous dites, madame la rapporteure, que l’information doit être égale et complète pour tous les électeurs. Avez-vous des inquiétudes à ce sujet ?

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale.** – J’ai rencontré le secrétaire général du ministère de l’intérieur, qui a un temps envisagé l’abandon des professions de foi sur papier lors des élections. Je lui ai fait remarquer que tout le monde n’avait pas d’ordinateur et qu’il n’était pas rare que des citoyens ne soient informés de la tenue d’un scrutin que par l’envoi de la propagande électorale. Nous tenons donc à ce que tous nos concitoyens soient informés de la même manière : un régime comme le nôtre se doit d’adresser à chacun, par la poste, la profession de foi des candidats.

Enfin, il serait effectivement très utile de regarder l’évolution du coût des contentieux devant les tribunaux administratifs.

**A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, 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.**