

N° 99

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

*Rapporteur spécial : M. Henri de RAINCOURT*

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	7
1. <i>Aperçu de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »</i> .....	7
2. <i>Présentation chiffrée de la mission</i> .....	7
<b>II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES</b> .....	9
<b>A. LE PROGRAMME 108 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »</b> .....	9
1. <i>La finalité du programme</i> .....	9
2. <i>L'évolution des crédits</i> .....	9
3. <i>Des transferts de charges sans transferts d'emplois</i> .....	10
4. <i>Une mesure déficiente de la performance</i> .....	13
5. <i>Les actions du programme</i> .....	14
<b>B. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »</b> .....	16
1. <i>Plusieurs finalités pour un programme</i> .....	16
2. <i>Une évolution des crédits liée au calendrier électoral</i> .....	16
3. <i>95,6 % des effectifs du programme sont ministres des cultes en Alsace-Moselle</i> .....	17
4. <i>Comment mesurer la performance de la vie politique ?</i> .....	18
5. <i>Les actions du programme</i> .....	19
<b>C. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »</b> .....	20
1. <i>La finalité du programme : « soutenir » un ministère, non une mission</i> .....	20
2. <i>Un tassement relatif des crédits</i> .....	21
3. <i>Une évolution modeste mais clarificatrice des emplois</i> .....	21
4. <i>Une bonne mesure de l'efficacité mais une curieuse conception de l'emploi et de la formation</i> .....	22
5. <i>Une « usine à gaz » pour un programme participant « à la conduite et au pilotage » de cinq missions</i> .....	23
6. <i>Les actions du programme</i> .....	24
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	27
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	29
<b>AUDITION DE M. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,</b> .....	37



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Le transfert de charges d'ordonnancement des préfectures vers les juridictions n'a pas été accompagné d'un transfert d'emplois (évalué à environ 200 équivalents temps plein travaillés. Eu égard au rôle déterminant du préfet dans la mise en œuvre de la LOLF, localement, et spécialement de sa mission de **garant de la cohérence territoriale de l'action publique**, qui requiert des moyens supplémentaires, il n'est pas proposé, du moins cette année, d'amendement tendant à réduire les crédits du titre 2. Toutefois, **il devra être rendu compte, l'an prochain, de la meilleure utilisation, par les préfectures, des moyens supplémentaires pour le succès de la LOLF.**

- Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » contribue au « soutien » de **cinq missions** pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le pilotage de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ne représente qu'une minorité des crédits de ce programme « Soutien » (47 %). **Il s'agit donc, comme l'admet l'intitulé même du programme, de la conduite et du pilotage d'un ministère, non d'une mission.**

**Il conviendrait, pour les prochains exercices budgétaires, que le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » « colle » plus à la mission à laquelle il appartient, qu'à un ministère dont le périmètre évolue** (agrégation de l'aménagement du territoire en juin 2005, par exemple).

- Pour le programme « Administration territoriale », et afin de mesurer une nécessaire amélioration de la qualité de l'accueil et des prestations en préfecture, deux **nouveaux indicateurs de performance sont proposés**, portant sur :

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

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

- **La mesure de la « performance électorale » n'est pas chose aisée.** Ainsi, le « **coût moyen des élections** » ne constitue pas une mesure acceptable de la performance, puisque celui-ci dépend du **nombre de candidats**, de la proportion de ceux qui ont **obtenu le seuil** requis de **suffrages** (dont le chiffre dépend du **libre choix de l'électeur**) ouvrant droit au **remboursement de leurs dépenses de campagne**. Ce coût moyen varie aussi selon le nombre de candidats ayant rempli les conditions légales pour maintenir leur candidature au second tour. **Vaut-on modifier les seuils électoraux pour des raisons budgétaires ?** Les chiffres de coût moyen de telle ou telle élection, **utiles à la prévision budgétaire, ne semblent pas devoir être intégrés dans une mesure de la performance.**

Par ailleurs, s'agissant du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », il y a lieu de s'interroger sur **certains indicateurs susceptibles de pousser à la création d'emplois.**

De même, soulève quelques interrogations l'indicateur portant sur le pourcentage des travaux de l'Inspection générale de l'administration (IGA) n'ayant pas connu de suite dans un délai de six mois, car **les appréciations du Parlement et celles du gouvernement doivent prévaloir sur les préconisations d'un corps d'inspection, qui n'ont donc pas nécessairement à être suivies d'effet. De plus, le meilleur délai de réponse n'est pas forcément le plus court :** ainsi, une préconisation peut supposer une concertation qui nécessite du temps...



## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### 1. Aperçu de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »

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

- le programme 108 « **Administration territoriale** » contient les moyens alloués à l'ensemble des **préfectures** et sous-préfectures (**72 %** des crédits de paiement de la mission) ;

- le programme 232 « **Vie politique, culturelle et associative** » comporte les crédits liés au **financement de la vie politique** (organisation des élections, prise en charge de dépenses de campagnes électorales, aide publique aux partis et groupements politiques). Ce programme a aussi traité à la mise en œuvre de la loi sur la **séparation des Eglises et de l'Etat**. Enfin, il concerne l'application des textes sur la **liberté d'association** (**7 %** des crédits de paiement de la mission) ;

- le programme 216 « **Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur** » a pour objet les moyens **logistiques de plusieurs missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur** et de l'aménagement du territoire, le soutien de la présente mission constituant moins de la moitié des crédits de paiement de ce programme (**21 %** des crédits de paiement de la mission).

Le secrétaire général du ministère est responsable de ces trois programmes.

Le périmètre de cette mission n'a pas fait l'objet d'observations particulières de la part des assemblées.

### 2. Présentation chiffrée de la mission

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie de **2,2 milliards d'euros** de crédits de paiement, dont **60,6 % de frais de personnels** (titre 2).

Chaque programme enregistre une évolution à la baisse, la réduction la plus forte, en pourcentage, affectant le programme « Vie politique, culturelle et associative » en raison de l'absence d'échéance électorale prévue en 2006.

**Présentation des crédits par programme**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2006 (3)	Total 2006 (2)+(3)
	Ouverts en LFI 2005 (1)	Demandés pour 2006 (2)	Variation 2006/2005 (2) / (1)		
108 Administration territoriale <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	1 618,841 <i>1 326,265</i>	1 586,615 <i>1 267,865</i>	-2,0% <i>-4,4%</i>	20,046 <i>0,000</i>	1 606,662 <i>1 267,865</i>
232 Vie politique, culturelle et associative <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	173,720 <i>60,463</i>	151,315 <i>58,004</i>	-12,9% <i>-4,1%</i>	0,000 <i>0,000</i>	151,315 <i>58,004</i>
216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	496,979 <i>257,944</i>	475,343 <i>223,685</i>	-4,4% <i>-13,3%</i>	2,345 <i>0,070</i>	477,688 <i>223,755</i>
<b>Mission "Administration générale et territoriale de l'Etat"</b> <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<b>2 289,540</b> <i>1 644,671</i>	<b>2 213,274</b> <i>1 549,553</i>	<b>-3,3%</b> <i>-5,8%</i>	<b>22,391</b> <i>0,070</i>	<b>2 235,665</b> <i>1 549,623</i>

## II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

### A. LE PROGRAMME 108 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

#### 1. La finalité du programme

Le programme 108 « Administration territoriale » contient les moyens nécessaires à l'ensemble des missions des préfetures (de région, de département, de zone) et des sous-préfetures. Selon l'article 72 (dernier alinéa) de la Constitution, « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Le programme couvre donc aussi bien les attributions préfectorales exercées pour le compte du ministère de l'intérieur que celles accomplies pour un autre ministère.

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

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

- L'action 3 a trait au contrôle de légalité et au conseil aux collectivités territoriales.

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

- L'action 5 « Animation du réseau des préfetures » concerne la répartition des ressources entre les préfetures, et le suivi de leurs dépenses par l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

#### 2. L'évolution des crédits

Le présent programme compte 1.740,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, en progression de 7,9 % et **1.586,6 millions d'euros de crédits de paiement en baisse de 2 %**.

**Cette baisse de crédits de 32,2 millions d'euros résulte de mouvements en sens inverse :**

- les **dépenses de personnel<sup>1</sup>** sont réduites globalement de **58,4 millions d'euros (- 4,4 %)**, malgré une majoration des crédits de rémunération (+ 3,2 %), résultant aussi bien de l'augmentation du « point fonction publique » que de mesures catégorielles (réformes statutaires et revalorisations indemnitaires pour des personnels administratifs et techniques). Les cotisations et contributions sociales reculent de 14,3 % en raison de transferts de charges (pensions principalement) ;

- les **dépenses de fonctionnement progressent de 13,6 millions d'euros (5,6 %)**, essentiellement pour le développement du projet de passeport électronique. Les documents étant acquis « clés en main », le coût est imputé en dépenses de fonctionnement.

**Les crédits d'investissement sont en hausse de 12,6 millions d'euros (26 %)** surtout pour couvrir les **dépenses immobilières des préfectures ou sous préfectures** (7,5 millions d'euros en vue de la **construction de nouvelles implantations, de réfection ou de sécurisation de locaux préfectoraux**). En outre, 3,4 millions d'euros seront utilisés pour le projet concernant l'immatriculation à vie des véhicules.

### **3. Des transferts de charges sans transferts d'emplois**

Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) du programme sont en recul de 186 par rapport à l'an dernier, s'établissant à 30.384.

Votre rapporteur spécial s'est inquiété de **l'éventualité de transferts de compétences** du présent programme – en fait des préfectures – vers d'autres programmes, **qui résulteraient de la mise en œuvre de la LOLF**.

Il apparaît, d'après les informations qui lui ont été communiquées, **qu'un seul transfert de cette nature interviendra en 2006, celui des procédures d'ordonnancement, des préfectures vers les juridictions<sup>2</sup>**.

**Les deux ministères concernés<sup>3</sup> conviennent de ce que ce transfert de compétences n'a pas été accompagné d'un transfert d'emplois.**

Notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial pour la mission « Justice », a fait état d'une estimation des chefs de cour selon laquelle ce transfert représenterait environ 300 ETPT<sup>4</sup>, ajoutant que le handicap en termes d'emplois, pour la justice, était « complété » par celui de la formation (les

---

<sup>1</sup> Constituant 79,9 % des dépenses du programme.

<sup>2</sup> Plus précisément, des préfets en direction des premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel, ordonnateurs secondaires conjoints du programme « justice judiciaire » de la mission « Justice ». Il s'agit d'une exception au principe selon lequel le préfet est l'ordonnateur secondaire unique des services déconcentrés de l'Etat.

<sup>3</sup> Intérieur et justice.

<sup>4</sup> L'estimation de la chancellerie est, en revanche, de 200 ETPT.

personnels des préfectures connaissent bien le processus, pas ceux des services gestionnaires des cours d'appel). Il a souhaité un réexamen de cette question<sup>1</sup>.

En réponse à votre rapporteur spécial, le ministère de l'intérieur a souligné, d'une part, que ce transfert de charges était limité aux dépenses de fonctionnement des cours et tribunaux, à l'exclusion de leurs dépenses d'investissement et, d'autre part, que seule la mission « Justice » (programme « Justice judiciaire » uniquement) était concernée. Ainsi, les préfets continueront d'ordonnancer les dépenses des directions départementales de la protection judiciaires de la jeunesse (PJJ).

**Le ministère a, surtout, fait valoir les nouvelles attributions des agents de préfectures dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.**

**Les préfectures** seront, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, **prestataires de plusieurs ministères et assureront pour leur compte l'engagement et le suivi des dépenses de leurs unités opérationnelles**. Sont concernés les programmes « Fonction publique », « Drogue et toxicomanie », « Rénovation urbaine », « Coordination du travail gouvernemental », « Politique en faveur de l'inclusion sociale », « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », « Conduite et pilotage de politiques de l'équipement », « Soutien de la politique de défense », « Egalité entre les hommes et les femmes ».

Les ministères dont les services déconcentrés ne disposent pas de la taille critique s'appuient, en effet, sur les équipes des préfectures pour mutualiser les tâches de gestion, sans transfert de moyens équivalents.

En outre, les préfets devront élaborer un avis sur les projets de budget de chaque service déconcentré. Ils devront suivre la mise en œuvre des actions, la réalisation des objectifs et l'exécution des dépenses des services déconcentrés. Ils sont en outre garant de la mesure des résultats.

**Le ministère de l'intérieur souligne que les ETPT « libérés » se verront ainsi confier de nouvelles attributions<sup>2</sup>.**

**Certes, se pose la question du transfert non compensé de charges de travail, des préfectures vers les juridictions**, alors même que comme l'a démontré notre collègue Roland du Luart dans son rapport d'information précité, **la mise en œuvre de la LOLF pose des questions spécifiques aux juridictions**. Celles-ci doivent en effet saisir l'opportunité du nouveau droit budgétaire pour développer leur culture de gestion, et ce, **dans le cadre constitutionnel de l'indépendance de l'autorité judiciaire**. Ceci suppose notamment la difficile maîtrise des frais de justice. En outre, d'une manière générale, les emplois de greffe, indispensables à la bonne gestion des

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 478 (2004-2005) de M. Roland du Luart « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion », page 59.

<sup>2</sup> Selon le ministère de l'intérieur, l'effectif des préfectures affecté aux bureaux des finances locales s'établit à 563 ETPT, soit en moyenne entre 3 et 5 agents par préfecture. La fin du traitement de l'ordonnancement des dépenses de fonctionnement des tribunaux n'allègerait que très faiblement leurs tâches.

juridictions, ne connaissent pas une évolution à la hauteur des enjeux de la LOLF.

Une telle situation est traitée par notre collègue dans le cadre de son rapport spécial sur la mission « Justice ».

S'agissant de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et du programme « Administration territoriale », votre rapporteur spécial estime toutefois qu'il convient de se référer au **rôle central dévolu aux préfets pour la mise en œuvre de la LOLF, par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004** relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. Son article 20 fait du préfet **l'ordonnateur secondaire des services déconcentrés** des administrations civiles de l'Etat. L'article 21 prévoit que, à partir de janvier 2006, *« les crédits ouverts par la loi de finances qui doivent être exécutés par les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont mis à disposition du préfet, lorsqu'il n'a pas désigné d'ordonnateur secondaire délégué »*. L'article 22 de ce décret **donne mission au préfet de s'assurer de la prise en compte, par les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat, des objectifs de performance assignés au programme**. A ce titre, le préfet est *« le garant de la mesure des résultats obtenus »*. L'article 23 du décret précité énonce que les projets de budget des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont soumis pour avis au préfet.

**Ainsi, conformément au dernier alinéa de l'article 72 précité de la Constitution, le préfet apparaît comme le garant de la cohérence territoriale de l'action publique.**

Précisément, **la LOLF comporte le risque d'une logique trop « verticale »** (le dialogue de gestion se déroule entre le responsable de programme, généralement un chef de service de l'administration centrale, et le responsable du budget opérationnel de programme -BOP-).

**Dans ce contexte, l'accomplissement par le préfet de sa mission constitutionnelle (représenter chacun des membres du gouvernement, se charger des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois) apparaît donc comme primordial, notamment au succès de la LOLF.**

Pour ces raisons, votre rapporteur spécial, après s'être interrogé à ce sujet, a décidé, **au bénéfice du doute** sur les moyens réellement nécessaires aux préfetures, de ne pas présenter, du moins dès cette année, un amendement pour réduire les crédits de personnel du présent programme. Néanmoins, il fera preuve de vigilance et **veillera très précisément, lors de l'exécution de la loi de finances pour 2006, à l'utilisation qui sera faite par les préfetures des moyens effectivement alloués pour la meilleure mise en œuvre de la LOLF**. Dans cette perspective, votre rapporteur spécial envisage d'effectuer un **contrôle budgétaire, en application de l'article 57 de la LOLF, dans plusieurs préfetures ou sous préfetures afin d'évaluer les moyens qui y sont utilisés pour la mise en œuvre de la LOLF**.

#### **4. Une mesure déficiente de la performance**

Certes, les indicateurs de performance concernant le rapport entre le coût de l'action « Animation du réseau des préfectures » et le total des crédits du programme et relatif au coût d'affranchissement par habitant sont intéressants<sup>1</sup>.

En outre, paraissent dignes d'intérêt les indicateurs nouveaux, par rapport à l'avant-projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2005, portant sur les taux de saisines de la chambre régionale des comptes (CRC) jugés recevables ou sur le taux d'actes des collectivités territoriales télétransmis.

**La plupart des autres indicateurs se limitent en revanche, à mesurer l'activité et paraissent donc de nature à encourager des demandes de moyens supplémentaires** (taux d'établissements recevant du public -ERP- contrôlés par la commission de sécurité, taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans des délais réglementaires sur des installations soumises à plan particulier d'intervention...).

**Votre rapporteur spécial propose la création de trois indicateurs de performance destinés à mieux mesurer l'efficacité ou la qualité du service à l'utilisateur rendu par les préfectures :**

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

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

- **mesure de la qualité de l'accueil à partir d'un sondage réalisé par un organe indépendant**<sup>2</sup>.

En effet, la qualité de l'accueil comme les prestations accomplies par les services préfectoraux mériteraient une amélioration sensible. **On observera que la combinaison des deux derniers indicateurs proposés serait de nature à neutraliser leurs effets pervers éventuels.**

---

<sup>1</sup> Pour le dernier indicateur, les chiffres par département seront significatifs quant à leur évolution dans le temps. En revanche, la comparaison entre départements pourrait être sujette à caution, ne serait-ce qu'en raison de la disparité de la population.

<sup>2</sup> Pour limiter la dépense, il conviendrait de limiter le nombre de sondages à réaliser, tout en définissant un panel représentatif de départements, modifiable d'une année sur l'autre.

## 5. Les actions du programme

L'action 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres » représente 39 % des moyens du programme.

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	235,3	14,8%	330,5	18,2%
2 - Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	618,6	39,0%	710,8	39,2%
3 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	198,0	12,5%	227,7	12,6%
4 - Pilotage territorial des politiques gouvernementales	478,1	30,1%	542,3	29,9%
5 - Animation du réseau des préfectures	56,6	3,6%	0,0	0,0%
Ensemble	1 586,6	100,0%	1 811,3	100,0%

+ 224,7 millions d'euros

- 219,7 millions d'euros  
Conduite et pilotage des  
politiques de l'intérieur  
(mission AGTE)

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

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

- **Le transfert de compétences d'ordonnement des préfectures vers les juridictions n'a pas été accompagné d'un transfert d'emplois (évalué par la chancellerie à environ 200 ETPT).** Eu égard au rôle déterminant du préfet dans la mise en œuvre de la LOLF, localement, et spécialement de sa mission de **garant de la cohérence territoriale de l'action publique**, qui requiert des **moyens supplémentaires**, il n'est pas proposé, du moins cette année, d'amendement tendant à réduire les crédits du titre 2. Toutefois, **il devra être rendu compte, l'an prochain, de la meilleure utilisation, par les préfectures, de ces moyens supplémentaires pour le succès de la LOLF.**

- **Trop d'indicateurs de performance se limitent à mesurer l'activité des services et paraissent de nature à encourager des demandes de moyens supplémentaires.**

- Pour mesurer une nécessaire amélioration de la qualité de l'accueil et des prestations en préfecture, deux **nouveaux indicateurs de performance sont proposés**, portant sur :

- . **le délai d'attente du public dans les locaux préfectoraux** lors d'une demande initiale de titre de séjour ou d'identité ;
- . **la mesure de la qualité de l'accueil en préfecture** à partir d'un sondage réalisé par un organe indépendant.

- Enfin, pour mieux mesurer la performance des grands projets du programme concernant la dématérialisation des titres d'identité, il serait intéressant d'évaluer **le coût unitaire des titres de séjour, de la carte nationale d'identité, du passeport, du permis de conduire et de la carte grise.**

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

### **1. Plusieurs finalités pour un programme**

Le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » concerne la mise en œuvre de la législation sur le **financement de la vie politique** (financement de l'organisation des élections, des campagnes électorales et des partis politiques<sup>1</sup>), constituant **62,6 %** des crédits de paiement du programme. Ce programme s'applique aussi à la mise en œuvre de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat (action 4 « **Cultes** », dotée de **35,8 %** des crédits du programme). Il concerne, enfin, l'application des dispositions sur la **liberté d'association** et la reconnaissance d'utilité publique (loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association). Les moyens nécessaires à cette troisième « branche » du programme sont limités à **1,6 %** de ses crédits).

### **2. Une évolution des crédits liée au calendrier électoral**

En autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, le budget passe de 173,7 millions d'euros à 151,3 millions d'euros, représentant une **baisse de 22,4 millions d'euros (- 12,9 %)**. Le « défaut » d'échéances électorales prévues en 2006, limite les dépenses de fonctionnement de l'action 2 « Organisation des élections », d'une part, aux inévitables élections partielles, et, d'autre part, aux dépenses habituelles liées à la révision annuelle des listes électorales ainsi qu'au marché d'achat des enveloppes électorales pour les scrutins prévus en 2007 et 2008. En outre, les sanctions financières pour les partis n'ayant pas rempli leurs obligations au regard de la législation sur la parité aux élections législatives sont, pour la première fois, inscrites en loi de finances initiale<sup>2</sup>.

**D'une manière structurelle, le « budget de la vie politique » est contraint.**

---

<sup>1</sup> Actions 1 à 3, soit respectivement : « Financement des partis », « Organisation des élections » et « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques » (CNCCFP). L'existence d'une action spécifique pour la CNCCFP tient à sa situation d'autorité administrative indépendante (budget de 3 millions d'euros et 33 ETP).

<sup>2</sup> Chaque année, depuis 2003, une somme légèrement supérieure à 7 millions d'euros n'est pas répartie au titre de la première fraction de l'aide publique, en conséquence des sanctions financières prévues par l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988 (modifiée par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000). Ces sanctions sont applicables aux partis dont l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe, pour les élections législatives, dépasse 2 % du nombre total de ses candidats.

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

Pour autant, **le montant des aides publiques aux partis et groupements** politiques inscrit en loi de finances initiale est **inchangé depuis 1995 (40,1 millions d'euros pour chacune des deux fractions<sup>1</sup>)**. Le « bleu » budgétaire de la présente mission relève qu'aucune demande de majoration ou de diminution n'a été formulée.

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

### **3. 95,6 % des effectifs du programme sont ministres des cultes en Alsace-Moselle**

Le programme est doté de **1.495 équivalents temps plein travaillés (ETPT), (sans évolution pour 2006), répartis en trois actions seulement.**

En effet, les actions 1 et 2 (« Financement des partis » et « Organisation des élections ») ont « recours » à du personnel d'administration centrale (**33 ETPT**) **regroupé dans l'action 5 (Vie associative et soutien)**.

Comme cela a été évoqué précédemment, **la CNCCFP utilise 33 ETPT** également.

L'essentiel des ETPT du présent programme est concentré sur **l'action « Cultes » : 1.429 ETP (95,6 % des ETPT du programme)** et concerne la rémunération (cotisations et prestations sociales comprises) des ministres des cultes exerçant dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

---

<sup>1</sup> *La première fraction de l'aide publique est répartie proportionnellement au nombre de suffrages obtenus par les partis et groupements au 1<sup>er</sup> tour des dernières élections législatives et la seconde fraction, limitée aux bénéficiaires de la première fraction, est partagée selon leur représentation parlementaire. Ces répartitions sont soumises aux conditions fixées par l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 précitée.*

Le « bleu » budgétaire expose que le coût indiciaire et indemnitaire moyen d'un ministre des cultes, hors charges sociales, est de 22.549 euros et que « *une nomination à un grade plus élevé n'est pas définitive : pour raisons de service, le ministre du culte peut à tout moment être rétrogradé* ».

#### 4. Comment mesurer la performance de la vie politique ?

Pour évaluer la performance de l'aide aux partis politiques, le projet annuel de performance prévoit un indicateur sur le « **délai d'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique, à compter de la publication de la loi de finances** ». Y a-t-il une telle urgence à publier ce décret ? Passer d'un délai de 35 jours en 2004 à une « cible » de 25 jours en 2008 constitue-t-il une performance ? **L'objectif est-il à ce point important ?**

Pour évaluer la performance de la CNCCFP, il est proposé de mesurer le « **pourcentage des comptes rejetés l'ayant été pour des causes substantielles mais purement matérielles** », à savoir le **dépôt des comptes de campagne après les délais légaux et l'absence de visa de l'expert comptable**. Or, la CNCCFP ne dispose pas de levier d'action de nature à réduire ces causes de rejet. De plus, un tel indicateur pourrait éventuellement comporter un **risque d'effets pervers** en encourageant la commission à l'indulgence alors même que **l'examen préalable par l'expert comptable constitue une source de transparence favorisant la qualité de son travail**.

Pour évaluer l'objectif d'organisation des élections au meilleur coût, il est proposé un indicateur sur le **coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales**. Le moins que l'on puisse dire est que l'administration ne dispose pas de tous les leviers d'action pour la maîtrise de la dépense électorale. Ainsi, **le coût de l'élection est tributaire du nombre de candidats** (en progression de scrutins en scrutins), et **du nombre de ceux qui ont obtenu le seuil requis de suffrages** (dont le chiffre dépend **du libre choix de l'électeur**) ouvrant droit à un **remboursement** de leurs dépenses de campagne électorale. Ce coût dépend aussi du **nombre de candidats** ayant rempli les conditions légales pour maintenir leur candidature **au second tour**. **Va-t-on modifier les seuils électoraux pour des raisons budgétaires ?** En réalité, les chiffres de coût moyen de tel ou tel scrutin, **utiles à la prévision budgétaire ne reflètent pas une performance**.

En revanche, paraît **acceptable** l'indicateur de performance sur le **délai de traitement par la CNCCFP des comptes des partis** et groupements politiques, l'objectif étant de passer de 11 mois pour l'exercice 2004 à 7 mois pour celui de 2007.

En ce qui concerne la mesure de la performance de l'action 5 « Vie associative et soutien », l'indicateur proposé est **intéressant**. Il mesure **le taux des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations traitées en moins de six mois**.

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

## 5. Les actions du programme

L'action 1 « Financement des partis » constitue près de la moitié du programme, tandis que l'action 4 « Cultes » dépasse le tiers de celui-ci (la rémunération des ministres des cultes en Alsace-Moselle représente 97,1 % des crédits de l'action).

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1 - Financement des partis	73,5	48,6%	73,5	47,7%
2 - Organisation des élections	18,2	12,0%	19,4	12,6%
3 - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	3,0	2,0%	3,0	2,0%
4 - Cultes	54,2	35,8%	57,6	37,4%
5 - Vie associative et soutien	2,4	1,6%	0,5	0,3%
Ensemble	151,3	100,0%	154,0	100,0%

+ 2,7 millions d'euros

- 2,5 millions d'euros  
Conduite et pilotage des  
politiques de l'intérieur  
(mission AGTE)

- 0,2 million d'euros  
Police nationale  
(mission « Sécurité »)

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

- La mesure de la « performance électorale » n'est pas chose aisée. Ainsi, le « coût moyen des élections » ne constitue pas une mesure acceptable de la performance, puisque celui-ci dépend du nombre de candidats, de la proportion de ceux qui ont obtenu le seuil requis de suffrages (dont le chiffre dépend du libre choix de l'électeur) ouvrant droit au remboursement de leurs dépenses de campagne. Ce coût moyen varie aussi selon le nombre de candidats ayant rempli les conditions légales pour maintenir leur candidature au second tour. Va-t-on modifier les seuils électoraux pour des raisons budgétaires ? Les chiffres de coût moyen de telle ou telle élection, utiles à la prévision budgétaire, ne semblent pas devoir être intégrés dans une mesure de la performance.

### **C. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »**

#### **1. La finalité du programme : « soutenir » un ministère, non une mission**

Comme le « bleu » budgétaire du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » le précise clairement (page 70) : ce programme « *comprend les fonctions d'état-major et les fonctions de gestion des moyens dont la finalité est de concourir à la réalisation des objectifs des autres programmes pilotés par le (ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire)* ».

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

Les crédits des actions qui composent ce programme se déversent dans les autres programmes du ministère, qu'ils appartiennent à la mission de rattachement du présent programme, à savoir « Administration générale et territoriale de l'Etat » ou à une autre mission pilotée ou copilotée par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT).

Une « petite moitié » des crédits du programme (47 %) est ventilée à l'intérieur de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

**La majorité (53 %) des crédits du présent programme est ventilée dans les programmes relevant d'une autre mission<sup>1</sup> :**

- « Relations avec les collectivités territoriales » ;
- « Sécurité civile » ;
- « Sécurité » (recevant à elle seule, pour le programme « Police nationale », 48 % des crédits ventilés) ;
- « Politique des territoires ».

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

Certes, la tâche est difficile. Votre rapporteur spécial souhaite cependant, pour les prochaines années, que le présent programme « colle » plus à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » à laquelle il est rattaché qu'à un ministère dont le périmètre de compétence évolue de

---

<sup>1</sup> Voir ci-après (point 5) le schéma de déversement analytique du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

temps à autre (agrégation de l'aménagement du territoire en juin 2005, par exemple).

## **2. Un tassement relatif des crédits**

Le présent programme comporte, hors fonds de concours<sup>1</sup>, 663 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 32 %) et **475,3 millions d'euros de crédits de paiement, en baisse de 4,4 % (- 21,6 millions d'euros)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2005.

La **réduction de 34,3 millions d'euros (- 13,3 %) du titre 2 (dépenses de personnel)** résulte essentiellement, d'une part, de transferts de charges (- 6,4 millions d'euros) et, d'autre part, d'une progression de 11,1 millions d'euros de « l'enveloppe rémunération » (+ 2,8 millions d'euros en conséquence de la majoration du point fonction publique et + 6,1 millions d'euros en conséquence de diverses mesures catégorielles).

Les dépenses d'investissement progressent de 1,5 million d'euros (+ 7,3 %). Celles de **fonctionnement augmentent de 11,3 millions d'euros (+ 5,2 %), traduisant des mouvements en sens contraire**. D'une part, 10,5 millions d'euros sont consacrés à la politique immobilière de l'administration centrale (transfert à Levallois-Perret (Hauts-de-Seine) de la direction de la surveillance du territoire, des renseignements généraux et de la division antiterroriste). D'autre part, 6 millions d'euros sont attribués au projet « Cristal » (téléphonie sur Internet). De plus, 6,7 millions d'euros seront consacrés à la protection juridique des fonctionnaires. En sens inverse, des économies seront réalisées sur divers projets informatiques (- 12,9 millions d'euros).

## **3. Une évolution modeste mais clarificatrice des emplois**

Le présent programme comporte **3.638 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**.

Les 42 ETPT supprimés correspondent, pour 31 d'entre eux, à une « mise au net ». Pour clarifier des relations de mise à disposition, 12 contractuels administratifs sont « transférés » vers l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), opérateur de programme<sup>2</sup>, et 8 personnels administratifs vers les services du Premier ministre. 11 restitutions d'emplois sont effectuées dans le cadre de la réforme des mises à disposition d'agents de l'Etat au bénéfice d'organismes tiers.

---

<sup>1</sup> 0,1 million d'euros pour le titre 2 (dépenses de personnel) et 2,3 millions d'euros pour les autres titres du programme.

<sup>2</sup> L'INHES a été érigé en établissement public administratif à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2004 par décret n° 2004-750 du 27 juillet 2004. Il comprend deux départements : l'un est chargé de la formation, des études et de la recherche, et l'autre constitue l'Observatoire national de la délinquance (OND).

**Selon le ministère, 11 suppressions d'emplois (départs non remplacés) correspondent « à l'effort de productivité de l'administration centrale du ministère en 2006 ». Il s'agit d'un effort bien modeste, qui demande à être réellement intensifié l'an prochain.**

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

Enfin, un plan de formation des personnels a été engagé (2,7 millions d'euros en 2006), comportant, sur la période 2006 à 2010, la suppression de 1.000 emplois environ et la requalification de 4.700 emplois.

#### **4. Une bonne mesure de l'efficience mais une curieuse conception de l'emploi et de la formation**

Le nombre d'objectifs (7) et d'indicateurs de performance (15) du programme n'est-il pas un peu excessif ?

Votre rapporteur spécial a néanmoins **constaté avec satisfaction que la moitié de ceux-ci mesurait l'efficience du service (8 exactement)**, même si deux d'entre eux, portant sur les délais, pourraient comporter des effets pervers. Il s'agit de ceux relatifs au respect des échéances de livraison des études et des applications en matière de système d'information, et au taux de livraisons immobilières hors délai. En effet, le non respect d'une échéance peut, dans certains cas, s'avérer préférable pour le bon déroulement d'une opération et/ou permettre d'éviter un surcoût budgétaire.

En revanche, il y a lieu de **s'interroger sur l'opportunité de trois indicateurs de performance**, afférents à l'objectif d'améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste :

- taux de satisfaction de la demande en personnel exprimée par les autorités d'emploi pour l'exécution de leur schéma d'emploi ;
- taux de réalisation des demandes de mobilité des agents ;
- taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste.

**Ces trois indicateurs appellent inévitablement des moyens supplémentaires :**

- le **premier** de ces indicateurs « **pousse à la création d'emplois** » en fixant une **cible à 90 %** de demandes satisfaites (**73 % en 2004**) ;

- le **deuxième** indicateur **pourrait laisser penser qu'une demande de mobilité est presque systématiquement justifiée par un meilleur fonctionnement du service**. Cela reste à démontrer, même si la mobilité doit être encouragée ;

- le **troisième** indicateur, sur la formation à la prise de service, incontestable sur le principe, n'est pas satisfaisant car la formation suivie peut tout aussi bien être inadéquate, insuffisante ou inutile.

Enfin, **deux indicateurs de performance sont assez surprenants :**

- le premier mesure le **pourcentage des travaux de l'Inspection générale de l'administration (IGA) n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de six mois**. Il n'est, en effet, pas indispensable de donner une suite positive à tous les rapports de l'IGA. Une réponse négative devra-t-elle être expressément formalisée pour être comptabilisée ? **En tout état de cause, dans leurs domaines respectifs de compétences, les appréciations du Parlement et celles du gouvernement doivent prévaloir sur les préconisations des corps d'inspection**. Ces préconisations n'ont donc pas à obligatoirement être suivies d'effet. Enfin, le cas échéant, **le meilleur délai pour donner une suite à un rapport n'est pas forcément le plus court**. Il peut dépendre du contenu de la suite à donner et de circonstances particulières (nécessité d'une concertation...) ;

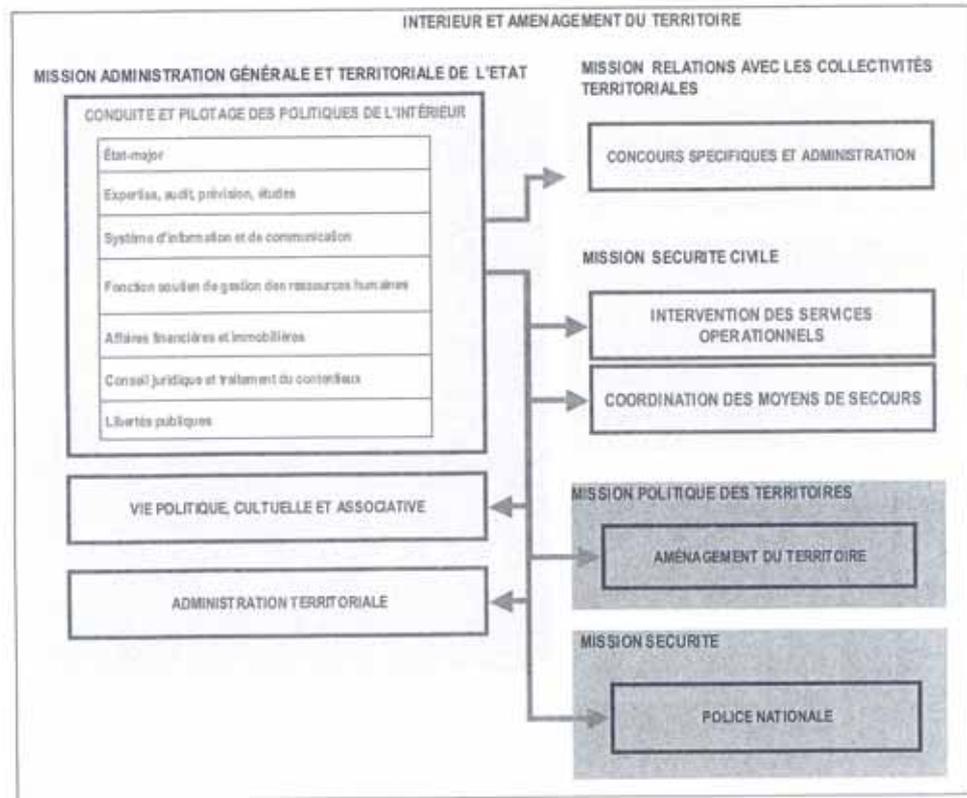
- le second porte sur le **taux de réponse de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)** du ministère **aux consultations en matière de libertés publiques**, émanant des préfetures, des services de police et autres directions du ministère.

La **prévision** pour 2006 est fixée à **70 %**, ce qui signifie que **près du tiers des interrogations ne devrait pas recevoir, l'an prochain, la moindre réponse**. De plus, cet indicateur ne comporte aucune cible. Celle-ci devrait être fixée à 100 %.

##### **5. Une « usine à gaz » pour un programme participant « à la conduite et au pilotage » de cinq missions**

Le schéma de déversement analytique du présent programme montre les liens établis entre les actions de celui-ci et d'autres programmes. La majorité des crédits reventilés (53 %) n'est pas destinée à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » mais à des programmes de quatre autres missions pilotées ou copilotées par le ministère.

### Schéma de déversement analytique du programme 216



Source : « bleu » budgétaire de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (page 100)

## 6. Les actions du programme

Avant ventilation, 70,7 % des crédits du programme sont concentrés sur trois de ses sept actions.

Après ventilation, le solde des crédits du présent programme, soit 2,1 millions d'euros, correspond, selon le « bleu », à des « dépenses initiées par les services de la présidence de la République ou du Premier ministre et le Comité interministériel de contrôle de l'immigration ».

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1 - Etat major	21,5	4,5%	2,1	100,0%
2 - Expertise, audit, prévision, études	17,1	3,6%	0,0	0,0%
3 - Système d'information et de communication	145,0	30,5%	0,0	0,0%
4 - Fonction soutien de gestion des ressources humaines	130,9	27,5%	0,0	0,0%
5 - Affaires financières et immobilières	60,4	12,7%	0,0	0,0%
6 - Conseil juridique et traitement du contentieux	82,4	17,3%	0,0	0,0%
7 - Libertés publiques	17,9	3,8%	0,0	0,0%
Ensemble	475,3	100,0%	2,1	100,0%

- 473,3 millions d'euros \*

\* *Crédits ventilés vers :*

- Administration territoriale (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 219,7 millions d'euros ;
- Vie politique, culturelle et associative (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 2,5 millions d'euros ;
- Concours spécifiques et administration (Mission « Relations avec les collectivités territoriales ») : 7,6 millions d'euros ;
- Intervention des services opérationnels (Mission « Sécurité civile ») : 11,5 millions d'euros
- Coordination des moyens de secours (Mission « Sécurité civile ») : 1,1 million d'euros ;
- **Police nationale (Mission « Sécurité ») : 227 millions d'euros ;**
- Aménagement du territoire (Mission « Politique des territoires ») : 3,9 millions d'euros.

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

- Le présent programme contribue au « soutien » de cinq missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le pilotage de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ne représente qu'une minorité des crédits de ce programme « Soutien » (47 %). **Il s'agit donc, comme l'admet l'intitulé même du programme, de la conduite et du pilotage d'un ministère, non d'une mission.**

**Il conviendrait, pour les prochains exercices budgétaires, que le programme « colle » plus à la mission à laquelle il appartient qu'à un ministère dont le périmètre évolue (agrégation de l'aménagement du territoire en juin 2005, par exemple).**

- La moitié des mesures de la performance (trop nombreuses au total) porte sur l'efficacité et, sous quelques réserves, ces mesures paraissent acceptables.

- En revanche, il y a lieu de **s'interroger sur certains indicateurs susceptibles de « pousser à la création d'emplois »** (taux de satisfaction de demandes en personnel), à la mobilité sans évaluation de l'intérêt du service ou à la formation (sans mesure de sa pertinence).

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



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATION DES CRÉDITS

#### *A. A TITRE NON RECONDUCTIBLE*

L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible** les crédits de la présente mission de **33.000 euros**, au profit du programme « Vie politique culturelle et associative ».

#### *B. A TITRE RECONDUCTIBLE*

**Trois mouvements de crédit ont été adoptés à ce titre.**

1- En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** de sa **commission des finances**, avec **l'avis favorable du gouvernement**, tendant à **réduire de 2 millions d'euros**, tant en autorisation d'engagements qu'en crédits de paiement, la présente mission, à raison de 0,5 million d'euros pour le programme « Administration territoriale » et de 1,5 million d'euros pour le programme « Vie politique, culturelle et associative ».

L'amendement s'inscrit dans le cadre de la **politique de limitation des dépenses publiques, « compte tenu du faible nombre d'élections en 2006 »**. Tout en acceptant l'amendement, le gouvernement a fait observer que la préparation des échéances prévues en 2007 et 2008 entraînait l'engagement de certaines dépenses dès 2006 : achat d'enveloppes électorales, impression de nouvelles cartes d'électeur, campagne d'inscription sur les listes électorales, préparation du système informatique de centralisation des résultats ...

2- **En seconde délibération**, l'Assemblée nationale a, sur proposition du gouvernement, et afin de **gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues**, **minoré** les crédits de **1.832.943 euros**, de la manière suivante :

- **baisse de 495.795 euros** sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » ;

- **baisse de 1.337.148 euros** sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

3- L'Assemblée nationale a, sur proposition du gouvernement, **dans le cadre du plan banlieue**, adopté une **majoration de crédits de 2,4 millions d'euros**, liée à **l'incidence de la création de 6 préfets délégués à l'égalité des chances**, gagée par la suppression de 6 emplois de sous-préfets à la ville.

Ces crédits seront imputés sur l'action 4 « Pilotage territorial des politiques gouvernementales ».

**Votre commission des finances vous propose l'adoption des crédits de la mission et de chacun de ses programmes.**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le mardi 8 novembre 2005, sous la présidence de M. Claude Belot, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».**

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial,** a indiqué que la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » était constituée de trois programmes.

Il a précisé que :

- le programme « Administration territoriale » contenait les moyens alloués à l'ensemble des préfetures et sous-préfetures, soit 72 % des crédits de paiement de la mission ;

- le programme « Vie politique, culturelle et associative » comportait les crédits liés au financement de la vie politique (organisation des élections, prise en charge des dépenses de campagne électorale, aide publique aux partis et groupements politiques). Il a précisé que ce programme avait aussi trait à la mise en œuvre de la loi concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. Enfin, il a ajouté qu'il portait sur l'application des textes sur la liberté d'association et que le programme ne contenait que 7 % des crédits de la mission ;

- le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » avait pour objet les moyens logistiques de plusieurs missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il a souligné qu'il contenait 21 % des crédits de paiement de la mission.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial,** a relevé que la présente mission bénéficiait de 2,2 milliards d'euros de crédits de paiement, dont 60,6 % de frais de personnel.

Il a indiqué qu'il allait d'abord parler du programme le plus important de la mission, qui s'intitule « Administration territoriale » et contient l'ensemble des moyens des préfetures de région, de département, de zone et des sous-préfetures. Il a noté que le programme couvrait aussi bien les attributions préfectorales exercées pour le compte du ministère de l'intérieur que celles accomplies pour un autre ministère.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial,** a exposé que les crédits de paiement étaient de 1.586,6 millions d'euros, en baisse de 2 %, soit 32,2 millions d'euros. Il a déclaré que les dépenses de personnel étaient réduites, essentiellement, en raison du transfert des charges de pensions.

Il a observé que les crédits d'investissement étaient en hausse de 26 %, essentiellement pour couvrir les dépenses immobilières des préfetures

et sous-préfectures (construction de nouvelles implantations, réfection ou sécurisation de locaux préfectoraux).

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a indiqué que les équivalents temps plein travaillés (ETPT) du programme s'établissaient à 30.384, en baisse de 186 par rapport à l'an dernier.

Il s'est inquiété de l'éventualité de transferts de charges de travail des préfectures vers d'autres services administratifs qui résulteraient de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a précisé qu'un seul transfert de cette nature interviendrait en 2006, celui des procédures d'ordonnancement des dépenses de fonctionnement des juridictions, désormais à la charge de la justice. Il a relevé que les deux ministères concernés convenaient du fait que ce transfert de charges n'avait pas été accompagné d'un transfert d'emplois.

Il a souligné que son collègue Roland du Luart, rapporteur spécial pour la mission « Justice », avait fait état, dans son rapport d'information concernant la mise en œuvre de la LOLF dans les juridictions, publié en septembre 2005, d'une estimation des chefs de cour selon laquelle ce transfert représentait environ 300 ETPT. Il a précisé que le ministère de la justice évoquait le chiffre de 200 ETPT. Il a ajouté que la question était importante, compte tenu des problèmes spécifiques posés à la justice pour l'application du nouveau droit budgétaire.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a relevé que le ministère de l'intérieur, pour justifier le défaut de transfert d'emplois, avait fait valoir les nouvelles attributions des agents de préfecture dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Il a indiqué que celles-ci seraient en effet prestataires de plusieurs ministères et assureraient pour leur compte l'engagement et le suivi des dépenses de leurs unités opérationnelles. Il a précisé que cela devait concerner au moins 10 programmes. Il a noté que les ministères dont les services déconcentrés ne disposaient pas de la taille critique, s'appuyaient en effet sur les équipes des préfectures pour mutualiser les tâches de gestion et ce, sans transfert de moyens correspondants. Il a estimé, en outre, que les préfets devaient élaborer un avis sur les projets de budget de chaque service déconcentré et suivre la mise en œuvre des actions, la réalisation des objectifs et l'exécution des dépenses de ces services.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, s'est néanmoins interrogé sur l'opportunité de présenter aux membres de la commission des finances un amendement de réduction des crédits de personnel afin de tenir compte de cette situation.

Il a constaté que, sur le plan de la procédure, l'adoption éventuelle d'un tel amendement, pour être efficace, supposait ensuite une augmentation de la mission « Justice ». Il a précisé qu'une telle opération aurait nécessité la

« complicité » du gouvernement, à savoir qu'il présente lui-même un amendement pour augmenter « à due concurrence » les crédits de la mission « Justice », puisque la LOLF n'avait pas modifié sur ce point l'article 40 de la Constitution. Le Parlement ne pouvait donc pas prendre l'initiative de majorer les crédits d'une mission. Il a ajouté qu'il ne pouvait pas, au demeurant, porter une appréciation sur les crédits de la mission « Justice » à la place du rapporteur spécial compétent.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a déclaré que, sur le fond et plus fondamentalement, il lui avait semblé que la LOLF comportait, d'une manière générale, le risque d'une logique trop verticale. Il a estimé, en effet, que le dialogue de gestion se déroulait entre le responsable de programme, généralement un chef de service de l'administration centrale, et les responsables des budgets opérationnels de programme, les « fameux BOP », qui sont le plus souvent des acteurs locaux. Or il a constaté que le préfet était chargé par l'article 72 (dernier alinéa) de la Constitution de représenter chacun des membres du gouvernement, de se charger des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. Il a estimé que, dans ce contexte, son rôle dans la mise en œuvre de la LOLF apparaissait comme primordial. Il a constaté que le préfet devait impérativement être le garant de la cohérence territoriale de l'action publique. Il a noté que les nouvelles missions confiées aux préfetures pour la mise en œuvre de la LOLF, qu'il évoquait précédemment, correspondaient aussi bien à cet objectif constitutionnel qu'à un impératif de cohérence de l'action de l'Etat dans les départements.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a finalement estimé que, dans ces conditions, du moins cette année et au bénéfice du doute sur l'évaluation des moyens vraiment nécessaires aux préfetures, on pouvait leur faire confiance, à charge pour lui de veiller attentivement lors de l'exécution de la loi de finances pour 2006 à la bonne utilisation qui serait faite des moyens ainsi maintenus. Il a déclaré que, dans cet esprit, il envisageait, au cours de l'année 2006, d'effectuer une mission de contrôle budgétaire, en application de l'article 57 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, dans plusieurs préfetures et sous-préfetures afin d'évaluer plus précisément les moyens vraiment nécessaires et les économies qui pouvaient être réalisées. Il a déclaré que les résultats de cette mission guideraient l'an prochain la commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a regretté, au sujet de la mesure de la performance, que trop d'indicateurs se limitent à évaluer l'activité des préfetures et paraissent donc de nature à encourager des demandes de moyens supplémentaires. Il a indiqué qu'il comptait proposer au ministre la création de trois indicateurs de performance destinés à mieux mesurer l'efficacité ou la qualité de services rendus à l'utilisateur :

- le premier porterait sur le coût unitaire de chaque type de document établi en préfeture (titres de séjour, passeports, cartes nationales d'identité,

permis de conduire, cartes grises). Il a estimé que les grands projets du programme comme le système d'immatriculation à vie des véhicules, le passeport électronique ou la carte nationale d'identité électronique sécurisée étaient présentés, à juste titre, comme de nature à permettre des économies. Il en a déduit que la performance devait donc être mesurée.

- le deuxième indicateur concernerait le délai d'attente du public dans les locaux préfectoraux lors d'une demande initiale ;

- le troisième indicateur mesurerait la qualité de l'accueil, à partir d'un sondage réalisé par un organe indépendant.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a estimé que la combinaison des deux derniers indicateurs proposés lui paraissait de nature à neutraliser leurs éventuels « effets pervers »

Puis il a abordé le deuxième programme de la mission, qui s'intitule « Vie politique, culturelle et associative ». Il a précisé que ce programme concernait essentiellement le financement de la vie politique (pour lequel 62,6 % des crédits du programme étaient attribués), l'application de la loi concernant la séparation des Eglises et de l'Etat (35,8 % des crédits du programme) et sur la liberté d'association (1,6 % de ces crédits).

Il a reconnu, dans ces conditions, qu'il était logique que l'évolution des crédits du programme soit quelque peu liée au calendrier électoral et précisé que le financement des élections devait bien évidemment être moins élevé en 2006 qu'en 2007 et 2008. Pour 2006, il a noté que les crédits de paiement du programme étaient en baisse de 22,4 millions d'euros, soit une diminution de 12,9 %.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a observé que sur les 1.495 ETPT du programme, 95,6 % se trouvaient concentrés sur l'action « Cultes ». Il a indiqué qu'il s'agissait de la rémunération (cotisations et prestations sociales comprises) des ministres des cultes exerçant dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Il a estimé que ce programme soulevait la question de la mesure de la performance de la vie politique et s'est demandé comment une telle évaluation pouvait être possible.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a précisé que le ministère avait prévu un indicateur sur le délai d'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique aux partis et groupements politiques, à compter de la publication de la loi de finances. Il s'est demandé s'il y avait une telle urgence à publier ce décret et si le fait de passer d'un délai de 35 jours en 2004 à une « cible » de 25 jours en 2008 constituait une performance essentielle.

Il a jugé que la mesure de la performance électorale n'était pas aisée. Il a observé qu'ainsi le coût moyen des élections, prévu par le projet annuel de performance, ne lui paraissait pas constituer un indicateur adéquat. Il a fait

valoir que ce coût dépendait du nombre de candidats et de la proportion de ceux qui avaient obtenu le seuil légal de suffrages ouvrant droit au remboursement de leurs dépenses de campagne ou à leur maintien au second tour. Il a considéré que ceci dépendait donc des seuils électoraux fixés par la loi, ainsi que du libre choix des électeurs. Il a douté d'une modification des seuils électoraux pour des raisons strictement budgétaires. Il en a conclu que les chiffres de coût moyen de tel ou tel scrutin, certes utiles à la prévision budgétaire, ne constituaient pas une mesure de la performance.

En revanche, il a déclaré que l'indicateur de performance sur le délai de traitement des comptes des partis politiques par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics lui paraissait acceptable. Il a précisé que l'objectif était de revenir d'un délai de 11 mois pour l'exercice 2004 à 7 mois pour l'exercice 2007.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a indiqué que lui paraissait également intéressant l'indicateur mesurant le taux des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations traitées en moins de 6 mois.

Il a ensuite abordé le troisième et dernier programme de la mission, intitulée « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Il a noté que ce programme concernait notamment l'exploitation des systèmes d'information et de communication transverses à l'ensemble du ministère, la programmation immobilière, la gestion et la formation du personnel et l'ensemble des activités juridiques de la place Beauvau.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a constaté que les crédits de ce programme se déversaient dans les autres programmes du ministère, qu'ils appartenaient à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ou à une autre mission pilotée ou copilotée par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Il a précisé qu'une petite moitié seulement des crédits du programme (47 %) était ventilée à l'intérieur de la présente mission.

Il a ajouté que la majorité (53 %) était ventilée dans les programmes relevant d'une autre mission, à savoir : « Relations avec les collectivités territoriales », « Sécurité civile », « Sécurité » (recevant à elle seule, pour le programme « Police nationale », 48 % des crédits ventilés) et « Politique des territoires ».

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a observé que, comme l'indiquait son intitulé même, le présent programme comportait plus la logistique d'un ministère que celle d'une mission, en déduisant que ce programme n'était pas vraiment « lollien ». Il a noté qu'il convenait, pour les prochains exercices budgétaires, que le programme corresponde plus à la mission à laquelle il appartient formellement, qu'à un ministère dont le périmètre évolue, évoquant, par exemple, l'aménagement du territoire qui

avait été agrégé au ministère de l'intérieur lors de la constitution de l'actuel gouvernement en juin 2005.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a indiqué que le programme était doté de 475,3 millions d'euros de crédits de paiement, en baisse de 21,6 millions et de 4,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Il a précisé que la réduction des crédits de personnels résultait essentiellement de transferts de charges au profit du compte d'affectation spéciale « Pensions ». Il a noté que, selon le ministère, 11 suppressions d'emplois correspondaient « à l'effort de productivité de l'administration centrale du ministère ». Il a estimé que cet effort, qui allait certes dans la bonne direction, devrait être amplifié pour les exercices suivants.

**M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a estimé excessif d'avoir prévu 7 objectifs et 15 indicateurs de performance pour ce programme, même si on pouvait noter que la moitié d'entre eux mesurent utilement l'efficacité des services. Il a relevé, en revanche, qu'il y avait lieu de s'interroger sur l'opportunité de certains indicateurs de performance. Il a observé, par exemple, que celui concernant le taux de satisfaction de la demande en personnels exprimée par les autorités d'emplois pour l'exécution de leur schéma d'emplois lui paraissait de nature à « pousser à la création d'emploi ».

Enfin, il a évoqué deux indicateurs de performance qui l'intriguaient quelque peu.

Il a précisé que le premier mesurait le pourcentage des travaux de l'inspection générale de l'administration (IGA) n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de six mois. Il a estimé qu'il ne lui semblait, en effet, pas obligatoire de donner suite à un rapport d'inspection. Il a déclaré que, dans leurs domaines respectifs de compétence, les appréciations du Parlement et celles du gouvernement devaient prévaloir sur les préconisations des corps d'inspection. Il a relevé de plus que, le cas échéant, le meilleur délai pour donner une suite à un rapport n'était pas forcément le plus court. Il a observé que le délai pouvait dépendre du contenu des préconisations et de circonstances particulières comme, par exemple, la nécessité d'une concertation. Il s'est enfin interrogé sur la question de savoir si une réponse négative devrait être expressément formalisée pour être comptabilisée.

Il a indiqué que le deuxième indicateur qui avait suscité sa surprise portait sur le taux de réponse de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère aux consultations émanant des préfetures, des services de police et des autres directions du ministère. Il a précisé que le taux de réponse prévu pour 2006 était fixé à 70 %, ce qui impliquait que près du tiers des interrogations sur ces questions ne devaient pas recevoir l'an prochain la moindre réponse. Il s'est interrogé sur ce qu'il fallait en penser.

En conclusion, **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, a rappelé que, selon l'usage, le vote de la commission sur les crédits proposés interviendrait après l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre

de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, devant la commission des finances, prévue pour le mardi 22 novembre 2005.

**La commission, à l'invitation de M. Claude Belot, vice-président, a décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » jusqu'à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, prévue pour le mardi 22 novembre 2005.**

**Réunie le mardi 22 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » figurant dans le projet de loi de finances pour 2006.**

**Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**



**AUDITION DE M. NICOLAS SARKOZY,  
MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE  
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,**

**Au cours d'une réunion tenue le mardi 22 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.**

**M. Nicolas Sarkozy** a présenté la mission « Sécurité » pour 2006. Il a indiqué, avant tout, que l'année 2006 serait la quatrième année d'application de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

Concernant, en premier lieu, la police nationale, il a d'abord fait valoir que 3.900 emplois de policiers avaient été créés depuis 2003, et que 1.300 recrutements supplémentaires interviendraient en 2006, soit au total 5.200 créations d'emplois de policiers, représentant 80 % des 6.500 créations prévues par la LOPSI. Il a signalé, ensuite, que les moyens de fonctionnement, d'intervention et d'investissement de la police se trouveraient, en 2006, en hausse de 3,5 %, soit une augmentation de 38 millions d'euros, à périmètre constant, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005. Il a ajouté que les grands programmes d'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires définis par la LOPSI seraient poursuivis :

- d'une part, près de 80 % des policiers devraient être dotés, à la fin de l'année 2006, de pistolets SIG-SAUER ;

- d'autre part, 45.500 nouvelles tenues d'uniforme devraient être achetées en 2006, et toutes les commandes achevées afin d'équiper l'ensemble des fonctionnaires.

Enfin, il a indiqué que le financement de la troisième tranche de la réforme des corps et carrières serait entièrement assuré en 2006, pour un total de 59 millions d'euros.

Concernant, en second lieu, la gendarmerie, il a constaté que des retards, dans la mise en œuvre de la LOPSI, affectaient les effectifs comme les moyens financiers d'investissement. Mais il a assuré que des progrès significatifs, en la matière, seraient réalisés en 2006. En particulier, il a annoncé que 2.000 recrutements devraient permettre d'atteindre 73 % des effectifs prévus par la LOPSI.

Puis **M. Nicolas Sarkozy** s'est attaché à exposer les prolongements, en 2006, de la politique menée à l'encontre des violences urbaines survenues entre le 27 octobre et le 16 novembre 2005. De manière liminaire, il a insisté sur le caractère pérenne de ces mesures, visant à renforcer la sécurité des habitants des quartiers en cause.

Il a d'abord annoncé que, sur les sites les plus difficiles, 17 unités de CRS et 7 escadrons de gendarmerie, soit 2.000 policiers et gendarmes, seraient employés de façon permanente. Il a souligné que ces effectifs seraient mobilisés, notamment, aux heures nocturnes.

Il a annoncé, ensuite, que 2.000 adjoints de sécurité supplémentaires seraient recrutés dans les quartiers « sensibles » et pour ces quartiers, sur le fondement de contrats d'accès à l'emploi.

Il a également déclaré que 500 caméras embarquées étaient prévues dans le projet de loi de finances pour 2006, portant à 600 le nombre de ces caméras dont dispose la police nationale. Il a fait remarquer l'efficacité dissuasive de ce dispositif à l'égard des délinquants, et son utilité aux fins de constituer les preuves nécessaires dans le cadre des procédures judiciaires. Il a précisé qu'un amendement au projet de loi de finances pour 2006 serait proposé par le gouvernement en vue de financer une nouvelle caméra embarquée pour l'hélicoptère de la préfecture de police de Paris. Il a souligné la grande utilité, à ses yeux, de l'intervention de ce dernier matériel durant les récentes émeutes.

Il a encore annoncé que 1.000 pistolets à impulsion électrique seraient acquis pour la police nationale, et 700 pour la gendarmerie. Il a précisé que cette arme non létale permettait de mettre hors d'état de nuire un individu dangereux en offrant, pour lui comme pour les victimes et pour les policiers intervenants, le maximum de sécurité. Il en a détaillé les modalités techniques de fonctionnement. En outre, il a indiqué que 5 millions d'euros seraient dégagés afin de financer la reconstitution des stocks de munitions non létales et d'équipements spécialisés, en particulier des fusils « flashball » et des grenades à fragmentation.

Par ailleurs, il a signalé qu'un amendement au projet de loi de finances pour 2006 serait proposé par le gouvernement en vue de financer une prime exceptionnelle pour les policiers. Il a tenu à souligner le caractère exemplaire du comportement et de la mobilisation de ces derniers durant les récentes violences urbaines. De même, il a signalé qu'un amendement au projet de loi de finances serait proposé en vue de financer les heures supplémentaires et indemnités d'absence des fonctionnaires de police durant ces émeutes.

**M. Nicolas Sarkozy** a alors dressé le bilan chiffré de la politique de sécurité menée depuis 2002. Ainsi, il a fait valoir que le nombre de crimes et délits constatés par les services de police et de gendarmerie, entre 2002 et 2004, avait baissé de 7 %. Il a ajouté que, sur les neuf premiers mois de l'année 2005, on constatait, en ce domaine, une diminution supplémentaire de 1,6 %. Il a souligné que la délinquance de voie publique baissait davantage, à hauteur de 17 % entre 2002 et 2004, et de 5 % sur les neuf premiers mois de l'année 2005. Il a précisé que les instruments statistiques employés pour l'élaboration de ces chiffres étaient les mêmes que ceux qui avaient révélé, sur la période 1997-2002, une hausse de 15 % de la criminalité.

En outre, il a indiqué que le taux d'élucidation des affaires, qui était de moins de 25 % en 2001, se situait à près de 32,4 % en 2005.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné la pertinence de ces indications au regard de l'objectif général de performance fixé par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

**M. Nicolas Sarkozy** a alors présenté la politique menée depuis 2002 en matière d'immigration irrégulière, et a tracé les perspectives de celle-ci pour les prochaines années. Il a d'abord souligné que la totalité des 38 millions d'euros, susmentionnés, constituant l'augmentation des crédits affectés aux moyens de la police nationale en 2006 par rapport à 2005, se trouverait consacrée à la lutte contre l'immigration illégale.

En premier lieu, il a annoncé qu'un effort important serait consenti afin d'augmenter le nombre des places en centres de rétention administrative. Il a indiqué que ces centres comptaient moins de 1.000 places en juin 2002, et déclaré qu'ils devaient atteindre près de 1.800 places en juin 2006, puis 2.540 en juin 2007 et 2.880 en juin 2008.

En second lieu, il a signalé que les crédits supplémentaires précités financeraient également le coût des reconduites aux frontières. Il a indiqué que 12.000 de ces reconduites avaient été pratiquées en 2001, et que 25.000 le seraient en 2005. Il a déclaré son intention de voir ces opérations se multiplier dans l'avenir. Dans cette perspective, il a annoncé la mise en place de visas biométriques, qui devraient permettre d'identifier avec certitude les migrants en situation illégale et faciliter leur éloignement. Il a précisé que 7 consulats étaient équipés de ce dispositif en 2005, et annoncé que 25 consulats devraient l'être en 2006.

Il s'est ensuite attaché à présenter la mission « Sécurité civile » pour 2006. Il a d'emblée indiqué que, hors masse salariale, les moyens de la sécurité civile apparaissaient en baisse de 3,8 %, mais que cette baisse traduisait seulement l'achèvement des programmes d'acquisition de deux avions bombardiers d'eau de type « Dash 8 ». Il a souligné l'efficacité de ces appareils, de même que celle de l'hélicoptère bombardier d'eau.

En outre, il a annoncé que les avions tragiquement accidentés en 2004 et 2005 seraient remplacés, comme suit :

- l'appareil remplaçant le Canadair perdu en mars 2004 sera définitivement acquis en 2006 ;

- l'appareil remplaçant le Canadair perdu en 2005 sera acheté pour la saison de risques d'incendies en 2006 ;

- les deux appareils « Tracker » perdus en 2005 seront remplacés par un avion « Dash » qui serait livré en 2008.

**M. Nicolas Sarkozy** a alors rappelé les trois accidents mortels dont des pilotes s'étaient trouvés victimes durant l'été 2005. Il a fait part de son émotion à cet égard, et a indiqué que ces événements l'avaient conduit à

réviser la stratégie de la sécurité civile aérienne. Ainsi, il a insisté sur l'absence de nécessité de faire courir des risques vitaux aux pilotes lorsqu'aucune vie humaine ne se trouvait en danger.

Pour conclure sa présentation, il a annoncé une augmentation de la contribution de l'Etat au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires. Soulignant que les sinistres s'avéraient de plus en plus complexes et durables, il a insisté sur le besoin de valoriser le volontariat en ce domaine. Il a indiqué que des réformes étaient à l'étude, en vue d'éviter aux entreprises employant ces volontaires de devoir supporter l'intégralité des charges liées aux heures de travail qu'ils ne pouvaient effectuer, en raison de leur engagement dans la lutte contre le feu.

Un large débat s'est ensuite instauré.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a tenu à féliciter le ministre d'Etat pour l'action qu'il menait. Il a demandé des informations complémentaires sur les objectifs de performance associés à la lutte contre l'immigration irrégulière. Il a souhaité obtenir, également, des précisions quant au sort des étrangers délinquants. En outre, il s'est enquis des modifications éventuelles qu'il conviendrait d'apporter aux règles relatives au regroupement familial.

**M. Nicolas Sarkozy** s'exprimant d'abord sur la situation des étrangers délinquants, a rappelé que la loi permettait d'ores et déjà l'expulsion des étrangers, en situation régulière, qui constitueraient une menace pour la paix civile et l'ordre public. Il a précisé que cette procédure ne requérait pas l'intervention préalable d'une décision judiciaire. Il a indiqué qu'une centaine de personnes étrangères ont été interpellées dans le cadre des récentes violences urbaines, précisant qu'environ une dizaine d'entre elles, en situation régulière, faisaient actuellement l'objet de procédures d'expulsion. Il a, en outre, signalé que 4.740 interpellations, au total, avaient été effectuées à la suite des émeutes précitées. Il a fait remarquer que ce nombre témoignait de l'efficacité des services de la police nationale, mais également de l'ampleur de la délinquance. Il a indiqué que la majeure partie des personnes interpellées étaient déjà connues, défavorablement, de la police et que de nouvelles interpellations restaient à venir.

En ce qui concerne le regroupement familial, il a rappelé que ce droit avait été accordé, en France, au milieu des années 1970, et avait été consacré par la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, afin de permettre aux travailleurs immigrés d'être rejoints par leur famille. Il s'est déclaré favorable à cette garantie dans son principe, mais il a souligné la nécessité que les conditions matérielles d'accueil des familles soient mieux vérifiées qu'elles ne le sont actuellement. Il a annoncé qu'une réflexion était en cours en vue d'apporter à cette situation les améliorations souhaitables.

Sur le plan de la lutte contre l'immigration irrégulière, il a signalé que tous les consulats français, en 2007, devraient être équipés d'un dispositif de biométrie. Il a insisté sur la grande efficacité attendue de cette mesure en vue

de réduire les fraudes au droit de séjour sur le territoire national. En outre, il a fait part de son souhait que soit instaurée une obligation, pour les étrangers autorisés à séjourner en France, de signaler leur sortie définitive du territoire.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial de la mission « Sécurité »**, a souligné l'importance de la présence policière sur le terrain. Il a interrogé le ministre d'Etat sur la clé de répartition des forces de police. Il a d'ailleurs signalé les réticences à une présence dans les zones périurbaines dont témoignait, selon lui, la gendarmerie. Il a également demandé au ministre d'Etat si les effectifs policiers affectés aux quartiers « difficiles » joueraient le rôle d'une police de proximité. Il l'a encore interrogé sur la présence des renseignements généraux dans ces quartiers. De même, il s'est enquis de la manière dont il était tenu compte, par le ministère de l'intérieur, de l'exemple des autres pays européens. A cet égard, il a notamment cité le cas du Royaume-Uni, employant de nombreuses caméras de surveillance. Il a souligné que ce matériel était moins coûteux qu'une présence humaine. Enfin, il s'est interrogé sur la signification des 28 millions d'euros que représentaient les saisies de drogue annoncées au titre du bilan des groupements d'intervention régionaux (GIR).

**M. Nicolas Sarkozy**, en réponse, a d'abord indiqué que la répartition des forces de police déterminée depuis 2002 n'avait donné lieu à aucune contestation de la part des élus locaux. Cependant, il a annoncé que la révision des effectifs de référence était en cours, en vue d'un redéploiement concernant l'ensemble des départements. Il a, d'ailleurs, reconnu que la petite comme la grande couronne parisienne se trouvaient insuffisamment dotées, à cet égard, par rapport aux effectifs mis à la disposition de la préfecture de police de la capitale.

Il a, ensuite, indiqué que la discussion avec les syndicats avait permis la révision des horaires de travail des CRS, assurant leur présence sur le terrain jusqu'à quatre heures du matin. Il a ajouté qu'un changement dans la stratégie opérationnelle de ces compagnies, mis en place depuis cinq mois, avait témoigné de son efficacité lors des récentes émeutes urbaines. Il a expliqué que ce changement consistait dans une intervention des agents par binôme, en remplacement de l'ancienne stratégie de « cordon ». Il a souligné que cette nouvelle stratégie facilitait les interpellations. Il a fait part de la confiance qu'il plaçait dans les CRS en vue du rétablissement de l'ordre public dans les zones difficiles. Il a d'ailleurs invité la commission à venir constater, sur place, les nouvelles méthodes de travail mises en œuvre.

S'agissant des renseignements généraux, il a déclaré que ce service avait été pleinement utilisé dans le cadre de la répression des violences urbaines, et le serait systématiquement, dans l'avenir, au sein des quartiers « sensibles ».

Quant à l'exemple des autres pays européens, il a indiqué qu'il était pris en compte, citant en particulier la couverture de vidéosurveillance déployée par le Royaume-Uni. Il a indiqué que la France, dans l'avenir,

devrait s'inspirer, notamment, de ce dernier modèle. Toutefois, il a fait remarquer que la référence la plus pertinente, dernièrement, avait été notre propre pays. En particulier, il a relevé que, contrairement à d'autres pays touchés par des violences urbaines comparables, aucun mort n'avait été à déplorer à l'occasion des récentes émeutes. Il a d'ailleurs souligné, pour s'en féliciter, le sang-froid dont avaient fait preuve, dans ce cadre, les forces de l'ordre.

S'agissant des saisies de drogue par les GIR, il a estimé que la somme de 28 millions d'euros lui paraissait modeste compte tenu de l'ampleur des trafics existants. Il a, cependant, souligné la difficulté d'appréhender des trafiquants très bien organisés.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile »**, a relevé que l'un des deux avions « Tracker » perdus dans les combats contre le feu ne serait pas remplacé. Par ailleurs, il a fait observer le caractère problématique du déficit actuel de sapeurs-pompiers volontaires. Il a également exprimé son inquiétude quant à la dotation, pour 2006, du Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (FAI-SDIS), qu'il a jugée insuffisante. Il a en outre fait observer que les crédits votés pour ce fonds, au titre de l'année 2005, n'avaient toujours pas été débloqués.

**M. Nicolas Sarkozy**, en réponse, a d'abord indiqué que les crédits du FAI SDIS, doté de 743 millions d'euros en 2006, avaient enregistré une augmentation de 50 % sur les trois dernières années. Il a annoncé que, pour remédier au retard de déblocage des crédits de ce fonds, une dérogation à la règle d'interdiction des reports de crédits serait aménagée.

En ce qui concerne les deux « Tracker » perdus, il a rappelé que ces appareils seraient remplacés par un avion « Dash ». Il a précisé que la charge d'eau de ce dernier était trois fois supérieure à celle d'un « Tracker ». Il a annoncé qu'une commande en 2006 permettrait une livraison pour 2008.

S'agissant du manque de sapeurs-pompiers volontaires, il a rappelé ses propos précédents sur ce point. En outre, il a fait observer l'absence de mouvement social parmi les pilotes d'avions bombardiers d'eau de la base aérienne de Marignane, ce qui témoignait, selon lui, d'une bonne gestion de la situation.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, a souligné l'importance des sapeurs-pompiers volontaires. S'appuyant sur l'exemple du département du Rhône, qui compte 4.000 volontaires sur un total de 6.000 pompiers, il a évoqué le rôle de ces volontaires lors des récentes émeutes dans les banlieues de l'agglomération lyonnaise, notamment ceux des 14 centres ruraux qui envoyaient chaque soir des volontaires en ville. Il a relevé que, grâce à cette aide, aucune heure supplémentaire n'avait eu à être payée aux sapeurs-pompiers professionnels, et que le département du Rhône avait même pu envoyer des renforts en région parisienne. Expliquant cette implication par la

considération dont ils jouissent et par la formation professionnelle poussée dont ils bénéficient, il a donné raison au ministre d'Etat de faire porter son effort sur le volontariat et il lui a demandé s'il envisageait d'aider les départements sur cette question.

Il a ensuite évoqué l'harmonisation du système de liaison radio entre les sapeurs-pompiers et les forces de police. Il a estimé que celle-ci risquait d'être coûteuse et il a demandé au ministre d'Etat si la gendarmerie serait à l'avenir concernée par ce changement.

**M. Nicolas Sarkozy** a félicité M. Michel Mercier pour l'action du département du Rhône en faveur des sapeurs-pompiers volontaires et a insisté sur l'importance qu'il attachait au développement du volontariat. Il a également précisé que la gendarmerie serait en effet concernée, à l'avenir, par la création d'un système commun de liaison radio entre la police et les pompiers. Il a souligné la nécessité de l'interopérabilité entre les diverses forces de sécurité.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié le ministre d'Etat pour son intervention devant la commission et l'a encouragé à poursuivre son action.