

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

**ADMINISTRATION GÉNÉRALE
ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

Par M. Alain ANZIANI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

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

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 2) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE AU CŒUR DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)	8
A. UN PÉRIMÈTRE INCHANGÉ, UNE EXTENSION EXPÉRIMENTALE	9
1. <i>Le budget de l'administration territoriale</i>	9
2. <i>Les crédits consacrés au projet CHORUS</i>	11
B. LA REFORME DES SERVICES DÉCONCENTRÉS	12
1. <i>La réorganisation entamée en 2004</i>	12
2. <i>L'approfondissement du processus</i>	13
a) <i>La prééminence donnée au niveau régional</i>	13
b) <i>La réduction drastique des services départementaux</i>	15
c) <i>Les implications de la nouvelle organisation</i>	16
d) <i>Le calendrier de la réforme</i>	17
e) <i>Le bilan des expérimentations</i>	17
C. L'ADAPTATION DU RÉSEAU DES SOUS-PRÉFECTURES	19
1. <i>La modification du périmètre des arrondissements</i>	19
2. <i>Le jumelage de deux sous-préfectures proches l'une de l'autre</i>	19
3. <i>L'exercice des fonctions de sous-préfet par un conseiller d'administration</i>	20
4. <i>La suppression des sous-préfectures</i>	21
D. LA RÉORGANISATION DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ	22
1. <i>Une centralisation du traitement des actes en préfecture</i>	22
2. <i>La réduction croissante du périmètre de l'obligation de transmission</i>	23
3. <i>L'état des lieux</i>	24
E. LA MODERNISATION DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES	25
1. <i>La montée en puissance du nouvel opérateur</i>	26
2. <i>La délivrance des passeports biométriques</i>	28
3. <i>Le lancement d'un système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV)</i>	30
II. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	34
A. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA VIE POLITIQUE	34
1. <i>L'organisation des élections</i>	34
a) <i>Des crédits orientés vers la préparation des élections européennes</i>	34
b) <i>Plusieurs réflexions sont en cours pour améliorer l'organisation et le déroulement des élections</i>	35
2. <i>Le financement public des partis politiques</i>	36
a) <i>Le financement des partis pour 2009</i>	36
b) <i>Etat des lieux de l'application des dispositions législatives en faveur de la parité</i>	38
3. <i>La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)</i>	41
B. LA VIE CULTUELLE	44
1. <i>Les crédits dédiés à la vie culturelle en légère hausse</i>	45
2. <i>La question du financement public des lieux de culte</i>	45
3. <i>Une action coordonnée de lutte contre les dérives sectaires</i>	48

C. LA SIMPLIFICATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA VIE ASSOCIATIVE	49
1. Les crédits de l'action « vie associative et soutien »	49
2. Un objectif de performance : le délai de traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique	53
III. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR.....	54
A. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	54
B. LA GESTION IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR : L'EXEMPLE DU PÔLE DÉDIÉ AU RENSEIGNEMENT ET À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	54
C. LES ACTIVITÉS CONTENTIEUSES ET PRÉCONTENTIEUSES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	55
1. Le nécessaire développement des modes alternatifs de règlement des litiges	55
2. Apporter une réponse rapide et équitable au contentieux indemnitaire concernant la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes	57
ANNEXE 1 - GLOSSAIRE DES SIGLES.....	59
ANNEXE 2 - PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....	61

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le 18 novembre 2008, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, la commission des lois, réunie le mercredi 26 novembre 2008 sous la présidence de M. Jean-René Lecerf, vice-président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Alain Anziani, les crédits du projet de loi de finances pour 2009 consacrés à la mission « **Administration générale et territoriale de l'État** » (AGTE).

M. Alain Anziani a souligné que la mission AGTE, dotée de 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement au sein du projet de loi de finances pour 2009, connaissait un **recul annuel de 1,5 %**, tenant essentiellement à la baisse des dépenses électorales par rapport à l'année 2008.

Après avoir noté la volonté de renforcer le pouvoir du préfet de région, il s'est demandé si la centralisation en préfecture du contrôle de légalité, prévue en 2009, n'allait pas **rendre plus difficile l'indispensable dialogue à mener avec les élus locaux avant tout déféré préfectoral**.

Il a indiqué que la **réforme de la carte des sous-préfectures** allait conduire à la suppression de certaines d'entre elles, situées dans des zones urbaines à forte densité de services publics, mais non en milieu rural. D'autre part, la nomination de conseillers d'administration sur certains postes vacants de sous-préfet peut, selon lui, faire craindre un affaiblissement de la présence de l'Etat.

Il a regretté que le Gouvernement n'ait pas lié la réforme des services déconcentrés à celle, prévue dans les prochains mois, de l'organisation des collectivités territoriales.

Le rapporteur pour avis a précisé que l'enregistrement des demandes des passeports biométriques et leur délivrance seraient confiés à deux mille communes, choisies sur la base du volontariat, mais que cette compétence aurait pu, tout aussi bien, **être exercée par les sous-préfectures**. Considérant que la compensation financière sera insuffisante, il a **approuvé l'amendement** adopté par la commission des finances du Sénat, tendant à doubler la dotation forfaitaire annuelle versée à ces communes, jugeant sous-estimés les critères sur lesquels elle a été calculée par le Gouvernement.

Notant que les nouveaux titres sécurisés étaient frappés par des droits de timbre représentant un coût supplémentaire pour l'utilisateur, il a approuvé la modification introduite par les députés pour subordonner le droit de timbre applicable au renouvellement de la carte nationale d'identité à la **non-présentation de l'ancienne carte**.

Sur l'action « organisation des élections », il a indiqué que le Conseil constitutionnel avait opportunément proposé, d'une part, de faire de la désignation du mandataire financier une **condition de recevabilité** de la candidature, d'autre part, aux élections législatives, d'écarter l'inéligibilité pour sanctionner les irrégularités sur le compte de campagne d'un candidat de **bonne foi**.

En outre, il a regretté que le Gouvernement n'ait, semble-t-il, pas encore réalisé de **bilan sur la mise en œuvre des groupes de lutte contre les dérives sectaires**, placés sous l'autorité des préfets.

Enfin, il s'est réjoui que le projet Waldec présente des **garanties en termes de protection des données personnelles** des dirigeants d'associations.

La commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 2009 consacrés à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Mesdames, Messieurs,

A titre liminaire, votre nouveau rapporteur tient à rendre hommage à notre ancien collègue, M. José Balarello, qui rapportait auparavant les crédits relatifs à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE) au nom de votre commission des lois.

Cette mission est composée, en premier lieu, du programme « Administration territoriale », au cœur de la Révision générale des politiques publiques. Seront en effet engagées en 2009 :

- la réforme des services déconcentrés, en particulier le renforcement des prérogatives des préfets de région ;
- l'allègement et la centralisation en préfecture du contrôle de légalité ;
- la réorganisation du réseau des sous-préfectures ;
- la montée en puissance de l'Agence nationale des titres sécurisés ;
- l'entrée en vigueur du nouveau système d'immatriculation à vie des véhicules ;
- l'expérimentation du logiciel de gestion budgétaire et comptable de l'Etat « Chorus ».

Les autres programmes de la mission AGTE ne connaîtront pas en 2009 des **évolutions aussi profondes**.

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistre une baisse d'un tiers de ses crédits¹ qui tient, pour l'essentiel, à la baisse des dépenses électorales par rapport à 2008, marquée par les élections municipales, cantonales et sénatoriales. L'année 2009 verra en effet l'organisation des seules élections européennes au mois de juin et d'un référendum à Mayotte.

¹ Cette diminution explique que la mission AGTE, dotée de 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement au sein du projet de loi de finances pour 2009, connaisse un recul de 1,5 % par rapport à 2008.

Par ailleurs, les crédits dédiés à la vie associative progressent fortement en 2009 afin d'accompagner le développement de l'application Waldec, qui vise à simplifier le fonctionnement des associations et à mieux connaître leur nombre et leur fonctionnement.

Enfin, les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » sont quasi-stables, si l'on fait abstraction du transfert de crédits des ministres des cultes.

I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE AU CŒUR DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)

Placé sous la responsabilité de la secrétaire générale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le programme *Administration territoriale* couvre l'ensemble des missions assumées par les préfetures, sous-préfetures et hauts-commissariats de métropole et d'outre-mer.

Mises en œuvre par plus de 30.000 agents, ces actions portent sur les compétences propres au ministère de l'intérieur (sécurité des personnes et des biens, délivrance des titres, organisation des opérations électorales, contrôle de légalité, contrôle budgétaire et conseil aux collectivités locales, ...), l'animation et la coordination de l'action interministérielle en s'appuyant notamment sur les orientations arrêtées par les préfets dans les projets d'actions stratégiques de l'État (PASE), le suivi de la performance des services déconcentrés dans le cadre de la LOLF.

Les personnels des préfetures

- 621 hauts fonctionnaires
- 23.889 personnels administratifs
- 5.342 personnels techniques

→ les personnels de catégorie C représentent plus de la moitié des *effectifs administratifs* (55,7 %), les agents de catégorie B près du quart et ceux de catégorie A plus d'un agent sur six. Le corps préfectoral constitue 1,7 % de l'ensemble. On dénombre 3,3 % de contractuels.

→ pour les *personnels techniques*, plus des trois quarts des agents sont de catégorie C.

29.814 ETPT (équivalents temps plein travaillés) sont inscrits au programme *Administration territoriale* (y compris 2.044 ETPT au titre des deux régions Haute-Normandie et Pays de la Loire dans lesquelles doit être expérimenté le progiciel Chorus, et qui relèvent, pour le reste, du programme 307 consacré à cette expérimentation (*cf infra*) : le plafond d'emplois pour 2009 diminue de 2,43 % par rapport à la limite fixée en 2008 (30.559 ETPT).

672 ETPT seront supprimés (dont 39 ETPT au titre du programme « Administration territoriale - Expérimentation Chorus »).

Source : PAP 2009

En 2009, les préfetures devront mettre en œuvre les réformes les concernant, intervenues dans le cadre de la RGPP.

A. UN PÉRIMÈTRE INCHANGÉ, UNE EXTENSION EXPÉRIMENTALE

Le programme 108 est prolongé par l'expérimentation CHORUS, mise en place en 2008.

1. Le budget de l'administration territoriale

Le périmètre du programme 108, en 2009, demeure le même qu'en 2008, année de son extension aux représentations de l'État outre-mer. Il est doté de 1.673.390.360 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement contre 1.767.334.573 en autorisations d'engagement en 2008, soit - 5,31 % et 1.652.862.573 euros en crédits de paiement, soit + 1,24 %. Ces crédits sont répartis comme suit entre les cinq actions du programme :

- coordination de la sécurité des personnes et des biens (sécurité publique et civile) : 234.472.242 euros soit 14 % du total ;

- garantie de l'identité et de la nationalité, délivrances de titres (délivrance des cartes d'identité, des passeports, des cartes grises et police des étrangers) : 673.803.059 euros soit 40,3 % ;

- contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales : 188.748.047 euros soit 11,3 % ;

- pilotage territorial des politiques gouvernementales : 442.473.681 euros soit 26,5 % ;

- animation du réseau, soutien au service des préfetures et gestion des hauts-commissariats et représentations de l'État outre-mer¹ (soutien logistique/dépenses indivises des préfetures et crédits de fonctionnement de la sous-direction de l'administration territoriale, programme national d'équipement, -PNE- et programme national informatique -PNI-) : 130.893.331 euros soit 7,9 %.

¹ Libellé de l'action modifié par rapport à 2008 (« intégration des hauts-commissariats et représentations de l'État à l'outre-mer et soutien du réseau des préfetures »).

**Évolution des crédits de paiement du programme Administration territoriale entre 2007 et 2009
(en euros)**

N° action	Action	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009 CP 2009 Ap Transfert	Évolution en %
1	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	198.557.553	204.722.518	234.472.242	+ 14,53
2	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	589.552.867	638.424.778	676.803.059	+ 6,01
3	Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	161.901.359	170.975.749	188.748.047	+ 10,39+
4	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	368.973.350	380.352.928	442.473.681	+ 16,33
5	Intégration des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'outre-mer et soutien du réseau des préfetures	245.132.496	258.386.600	130.893.331	- 49,34
		1.657.078.484	1.652.862.573	1.673.390.360	+ 1,24

Les six objectifs du programme, qui recouvrent les missions prioritaires des préfetures à l'aune des nouveaux enjeux issus de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sont inchangés par rapport à ceux retenus en 2008. Ce sont :

1. améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile ;
2. améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance des titres ;
3. réduire le nombre d'actes non-conformes des collectivités territoriales et établissements publics ;
4. moderniser le contrôle de légalité ;
5. améliorer la coordination des actions interministérielles ;
6. réduire les coûts de fonctionnement des préfetures.

La seule modification apportée concerne le deuxième indicateur de l'objectif 2 : à la proportion de préfetures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises en temps réel, sont substitués les délais moyens de délivrance des cartes grises, en distinguant la délivrance par l'Agence nationale de titres sécurisés (ANTS) et la délivrance en temps réel par les préfetures elles-mêmes. Ce nouvel indicateur découle de la création de l'ANTS (*cf infra*) et de la prise en charge par cette dernière d'une partie des missions des préfetures.

2. Les crédits consacrés au projet CHORUS

Le progiciel CHORUS est le nouvel outil de gestion budgétaire et comptable de l'État. Il a vocation à se substituer à l'ensemble des applications ministérielles et interministérielles de gestion et d'enregistrement comptable. Il doit permettre d'appliquer la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). C'est un projet ambitieux dont le coût direct est évalué à près d'un milliard d'euros auxquels il convient d'ajouter des surcoûts de gestion pour les services ordonnateurs (liés à l'accroissement du nombre de saisies exigées par Chorus en raison du plus grand nombre de champs à renseigner dans cette application que dans les outils actuels).

Avant de le déployer dans l'ensemble des administrations (administrations centrales et services déconcentrés), il a été décidé de tester ses fonctionnalités. Cette expérimentation a été confiée au ministère de l'intérieur qui a sélectionné à cette fin, deux régions : la Haute-Normandie et les Pays de la Loire. Elle devrait débuter en janvier 2009.

Le programme 307, au titre duquel 106.877.830 euros sont inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, recouvre l'ensemble des missions des préfetures et sous-préfetures des deux régions pilotes : Haute-Normandie (Eure et Seine-Maritime) ; Pays de la Loire (Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe et Vendée) et regroupe leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Ce programme, miroir du 108, comporte les cinq mêmes actions sous la seule réserve que l'action n° 5 ne comprend que les activités de soutien logistique des préfetures à l'exception des dépenses indivises -comme le recommandait le Parlement-, réparties sur les quatre premières actions.

Il disparaîtra avec la généralisation du progiciel CHORUS dans l'ensemble de l'administration territoriale, normalement en 2010. Cependant, le ministère prévoit, d'ores et déjà, une possible reconduction au-delà, du programme expérimental, sur un périmètre différent, en raison de contraintes de décalage horaire avec l'outre-mer.

D'autres difficultés surgissent, tenant à la structure même du produit : en effet, les adaptations aux règles budgétaires et comptables de l'État de ce progiciel, d'abord comptable et conçu pour le secteur privé, sont très lourdes : c'est le cas de la période complémentaire prévue par la LOLF.

C'est une des raisons du **report de l'expérimentation** initialement prévue pour se dérouler à partir de juillet 2008. L'autre motif de la complexité de la mise au point du progiciel, tient à la grande diversité des dépenses de l'État, qui nécessite l'utilisation de plusieurs modules du progiciel à hiérarchiser puis à paramétrer.

Pour l'heure, un premier test est intervenu en juillet dernier sur un flux de dépenses (subvention simple) pour des programmes d'administration centrale correspondant. Si cette opération a permis d'évaluer une partie des interfaces, les tests ne sont pas achevés.

Il conviendra encore, pour l'Etat, de déterminer la **structure de la fonction support du système**. Trois options sont présentées :

- l'institution de centres de services partagés en régions ou couvrant plusieurs régions, ministériels ou interministériels ;
- une approche ministérielle ou interministérielle ;
- la création, à chaque niveau territorial de décision, de services support mutualisés (auprès des ordonnateurs secondaires que sont les préfets).

Pour votre rapporteur, la solution retenue devrait, à la fois, privilégier l'efficacité, bien sûr, et les principes de base de la révision générale des politiques publiques.

B. LA REFORME DES SERVICES DÉCENTRÉS

C'est l'un des grands chantiers de la RGPP : malgré l'intervention de la décentralisation et donc l'évolution des missions de l'Etat et la répartition des compétences avec les collectivités locales, la présence de l'Etat dans les territoires n'a pas été fondamentalement adaptée à l'aune de cette nouvelle donne et est devenue difficilement lisible aux yeux des usagers. Des évolutions, cependant, sont déjà intervenues préfigurant le chantier aujourd'hui ouvert.

1. La réorganisation entamée en 2004

Elle résulte des dispositions du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 et n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 et des circulaires du Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, en date des 19 octobre et 16 novembre 2004.

• **Dans la région :**

- les services déconcentrés sont regroupés en 8 pôles fonctionnels ;
- l'échelon régional est conforté dans l'animation et la coordination des politiques de l'Etat.

• **Dans le département :**

- incitation à la fusion de la direction départementale de l'équipement (DDE) et de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

• **Aux deux niveaux :**

- création des délégations interservices (DIS) pour regrouper, sous l'autorité d'un ordonnateur secondaire unique, les moyens des différents services au bénéfice d'une même politique ;

- développement de la mutualisation des moyens.

Des expérimentations¹ ont été lancées par le chef du gouvernement, dont la fusion des DDE et des DDAF dans huit départements (Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort et Val-d'Oise) et une réorganisation globale des services dans le Lot en trois directions générales opérationnelles (territoires, populations, sécurité) et une direction générale de soutien (ressources humaines et logistique)².

2. L'approfondissement du processus

Annoncée par le Président de la République, à Cahors, le 8 avril 2008, la nouvelle architecture de l'administration territoriale de l'Etat, lancée dès le 1^{er} conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007, a été définie par le 2^{ème} CMPP réuni le 4 avril 2008, puis arrêtée par le CMPP du 11 juin suivant.

Poursuivant un objectif de lisibilité pour mieux répondre aux besoins des usagers, elle se présente aussi comme une prise en compte des attentes des collectivités locales en leur présentant un interlocuteur unique, « *garant de l'action de l'État dans les territoires.* ».

Relais des politiques nationales, la nouvelle organisation locale se mettra en place, selon un calendrier courant jusqu'en 2011.

a) La prééminence donnée au niveau régional

Réforme des services, le nouveau schéma procède également à une nouvelle répartition des rôles.

En effet, **la région devient le niveau de droit commun pour la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat et le pilotage de leur adaptation aux territoires.** Dans ce cadre, l'autorité hiérarchique du représentant de l'Etat dans la région sur les préfets de département est renforcée dans la conduite des politiques publiques.

Dans le même temps, les compétences des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) seront étendues, notamment au pilotage des mutualisations interministérielles (ressources humaines et fonctions support-informatique, immobilier...), accentuant ainsi la prééminence donnée au niveau régional. Les services des SGAR seront, en conséquence, étoffés.

¹ Cf circulaire du 2 janvier 2006.

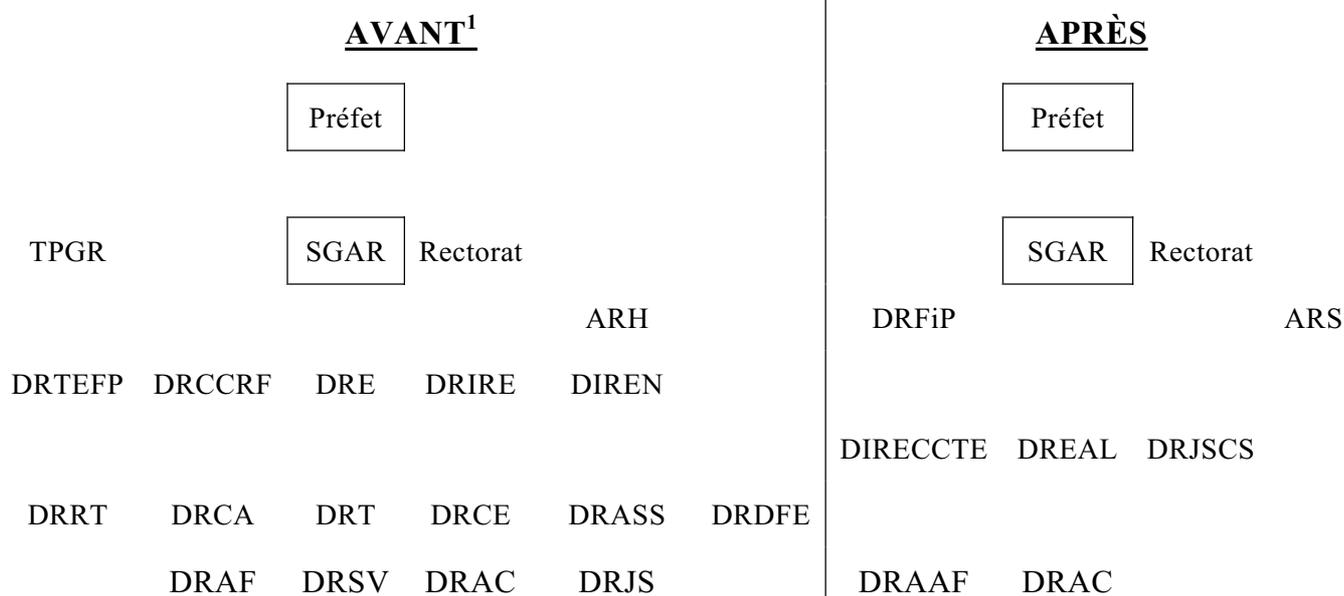
² Cf infra.

Le nouveau schéma des services déconcentrés régionaux prévoit une structure simplifiée et allégée, basée sur les missions des ministères dans l'organisation gouvernementale :

L'Etat au niveau régional, post révision générale des politiques publiques

Les services régionaux seront au nombre de sept :

- la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail, de l'emploi (DRECCTE) ;
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;
- la direction régionale des finances publiques (DRFiP) ;
- la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ;
- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture, de la Forêt (DRAAF) ;
- le rectorat ;
- l'agence régionale de santé (ARS).



Source : Conseil de modernisation des politiques publiques

¹ Un glossaire des sigles figure en annexe.

b) La réduction drastique des services départementaux

Pour reprendre la formule du conseil de modernisation des politiques publiques, l'« échelon départemental est réorganisé en fonction des besoins des citoyens sur le territoire ».

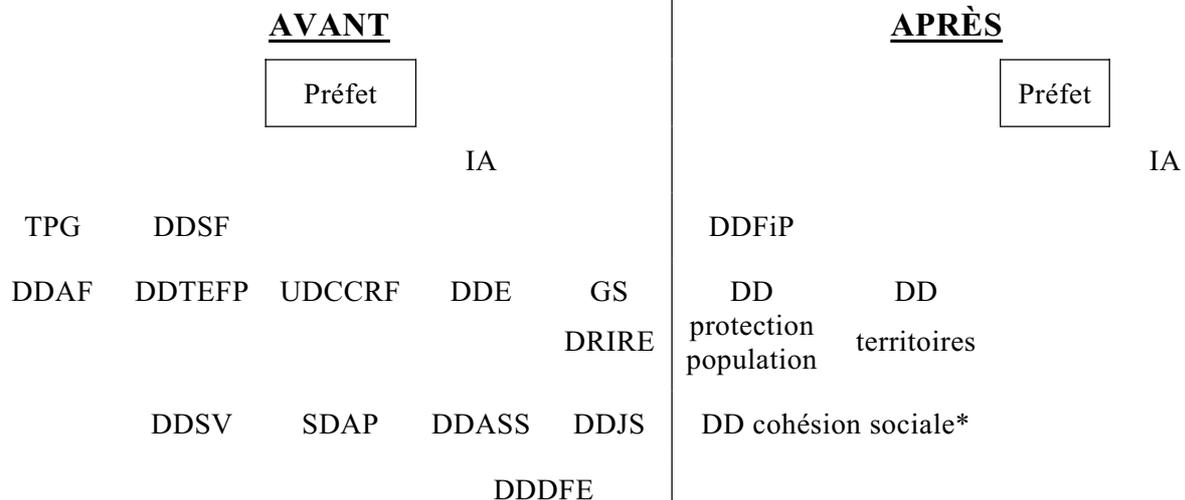
Plus simplement, la nouvelle architecture-type dans les départements se constitue de deux directions auxquelles s'ajoutera, le cas échéant, en fonction des caractéristiques propres de la circonscription, un démembrement érigé en 3^{ème} direction.

L'Etat dans le département après la RGPP

Le socle de base départemental se compose de quatre entités :

- la direction départementale des territoires (regroupant les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture et les services « environnement » des préfetures) ;
- la direction départementale de la protection des populations (services vétérinaires, cohésion sociale) ;
- la direction départementale des finances publiques (DDFiP) ;
- l'inspection académique.

S'y ajoutera éventuellement une direction départementale de la cohésion sociale sur proposition du préfet de région, une nouvelle manifestation de sa suprématie¹



* (lorsque les enjeux du département le justifient)

Source : Conseil de modernisation des politiques publiques²

¹ D'après les renseignements obtenus par votre rapporteur, une direction de la cohésion sociale serait créée lorsque la problématique de la politique de la ville le requerrait.

² Un glossaire des sigles figure en annexe.

Le périmètre des nouveaux services départementaux n'est pas encore définitivement arrêté en raison de la « résistance » de certains services :

- le futur statut de l'architecte des bâtiments de France est encore en suspens (intégration ou simple rattachement à la direction des territoires ?) ;
- il en est de même pour les unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

c) Les implications de la nouvelle organisation

- L'exercice du pouvoir hiérarchique

Comme nous l'avons déjà souligné, l'autorité du préfet de région est affirmée, elle se traduira par l'édition de directives et d'un cadre d'actions pour la conduite des politiques publiques, pour l'ensemble des départements de la région. Son pouvoir hiérarchique sur le préfet du département s'exercera notamment au travers d'un **pouvoir d'évocation** : il pourra se saisir de dossiers relevant des préfets de département aux fins de coordination régionale.

Les préfets auront **autorité sur les services déconcentrés** (ainsi que, pour le préfet du département, sur les unités départementales des services régionaux pour les dossiers relevant de sa compétence).

Les préfets seront délégués des agences nationales lorsque celles-ci exercent leurs attributions sur leur territoire (ANRU, ADEME ... à l'exception de l'opérateur issu de la fusion de l'ANPE ET DE L'UNEDIC).

- La question des personnels

Rappelons tout d'abord que plus de 95 % des agents de la fonction publique d'Etat travaillent dans les administrations déconcentrées.

Le rattachement des agents à leur corps et ministère d'origine n'est pas modifié par la fusion des services.

Des plates-formes de mutualisation de la gestion des ressources humaines seront créées auprès des SGAR pour répondre aux mobilités de personnels induites par ces restructurations.

A ce jour, les suppressions de postes découlant de la refonte des services déconcentrés ne sont pas connues.

- La mutualisation des moyens

Encouragée par la RGPP, elle a vocation à s'appliquer aux fonctions logistiques (parc automobile, reprographie, entretien des locaux, standards téléphoniques, systèmes d'information et de communication ...), aux achats, aux implantations immobilières. Ses responsables en attendent une baisse des coûts d'administration internes.

La mutualisation des moyens de fonctionnement, à l'exception des crédits de personnels, devrait être facilitée par le déploiement du nouveau progiciel budgétaire et comptable CHORUS (*cf supra*).

- Le préfet de département conservera une compétence générale, exclusive dans certains domaines (ordre public, sécurité, droit des étrangers).

d) Le calendrier de la réforme

Il est fixé par la circulaire du Premier ministre, M. François Fillon, en date du 7 juillet 2008.

• **Au niveau départemental :**

- les préfets doivent adresser au Gouvernement leurs propositions d'organisation des services départementaux pour le 28 novembre 2008 par l'intermédiaire des préfets de région ;

- les nouveaux organigrammes seront établis et mis en œuvre au cours de l'année 2009 ;

- la réforme entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010 ;

- elle sera anticipée courant 2009 dans les départements d'une région préfiguratrice.

• **Au niveau régional :**

- la réorganisation des services entrera progressivement en vigueur entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2010 ;

- comme pour le département, des préfigurations des nouveaux services sont prévues avant leur généralisation.

• Cette refonte de l'administration territoriale suppose l'adoption, en 2009, de **modifications législatives et réglementaires** pour :

- la nouvelle répartition des pouvoirs des préfets ;

- la création des agences régionales de santé (ARS) compétentes en matière de santé publique, de soins ambulatoires et hospitaliers, de prise en charge et d'accompagnement dans les établissements et services médico-sociaux et de relations avec les professions de santé. Le préfet de département resterait responsable de la gestion de crise dont les modalités devraient, cependant, évoluer pour tenir compte de l'institution des ARS ;

- la disparition des pôles régionaux ;

- la création des nouvelles directions ;

- la mise en place d'un nouvel outil budgétaire de mutualisation.

e) Le bilan des expérimentations

• **La réorganisation des services de l'Etat (OSE) dans le Lot :**

- sa mise en œuvre a débuté en octobre 2007 ;

- elle repose sur la création de deux directions générales sous la forme de délégations interservices (population et territoire), complétées par un pôle de compétence sécurité, un secrétariat général regroupant l'ensemble des fonctions logistiques et ressources humaines, et une direction de l'animation interministérielle et des collectivités locales.

La délégation interservices (DIS) constitue tout à la fois un renforcement de la dimension interministérielle de l'action de l'Etat au niveau local et le moyen de simplifier et d'accélérer le service aux usagers par la mise en place d'un interlocuteur unique.

Par ailleurs, la mutualisation des moyens permet d'espérer des économies « conséquentes » qui seront évaluées à la fin de l'année. La création d'une bourse de l'emploi favorise la mobilité des personnels (elle a déjà permis la réalisation de plusieurs mouvements).

Cette expérimentation est étendue à l'ensemble des départements dans la région Midi-Pyrénées.

• **La mise en place de 8 directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA)**

La fusion des deux directions départementales est intervenue au 1^{er} janvier 2007 dans 8 départements : Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire-de-Belfort et Val d'Oise.

Elle est, semble-t-il, un succès, leurs missions complémentaires mobilisant des connaissances communes, facilitées par l'adhésion des agents au principe de la fusion.

Ce **regroupement** sera **généralisé** à l'ensemble des départements (à l'exception de l'outre-mer et de la petite couronne) en deux vagues successives aux 1^{er} janvier 2009 et 1^{er} janvier 2010.

Les DDEA ont vocation à se fondre dans les futures directions départementales des territoires dont elles constitueront le socle.

• Les **résultats** encore partiels et imprécis de ces diverses expérimentations laissent à penser que le succès de la refonte des services dépendra, pour beaucoup, de l'adhésion des personnels concernés à la démarche entreprise. Il convient, en conséquence, de les associer étroitement à la conduite de la réforme.

En conclusion de ce point consacré à la réorganisation territoriale de l'État, **votre rapporteur pour avis s'interroge sur la logique de la démarche entreprise** alors qu'est annoncée une réforme des structures des collectivités locales. N'aurait-il pas été préférable de connaître les choix qui seront finalement arrêtés dans ce cadre, afin de caler le nouveau schéma des services déconcentrés sur la carte renouvelée des entités décentralisées ? D'autre part, est-il nécessaire d'adopter un modèle unique d'organisation territoriale alors que les spécificités locales peuvent justifier des adaptations arrêtées par le préfet de région ?

C. L'ADAPTATION DU RÉSEAU DES SOUS-PRÉFECTURES

Le Gouvernement a engagé une réforme des sous-préfectures qui, en métropole, sont au nombre de 240 et occupent 6.000 emplois, pour les adapter aux évolutions institutionnelles et démographiques du pays : transferts de compétences aux collectivités territoriales, utilisation des nouvelles technologies, évolution de certaines tâches (ex : la délivrance des titres par le transfert de charge sur les communes¹).

Au terme de l'évolution, **le rôle du sous-préfet sera recentré sur le conseil aux collectivités locales** dont il demeure un interlocuteur privilégié, et la protection des populations.

A cette fin, différentes pistes sont envisagées pour s'adapter à la situation sur le terrain.

1. La modification du périmètre des arrondissements

Depuis le 1^{er} janvier 2005 (art. 135 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales), les décisions modifiant les limites territoriales des arrondissements ont été déconcentrées : désormais, cette compétence est exercée par le préfet de région, après consultation du conseil général, sur proposition du préfet de département.

Au cours des deux dernières années, le périmètre de 36 arrondissements relevant de 13 départements différents, a été modifié selon cette procédure, souvent pour décharger l'arrondissement chef-lieu.

Au-delà de ce dispositif législatif, le Gouvernement a exploré d'autres pistes.

2. Le jumelage de deux sous-préfectures proches l'une de l'autre

Cette formule consiste à attribuer à un même sous-préfet la responsabilité de la gestion de deux arrondissements.

Elle a été expérimentée dans le département de la Gironde pour les sous-préfectures de Blaye et de Libourne : le sous-préfet de Libourne assure l'intérim de ces fonctions à Blaye, ce qui a d'ailleurs donné lieu à contestation, les élus craignant qu'il ne s'agisse d'une suppression.

¹ Ce transfert devrait libérer de nombreux postes à l'Etat.

3. L'exercice des fonctions de sous-préfet par un conseiller d'administration

Le décret n° 2007-1488 du 17 octobre 2007 complété par l'arrêté du 20 mai 2008, fixe le statut de l'emploi de conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer et la liste des postes qu'ils ont vocation à occuper.

La création de ce corps poursuivait deux objectifs :

- offrir aux attachés principaux du ministère de l'intérieur de plus larges perspectives de promotion professionnelle et d'accès à des postes de responsabilité supérieure ;

- se doter des outils permettant d'assouplir les modalités de représentation de l'Etat sur le territoire.

Pour être nommé dans un emploi de conseiller d'administration, le fonctionnaire doit appartenir à un corps ou cadre d'emplois de catégorie A ou de niveau équivalent, dont l'indice brut terminal est au moins égal à 966. Il doit, en outre, justifier de 13 ans d'ancienneté au moins. La nomination est prononcée pour une durée de 5 ans au plus, renouvelable une fois sur le même emploi.

Les sous-préfectures territoriales proposées aux conseillers d'administration

15 postes sont à pourvoir parmi une liste de 115 arrondissements, tous de 2^{ème} catégorie :

Mamers, La Flèche, Langon, Saint-Benoît, Molsheim, Romorantin-Lanthenay, La Trinité, Redon, Nantua, Chinon, Belley, Dole, Péronne, Thann, Coutances, Lunéville, Guebwiller, Marmande, Forcalquier, Fougères, Boulay-Moselle, Montmorillon, Vierzon, Oloron-Sainte-Marie, Saint-Gaudens, Yssingeaux, Mortagne-au-Perche, Sarlat-la-Canéda, Vervins, Pontarlier, Castelsarrasin, Château-Thierry, Vendôme, Millau, Saint-Amand-Montrond, Céret, Toul, Wissembourg, Montbard, Villefranche-de-Rouergue, Bayeux, Condom, Sarrebourg, Sedan, Parthenay, Neufchâteau, Gex, Issoire, Châteaudun, Sartène, Corte, Blaye, Lesparre-Médoc, Altkirch, Pamiers, Château-Gontier, Pithiviers, Thiers, Vire, Segré, Jonzac, Montdidier, Nogent-sur-Seine, Saint-Claude, Avallon, Saint-Jean-d'Angély, Figeac, Ribeaupillé, Lodève, Vitry-le-François, Loches, Ancenis, Louhans, Langres, Cosne-Cours-sur-Loire, Bagnères-de-Bigorre, Largentière, Commercy, Nontron, Saint-Jean-de-Maurienne, Limoux, Brioude, Gourdon, Bellac, Saint-Flour, Aubusson, Prades, Argelès-Gazost, Die, Nérac, Confolens, Mirande, Nogent-le-Rotrou, Rochechouart, Issoudun, Ussel, Rethel, La Châtre, Le Blanc, Briançon, Le Vigan, Bar-sur-Aube, Mauriac, Château-Salins, Château-Chinon, Ambert, Clamecy, Saint-Girons, Saint-Pierre (Martinique), Vouziers, Calvi, Sainte-Ménéhould, Florac, Castellane, Barcelonnette.

Ces conseillers d'administration exerceront les mêmes fonctions et disposeront des mêmes compétences que les sous-préfets nommés sur les mêmes postes.

Les vacances connues dans plusieurs sous-préfectures, sans titulaires depuis plusieurs mois, pourraient ainsi être pourvues.

Actuellement, la sous-préfecture de Montdidier est dirigée par un conseiller d'administration. Il devrait en être de même prochainement dans l'arrondissement de Saint-Pierre (Martinique).

Votre rapporteur prend acte de ce dispositif. Il tient, cependant, à souligner qu'en l'absence de critères précis pour le choix des sous-préfectures ainsi offertes à la nomination d'un conseiller d'arrondissement, une incertitude demeure sur une éventuelle généralisation de cette mesure au détriment des sous-préfets puisqu'au fond, le motif de cette substitution est d'abord budgétaire (il conviendra, d'ailleurs, d'évaluer le niveau des économies ainsi réalisées).

D'autres questions se posent concernant ces fonctionnaires. Dépourvus de logement de fonction, pourront-ils assurer une permanence de l'Etat dans l'arrondissement, aussi fiable que celle des sous-préfets ? Comment seront-ils perçus par leurs interlocuteurs, notamment les élus locaux ?

Ce dispositif est présenté comme l'ouverture de meilleures perspectives de carrière aux personnels remplissant les conditions pour être nommés dans un emploi de conseiller d'administration. Mais au terme de leur mandat, puisque ces fonctions sont assurées pour cinq ans, renouvelables une fois sur le même emploi, quelles seront leurs nouvelles perspectives si ce n'est d'occuper un autre poste pouvant être pourvu par cette voie (directeur des services de préfecture, chargé des fonctions de directeur de cabinet en préfecture, divers postes en administration centrale, ...) ?

4. La suppression des sous-préfectures

C'est une des pistes de travail.

Devant l'inquiétude suscitée par cette éventualité qui s'ajoute à celle provoquée par les réformes successives de la carte judiciaire, de la carte militaire ou encore celle annoncée du service public postal, le Gouvernement a précisé et limité ses projets. Elle est envisagée dans les zones urbaines à forte densité de services publics.

La ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, s'est attachée à rassurer les élus dans un courrier adressé au président de l'Association des maires de France, en se déclarant attachée « *au maintien du réseau des sous-préfectures dans les zones fragiles du territoire : espaces ruraux, zones de montagne, bassins connaissant des difficultés particulières* ».

Le choix des sous-préfectures appelées à disparaître se baserait sur les arrondissements intégrés en zones urbaines, situés à proximité des préfectures.

Mme Michèle Alliot-Marie a confirmé l'ensemble de ces principes devant votre commission des Lois, lors de son audition le 18 novembre 2008.

Pour l'instant, aucun calendrier n'a été fixé.

Quels que soient les mécanismes retenus, **vo**tre **rapporteur** tient à affirmer son **ferme attachement au maintien de la qualité du service public** et à **une présence effective de l'État sur le territoire**.

D. LA RÉORGANISATION DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

La réforme envisagée, adoptée par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, prévoit :

- une **centralisation du contrôle en préfecture**, et corrélativement, un resserrement de l'intervention des sous-préfectures sur le conseil aux collectivités locales ;

- une **nouvelle réduction du périmètre** de l'obligation de transmission.

Quelques chiffres (année 2007) :

- 2.621 ETPT affectés à la mission de contrôle et de conseil aux collectivités locales ;

- 64 % des actes reçus contrôlés ;

- 92 % des actes prioritaires contrôlés ;

- 0,03 % des actes contrôlés déferés ;

- 80 % de déferés remportés par les préfets.

1. Une centralisation du traitement des actes en préfecture

La réforme de l'administration territoriale centralise le traitement des actes en préfecture.

Ce regroupement a été justifié par la nécessité d'une expertise et d'une approche interministérielle.

Cependant, les collectivités non informatisées continueront de transmettre leurs actes au sous-préfet d'arrondissement, qui restera leur interlocuteur et l'autorité compétente en matière de contrôle comme de conseil, en s'appuyant sur les services de la préfecture. Toutefois, votre rapporteur s'inquiète que cette centralisation n'affaiblisse, à terme, le dialogue

que le service du contrôle de légalité doit engager avec l'élu local avant tout déféré préfectoral.

Le regroupement serait conforté par la dématérialisation de la procédure de transmission au moyen de l'application informatique ACTES qui lie les communes équipées et la préfecture¹.

Bilan de la mise en service de l'application ACTES

Au 1^{er} septembre 2008 :

- 94 préfectures utilisent ACTES (les 6 dernières préfectures devraient s'y raccorder avant la fin de l'année 2008) ;
- 2.000 collectivités utilisatrices ;
- une moyenne mensuelle de transmission de plus de 30.000 actes.

Au cours du 1^{er} semestre 2008 :

- 5 % des actes transmis par voie électronique ;
- taux porté à 10 % dans certains départements (Ain, Alpes-Maritimes, Ardèche, Aube, Aveyron, Loiret, Rhône, Sarthe, Tarn, Tarn-et-Garonne, Var, Vendée, Vosges, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne).

2. La réduction croissante du périmètre de l'obligation de transmission

La réforme projetée s'appuie sur un recentrage du contrôle de légalité sur les domaines présentant des enjeux majeurs comme la commande publique, l'urbanisme et le développement durable. A cette fin, le gouvernement a demandé, par voie d'amendement à la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, adoptée par l'Assemblée nationale et en instance au Sénat, l'autorisation d'y procéder par voie d'ordonnance (*cf* art. 28 *ter*),

Rappelons qu'il ne s'agit pas de la première modification du périmètre du contrôle :

- la loi du 13 août 2004 précitée a opéré une réduction substantielle des catégories d'actes soumis à l'obligation de transmission en excluant les moins importants, susceptibles d'être déférés au juge par les personnes ayant intérêt à agir, comme des décisions individuelles en matière de fonction publique territoriale, des actes mineurs relatifs à l'urbanisme et les décisions des maires intervenant dans les domaines de la police de la circulation et du stationnement. Il en est résulté en trois ans une diminution de près de 2 millions du nombre d'actes transmis (soit - 29 %) ;

¹ La loi du 13 août 2004 a autorisé la transmission des actes par voie électronique (art. 139).

- la loi de simplification administrative n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 a poursuivi dans cette voie en prévoyant une nouvelle exclusion : celle des autorisations d'ouverture de débits de boissons temporaires.

3. L'état des lieux

Chaque année, conformément à la circulaire du 17 janvier 2006, le ministre établit un programme de contrôle fixant des critères de priorité (intercommunalité, commande publique, urbanisme et environnement) et déterminant les catégories d'actes qui doivent faire l'objet d'un contrôle plus approfondi. Chaque préfet arrête, ensuite, son propre programme harmonisé entre la préfecture, les sous-préfectures et les services déconcentrés, en y intégrant éventuellement des priorités locales.

En 2007, 6.398.641 actes ont été reçus en préfecture.

Ce dispositif semble s'être traduit, dans certains départements, par une augmentation du nombre de lettres d'observation sur les actes classés prioritaires (au total, 64.039 lettres d'observation ont été émises par les préfets en 2007).

En moyenne, 9,2 % des actes prioritaires reçus ont été contrôlés.

Il n'y a qu'un indicateur fixé par le PAP 2009 pour l'objectif n° 4 -moderniser le contrôle de légalité : le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES ; fixé à 10 % pour 2008, la prévision actualisée l'a ramené à 5 %. En conséquence, pour 2009, le PAP fixe une évolution plus modeste de 8 %.

La promotion raisonnable de cette application auprès des collectivités locales afin de les inciter à s'y connecter, doit être encouragée.

C'est donc un indicateur unique qui se substitue aux trois indicateurs du PAP 2008 (taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfectures, taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture et taux d'actes budgétaires réformés après une intervention de la préfecture : 48 % des interventions ont abouti à un retrait ou à une réforme de l'acte.

Pour mémoire : 1.365 recours ont été introduits par les préfets devant la juridiction administrative en 2007.

Notons que le renforcement des compétences juridiques des personnels constitue une priorité managériale. C'était un vœu formulé, en 2007, par notre ancien collègue José Balarello, précédemment rapporteur de ce programme. Votre nouveau rapporteur suivra avec attention les actions entreprises dans ce cadre.

Le pôle d'appui au contrôle de légalité de Lyon

Ouvert en 2002 à 5 régions, sa compétence s'est généralisée à l'ensemble du territoire national au 1^{er} janvier 2007, à l'exception de la région Ile-de-France et des collectivités d'outre mer.

Ses **missions** sont au nombre de trois :

- assistance juridique ;
- information (création d'un site intranet ouvert aux préfetures) ;
- formation.

Il peut être saisi par les préfets et sous-préfets d'arrondissement.

Effectifs : 17 agents dont :

- 1 administrateur civil
- 5 attachés principaux (juristes)
- 9 attachés (juristes)
- 1 secrétaire administrative de classe supérieure (documentaliste)
- 1 adjointe administrative principale (secrétaire)

En 2007 :

- 1.261 demandes recevables
- tous les départements, à l'exception du Lot, ont saisi le pôle au moins une fois
- 23 % des affaires concernaient la fonction publique.

E. LA MODERNISATION DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES

L'année 2009 sera celle du **déploiement des titres sécurisés** :

- le passeport biométrique doit entrer en vigueur au plus tard le 28 juin 2009 conformément à la directive européenne n° 22552/2004 du 13 décembre 2004 ;

- la carte nationale d'identité électronique (CNIe) est également prévue pour juin 2009 ;

- le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2009.

Ces documents sont présumés plus fiables et sécurisés que les titres actuellement en circulation et présentent également l'avantage d'une simplification des procédures par le recours notamment aux téléprocédures. Ils devraient permettre une diminution de la fraude aux titres puisqu'il n'y aura plus de stockage de titres vierges, les documents étant numérisés. En outre, les procédures de demande et de délivrance, qui vont modifier le travail des préfetures et sous-préfetures, sont simplifiées pour l'utilisateur.

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est au cœur du dispositif.

1. La montée en puissance du nouvel opérateur

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) a été créée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007.

Les missions de l'Agence nationale des titres sécurisés

- définir les normes techniques et les dispositifs permettant la gestion des titres sécurisés et la transmission des données correspondantes ;
- développer et assurer la maintenance et l'évolution de ces systèmes ;
- acheter pour le compte des administrations de l'Etat, des titres sécurisés ;
- mettre à leur disposition les matériels et équipements nécessaires à la gestion et au contrôle de l'authenticité et de la validité des titres sécurisés.

L'instruction des demandes et la délivrance des titres ne relèvent pas de sa compétence. Corrélativement, l'Agence n'a pas accès aux données individuelles et ne gère pas les fichiers correspondants.

La liste des titres rentrant dans sa mission a été fixée par le décret n° 2007-255 du 27 février 2007 modifié par le décret n° 2008-888 du 3 septembre 2008 :

- carte nationale d'identité électronique ;
- passeport électronique ;
- passeport biométrique ;
- titre de séjour électronique ;
- visa biométrique ;
- certificat d'immatriculation des véhicules.

L'ANTS exerce ses missions depuis le 1^{er} mars 2007 pour le passeport électronique, depuis le 1^{er} juin 2007 pour le passeport biométrique et la CNIe. Le 10 septembre 2008, est intervenu le transfert concernant le SIV qui entrera en exploitation le 1^{er} janvier 2009.

Le siège de l'agence est situé à Charleville-Mézières.

Pour 2009 :

- le plafond des emplois rémunérés par l'ANTS est fixé à 116 (93 emplois sont transférés du budget du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales : 78 ETPT sont transférés du programme *Administration territoriale*, dont 3 ETPT du programme *Administration territoriale : expérimentation Chorus* et 15 ETPT du service des cyclomoteurs initialement inscrits au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*).

- son budget prévisionnel s'élève à 265,5 millions d'euros dont :
 - 99,3 millions d'euros pour l'achat, la personnalisation et l'acheminement des passeports et CNIe ;
 - 90,5 millions d'euros pour l'acquisition des matériels (stations et lecteurs) et logiciels permettant la délivrance et le contrôle des nouveaux titres ;
 - 69 millions d'euros pour le fonctionnement du SIV (acquisition, personnalisation et expédition au domicile des certificats d'immatriculation, centres d'appel ...).

Le **budget de l'ANTS** est abondé par une **subvention pour charge de service public** inscrite au programme *Administration territoriale* pour un montant de 52,8 millions d'euros et par des **taxes et redevances** sur les titres d'identité et le SIV :

- la **majoration des droits de timbres perçus sur les demandes de passeport** à hauteur de 131 millions d'euros, motivée par les coûts de fabrication de ces nouveaux titres.

L'article 30 du projet de loi de finances augmente de 60 à 89 euros le montant du droit de timbre pour les adultes, de 30 à 45 euros pour les mineurs de 15 à 18 ans et fixe à 20 euros la tarification des passeports pour les mineurs de moins de 15 ans alors qu'ils en étaient exonérés depuis le 1^{er} janvier 2007 ;

- le produit du **droit de timbre** –fixé à 25 euros- perçu dans certains cas de **renouvellement de la carte d'identité** :

Initialement, l'article 56 du projet de loi de finances prévoyait la perception d'un droit de timbre en cas de renouvellement anticipé (plus de 12 mois avant son expiration)¹ de la carte nationale d'identité (CNI) pour lutter contre la fraude à l'identité : les déclarations de perte ou de vol, en partie frauduleuses ont, en effet, décuplé en 10 ans, passant de 70.000 à 700.000. Cette explosion est expliquée notamment par la gratuité, en vigueur depuis 1997, du document.

L'Assemblée nationale a souhaité concilier ces deux exigences de gratuité et de sécurisation du titre en adoptant un amendement à l'article 56 : le droit de timbre sera perçu, aux termes de cette modification, en cas de non présentation de la carte.

Votre rapporteur approuve cette responsabilisation des détenteurs de carte, qui devrait en outre limiter le nombre de titres usurpés.

- le produit du **droit de timbre** perçu par l'Etat lors de la **délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule** : instauré pour financer la fabrication des certificats d'immatriculation et le fonctionnement du système informatique d'immatriculation, le montant de cette « taxe pour la gestion des

¹ Sauf modification de l'état-civil, changement d'adresse, erreur imputable à l'administration, carte d'identité dépourvue d'un composant électronique.

certificats d'immatriculation des véhicules » s'élève à 4 euros : cette taxe est créée par l'article 57 du projet de loi de finances.

Votre rapporteur s'interroge sur l'appel à contribution des usagers aux frais de production de l'informatisation de ces divers titres numérisés, constitué par ces nouveaux droits ou augmentations de droits de timbres.

2. La délivrance des passeports biométriques

Ce dossier soulève plusieurs questions :

- en premier lieu, celle de l'habilitation législative des maires, en leur qualité d'agents de l'Etat, pour l'instruction des demandes, l'Etat étant légalement compétent pour délivrer les passeports.

Or, comme il le sera précisé plus loin¹, le transfert de compétence a été posé par un décret du 26 février 2001, **annulé par le Conseil d'Etat en 2005**.

Le Gouvernement envisage donc de soumettre au Parlement un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2008 visant à valider rétroactivement le décret de 2001 et à donner ainsi un **fondement légal** à la mission exercée par les communes en matière de gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes, quel que soit leur niveau de sécurisation.

Reste la question de **l'indemnisation des communes** équipées pour les frais engagés dans l'enregistrement des demandes et la remise des titres.

Précisons que l'équipement (y compris la maintenance et son remplacement), le réseau sécurisé (raccordement, câblage nécessaire et abonnement informatique) sont pris en charge par l'Etat.

Par ailleurs, des stations mobiles, au nombre d'au moins une par département, pourront être mises à disposition des maires pour les cas de personnes à mobilité réduite.

Sur l'intervention de l'AMF, l'Etat a prévu une **dotation forfaitaire** d'un montant annuel de 3.200 euros par station d'enregistrement (créée par l'article 58 du projet de loi de finances). Le montant de cette « dotation pour les titres sécurisés » évoluerait chaque année en fonction du taux d'évolution de la DGF (dotation globale de fonctionnement). Pour 2009, la dotation couvrant les stations installées entre le 1^{er} janvier et le 28 juin 2009 est curieusement proratisée à compter du 1^{er} juillet et s'établit à 1.600 euros (le montant total des crédits inscrits à ce titre s'élève à 6,34 millions d'euros).

Cette indemnisation ne couvre que l'activité générée par les demandes de titres émanant de citoyens ne résidant pas dans la commune d'implantation.

¹ La question du contentieux est traitée dans le IV de cet avis.

Elle est évaluée forfaitairement à 30 % de l'activité annuelle de la station, sur la base de 2.500 titres (passeports et CNIe) et correspond donc à 800 dossiers, soit un taux unitaire d'indemnisation de 4 euros. Les communes sont donc dédommagées à raison de 16 euros l'heure. Le délai évalué pour chaque traitement de dossier a, en effet, été fixé à un quart d'heure selon les précisions apportées par la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, lors de son audition par votre commission des lois le 18 novembre 2008.

Ce dispositif soulève plusieurs questions à commencer par celle du montant de la dotation, auquel, d'ailleurs, l'AMF n'a pas donné son accord.

Les modalités de calcul du Gouvernement sont contestées par de nombreuses communes (temps passé par les agents affectés aux stations sous-estimé¹, quotité de titres traités par chaque station).

Notre commission des finances sur proposition de son rapporteur spécial, Mme Michèle André, a adopté un amendement visant à doubler quasiment le montant de cette dotation, de 6,34 millions d'euros à 12 millions d'euros. Au vu du caractère aléatoire de la détermination de l'indemnité allouée pour chaque commune, votre commission des lois a décidé de soutenir la démarche de la commission des finances.

A terme, les stations traiteront également des demandes de CNIe qui intégreront également des données biométriques (cette nouvelle génération de carte d'identité devrait faire l'objet d'un projet de loi sur la protection de l'identité, que le Gouvernement envisage de déposer sur le bureau du Parlement dans les mois à venir)².

Il est prévu d'expérimenter, dès l'automne 2008, ce dispositif dans une douzaine de communes situées dans six départements, pour évaluer les aspects techniques et fonctionnels de la station.

Par ailleurs, la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, a, lors de son audition par votre commission des lois le 18 novembre 2008, précisé qu'un bilan de l'exercice de cette nouvelle compétence par les communes, serait établi au terme d'un an d'exploitation, en juin 2010, et qu'il serait procédé aux ajustements nécessaires. Il serait effectué un audit sur le coût réel de fonctionnement des stations pour les communes. La ministre a précisé que le montant de l'indemnité serait « révisé, à la hausse ou à la baisse, si un écart significatif portant sur un nombre important de communes est constaté » (cf. question écrite de M. Michel Sergent – JO Sénat du 20 novembre 2008, p. 8058).

Il va sans dire que **votre rapporteur, très soucieux de la plus juste indemnisation des communes pour cette nouvelle charge**, se livrera à un

¹ Les premières communes à avoir expérimenté la nouvelle procédure, font état d'un temps de traitement de 30 minutes.

² Sous réserve de l'adoption du projet de loi de finances, l'ANTS serait en mesure de déployer les deux titres –passeport et carte d'identité– pour l'été 2009.

suivi attentif de ce dossier. Il soutient l'amendement adopté par la commission des finances pour doubler le montant de la dotation.

Il tient à rapporter l'expérience à laquelle il s'est livré pour expérimenter ce nouveau dispositif. Votre rapporteur a suivi personnellement la procédure d'accueil et de délivrance d'un passeport biométrique dans la station de la ville de Mérignac dont il est un élu. Il a constaté que la durée théorique de quinze minutes ne tenait pas compte de nécessaires vérifications, corrections ou assistance sollicitée par l'administré. Par exemple, une fois numérisées, les données manuscrites inscrites sur l'imprimé comportent des erreurs dues à une fiabilité relative de la reconnaissance de caractères. L'agent municipal doit dès lors examiner les données affichées à l'écran (nom, prénom, adresse, ville de naissance...) avec attention et souvent les modifier. En outre, la plupart des personnes viennent en mairie sans l'imprimé administratif ou avec un imprimé non rempli ou encore mal rempli, sollicitant l'aide de l'employé. De même, un travail complémentaire (lecture optique du passeport, vérification des empreintes, remise d'un nouveau récépissé) est fourni lors de la remise du passeport. Au total, les premières indications dès lors qu'elles intègrent la totalité des opérations, mais aussi l'assistance du public ou les corrections à apporter donnent un temps de suivi de l'ordre d'au moins vingt à vingt-cinq minutes, différent des huit minutes constatées par la Ministre lors de la délivrance du premier passeport biométrique.

En outre, il faut tenir compte des **coûts indirects induits** par le transfert de cette compétence comme la nécessité, pour certaines petites communes, de réorganiser leurs services. Il devra donc être nécessairement procédé, avant le terme du prochain exercice, à une évaluation de l'ensemble des charges en résultant.

3. Le lancement d'un système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV)

Le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) se substituera à l'actuel dispositif¹ à compter du 1^{er} janvier 2009 (pour les véhicules d'occasion, sa mise en service est repoussée au 1^{er} mars 2009).

Il se présente comme une simplification d'ensemble de la procédure d'immatriculation grâce notamment au recours à la télétransmission des données et au développement de l'internet, puisque :

- le propriétaire du véhicule pourra demander l'immatriculation de celui-ci partout en France, indépendamment de son domicile ;

- le numéro sera attribué à vie au véhicule quels que soient les aléas qui l'affecteraient ensuite (actuellement, 13 millions de cartes grises sont délivrées chaque année pour un parc d'environ 50 millions de véhicules) ;

¹ En vigueur depuis 1950, l'actuel dispositif de numérotation devrait s'épuiser en 2016-2018 pour Paris.

- les professionnels habilités par le ministère de l'intérieur (garagistes, concessionnaires...), au nombre de 15.000 à ce jour, effectueront les démarches auprès des préfectures¹ et délivreront immédiatement un certificat provisoire comportant le numéro définitif, valable un mois. La carte grise sera acheminée au domicile dans le délai d'une semaine par voie postale, sous plis sécurisé (c'est un nouveau produit de la Poste, mis au point pour le SIV : la « lettre suivie contre signature »).

D'après les renseignements transmis à votre rapporteur, elle permettra de contrôler l'adresse du destinataire et de suivre le titre depuis son départ de l'Imprimerie nationale jusqu'à sa remise à l'utilisateur.

Le coût de ce produit serait de l'ordre de 2,5 euros par envoi. Le coût annuel de l'envoi des 11 millions de titres doit être complété par celui des étiquettes de changement de domicile (« lettre en suivi simple ») évalué à 2 millions d'euros environ plus une somme représentant les différents courriers (lettres simples et lettres recommandées avec avis de réception) de notification de suspension du droit de circuler liés à la procédure des véhicules endommagés, estimés à 3 millions d'euros, soit un montant total évaluatif de 32 millions d'euros.

Ces frais d'acheminement seront couverts par le produit de la redevance instituée par le décret n° 2008-850 du 26 août 2008, qui abondera le budget de l'ANTS.

En seront exonérés les cyclomoteurs ainsi que les certificats réexpédiés à la suite d'une erreur de saisie.

En cas de changement de domicile, une étiquette autocollante sera apposée sur le document. La sécurisation de ce document réside principalement dans l'irréversibilité de son collage sauf détérioration de son support.

La nouvelle immatriculation

Le numéro, attribué chronologiquement dans une série nationale unique, sera composé de sept caractères alphanumériques : deux lettres suivies de trois chiffres puis deux lettres, les trois blocs séparés par des tirets (ex : AB-359-DE).

Le numéro sera inscrit en noir sur fond blanc, avec à sa gauche l'identifiant européen, obligatoire depuis le 1^{er} juillet 2004.

Initialement, le projet du ministère prévoyait la mention facultative d'un « identifiant territorial » comprenant un numéro de département au choix, surmonté du logo de la région de rattachement.

¹ A la 4^e déclaration de changement d'adresse suivant la délivrance du titre initial, un nouveau certificat d'immatriculation sera édité. Dans tous les cas, les usagers pourront continuer à s'adresser aux guichets des préfectures.

La disparition du code départemental des plaques minéralogiques a suscité un tollé et l'action énergique, d'ailleurs couronnée de succès, de l'association « Jamais sans mon département » puisque, initialement facultative, la **mention d'un département au choix sera désormais obligatoire** : il apparaîtra sur la partie droite de la plaque, sur fond bleu.



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

Votre rapporteur se félicite de cette heureuse conclusion, l'attachement manifesté par nos concitoyens à leur territoire devant d'autant plus être respecté dans une société à la recherche de repères, tout en s'interrogeant sur le fait que le numéro du département inscrit sur la plaque d'immatriculation ne sera pas nécessairement celui du domicile du conducteur.

- **Mise en œuvre du système :**

* *calendrier*

La nouvelle immatriculation s'appliquera aux véhicules neufs lors de leur première mise en circulation à compter du 1^{er} janvier 2009.

Pour les véhicules d'occasion, elle entrera en service au fil de l'eau dès le 1^{er} mars 2009 lors d'une cession ou d'un changement d'adresse ou toute autre émission d'une nouvelle carte grise.

* *adaptations réglementaires*

D'ici à la fin de l'année, les textes réglementaires fondant le système devront être publiés dont le décret fixant la nouvelle procédure d'immatriculation.

Les automobilistes pourront payer les taxes afférentes à la carte grise auprès du professionnel s'il est agréé par le Trésor public.

* *L'insertion des professionnels*

Le partenariat noué avec les professionnels a permis d'élaborer des conventions-cadres applicables aux différentes catégories de professionnels : constructeurs français et étrangers, Conseil national de la profession automobile, loueurs. Elles ont été signées, au niveau national, en septembre dernier.

Des conventions-types d'habilitation ont été élaborées. La procédure de signature des conventions individuelles d'habilitation et d'agrément, entre le préfet et les distributeurs, a débuté le 1^{er} octobre dernier.

Enfin, le ministère de l'intérieur organise, avec le Conseil national de la profession automobile, des réunions régionales d'information pour les professionnels.

* *La formation des intervenants*

- *Administration*

• dans chaque préfecture, des agents référents ont été formés depuis le mois de mai 2008.

Cette action spécifique a été complétée par l'organisation de séances régionales d'information suivies, à partir du mois de septembre, de la formation de tous les agents des préfectures intéressés.

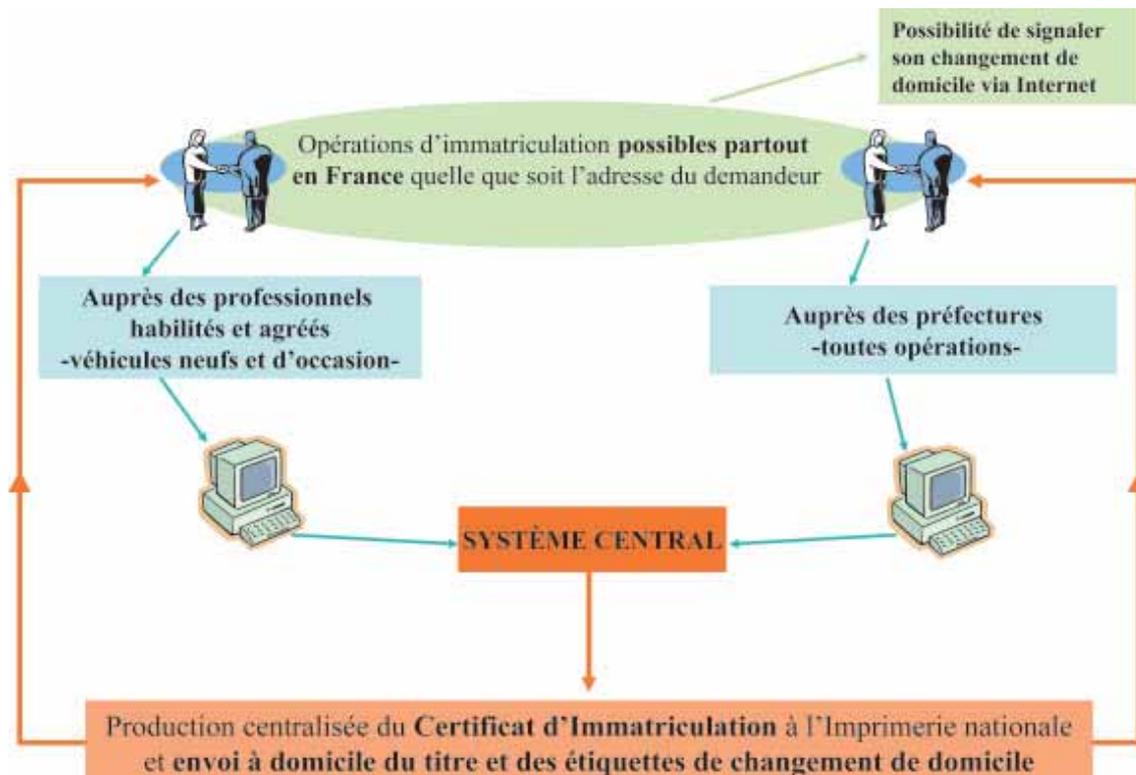
• il est prévu également de former des référents parmi les forces de police et de gendarmerie.

- *Professionnels*

Une vingtaine de référents désignés par la profession seront formés par le ministère.

Ce programme sera suivi de l'élaboration de manuels pour les utilisateurs.

L'ANTS, enfin, a ouvert, en octobre, un centre d'appel.



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

II. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

Le programme « Vie politique culturelle et associative » regroupe des activités liées à l'application de textes essentiels pour les droits et libertés des citoyens : la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au statut d'association, la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État et les lois relatives au financement de la vie politique. Ce programme est doté de 246,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et d'un peu plus de 240 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2009 (soit, pour les crédits de paiement, une baisse de 33 % par rapport à 2008).

A. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA VIE POLITIQUE

1. L'organisation des élections

a) Des crédits orientés vers la préparation des élections européennes

Dévolue au ministère de l'intérieur, l'organisation des scrutins politiques comprend la conception des réformes électorales, le suivi de la vie politique et électorale ainsi que le contrôle de la préparation et du bon déroulement des opérations électorales.

Les crédits de l'action n° 2 « Organisation des élections », par définition liés à l'évolution du calendrier électoral, sont logiquement en baisse, fixés à **156,9 millions d'euros en crédits de paiement pour 2009** (-28,5 % par rapport à 2008) : après une année 2008 marquée par les élections municipales, cantonales et sénatoriales, 2009 verra en effet l'organisation des seules élections européennes au mois de juin (83,5 millions d'euros sont inscrits à ce titre).

Le budget doit également permettre le règlement définitif des dépenses liées aux élections de 2008 (24,5 millions d'euros pour les élections cantonales et 13 millions d'euros pour les élections municipales) et prévoir l'organisation d'élections partielles (3 millions d'euros) ainsi que celle d'une consultation de la population mahoraise sur la « départementalisation » à Mayotte (0,5 million d'euros)¹.

Par ailleurs, 8 millions d'euros sont prévus au titre des transferts aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour l'organisation des élections et la tenue des bureaux de vote.

¹ Constituée d'un archipel situé entre l'Afrique de l'est et Madagascar, demeurée française lors de l'indépendance des Comores, Mayotte a été instituée en collectivité départementale à statut particulier. Cependant, les évolutions récentes de son statut ont rapproché le droit qui y est applicable du droit commun des départements. Et, conformément aux vœux des élus, sa population doit être consultée sur le principe de sa transformation en département d'outre-mer en mars 2009.

Même s'il est par définition impossible de prévoir dans le budget le nombre de candidats qui se présenteront et le nombre d'électeurs qui voteront lors des scrutins à venir, le gouvernement s'est fixé pour objectif d'organiser les élections au meilleur coût¹. Ainsi, pour chaque élection, il indique un coût moyen par électeur inscrit sur les listes électorales.

Ce dernier est de 2,86 euros par électeur pour les élections municipales, de 3,73 euros par électeur pour les élections cantonales et de 2,98 euros pour les élections européennes. Il est de 0,11 euros pour les élections sénatoriales et de 3,37 euros pour les élections législatives.

b) Plusieurs réflexions sont en cours pour améliorer l'organisation et le déroulement des élections

*** La refonte des circonscriptions législatives**

En premier lieu, à la suite du discours de politique générale du Premier ministre et des observations répétées du Conseil constitutionnel depuis 2002, **le gouvernement s'est engagé à actualiser la répartition des sièges de députés et à remodeler la carte des circonscriptions législatives**, issues du recensement de la population de 1982, pour tenir compte des évolutions démographiques récentes.

Deux projets de loi, examinés les 19 et 20 novembre 2008 par l'Assemblée nationale et prochainement soumis au Sénat, doivent habilitier le gouvernement à opérer les modifications précitées par ordonnance dans un délai d'un an à compter de leur publication² conformément à l'article 38 de la Constitution.

Le ministère de l'intérieur indique que, dans un deuxième temps, *« le gouvernement étudiera l'état démographique de la carte cantonale et les éventuelles possibilités de rééquilibrage des cantons. »*

*** Vers une adaptation des règles en vigueur pour l'utilisation des machines à voter**

Le ministère de l'intérieur mène une nouvelle réflexion sur les machines à voter : après arrêté d'autorisation du préfet, la possibilité d'utiliser des machines à voter permet de simplifier les opérations de dépouillement de votes et d'accélérer la centralisation et la proclamation des résultats d'un scrutin. **Cette possibilité a été utilisée dans 83 communes lors des scrutins de 2007 et dans 76 d'entre elles lors du premier tour des élections municipales et cantonales de mars dernier.**

Lors des élections de 2007, l'utilisation de ces machines a donné lieu à quelques difficultés (longues files d'attente dans certaines communes en raison de l'inexpérience des électeurs) et à des **critiques diverses portant**

¹ Pour les scrutins de 2008, les modalités de gestion des crédits relatifs aux élections ont donc été modifiées avec l'instauration d'un dispositif de dotations départementales limitées.

² Article 2 du projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés.

soit sur le principe même de la mise à disposition des machines –qui remettrait en cause le « rituel » du vote- **soit sur les risques d'atteinte à la sincérité du scrutin**. Le ministère de l'intérieur avait alors relevé quelques dysfonctionnements dans l'organisation des bureaux de vote ayant amené des écarts entre le nombre d'émargements constatés et le nombre de votes enregistrés sur les machines.

En revanche, lors des scrutins de mars 2008, peu de difficultés ont été constatées. Une circulaire du ministre de l'intérieur à l'attention des maires a permis de rationaliser l'organisation des bureaux de vote. En outre, la faiblesse relative du taux de participation lors des élections municipales et cantonales a pu contribuer à éviter les phénomènes de files d'attente¹.

Le gouvernement a toutefois pris acte de la nécessité d'améliorer la transparence et de renforcer le niveau de sécurité des machines à voter. Au sein d'un groupe de travail, les services compétents du ministère de l'intérieur, l'association des maires de France (AMF) et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) travaillent donc à une modification des dispositions législatives et réglementaires relatives à ces machines et à une révision du règlement technique qui leur est applicable.

C'est pourquoi, dans l'attente de cette actualisation, il n'est pas envisagé d'autoriser de nouvelles communes à acquérir les machines actuellement agréées.

***Une réflexion en cours sur l'envoi de la propagande électorale**

Les modalités actuelles d'envoi aux électeurs de la propagande électorale font aujourd'hui l'objet d'une réflexion du ministère de l'intérieur dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Cette réflexion pourrait aboutir à la substitution d'une transmission électronique des documents de propagande à l'envoi de documents « papier » aux électeurs pour les élections nationales.

A cet égard, votre rapporteur s'interroge sur le bien-fondé d'une telle réforme car il estime que cette dernière pourrait nuire à l'information des électeurs (quid de ceux qui n'ont pas d'adresse électronique personnelle ?) voire conduire à leur « dépolitisation ».

2. Le financement public des partis politiques

a) Le financement des partis pour 2009

Concourant à l'expression du suffrage, les partis politiques « *se forment et exercent leur activité librement* »².

¹ Le taux de participation des élections municipales (66,5% au premier tour et 65% au second) est ainsi le plus faible enregistré pour cette catégorie d'élections depuis 1959.

² Article 4 de la Constitution.

Toutefois, les lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 ont encadré leur financement : pour recueillir des fonds, un parti doit agir par l'intermédiaire d'un **mandataire désigné par lui**, qui peut être soit une association de financement, soit une personne physique.

Ce dernier doit tenir une **comptabilité**¹ retraçant les comptes du parti ou groupement politique mais aussi ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises que ce dernier contrôle. En pratique, le mandataire financier doit ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons destinés au financement du parti.

Les comptes des partis, arrêtés chaque année au 31 décembre, sont certifiés et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la CNCCFP, qui les examine et en assure la publication sommaire au Journal officiel. **Sur les 271 partis politiques devant satisfaire à cette obligation au titre de l'exercice 2006, 218 comptes ont été adressés à la commission, qui a constaté 209 dépôts conformes, dont 201 sans réserve et 8 avec réserve, 4 % des comptes déposés (9) se sont révélés non conformes (1 compte non certifié, dépôt tardif...).**

Si la commission constate un manquement à ces dispositions, le parti politique visé perd le droit, pour l'année suivante, de bénéficier de l'aide publique.

Cette aide, qui est fonction des résultats obtenus par la formation aux élections législatives, se divise en deux fractions égales :

- **la première fraction** est attribuée en principe aux formations ayant présenté des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions lors des dernières élections législatives (14 formations en 2008). Par exception, pour les partis politiques présentant des candidats seulement outre-mer, l'aide est aussi versée aux formations ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions où elles ont présenté des candidats (35 formations en 2008).

La répartition de cette première fraction étant proportionnelle au nombre des suffrages obtenus par chaque parti, les candidats aux élections législatives doivent préciser la formation à laquelle ils souhaitent se rattacher dans leur déclaration de candidature ;

- **la seconde fraction** est attribuée aux formations bénéficiaires de la première fraction proportionnellement au nombre des membres du Parlement qui ont déclaré y être inscrits ou s'y rattacher au Bureau de leur assemblée (au mois de novembre)². Au plus tard le 31 décembre de l'année, le Bureau de chaque assemblée communique au Premier ministre cette répartition des parlementaires entre les partis politiques (21 formations en 2008).

¹ Article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

² Article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 précitée.

Depuis 1995, le montant de l'aide publique était de 80,26 millions d'euros, chaque fraction bénéficiant de 40,13 millions d'euros.

Toutefois, l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988, issu de la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, a précisé que si pour une formation, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti lors des dernières élections législatives a dépassé 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction accordé à cette formation est diminué d'un pourcentage égal à la **moitié de cet écart** rapporté au nombre total de ces candidats (à l'issue des **prochaines législatives, ce pourcentage sera égal aux trois-quarts de l'écart précité**, conformément à la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 qui a renforcé la « modulation » financière applicable en cas de non respect du principe constitutionnel d'égal accès aux mandats électoraux).

Ainsi, le montant effectivement réparti a été de 76 millions d'euros environ (4 millions d'euros n'ont donc pas été versés). Pour 2009, le gouvernement prend en compte ces effets de modulation et prévoit donc à nouveau une enveloppe de 76 millions d'euros.

b) Etat des lieux de l'application des dispositions législatives en faveur de la parité

A partir de l'exemple précité des élections législatives, votre rapporteur souhaite faire le point sur la mise en œuvre des mesures législatives tendant à garantir le respect du **principe d'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives**, inséré par la loi n° 99-569 du 8 juillet 1999¹ dans la Constitution.

Pour l'application de ce principe, le législateur a en effet modifié à plusieurs reprises² les dispositions contraignantes relatives aux modalités de candidature ou au financement de la vie politique établies pour favoriser l'accès des femmes aux Parlement et assemblées délibérantes locales.

Outre la « modulation » financière déjà présentée, applicable aux formations politiques ne respectant pas la parité dans les candidatures qu'ils soutiennent aux élections législatives, **ces règles sont les suivantes :**

¹ « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives » (article 1^{er}) ; « [Les partis politiques] contribuent à la mise en œuvre [de ce] principe (...) dans les conditions déterminées par la loi » (article 4). Rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

² La loi n° 2000-493 du 6 juillet 2000 a institué une obligation paritaire sur les listes de candidats aux élections municipales, régionales et sénatoriales se déroulant à la représentation proportionnelle. La loi n°2003-327 du 11 avril 2003 a modifié les règles relatives aux élections régionales et institué une obligation paritaire aux élections européennes. Enfin, la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 a instauré un suppléant de sexe opposé pour les conseillers généraux, rendu plus strictes les règles applicables aux élections municipales et augmenté la modulation financière applicable aux partis politiques.

- **aux élections municipales dans les communes de 3.500 habitants et plus**¹, aux élections sénatoriales dans les départements où sont élus au moins quatre sénateurs² et aux élections européennes³ qui se déroulent au scrutin de liste, **chaque liste de candidats est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe** ;

- **aux élections régionales**, qui se déroulent au scrutin de liste dans une circonscription régionale avec des sections départementales sur les listes pour la répartition des sièges, **l'obligation d'alternance entre hommes et femmes sur chaque liste s'applique au sein de chaque section**⁴ ;

- les candidats **aux élections cantonales** doivent désormais se présenter avec **un remplaçant de sexe différent**, amené à le remplacer dans certains cas de vacance du siège⁵.

La loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 a ajouté des dispositions favorisant l'accès des femmes aux exécutifs locaux :

- **dans les communes de 3.500 habitants et plus, les adjoints au maire** sont désormais élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un⁶ ;

- de même, les **exécutifs régionaux**, désignés au scrutin de liste, doivent être constitués en tenant compte d'une obligation paritaire (alternance entre candidats de chaque sexe sur les listes de candidats à la commission permanente ; écart égal ou inférieur à un entre candidats de chaque sexe sur les listes de candidats à la fonction de vice-président)⁷.

¹ Article L. 264 du code électoral.

² Article L. 295 et L. 300 du même code.

³ Article 9 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977.

⁴ Article L. 346 du code précité.

⁵ Article L. 210-1 du même code.

⁶ Article L. 2122-7 du code général des collectivités territoriales.

⁷ Article L. 4133-5 du code général des collectivités territoriales.

Nombres et proportions de femmes élues 1997-2008

Mandat électoral ou fonction élective	Conseil municipal	Maire	< 3.500	> 3.500	Conseil général	Président du conseil général	Vice-président du conseil général	Conseil régional	Président du conseil régional	Vice-président du conseil régional	Députés	Sénateurs	Députés européens
1997											63		
% de femmes											10,9%		
1998					175			517	3	40		19	
% de femmes					8,6			27,5%	11,5%	15,1%		5,9%	
1999													35
% de femmes													40,2%
2000													
% de femmes													
2001	156.393*	3.987	3.814	173	89	1	64					35*	
% de femmes	33%	10,9%	11,2%	6,7%	9,8%	1%	7,9%					10,9%	
2002											71*		
% de femmes											12,3%		
2003													
% de femmes													
2004					411	3	132	895	1	126		56*	34
% de femmes					10,4%	3%	12,5%	47,6%	3,8%	37,3%		16,9%	43,6%
2005													
% de femmes													
2006													
% de femmes													
2007											107*		
% de femmes											18,5%		
2008	181.608	4.866	4.608	258	493							75*	
% de femmes	35%	13,8%	14,2%	9,6%	12,3%							21,9%	

* scrutins avec application de règles paritaires.

Comme le souligne le tableau ci-dessus, **les dispositions législatives contraignantes adoptées ont bien favorisé l'accès des femmes aux mandats électoraux dans les scrutins de liste.**

Certaines assemblées (conseil régional, délégation française au Parlement européen), sont même composées aujourd'hui d'hommes et de femmes en égale proportion.

La situation des élections se déroulant au scrutin majoritaire est plus nuancée. La progression est réelle mais faible.

La part des femmes dans les conseils généraux, qui devrait être stimulée par l'existence d'un suppléant de sexe différent, demeure faible (12,3%). **Trois conseils généraux sont même dépourvus d'élues** (Ariège, Haute-Garonne et Tarn-et-Garonne).

En revanche, sans doute par effet d'entraînement des règles applicables aux élections municipales dans les communes de 3.500 habitants et plus, le pourcentage de femmes dans les conseils municipaux des communes de moins de 3.500 habitants –pour lesquels aucune règle contraignante ne s'applique- a augmenté sensiblement à l'issue du dernier scrutin (21 % en 1995 à 32,2 % en 2008).

L'augmentation du nombre de femmes maires est réelle à l'issue des élections de mars dernier (elles représentent 13,8% des maires contre 10,9% en 2001) mais est pourtant jugée « faible » par l'Observatoire de la parité, en relation directe avec le faible pourcentage de femmes têtes de liste (22,7%) dans les communes de 3.500 habitants et plus.

Il faut souligner que la part des femmes maires dans les communes de moins de 3.500 habitants (14,2 %) est, là encore, légèrement plus élevée que la moyenne nationale (13,8 %) et qu'en dépit du faible pourcentage de femmes maires dans les communes de 3.500 habitants et plus (9,6%), **6 villes de 100.000 habitants et plus sur 34 sont désormais dirigées par des femmes.**

Enfin, en dépit d'un mode de scrutin qui n'entraîne pas mécaniquement la parité dans certains départements, le Sénat compte désormais proportionnellement plus de femmes en son sein que l'Assemblée nationale (21,9 % contre 18,5 %).

3. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

Instituée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des actions politiques, **la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a été transformée en autorité administrative indépendante** par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

Ce statut a assuré l'indépendance de la commission dans les faits et lui a conféré la liberté de gestion nécessaire pour assurer sa double mission en tenant compte des variations du calendrier électoral : **l'examen des comptes des partis et groupements politiques bénéficiant de l'aide publique et/ou étant autorisés à recueillir des dons et le contrôle des comptes de campagne des candidats à l'ensemble des élections soumises à la législation sur le financement et le plafonnement des dépenses électorales** (circonscriptions de plus de 9.000 habitants sauf élections sénatoriales).

Le remboursement (total ou partiel) des dépenses retracées sur le compte de campagne n'est possible qu'après son approbation. Cette activité de la commission a été importante en 2007 et 2008.

Comptes examinés Catégories d'élections	AD + HD	R	AR	A	Total
Législatives 2007	76	191	1510	5618	7395
Municipales 2008	51	59	425	680	1215
Cantoniales 2008 ¹	19	14	66	318	417
Partielles ²	9	5	69	147	230
TOTAL	155	269	2070	6763	9257

AD : Absence de dépôt du compte ; HD : dépôt lors délai ; R : rejet, AR : approbation après réforme ; A : Approbation.

A l'issue des dernières élections législatives, le Conseil constitutionnel a émis plusieurs propositions pour adapter ces règles.

Ainsi, le Conseil et le ministère de l'intérieur sont favorables à la fixation d'un seuil légal (en pourcentage des suffrages exprimés) au-dessous duquel les candidats à une élection seraient dispensés de déposer leur compte de campagne, le ministère faisant toutefois une exception pour les élections législatives.

En effet, pour fixer l'aide publique aux partis politiques (versée en fonction du nombre de suffrages obtenus par ces derniers aux élections législatives), il est nécessaire de faire examiner les comptes de campagne de tous les candidats par la CNCCFP.

¹ En application de l'article L. 118-2 du code électoral, la commission a statué sur les comptes des candidats aux élections municipales et cantonales des communes et cantons où il existait un contentieux dans un délai de deux mois après la date limite de leur dépôt.

² 13 comptes de législatives partielles ; 36 comptes de municipales partielles ; 176 comptes de cantonales partielles, 5 comptes de territoriales partielles.

Concernant l'articulation entre le candidat et son mandataire financier, le gouvernement est favorable à trois des propositions émises par le Conseil constitutionnel :

- **faire de la désignation du mandataire financier une condition de la recevabilité de la candidature.** Favorable à une telle évolution (l'absence de mandataire financier est une cause d'inéligibilité), le gouvernement estime qu'il conviendrait de conférer également la capacité juridique à une association de financement dès sa déclaration en préfecture afin d'éviter des difficultés en début de campagne ;

- **introduire dans la loi des seuils de dépenses pouvant être directement réglées par un candidat sans que puissent être appliquées les sanctions** pour non respect de la séparation candidat-mandataire financier, afin de permettre aux candidats de régler directement de menues dépenses.

Le gouvernement souhaite la fixation d'un double seuil (prise en compte du montant total des dépenses et du plafond maximal autorisé) ;

- **éviter l'application de l'inéligibilité pour sanctionner les irrégularités constatées sur le compte de campagne lorsque la bonne foi des candidats est établie.**

Ce souhait rejoint celui de la CNCCFP, qui estime plus généralement souhaitable d'harmoniser ses prérogatives et celles du Conseil pour toutes les élections.

En revanche, la demande du Conseil constitutionnel tendant à inscrire le principe de l'indépendance de l'expert-comptable chargé de présenter les comptes de campagne est jugée inutile dans la mesure où ce principe est déjà garanti par les textes applicables à cette profession.

En 2008, la mission CNCCFP a bénéficié de 4,47 millions d'euros pour son fonctionnement. Selon le ministère de l'intérieur, après mise en réserve, ce budget s'élevait à 2,6 millions d'euros pour les dépenses de personnel et 1,8 million d'euros pour les autres dépenses.

Or, la fin de l'exécution budgétaire 2008 s'est révélée, selon les termes mêmes de la commission, « tendue ». En effet, dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur, la CNCCFP a indiqué que la dotation pour les dépenses de personnel était insuffisante et que *« malgré un effort de gestion particulièrement rigoureux, [la dotation de fonctionnement pour 2008] ne permettra pas de couvrir un certain nombre de dépenses imprévues (contentieux sur charges locatives) ou sous-évaluées (accroissement des frais d'affranchissement liés aux échanges de courriers entre les candidats et les rapporteurs) ou différées (commandes indispensables 2007 reportées et sécurisation des locaux) ».*

Afin de résoudre ces difficultés, le gouvernement, par des redéploiements internes au programme, a donc été contraint de mettre à disposition de la commission **521.000 euros supplémentaires** pour les dépenses de personnel et **90.000 euros supplémentaires** pour les autres dépenses.

Pour 2009, 4,8 millions d'euros étaient initialement prévus pour le financement de l'activité de la commission (+ 6,67 %), cette légère augmentation devant prendre en considération les charges liées à l'extension des locaux de la CNCCFP¹ et à la ré-indexation du montant du loyer qu'elle acquitte (1,29 million d'euros). Toutefois, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité un amendement du président de la commission des Lois, M. Jean-Luc Warsmann, pour maintenir le budget de l'action CNCCFP à son niveau de 2008, le gouvernement ayant émis un avis de sagesse.

Pour justifier cette position, notre collègue Jean-Luc Warsmann a indiqué « *qu'en l'absence de grande élection en 2009* » et « *dans la mesure où elle est largement informatisée* », la CNCCFP pouvait faire des économies sur son fonctionnement au cours de l'année à venir².

Selon le ministère de l'intérieur, cette modification n'empêchera pas le bon fonctionnement de la commission en 2009.

B. LA VIE CULTUELLE

La vie culturelle, correspondant à l'action 4 du programme « *vie politique, culturelle et associative* », rassemble les activités liées aux questions culturelles générales, à la tutelle administrative des associations culturelles et des congrégations, à l'approbation de la désignation des nonces apostoliques en France et, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, à l'application du Concordat.

Les **questions culturelles générales** visent, pour l'essentiel, les relations du ministère de l'intérieur avec, d'une part, les autorités représentatives des religions pratiquées en France, d'autre part, les autres ministères compétents en la matière (ministère de l'éducation nationale, de la culture...).

La **tutelle administrative des congrégations et associations culturelles** comprend, en particulier, les modifications de statuts des congrégations et la délivrance aux congrégations et associations culturelles de l'autorisation d'acceptation des libéralités en cas d'opposition des héritiers.

Quant à **l'approbation par le Gouvernement français de la désignation des nonces apostoliques**³, elle consiste en la notification de l'accréditation de l'Etat, par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères.

Enfin, en **Alsace et en Moselle**, l'action « cultes » concerne la désignation et la rémunération des ministres des cultes reconnus.

¹ La CNCCFP dispose de locaux à Paris au 33, avenue de Wagram (Paris XVIIème).

² Assemblée nationale, 3^{ème} séance publique du 4 novembre 2008.

³ Rappelons que le nonce apostolique (de l'italien nunzio, lui-même du latin nuntius « envoyé ») est un agent diplomatique du Saint-Siège, accrédité comme ambassadeur de ce dernier auprès des États.

1. Les crédits dédiés à la vie culturelle en légère hausse

Les crédits dédiés à la vie culturelle résultent aujourd'hui quasi-exclusivement des **rémunérations versées par l'Etat aux ministres des cultes** en Alsace et en Moselle, soit, comme l'an passé, 1.393 équivalents temps plein travaillés (ETPT)¹, représentant un montant de **53.580.000 euros**.

Plus secondairement, les crédits affectés à la vie culturelle comprennent **627.600 euros**, soit une progression de 4,6 % par rapport à l'an passé, en crédits de paiement destinés à **l'entretien des lieux de culte** d'Alsace-Moselle et à en assurer la **mise en conformité** au regard des normes de sécurité. Selon le projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2009, ce montant se répartit en :

- 400.000 euros pour une opération de réfection des fenêtres du Grand séminaire de Metz ;

- 227.600 euros pour des travaux à Strasbourg (réfection et mise en sécurité du Palais épiscopal et réfection du Grand Séminaire).

Enfin, **1,28 million d'euros** de crédits de paiement, soit une progression de 2,4 % par rapport à l'an passé, sont demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, au titre des transferts financiers aux communes pour la réalisation de **travaux** sur les édifices culturels et le **versement des subventions** de fonctionnement aux cultes.

2. La question du financement public des lieux de culte

La commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, présidée par le professeur M. Jean-Pierre Machelon, a rendu ses conclusions en juillet 2006².

Le rapport formule de nombreuses recommandations visant à **adapter le droit des cultes**. Elles portent, en particulier, sur le statut juridique des associations culturelles, les carrés confessionnels dans les cimetières, les régimes particuliers d'Alsace-Moselle, mais aussi - point central du rapport - sur le **financement public des lieux de culte**.

En effet, soutient le rapport, le droit à l'édification de lieux de culte apparaît comme le **corollaire de la liberté d'exercice du culte**. Aussi la commission de réflexion souligne-t-elle que « *la question de l'immobilier culturel constitue un axe majeur de toute politique soucieuse non seulement de l'intégration des minorités religieuses, mais aussi, sur un plan plus général, de l'enracinement des populations sur un territoire, quelles que soient leurs confessions* ».

¹ Ces crédits n'apparaissent plus dans l'action culte mais dans le programme « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

² Rapport disponible sur le site de la documentation française : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000727/0000.pdf>

Le besoin de construction d'édifices du culte touche en premier lieu les **religions nouvellement implantées sur le territoire** et qui ne disposent donc d'aucun patrimoine culturel. Selon le rapport de la commission, « *il s'ouvre ainsi une salle de prière évangélique toutes les semaines, et un lieu de culte musulman tous les dix jours. Compte tenu de la demande à laquelle ces deux confessions doivent faire face, ces chiffres demeurent insuffisants* ».

S'agissant de l'islam, les constructions en cours ne permettent pas de rattraper le retard, même si certains grands projets sont facilités par la création d'un centre culturel bénéficiant de subventions publiques. La situation des mouvements évangéliques, qui ne reçoivent pas le même accompagnement des pouvoirs publics que l'islam, est plus préoccupante encore.

C'est pourquoi le rapport propose de revenir sur l'article 2 de la loi de 1905, aux termes duquel « *la République ne reconnaît, ne salarie et ne subventionne aucun culte* ». Il estime que cette disposition **ne constitue pas un principe à valeur constitutionnelle**.

L'interdiction du financement public des lieux de culte n'a pas valeur constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel n'a pas consacré le caractère de règle constitutionnelle de la loi de 1905, bien que l'occasion se soit présentée à au moins deux reprises.

Dans sa décision du 23 novembre 1977, (dite « loi Guerneur »), il a consacré la liberté de conscience en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République en se référant à l'article 10 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen et au Préambule de la Constitution de 1946, mais sans indiquer à quelle(s) loi(s) il le rattachait, comme c'est pourtant l'usage. S'il ne l'a pas fait, alors que le lien avec l'article 1^{er} de la loi de 1905 était évident, c'est sans nul doute pour éviter de constitutionnaliser explicitement une disposition de la loi de 1905 afin de ne pas avoir à le faire pour d'autres (et notamment à propos de la délicate question de la subvention aux cultes).

La seconde occasion est récente puisqu'il s'agissait pour le Conseil constitutionnel d'apprécier l'éventuelle contrariété à la Constitution de l'article II-70 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, largement inspiré de l'article 9 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen. La laïcité constitutionnelle a été à cette occasion lapidairement définie comme la soumission à la loi commune. Une nouvelle fois, on ne peut qu'être frappé par l'absence dans les motifs de la décision de toute référence à la loi de 1905 comme source formelle aussi bien de la laïcité que de la liberté de religion.

Le Conseil d'État, dans une récente décision du 16 mars 2005, Ministre de l'Outre-mer, a de son côté indiqué que « *le principe constitutionnel de laïcité qui implique la neutralité de l'État et des collectivités territoriales de la République et le traitement égal des différents cultes, n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi de certaines subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes* ». Si cette décision ne précise pas dans quelle mesure des activités purement culturelles pourraient présenter un tel caractère d'intérêt général, elle contribue à légitimer la thèse selon laquelle l'interdiction de subventionner les cultes ne revêt pas, par elle-même, une dimension constitutionnelle.

Source : extrait du rapport Machelon

Après cette analyse juridique, la commission Machelon préconise, afin de **faciliter la construction de nouveaux lieux de culte et de prévenir plus efficacement le recours à des financements étrangers** :

- d'autoriser formellement des aides directes des communes à la construction de lieux de culte, le rapport notant que la frontière entre les activités **culturelles**, qui peuvent être subventionnées et les activités **cultuelles**, qui ne peuvent pas l'être, est ambiguë ;

- de généraliser à l'ensemble du territoire les garanties que peuvent accorder les communes et les départements aux emprunts contractés pour financer des édifices religieux dans les agglomérations en voie de développement et d'accorder cette faculté aux régions ;

- d'ouvrir la possibilité pour les collectivités territoriales d'octroyer des avances remboursables aux associations prenant en charge la construction d'édifices de culte.

Votre rapporteur a souhaité connaître **la position du ministère de l'intérieur** tant sur l'analyse juridique de la commission que sur ses recommandations.

Le ministère a tout d'abord déclaré être en accord avec la commission sur l'absence de valeur constitutionnelle du principe d'**interdiction du financement public des lieux de culte**, à la différence des principes de neutralité du service public et d'égalité de traitement des différents cultes, qui constituent des éléments essentiels de la laïcité, consacrée par la Constitution. En effet, si les articles 2 et 13 de la loi du 9 décembre 1905 posent le principe de l'interdiction du financement des cultes, **la loi comporte en elle-même des aménagements à ce principe** en prévoyant la possibilité de financer les services d'aumônerie dans les lieux fermés, la faculté pour les collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales) de financer les « *travaux d'entretien et de conservation* » des édifices du culte dont elles sont propriétaires et qui ont été construits avant 1905 ainsi que la possibilité pour les associations cultuelles de recevoir des aides des collectivités locales pour les « *travaux de réparation* » des édifices du culte.

En accord avec l'analyse juridique de la commission Machelon, le ministère de l'intérieur n'en a pas, pour autant, **approuvé les recommandations**. L'an passé, il avait simplement indiqué que les préconisations de la commission Machelon étaient « *étudiées par les techniciens des principaux cultes présents sur notre territoire dans le cadre d'un groupe de travail technique placé auprès du secrétariat général du ministère. Les mesures qui seront arrêtées en concertation permettront de faire évoluer, dans le sens d'une plus grande liberté, le droit des cultes.* »

Cette année, le ministère a souligné, s'agissant de la préconisation relative à l'aide facultative des collectivités territoriales pour la construction de lieux de culte, d'une part, qu'il n'avait eu qu'un « *rôle d'observateur* » au sein de la commission Machelon, d'autre part, que « *l'unanimité ne s'était pas faite au sein de la commission sur ce sujet* ». Il a ajouté que l'Association des

maires de France (AMF) était hostile à tout financement par les collectivités territoriales de construction des lieux de culte, ce que votre rapporteur n'a pas pu vérifier, l'AMF, qui n'a pas pu être entendue, n'ayant pas davantage adressé une contribution écrite à votre rapporteur.

En conséquence, le ministère de l'intérieur a indiqué **qu'il n'envisageait pas une modification de la loi de 1905** mais était favorable, en revanche, à une **harmonisation des pratiques** par l'établissement de circulaires aux préfets ou de guides aux élus locaux **rappelant la jurisprudence en matière de relations entre les cultes et les pouvoirs publics**. Ainsi une première circulaire concernant la police des lieux de sépulture, en particulier le regroupement confessionnel des sépultures, a-t-elle été adressée à tous les préfets le 19 février 2008. Par ailleurs, deux projets de circulaire sont en cours d'examen, l'une concerne le droit des associations exerçant un culte (régies soit par la loi du 9 décembre 1905, soit par la loi du 1^{er} juillet 1901), l'autre porte sur les édifices du culte et les questions immobilières afférentes aux cultes. Votre rapporteur estime nécessaire de rappeler également aux préfets et élus locaux la jurisprudence sur le **financement des activités cultuelles**. En effet, comme le relève la commission Machelon, la frontière entre les activités culturelles, qui peuvent être subventionnées et les activités cultuelles qui ne peuvent pas l'être, **n'est pas toujours très claire**. Si, en application de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905, les associations cultuelles ne doivent avoir pour objet que l'exercice du culte, certaines d'entre elles souhaitent pouvoir financer des activités **culturelles qui sont pour elles le prolongement de leurs activités cultuelles** ou qui sont nécessaires à la connaissance et au partage de leur croyance (publications, émissions télévisées...).

3. Une action coordonnée de lutte contre les dérives sectaires

Une partie des crédits affectés au ministère de l'intérieur lui permettent de lutter contre les **dérives sectaires**. Ces actions supposent toutefois une grande **coordination des services de l'Etat**, tant le phénomène sectaire, protéiforme, relève de la compétence de ministères variés : Education nationale, santé, jeunesse et sports, collectivités territoriales, associations, entreprises... C'est pourquoi, une circulaire du ministère de l'intérieur du 25 février 2008 a invité les préfets, coordonnateurs de l'action de l'Etat dans le département, à s'inspirer des méthodes de travail qui ont fait la preuve de leur efficacité dans le cas des GIR (groupes d'interventions régionaux)¹, pour constituer des **groupes spécifiques sur les sectes**.

Si votre rapporteur salue une telle démarche, il souhaite toutefois **présenter deux observations** :

¹ Les GIR sont des pôles pluridisciplinaires chargés d'agir contre la délinquance, au plan pénal mais également fiscal, douanier ou administratif. Ils sont composés de policiers (sécurité publique, police judiciaire, renseignements généraux), de gendarmes, de fonctionnaires des impôts et de fonctionnaires des douanes.

- en premier lieu, il regrette que le gouvernement n'ait, semble-t-il, pas encore réalisé de **bilan** sur l'application de la circulaire précitée. En effet, interrogé par votre rapporteur sur ces instances de lutte contre les dérives sectaires (*ont-elles été créées dans tous les départements ? comment sont-elles composées ? à quelle fréquence se réunissent-elles ? a-t-on suffisamment de recul pour en mesurer d'ores et déjà l'efficacité ? a-t-on des exemples concrets d'interventions réussies ?*), le ministère de l'intérieur a répondu, **sans plus de précisions**, qu'elles « fonctionnaient de manière satisfaisante » ;

- en second lieu, votre rapporteur juge indispensable que la MIVILUDES (Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires) et le ministère de l'intérieur agissent en **parfaite concertation** dans le domaine de la lutte contre les dérives sectaires. Certes, le ministère de l'intérieur a fait savoir à votre rapporteur que « *le ministère de l'intérieur poursuivait son action de vigilance en partenariat avec la MIVILUDES* », que « *les représentants de trois de ses directions participaient régulièrement aux réunions du Comité exécutif de pilotage opérationnel de cette instance* » et qu'enfin « *une information réciproque s'effectuait au cas par cas* ». Toutefois, contacté par votre rapporteur, M. Georges Fenech, président de la MIVILUDES depuis le 1^{er} octobre 2008, a indiqué que la mission qui lui avait été confiée par le Premier ministre dans le cadre de la préparation d'un rapport, publié en juillet 2008, sur « la justice face aux dérives sectaires » lui avait permis d'observer que la Miviludes **n'avait pas été associée** à l'initiative de création des groupes spécialisés sur les sectes. En conséquence, votre rapporteur souligne l'impérieuse nécessité d'une **stratégie cohérente** de mise en œuvre des moyens de l'Etat dans la lutte contre les dérives sectaires.

C. LA SIMPLIFICATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA VIE ASSOCIATIVE

1. Les crédits de l'action « vie associative et soutien »

L'action « *vie associative et soutien* » rassemble, d'une part, les activités liées au respect de la législation relative aux associations et aux établissements d'utilité publique, d'autre part, les activités de soutien du programme.

Elle comprend deux sous-actions.

La première, intitulée « vie associative », vise les activités des services centraux du ministère de l'intérieur en matière d'élaboration et de suivi de la réglementation relative à la vie associative, de conseil en direction du milieu associatif et des services de l'Etat concernés, d'instruction des dossiers de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations¹ ou de modification des statuts de ces organismes et d'instruction des dossiers relatifs à des libéralités consenties à ces derniers.

En moyenne depuis 1998, le ministère délivre chaque année **dix reconnaissances d'utilité publique à des associations**² et **neuf à des fondations**³, sur environ soixante demandes par an, associations et fondations confondues. La France compte aujourd'hui près de 2.000 associations reconnues d'utilité publique et plus de 500 fondations reconnues d'utilité publique⁴.

Associations reconnues d'utilité publique entre 1998 et 2007

Domaine d'activité	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Armée			2						1	
Sport									1	
Intérêts communs						1		1	1	
Économie			1		1	1				
Santé	5	5	4	7	5	2			4	2
Social	7	2	3	2	3	4	4		3	3
Education					1	1	1	2	1	
Culture et Science	2	2	1		1		1		1	3
Religion			1							
Politique									1	
Environnement/ Protection animale	1	1	2	2						1
Arts et Patrimoine	2		2	2	1					1
Sécurité				2						
Total	17	10	16	15	12	9	6	3	13	10

Source : ministère de l'intérieur

¹ Rappelons qu'une fondation se distingue d'une association par le fait qu'elle ne résulte pas seulement de la volonté de plusieurs personnes d'agir ensemble, mais de l'engagement financier et irrévocable des créateurs de la fondation, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises. Il en résulte que l'association peut prendre fin par la volonté de ses membres alors que la survie de la fondation échappe à la volonté de ses fondateurs. Contrairement aux associations, les fondations n'ont pas d'adhérents et ne reçoivent donc pas de cotisations.

² Parmi les associations récemment déclarées d'utilité publique, citons l'Association pour l'information et la recherche sur les maladies, SOS Enfants, l'Association d'action et d'insertion sociale ou encore la Fédération des maladies orphelines.

³ Parmi les fondations récemment déclarées d'utilité publique, citons la Fondation de la Deuxième chance, la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde, la Fondation Cœur et artères ou encore la Fondation de recherche pour l'aéronautique et l'espace.

⁴ La liste complète est disponible sur le site Internet du ministère de l'Intérieur : http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/publications/cultes-associations.

Fondations reconnues d'utilité publique entre 1998 et 2007

Domaine d'activité	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Armée		1								
Intérêts communs				1	1			1		
Economie	1	1	3	1	1					2
Santé	1	9	6	2			3		1	1
Social	3	2	3	3	5	1	1	2	2	
Education	5	1				2				
Culture et Science	1	1	1		1		1			
Religion	1		1				1	1	1	1
Politique			1	2						
Environnement/Protection animale	1		2	2					1	
Arts et Patrimoine	3	1	3	1	2		3	2		1
Sécurité			1							
Total	16	16	21	12	10	3	9	6	5	5

Source : ministère de l'intérieur

La seconde sous-action de l'action « vie associative et soutien » couvre l'ensemble des **moyens mobilisés pour la réalisation du programme**, à l'exception des dépenses de personnel, dans la mesure où depuis 2008, celles-ci figurent dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Cette évolution explique que le montant des crédits de paiement demandés au sein du projet de loi de finances pour 2009 pour l'action « vie associative et soutien », identique à celui des autorisations d'engagement, s'établit à **253.500**, soit 0,1 % des crédits du programme, contre **203.000 euros en 2008**. Selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de l'intérieur, cette progression de 25 % s'explique par la montée en puissance de l'application WALDEC (web des associations librement déclarées) en 2009.

Rappelons que ce projet, qui vise à simplifier le fonctionnement des associations, répond aux besoins exprimés tant par **les administrations travaillant avec les associations que par le monde associatif lui-même**.

- L'intérêt pour les services administratifs, centraux comme déconcentrés, réside dans la mise en place d'**un répertoire national des associations**. Ce répertoire doit permettre aux services de l'Etat de disposer d'un accès rapide et facile aux informations sur les associations déclarées relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 : date de création, texte numérisé des statuts, objet social, liste des dirigeants, nombre d'adhérents...

Le ministère de l'intérieur a fait savoir à votre rapporteur qu'au 20 octobre 2008 404.340 associations étaient ainsi enregistrées sur l'application, sur un total estimé à 1.850.000, **soit près de 22 % d'entre elles**.

Si ce chiffre paraît encore modeste, il devrait prochainement atteindre 100 %, **l'ensemble du territoire devant être couvert d'ici la fin du premier trimestre 2009¹**.

Par ailleurs, une « passerelle JO » (module d'échange numérisé des données entre les préfetures et le Journal officiel) est d'ores et déjà opérationnelle depuis le 4 avril 2007.

• Le projet WALDEC présente également un intérêt **pour les associations elles-mêmes**. En premier lieu, la création d'un répertoire national, susceptible de fournir des **statistiques fiables et précises** sur le milieu associatif, est souhaitée de longue date par le Conseil national de la vie associative. En second lieu, le projet WALDEC doit permettre, en 2009, de déclarer en préfecture la création ou la modification d'une association de manière totalement dématérialisée : signature électronique, télétransmission des documents essentiels (statuts, liste des dirigeants, extrait des délibérations décidant les modifications, éléments concernant les immeubles...).

Enfin, un travail est engagé entre les services du ministère de l'intérieur et du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi afin de mettre en place une interconnexion entre WALDEC et l'application « SUBV&Net », permettant la dématérialisation des **demandes de subvention publique**.

En effet, chaque année, plus de 200.000 subventions sont sollicitées par environ 150.000 associations auprès des services de l'Etat. Dans plus de 70 % des demandes, un même dossier concerne entre trois et quatre financeurs publics, soit au total plus d'un million de demandes auprès des autorités publiques. Le dispositif « SUBV&NET » a pour objectif de simplifier le dépôt des dossiers, en créant un guichet unique sur Internet pour les demandes de subventions formulées auprès des pouvoirs publics et en définissant un formulaire commun de saisie.

Votre rapporteur souligne le grand intérêt de ces chantiers mais souhaite qu'une attention particulière soit apportée à **la protection des données nominatives des dossiers d'association**. En effet, le titre et l'objet de l'association peuvent, directement ou indirectement, faire apparaître les origines raciales, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses mais également les appartenances syndicales ou les mœurs des dirigeants.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur, le ministère de l'intérieur a fait valoir que l'application Waldec était **sécurisée à deux titres** :

En premier lieu, l'application, qui est sur ADER, l'intranet interministériel, permet d'effectuer une recherche sur le but de l'association et sa localisation mais pas **directement une donnée patronymique** ; ça n'est qu'une fois que ces associations sont affichées dans les résultats de la

¹ L'application WALDEC fonctionne aujourd'hui dans 77 départements et collectivités d'outre-mer. Le déploiement en cours d'ici la fin de l'année 2008 concerne 17 départements. Les départements de Loire-Atlantique, du Puy-de-Dôme, de Paris, du Vaucluse et des Hauts-de-Seine seront eux équipés dans le courant du premier trimestre 2009.

recherche que l'utilisateur peut accéder aux informations nominatives. Par exemple, le logiciel permet de connaître la liste des associations de défense de l'environnement dans le département de la Gironde mais pas de faire une recherche sur une personne pour savoir à quelles associations elle appartient. Cette situation tient au fait que les informations nominatives ne sont pas enregistrées sous forme textuelle dans la base de données, **mais sous forme d'image numérisée sans reconnaissance de caractères.**

En second lieu, l'application ne comprend aucune **coordonnée personnelle** des dirigeants d'associations (téléphone, adresse¹...), ces informations, archivées en version papier uniquement, n'étant accessibles qu'à certains utilisateurs situés en préfecture.

2. Un objectif de performance : le délai de traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique

L'objectif de performance n° 3 du programme « Vie politique, culturelle et associative » porte sur la **réduction des délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations.**

Rappelons que la reconnaissance d'utilité publique est accordée par décret en Conseil d'Etat à des associations ou fondations qui satisfont, d'une part, à des critères définis respectivement par la loi du 1^{er} juillet 1901 et du 23 juillet 1987, d'autre part, à la doctrine administrative fondée sur les avis du Conseil d'Etat.

Cet agrément constitue pour les organismes concernés, outre l'octroi d'un label, une **reconnaissance** de la capacité à bénéficier de libéralités et de dispositions fiscales avantageuses.

Aussi toute demande est-elle soumise, à l'initiative du ministère de l'intérieur, à une phase d'instruction interministérielle approfondie puis à l'avis du Conseil d'Etat. Le ministère de l'intérieur a indiqué à votre rapporteur que l'instruction était longue et complexe, compte tenu du volume des pièces nécessaires à son aboutissement et aux multiples échanges auxquels elles donnent lieu, tant avec les demandeurs qu'avec les ministères de tutelle concernés.

Cet examen minutieux, aussi nécessaire soit-il, ne doit pas pour autant décourager les démarches tendant à la reconnaissance d'utilité publique. C'est pourquoi l'objectif de performance tend opportunément à accélérer le traitement des demandes, en fixant à **six mois maximum leur délai d'instruction.** Ce délai est, selon le projet annuel de performances, « *de nature à concilier l'exigence de qualité et le souci d'amélioration du service rendu par l'administration aux usagers* ».

¹ Sauf si le siège de l'association se trouve être l'adresse personnelle d'un des membres.

L'indicateur de performance mesure par conséquent la proportion des demandes traitées en moins de six mois. **La situation paraît aujourd'hui satisfaisante**, ce pourcentage atteignant 80 % en 2008.

III. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

A. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » rassemble les **fonctions d'état-major et de gestion des moyens** concourant à la réalisation des autres programmes pilotés par ce ministère.

Le programme comporte **les mêmes objectifs et indicateurs de performance que l'an passé.**

Objectifs et indicateurs du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »

Objectif	Indicateur(s)
1. Optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer	Taux de textes d'application des lois publiés dans les délais
2. Améliorer la performance du ministère en systèmes d'information et de communication	- Respect des échéances de livraison des études et des applications ; - Nombre d'heures d'indisponibilité des systèmes d'information et de communication
3. Rechercher la meilleure adéquation profil/poste	- Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste
4. Améliorer la gestion immobilière du ministère	- Taux de livraison dans les délais prévus ; - Taux de livraison ne dépassant pas le budget prévu ; - Coût de la construction au m ²

B. LA GESTION IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR : L'EXEMPLE DU PÔLE DÉDIÉ AU RENSEIGNEMENT ET À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

L'action 5 « affaires financières et immobilières » comprend les missions de **conception et de mise en œuvre de la politique immobilière** du ministère de l'intérieur, l'entretien et la gestion du patrimoine de l'administration centrale, ainsi que la gestion du patrimoine de l'action sociale.

Votre rapporteur a souhaité mettre en lumière une opération immobilière particulièrement importante : la création, en juillet 2007, dans la commune de Levallois-Perret, d'un **pôle dédié au renseignement et à la lutte contre le terrorisme**.

Le ministère de l'intérieur a en effet décidé, en 2005, de regrouper ses services de renseignement (direction centrale des renseignements généraux, direction de la surveillance du territoire, division nationale anti-terroriste) dans un même immeuble pour des **raisons à la fois immobilières** (rationalisation des implantations du ministère) et **stratégiques** (perspective de fusion des services). Le ministère de l'intérieur a décidé d'acquérir, à cette fin, un immeuble de 25.000 m² susceptible d'être aménagé conformément aux exigences de sécurité requises par l'affectation des lieux. Des travaux ont été réalisés au premier semestre 2007 (contrôles d'accès, vitrages blindés, câblage courants faibles) pour un coût de plus de 9,5 millions d'euros TTC. Entendu par votre rapporteur, M. Eric Jalon, sous-directeur des affaires financières du ministère de l'intérieur, s'est félicité que l'installation des 1.700 fonctionnaires concernés, engagée à partir de juillet 2007, ait pu être achevée en janvier 2008, soit dans un délai de six mois. Il a ajouté que les services semblaient satisfaits des nouveaux locaux, nettement plus fonctionnels que les précédents.

C. LES ACTIVITÉS CONTENTIEUSES ET PRÉCONTENTIEUSES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Les activités contentieuses et précontentieuses du ministère de l'intérieur sont retracées dans l'action n° 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », pilotée par la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques et dotée en 2009 de 87,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (soit une progression annuelle de 6,1 %).

Votre rapporteur souhaite appeler l'attention du Gouvernement sur une **double nécessité** : développer autant que possible les modes alternatifs de règlement des litiges et apporter une réponse rapide et équitable au contentieux indemnitaire concernant la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes.

1. Le nécessaire développement des modes alternatifs de règlement des litiges

Votre rapporteur souhaite mettre en avant la nécessité pour le ministère de l'intérieur de développer les **modes alternatifs de règlement des litiges**, en particulier pour **les refus de concours de la force publique**.

En effet, lorsque l'Etat n'autorise pas le concours à la force publique, par exemple pour expulser des locataires défaillants, il doit dédommager les propriétaires. Notons que le taux de refus de concours de la force publique s'élève en 2007 à environ **35 %**, comme en 2006, alors qu'il était de 55 % en 2004. Cette évolution, que votre rapporteur salue, est liée au fait que les préfetures ont été incitées à « *examiner avec bienveillance* » les demandes de concours, même si elle se heurte à des limites tenant à la situation sociale des intéressés et aux difficultés rencontrées pour leur relogement¹.

Au cours de son audition par votre rapporteur, Mme Bernadette Malgorn, secrétaire générale du ministère, a souligné qu'en cas de refus de concours de la force publique, l'Etat s'efforçait de rechercher une **transaction amiable**, qui « *présente l'avantage de régler rapidement le litige et d'éviter le paiement d'intérêts et de frais irrépétibles auxquels l'Etat pourrait être condamné au contentieux* ».

Ainsi, en 2007, 80 % des dossiers ont fait l'objet d'une transaction (soit 24 millions d'euros contre 29,7 millions d'euros en 2006) et 20 % de jugements, qui ont entraîné une condamnation de l'Etat à hauteur de 5 millions d'euros, contre 6,2 millions en 2006.

Si votre rapporteur est convaincu de la nécessité de développer la transaction amiable, dès lors que la responsabilité de l'Etat ne fait aucun doute, **il partage le scepticisme** de Mme Bernadette Malgorn sur le projet d'instauration d'un recours administratif préalable obligatoire, préconisée par un récent rapport du Conseil d'Etat², en tout cas en ce qui concerne le ministère de l'intérieur.

Sans méconnaître les atouts de cette procédure (pour le citoyen, elle constitue un moyen simple, peu coûteux et rapide d'obtenir l'annulation partielle ou totale d'une décision avec des chances raisonnables de succès ; pour l'administration, elle permet la correction de ses erreurs éventuelles et une meilleure connaissance des réactions des administrés), votre rapporteur craint que ce recours préalable obligatoire ne parvienne à prévenir le contentieux devant les juridictions administratives et qu'il pour double conséquence, d'une part d'**engorger le ministère de l'intérieur**, en particulier en matière de contentieux des étrangers et de permis de conduire, d'autre part, **d'allonger les délais de procédure** pour les requérants.

¹ *Quand il accorde le concours de la force publique, l'Etat est tenu, sauf mauvaise foi manifeste des locataires, de trouver un nouveau logement pour les personnes expulsées.*

² *Le recours administratif préalable obligatoire est une procédure par laquelle une personne, souhaitant contester une décision administrative qui lui est défavorable, est tenue de former un recours devant l'autorité administrative préalablement à toute saisine du juge, généralement administratif : voir l'avis n° 104 (2008-2009) de MM. Yves Détraigne et Simon Sutour, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 novembre 2008, sur le projet de loi de finances pour 2009 : <http://www.senat.fr/rap/a08-104-4/a08-104-4.html>.*

2. Apporter une réponse rapide et équitable au contentieux indemnitaire concernant la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes

Votre rapporteur souhaite également que soit apportée le plus rapidement possible une réponse **rapide et équitable** au contentieux indemnitaire concernant la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes.

Rappelons, à cet égard, qu'aux termes des décrets n° 99-973 du 25 novembre 1999 et n° 2001-185 du 26 février 2001, les communes sont chargées, au nom de l'Etat, de recueillir les demandes de cartes nationales d'identité et de passeports et d'en assurer la délivrance. L'instruction des dossiers, la fabrication des titres et leur transmission aux communes relèvent, en revanche, de la compétence des préfetures et de certaines sous-préfetures.

La commune de Versailles, considérant que l'article L. 1611-1 du Code général des collectivités territoriales dispose qu'« *aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements **qu'en vertu de la loi*** », a formé un recours devant le Conseil d'Etat qui, dans sa décision n° 232888 du 5 janvier 2005, dite précisément « commune de Versailles », a reconnu le bien-fondé de ce moyen **et annulé le décret précité de 2001.**

En outre, dans sa décision n° 299720 du 14 septembre 2007, dite « commune de Villeurbanne », le Conseil d'Etat a reconnu la **responsabilité pécuniaire de l'Etat** et donc ouvert un contentieux indemnitaire considérable avec les communes.

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

Par ailleurs, **336 requêtes étaient en cours à la date du 1^{er} septembre 2008**, soit en recours gracieux, soit devant les juridictions administratives, pour un montant total de 118,2 millions d'euros de demandes indemnitaires.

Soucieuse de mettre un terme à ce contentieux, Mme Michelle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, des collectivités territoriales et de l'outre-mer, a indiqué, lors de son audition par votre commission, que le Gouvernement, en accord avec l'Association des maires de France, entendait soumettre au Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2008, **un amendement** visant, d'une part, à valider rétroactivement le décret de 2001 annulé, d'autre part, à donner un fondement légal à la mission

exercée par les communes en matière de gestion des cartes nationales d'identité et des passeports par les communes.

Mme Bernadette Malgorn avait précédemment précisé, lors de son audition, que le dispositif proposerait une « transaction forfaitaire » pour toutes les communes, qu'elles aient, ou non, engagé un contentieux avec l'Etat.

Votre rapporteur regrette que l'Etat n'ait pas **réagi plus tôt** : l'arrêt « Commune de Versailles » de 2005 aurait dû conduire le Gouvernement à **proposer immédiatement un amendement**, sans attendre l'arrêt, somme toute prévisible, « Commune de Villeurbanne » de 2007, qui lui-même aurait dû amener le Gouvernement à proposer un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2007.

Par ailleurs, votre rapporteur espère que la « transaction forfaitaire », dont la teneur ne lui pas été indiquée, sera **équitable pour les communes**. En effet, même si ces dernières agissent au nom de l'Etat, il est normal que la charge nouvelle qui leur est imposée fasse l'objet d'une juste compensation.

*

*

*

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » dans le projet de loi de finances pour 2009.

ANNEXE 1

GLOSSAIRE DES SIGLES

ARH : agence régionale d'hospitalisation

ARS : agence régionale de santé

DD cohésion sociale : direction départementale de la cohésion sociale

DD protection population : direction départementale de la protection des populations

DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt

DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDE : direction départementale de l'équipement

DDDFE : délégation départementale aux droits des femmes et à l'égalité

DDFiP : direction départementale des finances publiques

DDJS : direction départementale de la jeunesse et des sports

DDSF : direction de services fiscaux

DDSV : direction départementale des services vétérinaires

DDTEFP : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DD territoires : direction départementale des territoires

Diren : direction régionale de l'environnement

DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DRAC : direction régionale des affaires culturelles

DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DRASS : direction régionale des affaires sanitaires et sociales

DRCA : direction régionale au commerce et à l'artisanat

DRCCRF : direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

DRCE : direction régionale du commerce extérieur

DRDFE : délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité

DRE : direction régionale de l'équipement

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRFiP : direction régionale des finances publiques

Drire : direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

DRJS : direction régionale de la jeunesse et des sports

DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

DRRT : direction régionale à la recherche et à la technologie

DRSV : direction régionale des services vétérinaires

DRT : délégation régionale au tourisme

DRTEFP : direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

GS Drire : groupe de subdivisions de la Drire

IA : inspection académique

SDAP : service départemental de l'architecture et du patrimoine

TPG : trésorerie-payerie générale

TPGR : trésorerie-payerie générale de région

UDCCRF : unité départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

ANNEXE 2

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

● Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales :

- Madame Bernadette Malgorn, Secrétaire générale
- M. Eric Jalon, sous-directeur des affaires financières.