

N° 78

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

## 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 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Deuxième 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, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, 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 (12<sup>ème</sup> législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619**

**Sénat : 77 (2006-2007)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....</b>	<b>7</b>
A. LES COMPOSANTES DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT ».....	7
B. UNE FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 12,9 %) DUE NOTAMMENT AU CALENDRIER ÉLECTORAL CHARGÉ DE 2007 .....	7
<b>II. LE PROGRAMME 108 « ADMINISTRATION TERRITORIALE » .....</b>	<b>8</b>
A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LES MISSIONS DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES .....	8
B. UNE MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME : LA CRÉATION DE L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS.....	9
C. UNE BAISSSE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (- 5 %), MAIS UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 1,7 %) .....	10
D. LA RECHERCHE D'UNE JUSTE ADÉQUATION DES EFFECTIFS .....	11
E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES, MESURÉES PAR DES INDICATEURS PERTINENTS.....	13
<b>III. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE ».....</b>	<b>16</b>
A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS .....	16
B. UNE TRÈS FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS LIÉE AU CALENDRIER ÉLECTORAL DE 2007 .....	16
C. LE CHIFFRAGE DU COÛT DE LA SÉQUENCE ÉLECTORALE « PRÉSIDENTIELLE / LÉGISLATIVES » EN 2007.....	18
D. 94,9 % DES EFFECTIFS DU PROGRAMME SONT MINISTRES DES CULTES EN ALSACE-MOSELLE.....	20
E. COMMENT MESURER LA PERFORMANCE DE LA VIE POLITIQUE ? .....	21

<b>IV. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »</b> .....	24
A. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE PLUS QU'À UNE MISSION .....	24
B. 71,1 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT CONCENTRÉS SUR TROIS ACTIONS .....	25
C. UNE AUGMENTATION DE 5,8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	26
D. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS S'ACCOMPAGNE D'UNE POLITIQUE DE REQUALIFICATION DES EMPLOIS .....	27
E. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AFFINÉE, DES RÉSULTATS PERFECTIBLES .....	28
F. UNE « USINE À GAZ » POUR UN PROGRAMME PARTICIPANT « À LA CONDUITE ET AU PILOTAGE » DE QUATRE MISSIONS.....	30
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	33
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie de **2,497 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), soit **une hausse de + 12,9 %** par rapport aux crédits ouverts pour 2006.

- Le périmètre du programme « Administration territoriale » est modifié par **la création de l'agence nationale des titres sécurisés** qui se voit confier la responsabilité d'organiser la production des passeports électroniques. Elle sera dotée de 45 millions d'euros prélevés sur les taxes de délivrance des passeports.

- Si le plafond d'emploi du programme « Administration territoriale » recule de 156 ETPT, **la LOLF n'est pas synonyme d'allègement de la charge de travail des préfectures, mais plutôt d'une évolution des compétences et de l'expertise des personnels** (suivi de la performance, coordination des services...), comme votre rapporteur spécial l'a relevé dans son rapport d'information ad hoc.

- Votre rapporteur spécial juge **nécessaire qu'un indicateur permettant de refléter le rôle interministériel joué par les préfets vienne enrichir le projet annuel de performances (PAP)** du programme « Administration territoriale ».

- **Le programme « Vie politique, culturelle et associative »** enregistre **une augmentation très forte de ses autorisations d'engagement**, qui passent de 151,5 millions d'euros en 2006 à **547,5 millions d'euros pour 2007 (+ 261,4 %)**, et de ses **crédits de paiement**, qui s'élèvent à **381 millions d'euros pour 2007** alors qu'ils ne représentaient que 149,3 millions d'euros en 2006 (+ 155,2 %). Cette augmentation résulte des dispositions à prendre en vue de **l'organisation des élections présidentielle et législatives en 2007**.

- **Le chiffrage du coût de la séquence électorale « présidentielle / législatives »** se fonde sur **deux scénarios** distincts : une hypothèse haute et prudente dans le cas de l'élection présidentielle et une hypothèse réaliste, à défaut d'être certaine, pour les élections législatives.

- **Votre rapporteur spécial s'étonne que le coût des élections sénatoriales ne fasse pas l'objet d'un suivi au même titre que toutes les autres élections** au sein du programme « Vie politique, culturelle et associative ».

- **Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »** contribue au « soutien » de **quatre missions** pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le pilotage de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ne représente qu'une minorité des crédits de ce programme « Soutien » (45,7 %). **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.**

- Votre rapporteur spécial sera vigilant quant à la consommation, en gestion 2007, des **crédits de contentieux, traditionnellement sous-évalués** et pour lesquels une enveloppe de 75,2 millions d'euros est ouverte pour 2007.

- Concernant **la gestion immobilière** du ministère, **le taux de livraison des chantiers ne dépassant pas le budget prévu n'est que de 40 % en 2005. Ce niveau de performance est faible** et il devra être amélioré lors des prochains exercices (60 % prévu en 2006).

- Doit être écarté l'indicateur portant sur le pourcentage des travaux de l'IGA n'ayant pas connu de suites dans un délai de six mois (**les appréciations du Parlement et du gouvernement doivent nécessairement prévaloir sur celles d'un corps d'inspection**).



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### *A. LES COMPOSANTES DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT »*

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

- le programme 108 « **Administration territoriale** » correspond aux moyens alloués à l'ensemble des **préfectures et sous-préfectures (64,7 % des crédits de paiement de la mission)** ;

- le programme 232 « **Vie politique, culturelle et associative** » 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 (15,3 % des crédits de paiement de la mission)** ;

- le programme 216 « **Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur** » a pour objet **les moyens logistiques de plusieurs missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (20 % des crédits de paiement de la mission)**.

Le responsable de ces trois programmes est le secrétaire général du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Mme Bernadette Malgorn.

### *B. UNE FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 12,9 %) DUE NOTAMMENT AU CALENDRIER ÉLECTORAL CHARGÉ DE 2007*

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie de **2,497 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), soit **une hausse de + 12,9 %** par rapport aux crédits ouverts pour 2006.

Alors que chacun des programmes enregistrait l'année dernière une évolution à la baisse, en raison notamment de l'absence d'échéance électorale prévue en 2006, la tendance est inversée pour 2007, **les trois programmes connaissant une hausse de leurs crédits de paiement**. La variation la plus forte concerne le programme « Vie politique, culturelle et associative » : + 155,2 %. Cet accroissement trouve, notamment, son origine dans un calendrier électoral chargé en 2007 : élection présidentielle et élections législatives.

Par ailleurs, il convient de noter que **65,3 % 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 » renvoie aux moyens nécessaires à l'ensemble des missions des préfetures (de région, de département ou de zone) et des sous-préfetures. Selon l'article 72 (dernier alinéa) de la Constitution, « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Ainsi, **le programme couvre aussi bien les attributions préfectorales exercées pour le compte du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire que celles accomplies pour un autre ministère.**

- L'action 1 « *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* » concerne, dans le département, le pilotage de la politique de sécurité publique, la prévention des risques naturels et la gestion des crises, la sécurité routière et la police administrative, les expulsions locatives, les hospitalisations d'office. Elle se situe donc, par certains aspects, « à la limite » d'autres missions (sécurité, sécurité civile...), ce qui illustre les « difficultés de frontière » entre les missions relevant en tout ou partie du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

- L'action 2 « *Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres* » s'applique aux titres d'identité (passeports, cartes nationales d'identité), au droit des étrangers (demandes d'asile, de titre de séjour, de naturalisation, reconduites à la frontière) et aux véhicules (cartes grises, « vie » du permis de conduire).

- 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, aide au développement économique...).

- L'action 5 « *Soutien et animation du réseau des préfetures* »<sup>1</sup> regroupe les activités relatives à l'animation et au pilotage des préfetures, ainsi que les fonctions supports que sont : l'immobilier et les services techniques, le garage et le parc automobile, la gestion administrative, le

---

<sup>1</sup> En loi de finances pour 2006, l'action 5 évoquait uniquement l'« Animation du réseau des préfetures » et concernait la répartition des ressources entre les préfetures ainsi que le suivi de leurs dépenses. Cette action, animée et pilotée par la sous-direction de l'administration territoriale (SDAT), a désormais vocation à constituer l'action de soutien du programme, sur laquelle sont **imputées les dépenses indivises engagées par les préfetures**. Cette évolution a été décidée afin de simplifier la gestion courante de ces dépenses.

management stratégique, l'informatique, la gestion du corps préfectoral et des résidences, l'imprimerie et la reprographie, le standard.

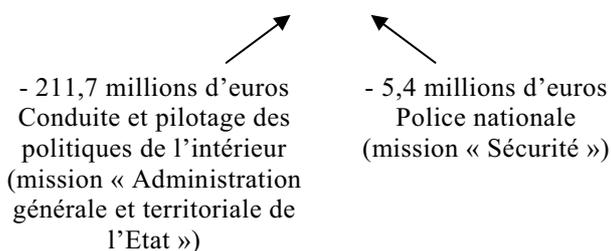
**Les actions du programme « Administration territoriale »**

**Crédits de paiement par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	213,1	13,0%	332,4	17,9%
2 - Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	631,8	38,6%	777,8	41,9%
3 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	178,0	10,8%	224,9	12,1%
4 - Pilotage territorial des politiques gouvernementales	418,9	25,6%	520,6	28,1%
5 - Animation du réseau des préfetures	196,8	12,0%	0,0	0,0%
Ensemble	1 638,6	100,0%	1 855,7	100,0%

**+ 217,1 millions d'euros**



**L'action 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres »** représente 38,6 % des moyens du programme.

**B. UNE MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME :  
LA CRÉATION DE L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS**

En 2007, le présent programme connaîtra une modification substantielle de son périmètre avec la création de l'agence nationale des titres sécurisés, établissement public administratif.

Cette agence se verra confier **la responsabilité d'organiser la production des passeports électroniques**. 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 (cartes d'identité électroniques, visas biométriques...), 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.

L'agence nationale des titres sécurisés sera **dotée de 45 millions d'euros prélevés sur les taxes de délivrance des passeports** conformément à l'article 28 du projet de loi de finances pour 2007. Elle bénéficiera, également, du transfert, par voie de subvention, de tout ou partie des crédits maintenus sur l'action 2 du programme « Administration territoriale » pour assurer la transition entre l'Etat et la nouvelle structure. Le montant de cette subvention sera déterminé en gestion 2007, en fonction de la date effective d'entrée en fonctionnement de l'agence.

Une telle affectation directe en loi de finances de recettes jusqu'alors affectées à l'Etat à des dépenses effectuées par des tiers, si elle est conforme à la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) (articles 2 et 36), ne doit pas avoir pour objet de contourner la norme de progression des dépenses « - 1 % volume » mais au contraire d'**optimiser l'utilisation des ressources budgétaires**.

### ***C. UNE BAISSÉ DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (- 5 %), MAIS UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (+ 1,7 %)***

Le présent programme comprend **1.655,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, en baisse de - 5 % par rapport à 2006**. Cette évolution s'explique par le non-renouvellement, en 2007, d'enveloppes ouvertes en 2006 pour répondre à des engagements pluriannuels portant sur certains projets au cœur de la stratégie de modernisation de l'administration préfectorale : le passeport électronique et l'identité nationale électronique sécurisée.

**Les crédits de paiement s'élèvent à 1.615,3 millions d'euros et sont ainsi en progression de + 1,7 %.**

**Cette hausse de crédits de paiement, de 26,8 millions d'euros, résulte de mouvements en sens inverse :**

- **les dépenses de personnel<sup>1</sup> augmentent de 36 millions d'euros (+ 2,8 %)**, sous l'effet de mesures générales (évolution de la valeur du « point fonction publique ») mais aussi de mesures catégorielles (réformes statutaires et revalorisations indemnitaires pour des personnels administratifs et techniques) ;

- **les dépenses de fonctionnement reculent de 13,1 millions d'euros (- 5 %)**, notamment sous l'effet d'une gestion rigoureuse analysée par votre rapporteur spécial dans son récent rapport « *Dépenses de fonctionnement des préfetures : une nouvelle donne grâce à la LOLF, des marges de manœuvre pour la réforme de l'Etat* »<sup>2</sup> ;

- **les crédits d'investissement sont en hausse de 3,9 millions d'euros (+ 6,4 %)**, afin notamment d'assurer la poursuite des grands projets

---

<sup>1</sup> Constituant 80,7 % des dépenses du programme.

<sup>2</sup> Sénat, rapport d'information n° 24 (2006-2007).

transversaux suivants : le passeport électronique (1,4 million d'euros)<sup>1</sup>, le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) (9,2 millions d'euros) et l'application GREGOIRE<sup>2</sup> (3 millions d'euros).

Etant 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 redécoupage 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. Votre rapporteur spécial estime, par ailleurs, que toute « reconfiguration » en la matière ne peut être envisagée que dans le respect de la dimension humaine et des besoins des territoires.

#### ***D. LA RECHERCHE D'UNE JUSTE ADÉQUATION DES EFFECTIFS***

Le programme connaît **un recul de son plafond d'emploi de 156 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, pour s'établir à **30.228 ETPT**.

Cette réduction des effectifs constitue la résultante d'un « effet de ciseaux » avec une baisse de 245 ETPT pour les personnels administratifs et une augmentation de 89 ETPT pour les personnels techniques, le nombre de hauts fonctionnaires restant stable à 560 ETPT.

Dans ce cadre général, **des transferts d'emplois** sont prévus afin de ne faire supporter à ce programme que les personnels qui en relèvent effectivement. D'une part, 15 ETPT sont transférés au bénéfice du programme 112 « Aménagement du territoire »<sup>3</sup> (agents assurant des missions de développement économique pour le compte de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) et 17 ETPT le sont au bénéfice du programme 122 « Concours spécifiques et administration »<sup>4</sup> (dans le cadre du rattachement à ce programme du pôle interrégional d'appui au

---

<sup>1</sup> Dotée de 45 millions d'euros prélevés sur les taxes de délivrance des passeports, l'agence nationale des titres sécurisés bénéficiera également du transfert, par voie de subvention, de tout ou partie des crédits budgétaires maintenus sur l'action 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres » pour assurer la transition entre l'Etat et la nouvelle structure. Le montant de cette subvention sera déterminé en gestion 2007, en fonction de la date effective d'entrée en fonctionnement de l'agence.

<sup>2</sup> Le projet GREGOIRE vise à refondre l'application actuelle de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), en assurant une meilleure fluidité dans le traitement des 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.

<sup>3</sup> Le programme « Aménagement du territoire » relève de la mission « Politique des territoires ».

<sup>4</sup> Le programme « Concours spécifiques et administration » relève de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

contrôle de légalité de Lyon). En retour, **191 ETPT sont transférés en provenance du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »** (178 personnels agents techniques du réseau de médecine de prévention, 2 contractuels techniques de préfecture et 11 formateurs internes). **Cet effort de clarification des effectifs réellement attachés à ce programme doit être salué.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, votre commission s'était inquiétée de transferts de charges, dans le cadre de la mise en place de la LOLF, qui pourraient intervenir sans transferts d'emplois équivalents. Elle s'était, en particulier, intéressée au **transfert des procédures d'ordonnement des préfectures vers les juridictions**<sup>1</sup>. Notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial pour les crédits de la mission « Justice », avait, à cette occasion, fait état d'**une estimation des chefs de cours selon laquelle un tel transfert représenterait environ 200 ETPT**<sup>2</sup>.

Interrogé sur cette question cette année, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a fait savoir que **les effectifs « libérés » ont été réinvestis sur d'autres taches relevant de l'application de la LOLF en préfecture.**

Il a, tout d'abord, rappelé que **le transfert des charges d'ordonnement n'avait été que partiel** et qu'à la demande du ministère de la Justice les préfets étaient demeurés ordonnateurs secondaires pour les dépenses d'investissement des juridictions.

Par ailleurs, il a indiqué que l'allégement obtenu grâce à ce transfert partiel avait permis de **déployer des agents des préfectures pour assurer la gestion de nouveaux crédits pour le compte de ministères**, et que ces nouvelles taches avaient compensé *« plus que largement cette réduction »*. Ainsi, les préfectures sont-elles devenues les prestataires de plusieurs ministères et assurent, désormais, pour leur compte l'engagement et le suivi des dépenses de leurs unités opérationnelles (cas des programmes « Fonction publique », « Drogue et toxicomanie », « Rénovation urbaine », « Equité sociale et territoriale », « Egalité des hommes et des femmes »...). Les ministères dont les services déconcentrés ne disposent pas de la taille critique nécessaire s'appuient, en effet, sur les préfectures pour mutualiser les tâches de gestion sans transfert de moyens équivalents.

En outre, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a fait valoir **les responsabilités nouvelles reposant sur les préfets et leurs agents depuis l'entrée en vigueur de la LOLF**. En particulier, les préfets doivent, désormais, élaborer un avis sur les budgets de chaque service déconcentré, suivre la mise en œuvre des actions de ces services, la réalisation de leurs objectifs et l'exécution de leurs dépenses. Pour permettre un suivi des

---

<sup>1</sup> Avec la LOLF, les premiers présidents et les procureurs généraux des cours d'appel sont devenus ordonnateurs secondaires conjoints du programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice » en remplacement des préfets.

<sup>2</sup> Cette estimation émanait des services de la Chancellerie.

résultats des services déconcentrés, les préfetures mettent, par ailleurs, à disposition des autres services leur savoir-faire en matière de contrôle de gestion et de mesure de la performance.

Aussi, dans ce cas concret, apparaît-il que **la LOLF n'est pas synonyme d'allégement de la charge de travail des préfetures, mais plutôt d'une évolution des compétences et de l'expertise des personnels** (suivi de la performance, coordination des services...).

#### ***E. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES, MESURÉES PAR DES INDICATEURS PERTINENTS***

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 2007** (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 : 380 euros en 2004, 359 euros en 2005, et des prévisions de 361 euros et 342 euros, respectivement, pour 2006 et 2007.

Par ailleurs, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, **votre rapporteur spécial avait proposé la création de trois indicateurs de performance destinés à mieux mesurer l'efficience ou la qualité du service rendu à l'utilisateur par les préfetures :**

- **le coût unitaire de chaque type de document établi en préfecture** : titre de séjour, passeport, carte nationale d'identité, permis de conduire, carte grise. Les grands projets du programme (le système d'immatriculation à vie des véhicules, le passeport électronique, la carte nationale d'identité électronique sécurisée) étant présentés, à juste titre, comme de nature à permettre des économies, la performance devait donc en être mesurée ;

- **le délai d'attente du public dans les locaux préfectoraux** lors d'une demande initiale de titre d'identité ou de séjour ;

- **la mesure de la qualité de l'accueil** à partir d'un sondage réalisé par un organe indépendant.

**Sur ces trois points, votre rapporteur se félicite d'avoir obtenu, en tout ou partie, satisfaction.**

S'agissant du coût unitaire des titres réglementaires délivrés en préfecture, la « **justification au premier euro** » de l'**action 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres »** fait apparaître le coût unitaire d'un permis de conduire (0,52 euro), d'une carte nationale d'identité

(0,28 euro), d'une carte grise (0,23 euro), d'un titre de séjour (1,71 euro) et d'un passeport délivré d'urgence (4,61 euros).

La prochaine étape pourrait être, désormais, **la création d'un indicateur de performance permettant d'assurer le suivi de ces coûts.**

Les délais d'attente sont, pour leur part, l'objet d'un suivi grâce à un indicateur attaché à l'objectif 2 « *Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables* » et portant sur **la proportion de préfectures délivrant dans les délais fixés les cartes grises.** Les objectifs de délai de délivrance des cartes grises au guichet fixés aux préfectures varient, selon la « taille » de ces dernières (classification en quatre niveaux de strate), de 15 minutes à 45 minutes. Pour la strate 2 (préfectures de départements dont la population est comprise entre 200.001 et 500.000 habitants) par exemple, le taux de préfectures respectant l'objectif de 25 minutes est de 81 % en 2005 et de 85 % en prévision pour 2006 et 2007.

La qualité de l'accueil est, elle aussi, dorénavant mesurée, via le nombre de préfectures et de sous-préfectures ayant obtenu une **certification de type ISO ou correspondant au référentiel Qualipref<sup>1</sup>** dans le cadre de l'objectif 2 « *Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables* ».

Votre rapporteur spécial estime, toutefois, qu'un nouveau pas dans la qualité de l'information délivrée aux parlementaires et dans la mesure de la performance devrait être franchi. En effet, **l'action « Pilotage territorial des politiques gouvernementales » ne se voit assignée aucun objectif, ni aucun indicateur.** Elle mobilise, pourtant, 25,6 % des crédits du présent programme et renvoie aux pouvoirs du préfet à travers les PASER (projets d'action stratégique de l'Etat en région) et les PASED (projets d'action stratégique de l'Etat en département).

Aussi, **votre rapporteur spécial juge-t-il nécessaire qu'un indicateur permettant de refléter le rôle interministériel joué par les préfets vienne enrichir le projet annuel de performances (PAP) du programme « Administration territoriale ».**

---

<sup>1</sup> Publié au Journal officiel du 19 février 2006, le référentiel Qualipref correspond à une norme d'engagement de service pour les différentes missions des préfectures et des sous-préfectures.

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

- Le périmètre du présent programme est modifié par **la création de l'agence nationale des titres sécurisés** qui se voit confier la responsabilité d'organiser la production des passeports électroniques. Elle sera dotée de 45 millions d'euros prélevés sur les taxes de délivrance des passeports.
- Les crédits de paiement de ce programme enregistrent une hausse modérée de 1,7 % et s'élèvent à **1.615,3 millions d'euros**.
- Si le plafond d'emploi du programme recule de 156 ETPT, **la LOLF n'est pas synonyme d'allègement de la charge de travail des préfetures, mais plutôt d'une évolution des compétences et de l'expertise des personnels** (suivi de la performance, coordination des services...).
- **Les performances** atteintes témoignent, pour la plupart des indicateurs, de **progrès notables** et de la **volonté de trouver de nouvelles marges de manœuvre en 2007** (exemple des coûts de téléphonie – cf. le rapport d'information n° 24 (2006-2007) de votre rapporteur spécial).
- Si la justification au premier euro fournit désormais **le coût unitaire de chaque type de document établi en préfecture** (par exemple, 0,52 euro pour un permis de conduire), la prochaine étape pourrait être **la création d'un indicateur de performance** permettant d'assurer le suivi de ces coûts.
- Votre rapporteur spécial se félicite, par ailleurs, de l'apparition de **deux nouveaux indicateurs** : l'un permettant d'appréhender **le délai d'attente en préfecture** et l'autre d'apprécier **la qualité de l'accueil**.
- Votre rapporteur spécial juge, toutefois, **nécessaire qu'un indicateur permettant de refléter le rôle interministériel joué par les préfets vienne enrichir le PAP** du programme « Administration territoriale ».

### III. 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 politiques<sup>1</sup>). 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<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association), par l'intermédiaire de son action 5 « *Vie associative et soutien* ».

Au regard des **échéances électorales pour 2007** (élection présidentielle, puis élections législatives), **le présent programme tient donc une place particulière** au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », puisqu'il sous-tend 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>2</sup>.

#### B. UNE TRÈS FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS LIÉE AU CALENDRIER ÉLECTORAL DE 2007

Le présent programme enregistre **une augmentation très significative de ses autorisations d'engagement**, qui passent de 151,5 millions d'euros en 2006 à **547,5 millions d'euros pour 2007** (+ 261,4 %).

**Une évolution comparable se retrouve concernant les crédits de paiement**, qui s'élèvent à **381 millions d'euros pour 2007** alors qu'ils ne représentaient que 149,3 millions d'euros en 2006 (+ 155,2 %).

**En 2006, l'absence d'échéances électorales majeures** avait, en effet, permis de limiter les dépenses liées à l'action 2 « *Organisation des élections* » aux inévitables élections partielles, aux dépenses habituelles induites par la révision annuelle des listes électorales, ainsi que celles relevant du marché d'achat des enveloppes électorales pour les scrutins prévus en 2007 et 2008.

---

<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 4,9 millions d'euros et 43 ETPT).

<sup>2</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.

**L'organisation des élections présidentielle et législatives en 2007 modifie, bien évidemment, l'équation budgétaire de ce programme** (passation de marchés et engagement préalable de certaines dépenses payables en 2008), comme en atteste la ventilation des crédits de paiement par action.

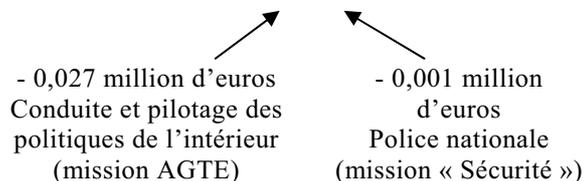
**L'action 2 « Organisation des élections »** pèse, ainsi, près des deux tiers du programme : **64,1 % des crédits de paiement** avant ventilation (64,6 % après ventilation).

**Crédits de paiement par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1 - Financement des partis	73,3	19,2%	73,3	19,2%
2 - Organisation des élections	244,3	64,1%	246,4	64,6%
3 - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	5,0	1,3%	5,0	1,3%
4 - Cultes	55,9	14,7%	55,9	14,7%
5 - Vie associative et soutien	2,6	0,7%	0,6	0,1%
Ensemble	381,1	100,0%	381,1	100,0%

+ 0,028 million d'euros



Il convient, à cet égard, 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>. Le « bleu » budgétaire de la présente mission relève, sur ce point, qu'aucune demande de majoration ou de diminution n'a été formulée.

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...

Chaque fraction de l'aide publique s'élevant à 40,1 millions d'euros, les autorisations d'engagement sont donc égales à 80,2 millions d'euros. Toutefois, depuis 2003, le montant effectivement réparti se monte à 73,2 millions d'euros, une somme d'environ 7 millions d'euros n'étant pas répartie au titre de la première fraction. En effet, **des sanctions financières sont prévues pour les partis ne respectant pas les règles de parité** édictées 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>2</sup>.

### **C. LE CHIFFRAGE DU COÛT DE LA SÉQUENCE ÉLECTORALE « PRÉSIDENTIELLE / LÉGISLATIVES » EN 2007**

Le chiffrage des crédits d'élections (élections présidentielle et législatives, élections partielles, dépenses communes) s'est opéré dans un contexte de **double incertitude** pesant, d'une part, sur **le nombre de candidats à chaque élection**, et, d'autre part, sur **les incidences 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.

Ces incertitudes ne seront levées que plusieurs mois après le vote du présent projet de loi de finances.

---

<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 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.

<sup>2</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**.

Dans ce contexte, la démarche adoptée repose sur **un raisonnement de « fourchette »** :

- l'ouverture en **autorisations d'engagement** se situe **en haut de la fourchette par mesure de prudence** : les calendriers étant serrés, il importe de disposer des autorisations d'engagement nécessaires à la notification des marchés le moment venu ;

- l'ouverture en **crédits de paiement** est calée sur **le milieu de la fourchette**, c'est-à-dire sur un scénario d'exécution jugé réaliste à défaut d'être certain.

Le montant des **autorisations d'engagement** soit **333 millions d'euros**, est fixé sur la base des **hypothèses** suivantes :

- **une nouvelle augmentation de 25 %, du nombre de candidats en présence au premier tour pour la présidentielle (16 en 2002, estimation de 20 pour 2007)**, ce nombre ayant une influence directe sur le coût du scrutin, car tous ces candidats bénéficient d'un remboursement minimum de leurs dépenses électorales, quel que soit leur score (alors qu'un seuil minimum de 5 % des suffrages exprimés est exigé pour tous les autres scrutins) ;

- **un nombre de candidats aux législatives équivalent à 2002, soit 8.400 candidats, record absolu sous la V<sup>ème</sup> République** ;

- **une hausse potentielle des dépenses postales liée, outre l'impact du nombre de candidats, à l'ouverture à la concurrence précitée**, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Une partie des engagements juridiques, pour un montant de 56 millions d'euros, sera constatée au-delà de 2007, notamment les remboursements forfaitaires des candidats aux législatives, du fait des délais impartis à la CNCCFP pour se prononcer sur les comptes de campagne des candidats (6 mois pour les scrutins non contestés).

Les autorisations d'engagement sont réparties comme suit entre les différents types de scrutins :

**Elections 2007 - Autorisations d'engagement**

*(en millions d'euros)*

	<b>Présidentielles</b>	<b>Législatives</b>	<b>Partielles</b>	<b>Dépenses communes</b>	<b>Total</b>
Titre 3 (dépenses de fonctionnement)	187,02	80,00	2,40	8,25	277,67
Engagements constatés en 2008	6,00	50,00			56,00
<b>Total</b>	<b>193,02</b>	<b>130,00</b>	<b>2,40</b>	<b>8,25</b>	<b>333,67</b>

Source : *bleu budgétaire*

Les **crédits de paiement pour 2007** s'élèvent à **174 millions d'euros**, suivant les **hypothèses** décrites ci-après.

Pour **l'élection présidentielle**, l'hypothèse est de **15 candidats** (contre 16 en 2002, nombre déjà élevé). Pour **les élections législatives**, la prévision tient compte de la modification de la législation relative à l'aide publique. Auparavant, il suffisait qu'un parti présente des candidats dans au moins 50 circonscriptions pour être éligible à l'aide publique. Désormais, il faudra que parmi les candidats s'y rattachant, 50 ou plus obtiennent au moins 1 % des suffrages exprimés. Cette mesure devrait infléchir à la baisse **le nombre de candidats, estimé pour la prévision à 7.500**. Pour les dépenses postales, il a été considéré que la mise en concurrence pourrait s'accompagner d'une stabilité des prix.

#### Elections 2007 - Crédits de paiement

(en millions d'euros)

2007	Présidentielle	Législatives	Partielles	Dépenses communes	Total
Remboursement forfaitaire des candidats	45,62	-	0,40		46,02
Remboursement de la propagande	38,00	13,00	0,60		51,60
Campagne audiovisuelle	3,20	-			3,20
Fonctionnement des commissions de propagande (hors titre 2)	12,20	10,05	0,20		22,45
Affranchissement	25,00	19,00	0,20		44,20
Matériel électoral	-	-	-	6,75	6,75
Total titre 3 (dépenses de fonctionnement)	124,02	42,05	1,40	6,75	174,22

Source : *bleu budgétaire*

A cette occasion, votre rapporteur spécial souhaite, toutefois, 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.

#### **D. 94,9 % DES EFFECTIFS DU PROGRAMME SONT MINISTRES DES CULTES EN ALSACE-MOSELLE**

Le programme est doté de **1.485 ETPT** (soit - 10 ETPT par rapport à 2006), **répartis en trois actions seulement**.

En effet, l'action 1 « *Financement des partis* » et l'action 2 « *Organisation des élections* » s'appuient sur des personnels d'administration centrale **regroupés dans l'action 5 « Vie associative et soutien » (33 ETPT, taille de l'effectif inchangé par rapport à 2006)**.

Par ailleurs, comme cela a été évoqué précédemment, **la CNCCFP utilise 43 ETPT (+ 10 ETPT par rapport à 2006)**.

L'essentiel des ETPT du présent programme (94,9 %) est concentré sur l'action 4 « *Cultes* » : **1.409 ETPT, soit un recul de 20 ETPT par rapport à 2006<sup>1</sup>**. Cette action regroupe, en effet, les ministres des cultes exerçant dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

#### ***E. COMMENT MESURER LA PERFORMANCE DE LA VIE POLITIQUE ?***

Dans un souci de clarté et de lisibilité de la performance au sein du présent programme, un objectif, « *Réduire au minimum les rejets de comptes pour des causes substantielles mais purement matérielles* »<sup>2</sup>, et l'indicateur qui lui était attaché ont été supprimés. Ils étaient, en effet, fortement soumis à des variables indépendantes de l'activité de la CNCCFP et ne rendaient donc que très approximativement compte de l'efficacité des travaux de cette commission.

Désormais, la performance de la CNCCFP n'est plus appréciée que par l'intermédiaire d'un indicateur de performance centré sur le « *délai de traitement par la CNCCFP des comptes des partis et groupements politiques* », l'objectif étant de passer de 11 mois et demi en 2005 à 7 mois en 2007.

Pour évaluer la performance de l'aide aux partis politiques, le PAP prévoit, comme en 2006, un indicateur portant sur le « *délai d'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique, à compter de la publication de la loi de finances* ». On peut, toutefois, s'interroger, comme en 2006, sur l'urgence à publier ce décret. Passer d'un délai de 35 jours en 2004 à 22 jours en 2005 constitue-t-il une performance ? **L'objectif est-il à ce point important ?**

Un indicateur sur le « *coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales* » vise à évaluer l'objectif d'organisation des élections au meilleur coût. Cet indicateur étant *a priori* proposé pour chaque type d'élection (cantonales, régionales, européennes, présidentielles, législatives, municipales) et prenant même en compte les consultations par référendum, **voire rapporteur spécial s'étonne que le coût des élections sénatoriales ne fasse pas l'objet d'un suivi au même titre que toutes les autres élections.**

**Les séries statistiques relatives à cet indicateur ne permettent, par ailleurs, malheureusement pas de mener une analyse détaillée d'une quelconque évolution, le recul manquant dans le temps pour porter un**

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Dans cette perspective, étaient considérés comme des causes substantielles mais purement matérielles le dépôt des comptes de campagne après les délais légaux et l'absence de visa de l'expert comptable.

jugement étayé. Tout au plus est-il possible de relever **le coût prévu pour les élections présidentielle et législatives en 2007 : respectivement 5,50 euros (contre 4,86 euros en 2002, soit une hausse 13,1 %) et 3,81 euros (contre 3,28 euros en 2002, soit une hausse de 16,1 %) par électeur inscrit**. A cet égard, l'augmentation du nombre d'inscrits sur les listes électorales, outre le signe de bonne santé démocratique qu'elle représenterait, constituerait également un moyen d'amortir plus largement les coûts fixes engendrés par ces opérations électorales.

S'agissant de cet indicateur, il convient de remarquer que l'administration ne dispose pas de tous les leviers d'action pour la maîtrise 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 doivent être analysés sous l'angle de la performance qu'avec des 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 performance pour 2005 (50 %) très inférieure à l'objectif fixé (80 %)**. Cette contre-performance s'explique, d'une part, par le temps consacré à la mise en œuvre de la réforme relative à la simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations, et congrégations, de certaines déclarations associatives, et à la modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels, et, d'autre part, à des difficultés structurelles liées à la multiplicité des intervenants et aux délais de circulation des dossiers entre eux. Compte tenu de ces éléments d'appréciation, ce taux est fixé, en prévision, à 60 % pour 2006 et à 70 % en 2007. **Votre rapporteur spécial sera attentif aux prochains résultats enregistrés en la matière**.

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 **une augmentation très forte de ses autorisations d'engagement**, qui passent de 151,5 millions d'euros en 2006 à **547,5 millions d'euros pour 2007** (+ 261,4 %), et de ses **crédits de paiement**, qui s'élèvent à **381 millions d'euros pour 2007** alors qu'ils ne représentaient que 149,3 millions d'euros en 2006 (+ 155,2 %).
- Cette augmentation résulte des dispositions à prendre en vue de **l'organisation des élections présidentielle et législatives en 2007**.
- **Le chiffrage du coût de la séquence électorale « présidentielle / législatives »** se fonde sur **deux scénarios** distincts : une hypothèse haute et prudente dans le cas des élections présidentielles et une hypothèse réaliste à défaut d'être certaine pour les élections législatives.
- **Le coût prévu pour les élections présidentielle et législatives en 2007** est, respectivement, de **5,50 euros** et de **3,81 euros par électeur inscrit**.
- **Votre rapporteur spécial s'étonne que le coût des élections sénatoriales ne fasse pas l'objet d'un suivi au même titre que toutes les autres élections**.
- **Le taux des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations traitées en moins de six mois** enregistre **une performance pour 2005 (50 %) très inférieure à l'objectif fixé (80 %)**.
- **L'essentiel des ETPT du présent programme (1.409 ETPT, soit 94,9 %)** 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.

#### **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***

Pour 2007, le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » définit **une stratégie d'actions des services du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**. Cette stratégie est organisée selon **quatre axes**: réforme des structures, amélioration de l'efficacité en matière de ressources humaines, mise en œuvre du schéma directeur immobilier de l'administration centrale et développement du contrôle de gestion.

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 et de l'aménagement du territoire.

Plus précisément, le présent programme concerne, notamment, **l'exploitation des systèmes d'information et de communication** transverses à l'ensemble du ministère, **la programmation immobilière, la gestion et la formation du personnel** (hors police) et **l'ensemble des activités juridiques** (traitement des contentieux, élaboration de normes).

Dès lors, **l'enjeu du présent programme** renvoie à sa capacité à fournir aux programmes opérationnels du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire 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 » 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 et de l'aménagement du territoire.

Ainsi, 45,7 % des crédits ventilés du présent programme sont répartis à l'intérieur de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », tandis que **54,3 % concourent à la conduite de programmes relevant d'une autre mission<sup>2</sup>** : « Relations avec les collectivités territoriales », « Sécurité civile », « Sécurité » (recevant à elle seule, pour le programme « Police nationale », 53 % des crédits ventilés).

---

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

<sup>2</sup> Cf. *infra* (Partie IV-F) le « schéma de déversement analytique » du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

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

Tout en étant conscient de la difficulté de la tâche, **votre rapporteur spécial renouvelle donc son souhait, déjà exprimé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, 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 de temps à autre (agrégation de l'aménagement du territoire en juin 2005, par exemple).

**B. 71,1 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME SONT CONCENTRÉS SUR TROIS ACTIONS**

Avant ventilation, 71,1 % des crédits du programme sont concentrés sur trois de ses sept actions : **l'action 3 « Système d'information et de communication »**, **l'action 4 « Fonction soutien de gestion des ressources humaines »** et **l'action 5 « Affaires financières et immobilières »**.

**Crédits de paiement par action**

*(en millions d'euros)*

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1 - Etat major	27,8	5,5%	28,8	69,0%
2 - Expertise, audit, prévision, études	18,2	3,6%	12,9	31,0%
3 - Système d'information et de communication	137,4	27,3%	0,0	0,0%
4 - Fonction soutien de gestion des ressources humaines	134,1	26,6%	0,0	0,0%
5 - Affaires financières et immobilières	86,8	17,2%	0,0	0,0%
6 - Conseil juridique et traitement du contentieux	82,4	16,4%	0,0	0,0%
7 - Libertés publiques	17,0	3,4%	0,0	0,0%
Ensemble	503,7	100,0%	41,7	100,0%

**\* Crédits ventilés vers :**

- *Administration territoriale (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 211,7 millions d'euros ;*
- *Vie politique, culturelle et associative (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 0,02 million d'euros ;*
- *Concours spécifiques et administration (Mission « Relations avec les collectivités territoriales ») : 0,6 million d'euros ;*
- *Intervention des services opérationnels (Mission « Sécurité civile ») : 3,2 millions d'euros ;*
- *Coordination des moyens de secours (Mission « Sécurité civile ») : 1,5 million d'euros ;*
- **Police nationale (Mission « Sécurité ») : 244,8 millions d'euros.**

### **C. UNE AUGMENTATION DE 5,8 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT**

Le présent programme comporte, hors fonds de concours<sup>1</sup>, **517 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de - 21,8 % par rapport à 2006.**

**Les crédits de paiement** du présent programme se montent à **501,4 millions d'euros, en hausse de + 5,8 % par rapport à 2006.**

Alors que les dépenses de personnel (titre 2) connaissent un très léger recul en passant de 223,6 millions d'euros à 222,4 millions d'euros (- 0,5 %), **les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 241,6 millions d'euros et enregistrent une croissance de + 6,1 %. Les dépenses d'investissement suivent, plus encore, une pente ascendante en atteignant 36,7 millions d'euros, soit une hausse de + 40,6 %.**

Ces évolutions traduisent, tant en fonctionnement qu'en investissement, les priorités assignées au présent programme.

Ainsi, en matière de dépenses de fonctionnement, **l'action 5 « Affaires financières et immobilières » connaît une forte progression de 26,8 millions d'euros de ses crédits de paiement (+ 72,6 %).** Ce mouvement à la hausse trouve une partie de son origine dans l'introduction de **16,6 millions d'euros de loyers budgétaires<sup>2</sup>**, l'intégralité des loyers budgétaires concernant l'administration centrale ayant vocation à s'imputer, pour la première fois en 2007, sur le seul programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Au-delà de cette innovation, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a engagé, en 2006, un projet immobilier majeur : **le regroupement à Levallois-Perret, sur un site unique, de l'ensemble des services concourant à l'activité de renseignement de la police nationale.** S'appuyant juridiquement sur une location avec option d'achat (LOA), ce projet nécessite l'inscription, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, de crédits destinés à couvrir l'annuité de la LOA (remboursement du capital et frais financiers), pour 15,6 millions d'euros en crédits de paiement (14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement), ainsi que les dépenses d'exploitation / maintenance du bâtiment, pour 1 million d'euros.

En matière de dépenses d'investissement, **l'action 3 « Système d'information et de communication » voit ses crédits de paiement augmenter de + 117,5 % avec un montant total de 26,1 millions d'euros pour 2007.** Cette augmentation substantielle s'explique par la poursuite

---

<sup>1</sup> Les fonds de concours de ce programme sont estimés pour 2007, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, à 2,3 millions d'euros (dont 1 million d'euros au titre de l'action « Fonction soutien de gestion des ressources humaines »).

<sup>2</sup> Expérimentée en 2006 et étendue en 2007 à tous les immeubles de bureau d'administration centrale en Ile-de-France, la technique des loyers budgétaires vise à faire directement supporter le coût de l'occupation d'un immeuble par l'administration occupante. Elle constitue un outil de responsabilisation des ministères en matière de gestion immobilière, en leur permettant notamment de prendre conscience du coût d'immobilisation du capital.

d'investissements dans **des projets lourds dans le domaine des « infrastructures réseaux et télécoms »** : projet CRISTAL (téléphonie sur internet) doté de 5 millions d'euros, transmission de données via le réseau privatif du ministère (Réseau général de transport) pour laquelle une enveloppe budgétaire de 12,7 millions d'euros est réservée afin de couvrir tant les coûts de fonctionnement que d'équipement, téléphonie (7,6 millions d'euros) et messagerie (2,57 millions d'euros), notamment.

Enfin, la dotation de l'action 6 « *Conseil juridique et traitement du contentieux* » est principalement consacrée aux **frais de contentieux et aux réparations civiles<sup>1</sup> : 75,2 millions d'euros** (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) sur 82,3 millions d'euros. Votre commission avait déjà soulevé, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2005, **la traditionnelle sous-évaluation de ce poste** (136,3 millions d'euros consommés en 2005 pour une autorisation initiale de 81,8 millions d'euros). Aussi,  **votre rapporteur spécial sera-t-il vigilant, en exécution, sur l'évolution de ces dépenses** pour lesquelles le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a d'ores et déjà mis en place un certain nombre de mesures visant à parvenir à une meilleure maîtrise de la consommation de ces crédits<sup>2</sup>.

#### ***D. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS S'ACCOMPAGNE D'UNE POLITIQUE DE REQUALIFICATION DES EMPLOIS***

Le présent programme s'appuie sur **3.400 ETPT**, en baisse de 238 ETPT par rapport à 2006 (- 6,5 %).

**Le transfert des réseaux sociaux du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire vers le programme « Administration territoriale » s'est accompagné du transfert de 178 ETPT** (agents techniques du réseau de médecine de prévention) en direction de ce même programme (cf supra Partie II-D). En outre, 11 agents administratifs formateurs internes et 2 contractuels techniques de préfecture ont également été transférés vers ce programme (cf supra Partie II-D).

---

<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.

<sup>2</sup> Ces mesures correspondent à :

- l'imputation sur d'autres programmes des dépenses dont le rattachement au contentieux est contestable ;
- l'instruction donnée aux préfectures 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 préfectures et la diffusion de la connaissance de la jurisprudence ;
- l'instauration d'une veille juridique en matière de reconduite à la frontière.

Alors qu'en 2006, 11 emplois avaient été supprimés (départs non remplacés) dans le cadre de « *l'effort de productivité de l'administration centrale du ministère* », ce mouvement prend un peu plus d'envergure pour 2007. Ainsi, hors transferts d'emplois, ce sont **44 ETPT qui seront supprimés, dont 33 au titre de « l'effort de productivité de l'administration centrale du ministère »** (11 au titre de la poursuite de la réforme interministérielle des mises à disposition d'organismes tiers).

Comme l'année dernière, la répartition des emplois par action ne laisse apparaître **aucun ETPT pour l'action 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux »**. Cette action concerne l'activité pré-contentieuse (démarche transactionnelle) et contentieuse dans des domaines aussi divers que la protection juridique des fonctionnaires (due en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires), la responsabilité de l'Etat résultant de l'exercice de polices administratives, d'accidents de la circulation impliquant un véhicule administratif, du refus de concours de la force publique ou d'attroupements et rassemblements... Comment des contentieux aussi « lourds » pourraient-ils être traités sans personnel ? **Votre rapporteur spécial ne peut donc qu'à nouveau souhaiter que la ventilation des personnels entre actions soit revue dans le sens d'une plus grande transparence et d'une plus grande cohérence avec la réalité.**

Par ailleurs, **la deuxième tranche du plan de requalification des personnels** au sein du ministère sera engagée en 2007 pour un montant de 3,5 millions d'euros. Portant, sur la période 2006 à 2010, ce plan vise à la suppression de 1.500 emplois environ et à la requalification de 4.700 emplois environ.

Enfin, un dispositif, validé par les comités techniques paritaires du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et de celui de l'outre-mer, sera mis en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007 afin de **fusionner l'ensemble des corps administratifs du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire** (administration centrale, cadre national des préfetures et de la police), **des greffes des juridictions administratives et des personnels d'administration centrale relevant du ministère de l'outre-mer**. Cette réforme, qui concernera près de 40.000 agents, permettra la réduction du nombre de corps : 3 au lieu de 16.

#### ***E. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AFFINÉE, DES RÉSULTATS PERFECTIBLES***

Au sein du PAP pour 2007, **les objectifs attachés au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ont évolué** : deux des objectifs pour 2006 n'ont pas été reconduits, non plus que les deux indicateurs rattachés.

Il s'agit, d'une part, de l'objectif « **Optimiser le coût du programme** », un indicateur interministériel d'efficacité général étant en cours d'élaboration. D'autre part, l'indicateur « *Taux de réponse aux différents services du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en matière de libertés publiques* », associé à l'objectif « *Améliorer la fourniture d'expertise aux préfetures, services de police et autres directions du ministère en matière de libertés publiques* » n'a pu être maintenu en l'absence d'un système d'information permettant la mesure de cette performance.

Au total, le volet performance du présent programme comporte donc, désormais, 5 objectifs et 9 indicateurs. **Ce recentrage va dans le sens d'une meilleure visibilité et d'une plus grande lisibilité des résultats, comme l'avait souhaité votre commission tant lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 qu'à l'occasion de la discussion du projet de loi de règlement pour 2005.**

Malgré ce progrès, **un indicateur de performance demeure surprenant**, puisque se fixant pour but de mesurer **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**. Il n'est, en effet, pas indispensable de donner une suite positive à tous les rapports de l'IGA et, en tout état de cause, dans leurs domaines respectifs de compétences, les appréciations du Parlement et celles du gouvernement doivent prévaloir sur les préconisations des corps d'inspection. Ces préconisations n'ont donc pas à obligatoirement être suivies d'effet. Enfin, le cas échéant, le meilleur délai pour donner une suite à un rapport n'est pas forcément le plus court. Il peut dépendre du contenu de la suite à donner et de circonstances particulières (nécessité d'une concertation...).

Sur un objectif essentiel du présent programme « **Améliorer la performance du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en systèmes d'information et de communication** », la réalisation pour 2005 en matière de nombre d'heures d'indisponibilité s'est avérée **conforme aux prévisions** (pour le Réseau général de transport), **voire plus performante** (pour les applications). On peut, toutefois, regretter que l'autre indicateur associé à cet objectif et évaluant le taux de respect des échéances de livraison des études et des applications ne soit **pas renseigné en réalisation pour 2005**.

Enfin pour l'objectif « **Améliorer la gestion immobilière du ministère** », **le taux de livraison ne dépassant pas le budget prévu n'est que de 40 % en 2005, ce niveau de performance étant faible et devant être amélioré lors des prochains exercices** (60 % prévu en 2006). De même, l'indicateur centré sur « **le coût de la construction au m<sup>2</sup>** » met en lumière des **écarts significatifs** entre les prévisions pour 2005, 2.120 euros et 2.300 euros pour des constructions relevant respectivement de la police nationale et de l'administration territoriale, et les réalisations, 2.362 euros et 2.505 euros. Ces écarts s'expliquent, d'une part, par l'évolution de l'indice des prix à la construction (différence entre l'indice prévisionnel et l'indice réel constaté) et, d'autre part, par des surcoûts exceptionnels (cantonnement de CRS de Furiani,

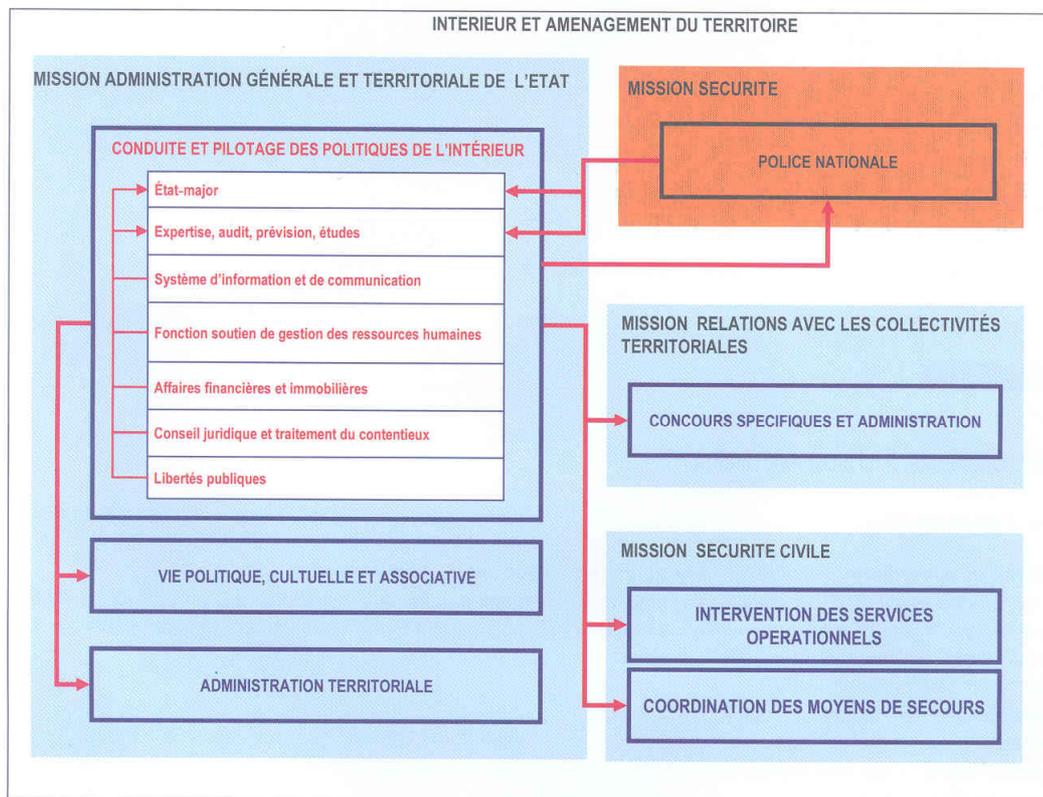
par exemple). **Le dépassement budgétaire constaté a été globalement d'environ 20 % sur l'ensemble des opérations en 2005.**

**F. UNE « USINE À GAZ » POUR UN PROGRAMME PARTICIPANT « À LA CONDUITE ET AU PILOTAGE » DE QUATRE MISSIONS**

Le schéma de déversement analytique du présent programme (cf. ci-dessous) montre **les liens établis** entre les actions de celui-ci et d'autres programmes.

La majorité des crédits reventilés (54,3 %) n'est pas destinée à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » mais à des programmes de trois autres missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Encore faut-il relever un progrès sensible au regard de la situation en 2006 où une quatrième mission était concernée (la mission « Politique des territoires », via son programme « Aménagement du territoire »). Il convient, toutefois, de déplorer encore **la complexité du schéma de déversement analytique de ce programme.**

**Schéma de déversement analytique du programme 216**



Source : bleu budgétaire

**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 **quatre missions** pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le pilotage de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ne représente qu'une minorité des crédits de ce programme « Soutien » (45,7 %). **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** (agrégation de l'aménagement du territoire en juin 2005, par exemple).

- **Les crédits de paiement se montent à 501,4 millions d'euros, en hausse de 5,8 %** par rapport à 2006. Cette évolution traduit, tant en fonctionnement qu'en investissement, les priorités assignées au présent programme.

- Votre rapporteur spécial sera vigilant quant à la consommation, en gestion 2007, des **crédits de contentieux, traditionnellement sous-évalués** et pour lesquels une enveloppe de 75,2 millions d'euros est ouverte pour 2007.

- 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.**

- Concernant la **gestion immobilière** du ministère, **le taux de livraison des chantiers ne dépassant pas le budget prévu n'est que de 40 % en 2005. Ce niveau de performance est faible** et il devra être amélioré lors des prochains exercices (60 % prévu en 2006).

- Doit être écarté l'indicateur portant sur le pourcentage des travaux de l'IGA n'ayant pas connu de suites dans un délai de six mois (**les appréciations du Parlement et du gouvernement doivent prévaloir sur celles d'un corps d'inspection**).



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, de **64.000 euros** les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » en autorisation d'engagement et en crédits de paiement.

### II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de **5,6 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 :

- 2 millions d'euros sur le programme « Administration territoriale » ;
- 1,8 million d'euros sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » ;
- 1,8 million d'euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

**PROPOSITION : CONFIRMATION DE L'ADOPTION DE LA MISSION**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le jeudi 9 novembre 2006, 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 indiqué que son rapport s'inscrivait dans le prolongement de son récent rapport de contrôle (n° 24, 2006-2007) consacré aux dépenses de fonctionnement des préfetures.

Il a rappelé que la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » était composée de trois programmes.

Il a relevé, tout d'abord, que le programme « Administration territoriale » renvoyait aux moyens alloués à l'ensemble des préfetures et sous-préfetures et représentait 64,7 % des crédits de paiement de la mission.

Il a ajouté que le programme « Vie politique, culturelle et associative » comportait les crédits liés au financement de la vie politique, à savoir l'organisation des élections, la prise en charge de dépenses de campagnes électorales et l'aide publique aux partis et groupements politiques. Il a précisé que ce programme concernait également la mise en œuvre de la loi de 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, ainsi que l'application des textes sur la liberté d'association. Il a indiqué que ce programme contenait 15,3 % des crédits de paiement de la mission.

Il a présenté, enfin, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » retraçant les moyens logistiques de plusieurs missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et comportant 20 % des crédits de paiement de la mission.

Il a observé que la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficiait de 2,497 milliards d'euros de crédits de paiement, hors fonds de concours, soit une hausse sensible de + 12,9 % par rapport aux crédits ouverts pour 2006.

Il a souligné que la variation la plus forte concernait le programme « Vie politique, culturelle et associative », avec une augmentation de + 155,2 %. Il a noté que cet accroissement trouvait, notamment, son origine dans un calendrier électoral particulièrement chargé en 2007 avec l'organisation des élections présidentielle et législatives.

Evoquant le programme « Administration territoriale », il a souligné une modification substantielle avec la création de l'Agence nationale des titres sécurisés, qui se voyait confier la responsabilité d'organiser la production des

passesports électroniques. Il a indiqué que cette agence serait dotée de 45 millions d'euros, « prélevés » sur les taxes de délivrance des passeports.

Il a précisé que les crédits de paiement de ce programme s'élevaient à 1,615 milliard d'euros et étaient en progression de 1,7 %.

Il a souligné, à cet égard, la bonne tenue des dépenses de fonctionnement au sein de cette enveloppe, qui reculaient de 13,1 millions d'euros, soit une baisse de 5 %.

Il a rappelé que, l'année dernière, la commission s'était souciée d'éventuels transferts de charges non accompagnés de mouvements de personnels équivalents, notamment dans le cas du transfert des procédures d'ordonnancement des préfectures vers les juridictions. Il a remarqué que M. Roland du Luart, rapporteur spécial pour les crédits de la mission « Justice », avait également évoqué cette question portant sur environ 200 emplois équivalent temps plein (ETPT). Il a indiqué que, cette année, les emplois ainsi dégagés par les préfectures avaient été redéployés afin d'assurer la gestion de nouveaux crédits pour le compte d'autres ministères.

Il a observé que de nouvelles responsabilités reposaient désormais sur les préfets et leurs agents depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, avec notamment des avis à rendre sur les budgets de chaque service déconcentré, ainsi que le suivi de la mise en œuvre des actions de ces services, de la réalisation de leurs objectifs et de l'exécution de leurs dépenses.

Il a déclaré qu'il apparaissait que la LOLF n'était pas synonyme d'allègement de la charge de travail des préfectures, mais plutôt d'une évolution des compétences et de l'expertise des personnels.

Il a remarqué qu'en termes de performance, ce programme enregistrait, dans l'ensemble, des progrès notables, avec la volonté de trouver de nouvelles marges de manœuvre en 2007.

Il a souligné, pour s'en féliciter, que deux modifications au projet annuel de performances (PAP), préconisées par la commission l'année dernière, avaient été retenues pour 2007. Il a toutefois jugé nécessaire qu'un indicateur permettant de refléter le rôle interministériel joué par les préfets vienne, à l'avenir, enrichir le PAP.

Examinant le programme « Vie politique, culturelle et associative », il a relevé que ce programme connaissait une augmentation très significative de ses crédits de paiement, qui s'élevaient à 381 millions d'euros pour 2007, soit une hausse de +155,2 %, en lien avec l'organisation des élections présidentielle et législatives en 2007.

Il a précisé que le chiffrage des crédits d'élection reposait sur un raisonnement de « fourchette ». Il a indiqué que l'ouverture en autorisations d'engagement se situait en haut de cette « fourchette », et que l'ouverture en crédits de paiement était, elle, calée sur le milieu de la « fourchette ».

Il a ajouté que les hypothèses d'estimation des crédits d'élection se fondaient, pour les autorisations d'engagement, sur 20 candidats aux présidentielles et 8.400 candidats aux législatives et, pour les crédits de paiement, sur 15 candidats aux présidentielles et 7.500 candidats aux législatives.

A cette occasion, il a souhaité souligner un effet pervers lié au mode de financement public des partis politiques et résidant dans la multiplication du nombre de ces mêmes partis en vue de « profiter » du financement public. Il a déploré ce foisonnement, qui nuit à la bonne image de la vie démocratique dans notre pays.

Examinant le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », il a indiqué que les crédits de paiement de ce programme se montaient à 501,4 millions d'euros, soit une hausse de 5,8 % par rapport à 2006.

Il a relevé que cette évolution traduisait les priorités du ministère et a donné en exemples le regroupement à Levallois-Perret, sur un site unique, de l'ensemble des services concourant à l'activité de renseignement de la police nationale, ainsi que la conduite de projets lourds dans le domaine des « infrastructures réseaux et télécoms », en particulier le projet CRISTAL visant à développer la téléphonie sur internet.

Il a souligné qu'il accorderait une attention très soutenue, en gestion 2007, à la consommation des frais de contentieux, dotés d'une enveloppe de 75,2 millions d'euros et, malheureusement, traditionnellement sous-évalués au cours des exercices précédents, en raison de la judiciarisation croissante de la société. A cet égard, il a regretté que certains agents de préfectures en viennent à consacrer l'essentiel de leur temps de travail à défendre les intérêts de l'Etat devant les tribunaux, du fait de cette tendance à la judiciarisation.

Il a proposé à la commission d'adopter sans modification les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes.

Un débat s'est alors instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, a regretté, à son tour, une multiplication sans réel fondement de structures destinées uniquement à bénéficier indûment de la législation sur les aides aux financements publics. Il s'est interrogé sur les moyens de pouvoir freiner cette dérive.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a estimé que toute initiative en ce domaine était délicate à mener, dès lors qu'aucun critère satisfaisant ne s'imposait pour tracer la limite entre une activité politique et un engagement simplement associatif.

**M. Paul Girod** s'est inquiété, au regard de l'évolution des frais de contentieux, que les futures « class actions » ne s'appliquent aux litiges avec l'Etat.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a précisé que les dispositions concernant d'éventuelles « class actions » n'étaient pas encore adoptées par le Parlement et que, par ailleurs, dans l'état actuel du projet de loi, il n'était pas prévu qu'elles s'appliquent aux administrations de l'Etat.

**M. Joël Bourdin** a remarqué que les crédits consacrés à l'activité de délivrance des titres étaient plus faibles en 2006 et 2007 qu'en 2005. Il a regretté que les délais de transmission de certains titres, comme par exemple le passeport, ne soient pas satisfaisants et connaissent, sur le terrain, des retards plus ou moins importants.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a indiqué qu'un indicateur, au sein du PAP pour 2007, permettait précisément de suivre de tels délais et qu'il mettait en évidence des progrès différenciés selon la taille des préfectures.

**M. Joël Bourdin** a souligné, toutefois, que certains élus se plaignaient du cheminement aléatoire de ces documents et, par conséquent, des délais supplémentaires qui leur étaient imposés.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a rappelé que la création de l'Agence nationale des titres sécurisés permettrait vraisemblablement d'améliorer cette situation, et qu'un plus large recours aux nouvelles technologies était d'ores et déjà engagé par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il a estimé, par ailleurs, que le conventionnement de certaines collectivités territoriales pouvait, également, contribuer à des progrès substantiels en la matière.

**M. Maurice Blin** a déploré un dévoiement du mode de financement des partis politiques, ayant pour conséquence le très fort accroissement de leur nombre. Il s'est interrogé sur la possibilité de rapprocher le coût des élections de 2007 de celui enregistré en 2002.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a considéré que cette comparaison pouvait être assez aisément menée et a ajouté que le PAP pour 2007 prévoyait un indicateur permettant de suivre le coût des élections par électeur inscrit sur les listes électorales.

**M. Maurice Blin** a regretté, d'une manière générale, la trop forte progression des coûts dans les administrations et les juridictions, et s'est interrogé sur la possibilité de les maîtriser via un recours croissant à l'informatique.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a indiqué que cette maîtrise des coûts par la mise en œuvre de grands projets informatiques était bien l'un des objectifs poursuivis par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il a toutefois précisé que ces projets étaient, dans un premier temps, une source de coûts, mais qu'ils pouvaient induire, à terme, des économies substantielles. Il a ajouté, par ailleurs, que ce recours aux nouvelles technologies permettait une circulation plus rapide de l'information et, donc, des gains potentiels.

**M. Maurice Blin** a évoqué les coûts relatifs aux élections dans d'autres pays au sein de l'Union européenne et s'est interrogé sur la possibilité de mener une étude comparative avec des pays tels que l'Angleterre, la Suède ou les Etats-Unis.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a précisé qu'une telle étude excédait le cadre de son rapport budgétaire, mais présentait un intérêt tout particulier. Il a indiqué qu'il conduirait une mission de contrôle budgétaire sur ce thème en 2007 afin d'en présenter les conclusions à la commission.

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

**Réunie le jeudi 23 novembre 2006 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.**