

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteuse spéciale : Mme Michèle ANDRÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION	7
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS SUR LA PÉRIODE 2013-2015	8
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	9
II. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	11
A. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LES MISSIONS DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES	11
B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN PROGRESSION DE 3,4 %	13
C. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS	14
D. QUEL AVENIR POUR LES PRÉFECTURES ET LES SOUS-PRÉFECTURES ?.....	17
E. L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS) : UN FOND DE ROULEMENT MIEUX CALIBRÉ	19
F. UN TABLEAU DE BORD DE LA PERFORMANCE STABILISÉ	23
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	25
III. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	27
A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS	27
B. UNE BAISSSE DE 65,9 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN PHASE AVEC L'ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL	27
C. UN PROGRAMME AUX EFFECTIFS TRÈS LIMITÉS	31
D. LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES (CNCCFP)	31
E. LA DIFFICULTÉ DE MESURER LA PERFORMANCE DE LA VIE POLITIQUE	32
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	35

IV. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	37
A. DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE EN 2013.....	37
B. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE D'AVANTAGE QU'À UNE MISSION	37
C. LA LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) : + 0,5 %.....	39
D. UNE AUGMENTATION EN TROMPE L'ŒIL DES EFFECTIFS.....	41
E. LES FRAIS DE CONTENTIEUX, FACTEUR DE FRAGILITÉ DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME	41
F. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN PROGRÈS.....	43
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	45
EXAMEN EN COMMISSION	47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

- La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie d'une enveloppe de **2,546 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours), **en retrait de 7,9 %** par rapport aux crédits ouverts pour 2012. Cette baisse trouve son explication dans **l'évolution du programme « Vie politique, culturelle et associative »**. En effet, la mission présente la particularité d'être sensible au cycle électoral.

- Hors compte d'affectation spéciale « Pensions », la mission **respecte** quasiment (+ 0,1 %) les plafonds alloués par l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Au 10 octobre 2012, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 90,1 % des réponses portant sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » étaient parvenues à votre rapporteure spéciale.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

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

- le programme 307 « **Administration territoriale** », qui correspond essentiellement aux moyens alloués aux **préfectures, aux Hauts-commissariats et aux sous-préfectures, pour la métropole et l'outre-mer** (67,3 % des crédits de paiement de la mission) ;

- le programme 232 « **Vie politique, culturelle et associative** », qui comporte les crédits liés au **financement de la vie politique** (organisation des élections, prise en charge de dépenses de campagnes électorales, aide publique aux partis et groupements politiques), à la mise en œuvre de la loi sur la **séparation des Eglises et de l'Etat**, et à l'application des textes sur la **liberté d'association** (5,6 % des crédits de paiement de la mission) ;

- le programme 216 « **Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur** », qui a pour objet **les moyens logistiques de plusieurs missions pilotées par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales** (27,1 % des crédits de paiement de la mission).

Le responsable de ces trois programmes est le **secrétaire général du ministère de l'intérieur**.

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2013 (3)	Total 2013 (2) + (3)
	Ouverts en 2012 (1)	Demandés pour 2013 (2)	Variation 2013/2012 (en %) (2) / (1)		
307 - Administration territoriale	1 657,2	1 713,1	3,4	73,5	1 786,6
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>1 448,8</i>	<i>1 514,0</i>	<i>4,5</i>	<i>14,0</i>	<i>1 528,0</i>
232 - Vie politique, culturelle et associative	419,2	143,0	-65,9		143,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>77,9</i>	<i>3,9</i>	<i>-95,0</i>		<i>3,9</i>
216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	686,9	690,2	0,5	8,2	698,4
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>373,7</i>	<i>386,1</i>	<i>3,3</i>	<i>0,9</i>	<i>387,0</i>
Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »	2 763,3	2 546,3	-7,9	81,7	2 628,0
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>1 900,4</i>	<i>1 904,0</i>	<i>0,2</i>	<i>14,9</i>	<i>1 918,9</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » bénéficie d'une enveloppe de **2,546 milliards d'euros** de crédits de paiement (hors fonds de concours), en retrait de 7,9 % par rapport aux crédits ouverts pour 2012.

Cette baisse trouve son explication dans l'évolution du programme « Vie politique, culturelle et associative ». En effet, la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » présente la particularité d'être sensible au cycle électoral. Or, à la différence de l'année 2012 qui a vu se dérouler deux scrutins majeurs (les présidentielles et les législatives), l'année 2013 sera dépourvue d'élection comparable. Les crédits de paiement (CP) du programme « Vie politique, culturelle et associative » passent donc de 419,2 millions d'euros en 2012 à 143 millions d'euros en 2013 (- 65,9 %)

Enfin, il convient de noter que **74,8 % des CP de la mission sont absorbés par les dépenses de personnels** (titre 2).

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS SUR LA PÉRIODE 2013-2015

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à 1,96 milliard d'euros en 2013, 2,19 milliards d'euros en 2014 et 1,95 milliard d'euros en 2015.

Pour 2013, les crédits demandés pour la mission sont de 2,546 milliards d'euros, dont 583 millions au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions »¹. **Votre rapporteure spéciale observe donc que le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est quasiment respecté².**

¹ Le montant total de la somme affectée au CAS « Pensions » se décompose de la manière suivante : 468,4 millions d'euros au titre du programme « Administration territoriale », 0,3 million d'euros pour le programme « Vie politique, culturelle et associative » et 114,3 millions d'euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

² Précisément, l'écart entre la programmation pour 2013 et le présent projet de loi de finances s'établit à un dépassement de 3 millions d'euros (soit + 0,1 %).

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

- Le budget du programme « Administration territoriale » comprend 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **1,713 milliard d'euros** en crédits de paiement (CP), et est ainsi en augmentation par rapport à 2012 (+ 16,7 % pour les AE et + 3,4 % pour les CP).

- Les dépenses de fonctionnement enregistrent **une baisse de 6,3 %** et s'appuient désormais sur une enveloppe de 145,2 millions d'euros. Cette contraction des crédits correspond notamment à la contribution du programme à l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement fixé par le Gouvernement.

- Entre 2009 et 2012, **2 582 ETP** ont été supprimés sur le programme « Administration territoriale » dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Pour 2013, le « mandat RGPP » fixait comme objectif une nouvelle réduction à hauteur de 475 ETP. **Votre rapporteure spéciale relève avec satisfaction que les suppressions prévues par le nouveau Gouvernement en 2013 se situent en deçà de cette cible (450 ETP contre 475 ETP). Elle souligne toutefois la difficulté qu'auront les préfetures et les sous-préfetures à tenir cet engagement.**

- **Votre rapporteure spéciale s'interroge sur l'avenir de la représentation territoriale de l'Etat.** En particulier, quel rôle les sous-préfetures, confrontées à la réduction de leurs personnels de catégorie A, peuvent-elles désormais jouer ? Faut-il aller vers la suppression ou la fusion de certaines d'entre elles ? Ce débat sera éclairé par les conclusions, attendues pour le printemps 2013, de la **mission de réflexion sur l'implantation des sous-préfetures annoncée par Manuel Valls, ministre de l'intérieur**, le 1^{er} octobre 2012.

- Le fond de roulement de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) devrait être de **57,07 millions d'euros au 31 décembre 2012**, et de **28,84 millions d'euros au 31 décembre 2013**.

- Le pourcentage de **passesports biométriques** mis à disposition dans un délai de 15 jours était de 84,6 % en 2011 et demeure à un niveau satisfaisant en 2012 (85 % en prévision actualisée).

II. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

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

Le programme 307 « Administration territoriale » recouvre **l'ensemble des missions des préfetures, des sous-préfetures ainsi que des Hauts-commissariats et des représentations de l'Etat en outre-mer**, y compris le rôle d'animation et de coordination interministérielle rempli par les préfets qui prend appui notamment sur les projets d'action stratégique de l'Etat (PASE).

La maquette de ce programme a été **modifiée** par rapport à la présentation qui était la sienne depuis l'entrée en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Les modifications portent sur les actions n° 1 et 5. Elles renvoient à une nouvelle ventilation des crédits en conformité avec le référentiel d'activités du programme et elles s'accompagnent d'un changement de libellé des actions n° 2 et 5.

- L'action n° 1 « *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* » correspond aux activités de sécurité publique et civile exercées par les préfetures et les sous-préfetures. Elle se situe donc, par certains aspects, à la limite d'autres missions (« Sécurité » et « Sécurité civile », notamment). **Désormais, cette action ne comporte plus que des dépenses de personnel.**

- L'action n° 2 « *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres* » (auparavant libellée « *Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres* ») s'applique aux activités de délivrance des cartes d'identité, des passeports, des cartes grises, des permis de conduire ainsi que de police des étrangers. Concernant la délivrance de titres fiables, le rôle des préfetures est combiné avec celui de l'ANTS, opérateur du présent programme.

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

- L'action n° 4 « *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* » recouvre les moyens de la coordination des services de l'Etat et de la conduite de politiques spécifiques (ville, cohésion sociale, logement, développement durable, aide au développement économique...). Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 a désormais confié au préfet de région la responsabilité de l'exécution des politiques nationales et communautaires, sauf exception.

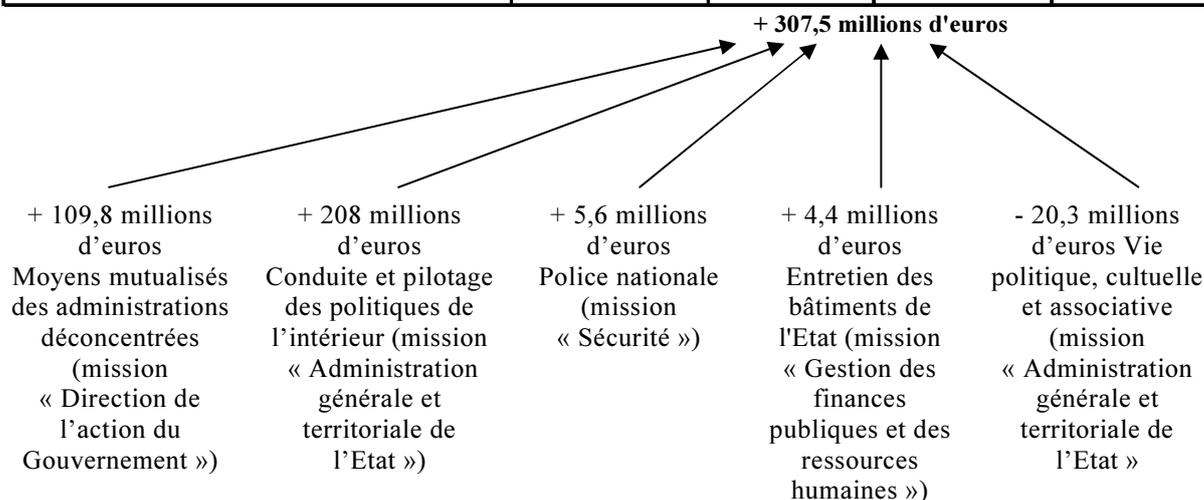
- L'action n° 5 « *Animation et soutien du réseau* » (auparavant libellée « *Animation du réseau, soutien au service des préfetures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer* »)

concerne les activités de soutien logistique des préfectures et des sous-préfectures (investissements immobiliers, dépenses informatiques, fonctionnement courant). Par ailleurs, les dépenses liées à la représentation de l'Etat outre-mer sont également imputées sur cette action.

Les crédits du programme « Administration territoriale » par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme
1 - Coordination de la sécurité des personnes et des biens	169,2	9,5%	286,5	13,7%
2 - Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	680,6	38,1%	901,7	43,1%
3 - Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	154,6	8,7%	183,7	8,8%
4 - Pilotage territorial des politiques gouvernementales	552,3	30,9%	722,2	34,5%
5 - Animation et soutien du réseau	229,9	12,9%	0,0	0,0%
Ensemble	1 786,6	100,0%	2 094,1	100,0%



Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

L'action n° 2 « Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres » représente 43,1 % (après ventilation) des moyens du programme. En revanche, le poids de l'action n° 1 « *Coordination de la sécurité et des biens* » recule entre 2012 et 2013 (en passant de 18,3 % à 13,7 % après ventilation) dans la mesure où cette action ne porte plus que des crédits de personnel.

B. DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN PROGRESSION DE 3,4 %

Hors fonds de concours, le présent programme comprend 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,713 milliard d'euros en CP, soit un budget en progression par rapport à 2012 : + 16,7 % pour les AE et + **3,4 % pour les CP**.

Au sein de ce programme, **les dépenses de personnel** (titre 2) occupent une place prépondérante avec une enveloppe de 1,514 milliard d'euros de CP, soit + **4,5 %** par rapport à 2012. L'augmentation de ces dépenses explique d'ailleurs à elle seule la hausse des crédits du programme, les dépenses de fonctionnement (titre 3) étant en baisse et celles d'investissement (titre 5) stagnant.

La hausse de crédits du titre 2 (hors CAS « Pensions ») entre 2012 et 2013, malgré des suppressions d'emplois (cf. *infra*), vise à **réduire la vacance des emplois** connue dans les services depuis plusieurs années en raison du manque de crédits. Cette vacance pesait sur leur capacité à remplir au mieux certaines de leurs missions.

Les dépenses de fonctionnement enregistrent une baisse de 6,3 % et s'appuient désormais sur une enveloppe de 145,2 millions d'euros¹. Cette contraction des crédits de fonctionnement du programme « Administration territoriale » correspond notamment à la contribution de celui-ci à l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement fixé par le Gouvernement.

Parallèlement, **les dépenses d'investissement restent quasi stables** (+ 0,9 %) et se montent à 53,8 millions d'euros. Celles-ci relèvent à 93,1 % de l'action n° 5 « *Animation et soutien du réseau* ».

Cette action comprend l'intégralité des crédits affectés au programme national d'équipement (PNE) finançant les opérations immobilières de l'« Etat propriétaire ». A lui seul, le PNE représentera **41,5 millions d'euros** de CP en 2013. Il doit permettre la restructuration, la construction et la mise aux normes du parc immobilier préfectoral.

¹ Pour mémoire, en 2011, les crédits relatifs aux dotations de fonctionnement associées aux effectifs (environ un millier d'agents) transférés dans les directions départementales interministérielles (DDI) et aux charges immobilières dites « charges de l'occupant » (loyers, travaux d'aménagement et d'entretien immobilier, loyers budgétaires et fluides) ont été transférés vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Suite à la consultation référendaire de la population le 29 mars 2009, Mayotte est devenue, le 31 mars 2011, le cent-unième département français¹. **Votre rapporteure spéciale souligne qu'une telle départementalisation, synonyme d'un rapprochement avec le droit commun de la République, comporte des incidences financières concernant, notamment, la mise à niveau du cadastre et de l'état civil à Mayotte.**

C. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

La dynamique des dépenses de personnel intègre pourtant une nouvelle réduction des emplois au sein du programme, puisque **450 emplois équivalents temps plein (ETP) sont supprimés**. En tenant compte des effets en année pleine des précédentes suppressions en 2012 et de divers transferts, le plafond d'emplois du programme passe à 27 763 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une réduction de 4 ETPT.

Au cours des années précédentes, les effets de la révision générale des politiques publiques (RGPP) s'étaient déjà fait durement sentir sur les emplois des préfectures et des sous-préfectures². Le tableau ci-dessous rend compte de l'application des « mandats RGPP » en termes d'emploi sur la période allant de 2009 à 2012.

¹ La loi organique n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte a introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) l'article L.O. 3446-1 qui dispose que « à compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de « Département de Mayotte » et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer ».

² Cf. Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) – tome III – annexe 2.

Suppressions d'emplois dans le programme « Administration territoriale » entre 2009 et 2013

		2009	2010	2011	TOTAL 2009-2011	2012	2013	TOTAL 2012- 2013	TOTAL 2009-2013
Titres	127	52	73	145	270	50	25	75	345
	129					150	126	276	276
	128	69	140	130	339	0	80	80	419
		121	213	275	609	200	231	431	1 040
Contrôle de légalité et réglementation	125	207	156	104	467	175	88	263	730
	126					50	0	50	50
	130	0	0	0	0				0
		207	156	104	467	225	88	313	780

		2009	2010	2011	TOTAL 2009-2011	2012	2013	TOTAL 2012- 2013	TOTAL 2009-2013
Rationalisation des fonctions support et des moyens affectés à la représentation de l'Etat	137	29	88	108	225	25	81	106	331
		90	94	72	256				256
	140	110	70	20	200	0	50	50	250
	139	115	115	120	350	0	0	0	350
	131					25	25	50	50
	Total fonctions support	344	367	320	1 031	50	156	206	1 237
TOTAL	672	736	699	2 107	475	475	950	3 057	

Source : ministère de l'intérieur

Entre 2009 et 2012, **2 582 ETP** ont donc été supprimés sur le programme « Administration territoriale ». Pour 2013, le « mandat RGPP » fixait comme objectif une nouvelle réduction à hauteur de **475 ETP**. **Votre rapporteure spéciale prend note que les suppressions prévues par le nouveau Gouvernement en 2013 se situent en deçà de cette cible (450 ETP). Mais elle souligne toutefois la difficulté qu'auront les préfetures et les sous-préfetures à tenir cet engagement.**

Votre rapporteure spéciale rappelle l'importance du maintien de la qualité du service public au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » : les réductions de personnel ne doivent pas s'opérer au détriment des citoyens ni des élus (notamment dans le cadre du contrôle de légalité et du conseil).

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

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

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

D. QUEL AVENIR POUR LES PRÉFECTURES ET LES SOUS-PRÉFECTURES ?

Au cours des dernières années, l'environnement et les conditions de travail des préfetures et des sous-préfetures ont connu de profondes mutations sous **l'effet conjugué de la mise en œuvre de la RGPP et de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)**.

Les préfetures et les sous-préfetures ont ainsi du intégrer plusieurs facteurs majeurs de changement, transformant leur organisation et leur façon d'agir. Dans le même temps, leurs **missions fondamentales** tenant à la sécurité des populations, à la représentation territoriale de l'Etat, au contrôle de légalité et au droit des étrangers ont aussi profondément évolué.

S'agissant du contrôle de légalité, la centralisation est entrée en application dans quasiment toutes les préfectures¹. A cet égard, votre rapporteure spéciale souligne que **cette nouvelle stratégie de contrôle de légalité**, recentré sur les actes les plus sensibles et à fort enjeu², comporte toutefois le risque d'un accroissement de l'insécurité juridique, avec à la clef un coût social élevé. En effet, les maires ont vu leurs responsabilités s'accroître dans certains domaines (tels que celui de l'instruction des permis de construire, par exemple) et peuvent dès lors se retrouver confrontés à de grandes difficultés si un contrôle suffisant en amont n'est pas opéré.

De même, le ministère de l'intérieur a engagé avec la RGPP une modernisation des procédures de **délivrance de titres**, qui concernera à moyen terme l'ensemble des titres gérés par les directions de la réglementation et des libertés publiques (DRLP) : système d'immatriculation des véhicules (SIV), passeports biométriques, titres de séjour (avec la nouvelle version d'AGDREF) et permis de conduire (dans le cadre du projet FAETON³).

Ces évolutions consacrent **une modification de la répartition des rôles de la préfecture et de la sous-préfecture**. Les fonctions d'instruction et de contrôle des demandes de titres d'identité et de transport, comme l'exercice du contrôle de légalité, sont progressivement centralisés en préfecture. Le ministère de l'intérieur précise toutefois qu'« *au regard des volumes de titres traités ou de la technicité acquise, les missions liées aux titres pourront être maintenues dans les sous-préfectures pour lesquelles cela aura été jugé pertinent au terme d'une analyse multicritères* »⁴.

Le déploiement progressif des nouveaux procédés de production de titres vise en outre à permettre d'alléger la charge des préfectures dans le domaine de la production de masse et de **redéployer des effectifs sur les tâches relevant de la lutte contre la fraude**.

Dans sa réponse à votre rapporteure spéciale, le ministère de l'intérieur ajoute que « *dans le même temps, pour faire face aux nouveaux enjeux, les sous-préfectures développent progressivement de nouvelles compétences dans le domaine de la protection des populations, du développement durable des territoires et investissent pleinement le champ des relations avec les collectivités locales et de l'ingénierie de développement territorial* ».

Comme beaucoup d'élus⁵, votre rapporteure spéciale s'interroge toutefois sur l'avenir de la représentation territoriale de l'Etat.

¹ Cette démarche s'est accompagnée, dans une cinquantaine de départements, d'une intégration des agents des directions départementales du territoire (DDT) en charge du contrôle de légalité des documents et des actes d'urbanisme.

² L'urbanisme, l'environnement, la commande publique, les actes budgétaires et à caractère financier, ainsi que les contrats des personnels des cabinets.

³ Cf. *infra*.

⁴ Réponse au questionnaire parlementaire de votre rapporteure spéciale.

⁵ Dans un communiqué de presse du 29 octobre 2012, l'Association des maires ruraux de France (AMFR) s'est ainsi inquiétée des conséquences de la RéATE et des suppressions d'effectifs sur

En particulier, quel rôle les sous-préfectures, confrontées à la réduction de leurs personnels de catégorie A, peuvent-elles désormais jouer ? Faut-il aller vers la suppression ou la fusion de certaines d'entre elles ?

Ce débat sera éclairé par les conclusions, attendues pour le printemps 2013, de la **mission de réflexion sur l'implantation des sous-préfectures annoncée par Manuel Valls, ministre de l'intérieur**, le 1^{er} octobre 2012. Cette mission est confiée à Michel Sappin, chef de l'inspection générale de l'administration (IGA), Jean-Marc Rebiere, président du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat (CSATE) et Emmanuel Berthier, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar). S'agissant des sous-préfectures, Manuel Valls a ainsi indiqué que « *dans un environnement en évolution, leur rôle, leurs missions, leurs effectifs doivent être redéfinis, en prenant en compte la diversité des situations ainsi que les caractéristiques des territoires urbains, ruraux, montagnards, littoraux, frontaliers* »¹.

E. L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS) : UN FOND DE ROULEMENT MIEUX CALIBRÉ

En 2007, le programme « Administration territoriale » a connu une modification substantielle de son périmètre avec la création de l'ANTS².

Etablissement public administratif (EPA), l'ANTS a la qualité d'**opérateur du programme**. Sa mission vise à répondre aux besoins des administrations de l'Etat en matière de titres sécurisés. Elle recouvrait initialement les passeports électronique et biométrique, le certificat d'immatriculation des véhicules, le titre de séjour électronique, la carte nationale d'identité électronique (CNIe) et le visa biométrique. Depuis 2011, les attributions de l'ANTS ont été étendues à d'autres documents : le feuillet pour l'apposition d'un visa délivré par les autorités françaises compétentes aux titulaires d'un document de voyage non reconnu par la France, le titre de voyage délivré aux réfugiés et aux apatrides titulaires d'une carte de résident ou d'une carte de séjour, les cartes professionnelles des agents de l'Etat, le permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur, le permis de conduire et la carte nationale d'identité.

L'objectif poursuivi est de donner à la France **les moyens d'être au meilleur niveau mondial** dans l'emploi des nouvelles technologies pour la production de titres sécurisés, de développer les synergies entre les administrations pour une meilleure maîtrise des coûts et de mutualiser les achats d'équipements nécessaires à l'exploitation des titres.

l'assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement des territoires (ATESAT) et l'application du droit des sols (ADS).

¹ Communiqué de presse du ministère de l'intérieur, 1^{er} octobre 2012.

² L'ANTS a été instituée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007.

Le budget de l'ANTS est uniquement abondé par des **ressources propres**, liées aux taxes et aux redevances sur les titres d'identité ainsi qu'au SIV.

A cet égard, votre rapporteure spéciale souligne que les affectations de recette ne doivent pas avoir pour objet, même si elles sont conformes à la LOLF (articles 2 et 36), de contourner l'objectif de maîtrise des dépenses mais au contraire d'**optimiser l'utilisation des ressources budgétaires**.

Les ressources de l'ANTS en 2012 et en 2013

(en millions d'euros)

Taxes et redevances	Base juridique	Produit attendu par l'établissement	
		Prévisions 2012	Prévisions 2013
Droit de timbre sur les passeports	Art. 953-1 du CGI Art. 46 de la LFI 2007	107,5	107,5
Droit de timbre sur les titres de voyage biométrique délivrés aux réfugiés et apatrides	Art. 77 de la LFI 2011	0,45	0,9
Taxe perçue à l'occasion de la délivrance, du renouvellement, du duplicata ou du changement d'une carte de séjour	Art. 77 de la LFI 2011	15,2	15,2
Droit de timbre sur la carte nationale d'identité en cas de non présentation de l'ancienne carte lors de son renouvellement	Art. 126 bis du CGI	12,5	12,5
Droit de timbre sur les certificats d'immatriculation des véhicules	Art. 1628-0 bis du CGI	43	43
Redevance d'acheminement	Décret n° 2008-850 du 26 août 2008	26	26
Total		204,65	205,1

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Concernant les recettes de l'ANTS, **votre rapporteure spéciale souhaite relever le décalage entre le montant du droit de timbre à la charge du demandeur d'un passeport biométrique et le coût complet de ce titre**. Ce décalage a été mis en évidence par l'enquête, demandée par votre commission à la Cour des comptes, dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, sur le coût du passeport biométrique¹. Alors que le droit de timbre s'élève à **89 euros pour un adulte**, 45 euros pour un mineur de quinze ans et plus et 20 euros pour un mineur de moins de quinze ans², le coût moyen du passeport biométrique est de **55 euros** et son coût moyen pondéré en fonction de l'âge du demandeur s'établit à **69 euros**.

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

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

D'une manière plus générale, si les ressources de l'ANTS demeurent donc stables d'une année sur l'autre (205,1 millions d'euros en 2013 contre 204,65 millions d'euros en 2012), ses charges augmentent en passant de 293,07 millions d'euros en 2012 à **268,14 millions d'euros** en 2013. Cette progression s'explique notamment par la mise en production au cours de l'exercice à venir du nouveau permis de conduire, l'application FAETON mobilisant 42,33 millions d'euros (contre 26,9 millions d'euros en 2012).

Le permis de conduire en 2013 : le projet FAETON

Destinée à remplacer le système national du permis de conduire (SNPC), l'application FAETON répond aux impératifs fixés par la **directive communautaire n° 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire**. Le système gèrera l'ensemble des droits à conduire, depuis l'inscription en école de conduite jusqu'à la gestion des points du permis de conduire proprement dit.

Les développements informatiques de FAETON sont en cours et font l'objet d'une livraison au fur et à mesure de leur achèvement. Précédée d'une expérimentation, le déploiement définitif de l'application devrait avoir lieu le **19 janvier 2013**.

FAETON vise à **renforcer la sécurité routière et la lutte contre la fraude**. Ainsi, en application de la directive européenne précitée du 20 décembre 2006, le format du titre est unifié et sécurisé, et les catégories de droits à conduire sont harmonisées. De nouvelles catégories de permis de conduire seront créées, notamment la catégorie AM pour la conduite des cyclomoteurs de moins de 50 cm³. Les préfetures n'auront plus la charge de fabriquer le titre, celui-ci sera produit par l'Imprimerie nationale et adressé au domicile du bénéficiaire.

A partir du 19 janvier 2013, le titre devient **renouvelable tous les quinze ans, sans contrôle médical ni épreuve de permis de conduire**. Par ailleurs, l'ensemble des titres au format papier devront être repris pour 2033.

Source : ministère de l'intérieur

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, votre rapporteure spéciale s'était interrogée sur l'existence d'un **fond de roulement** très important au sein de l'ANTS¹, et cela d'autant plus que l'agence n'est créée que depuis 2007. Ce fonds s'élevait à **115,26 millions d'euros au 31 décembre 2011**. Afin de le ramener à de plus justes proportions, l'article 45 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a opéré un prélèvement de 41,8 millions d'euros sur l'ANTS.

Le fond de roulement de l'agence devrait être de **57,07 millions d'euros au 31 décembre 2012**, et de **28,84 millions d'euros au 31 décembre 2013**. Il sera négatif à compter de 2014 si les ressources sont inchangées en raison du développement du programme FAETON.

Parmi les projets menés en 2013 par l'ANTS, votre rapporteure spéciale souhaite tout particulièrement relever l'expérimentation de la

¹ Cf. *Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) – tome III – annexe 2*.

dématérialisation des actes d'état civil, pouvant être à l'origine d'importants gains de productivité pour les collectivités territoriales, de garanties supplémentaires contre la fraude, mais aussi peut être d'une charge de travail accrue pour les personnels en mairie.

La dématérialisation de l'état civil

Conformément à l'article 4 de la **loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité** et au décret n° 2011-167 du 10 février 2011 instituant une procédure de vérification sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil, le ministère de la justice, en liens étroits avec l'ANTS, a développé une application informatique dénommée COMEDDEC. Cette application a pour objet de **permettre la vérification dématérialisée des actes d'état civil**.

Dans le cadre de la délivrance des passeports et des cartes nationales d'identité, elle permettra à terme aux **préfectures**, services instructeurs des demandes de titre, de vérifier, de manière automatisée et dématérialisée, les données d'état civil fournies par les demandeurs à partir de l'application relative aux passeports.

Le pilote de l'application informatique est **testé** auprès d'une quinzaine de communes de Seine-et-Marne, depuis le 15 septembre 2012 et pour une période de deux mois environ. A l'issue de cette expérimentation, les améliorations nécessaires seront apportées à l'application informatique en vue de sa généralisation.

Source : ministère de l'intérieur

Le projet relatif à la **CNIe ne connaîtra en revanche aucun développement en 2013**. A ce stade, aucun calendrier de déploiement n'a été arrêté pour ce nouveau (et hypothétique) document. Une mission sera en revanche conduite par l'IGA. A l'aune de la récente décision du Conseil Constitutionnel¹, cette mission étudiera la prise en compte, dans la procédure de gestion des futures CNIe et des passeports, des besoins opérationnels des

¹ La loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité est parue au Journal officiel du 28 mars 2012 après une censure partielle de ses dispositions par le Conseil constitutionnel.

Dans sa décision DC n° 2012-652 du 22 mars 2012, celui-ci a notamment censuré l'article 5 qui prévoyait la mise en place d'un fichier commun aux CNIe et aux passeports, comportant des données biométriques. Ce fichier unique, principalement conçu pour garantir la fiabilité des documents délivrés et simplifier l'instruction des demandes, pouvait être consulté, à titre subsidiaire, à des fins policières ou judiciaires.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'eu égard à la nature des données enregistrées (données biométriques traçantes), à l'ampleur du traitement regroupant potentiellement la quasi totalité des nationaux, à ses caractéristiques techniques (identification possible à partir des seules empreintes) et aux conditions de sa consultation, la création de la base unique envisagée portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée par rapport au but poursuivi.

La loi promulguée ne comprend donc désormais que :

- l'insertion d'un composant dans la carte nationale d'identité, comportant notamment l'image de deux empreintes digitales du titulaire ;
- la transmission directe des données d'état civil de la commune de naissance à la commune qui a enregistré la demande de titre d'identité.

services de sécurité et de délivrance de ces titres dans leur lutte contre la fraude.

Dans ce contexte général, le plafond d'emploi de l'agence passe de 116 à **118 ETPT**¹.

F. UN TABLEAU DE BORD DE LA PERFORMANCE STABILISÉ

Le volet « performance » du programme « Administration territoriale » a fait l'objet d'une **importante refonte en 2010**. Le nombre des indicateurs de performance était ainsi passé de 14 à 10 et celui des objectifs de 6 à 5. Le PAP pour 2013 présente quelques ajustements par rapport au PAP pour 2012², mais ces ajustements ne remettent en cause ni la cohérence du tableau de bord, ni sa relative stabilité depuis trois ans.

L'objectif n° 1 « ***Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale*** » renvoie au cœur de métier des préfetures, au travers de leur mission essentielle de protection des populations. L'indicateur « *Taux d'élaboration des plans communaux de sauvegarde pour les communes soumises à obligation légale* » s'établit en prévision actualisée pour 2012 à 50 %, avec une prévision de 60 % en 2013.

Par ailleurs, le « *taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à un plan particulier d'intervention (PPI)* » rend compte de la réalisation plus ou moins complète de l'objectif n° 1 dans le cas des sites soumis à un risque technologique. Ce taux est de 90 % en prévision actualisée pour 2012, avec une prévision identique pour 2013 et une cible de 93 % en 2015.

L'objectif n° 2 « ***Optimiser les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficience des services de délivrance de titres*** » touche à une autre mission primordiale des préfetures : la délivrance des titres d'identité, assortie d'une garantie de sécurité juridique. Dans cette perspective, il faut relever que le délai moyen de délivrance des cartes grises par l'ANTS était de 6 jours en 2009, puis de 3 jours en 2010 et en 2011. La prévision actualisée pour 2012 (3 jours également) confirme ce bon niveau de performance qui demeure la prévision pour 2013. Le pourcentage de passeports biométriques mis à disposition dans un délai de 15 jours était de 84,6 % en 2011 et demeure

¹ L'ANTS, qui bénéficiait également de neuf agents mis à disposition par le ministère de l'intérieur en 2012, n'en comptera plus qu'un en 2013.

² Pour 2013, le PAP ne comprend plus que neuf indicateurs. L'indicateur relatif aux taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfeture a en effet été supprimé. Le ministère de l'intérieur exprime son souhait de le remplacer par un indicateur relatif à la mission de conseil des préfetures et des sous-préfetures en cours de détermination en vue du projet de loi de finances pour 2014. L'activité de conseil constitue en effet un métier important des préfetures et sous-préfetures et représente une part importante de l'activité quotidienne des services.

à un niveau satisfaisant en 2012 (85 % en prévision actualisée), avec une cible de 86 % pour 2013.

L'objectif n° 3 « **Moderniser et rationaliser le contrôle de légalité** » permet de mesurer l'efficacité de la stratégie de contrôle de légalité. A cet égard, le « *taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture* » progresse en passant de 92 % en 2011 à 96 % en prévision actualisée pour 2012 et 100 % en prévision pour 2013.

Au regard de ce niveau de performance en apparence élevé, **vo**tre **rapporteure spéciale souligne toutefois que le présent ratio ne porte que sur les « actes prioritaires »** soit uniquement, selon le PAP pour 2013, ceux relevant des domaines de l'intercommunalité, de la commande publique, de l'urbanisme et de l'environnement « *auxquels peuvent s'adjoindre ceux relevant d'une priorité définie localement par le préfet dans le cadre de sa stratégie de contrôle* ». Or, on peut s'interroger sur cette notion « d'actes prioritaires » et sur le niveau hiérarchique qui finalement la définit : le niveau central ou chaque préfet ? Si les « actes prioritaires » recouvrent au fil du temps de moins en moins d'actes, il n'est pas surprenant que le ratio rendant compte de leur contrôle augmente.

L'objectif n° 4 « **Améliorer la coordination des actions interministérielles** » vise à mettre en évidence la fonction incombant, au préfet, de pilotage et de coordination des services déconcentrés. L'unique indicateur de performance (le « *délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau* ») illustre l'activité essentielle de mise en cohérence de l'action publique par le préfet, dans des domaines stratégiques et s'inscrivant dans la logique interministérielle de développement durable impliquant de nombreux services de l'Etat. Ce délai est de 320 jours en 2012, avec une prévision en légère baisse pour 2013 (310 jours).

L'objectif n° 5 « **Développer les actions de modernisation et de qualité** » cherche à illustrer les initiatives des préfets dans le pilotage des actions de modernisation au sein des services déconcentrés de l'Etat et dans la qualité du service à l'utilisateur. L'indicateur portant sur le « *taux de préfectures certifiées ou labellisées* » était de 21 % en 2011 mais de 75 % en prévision actualisée pour 2012. La prévision s'établit à 100 % en 2013, ce qui amène à s'interroger sur sa pertinence dans la perspective du projet de loi de finances pour 2014.

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 232
« VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »**

- Le présent programme enregistre **une réduction de 65,6 % de ses autorisations d'engagement (AE)**, qui passent de 421,2 millions d'euros en 2012 à 144,8 millions d'euros pour 2013.

- **Ses crédits de paiement (CP) baissent**, pour leur part, **de 65,9 %** : 143 millions d'euros pour 2013, contre 419,2 millions d'euros en 2012.

- Cette forte baisse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète l'évolution du cycle électoral. **Aucun scrutin d'ampleur nationale** ne sera organisé l'année prochaine.

- Le loyer et les charges locatives de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) mobilisent une part importante des dépenses de fonctionnement de la Commission : 1,2 million d'euros en 2013 (soit 60 % des dépenses de fonctionnement). En 2011, **la CNCCFP a déménagé** du 33 avenue de Wagram (Paris, 17^{ème}) vers le 36 rue du Louvre (Paris, 1^{er}). Le bilan financier de cette opération est positif, puisqu'elle a permis **une économie de loyer d'environ 150 000 euros par an**.

- Le coût moyen par électeur inscrit ressort à **4,54 euros pour les élections présidentielles** et à **3,90 euros pour les élections législatives**.

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

A. UN PROGRAMME À PLUSIEURS FINALITÉS

Le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » concerne la mise en œuvre de la législation sur le **financement de la vie politique** (financement de l'organisation des élections, des campagnes électorales et des partis politiques¹). Ce programme s'applique également, *via* son action n° 4 « **Cultes** », à la mise en œuvre de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat. Il concerne, enfin, l'application des dispositions sur le **liberté d'association** et la reconnaissance d'utilité publique (loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association), par l'intermédiaire de son action n° 5 « *Vie associative et soutien* ».

Au regard des **échéances électorales**, le **présent programme tient donc une place particulière** au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Il sous-tend, en effet, l'organisation matérielle des élections, la centralisation de l'ensemble des résultats de ces scrutins, le contrôle des comptes de campagne des candidats, le respect par les partis politiques de leurs obligations légales et la répartition de l'aide publique à ces mêmes partis politiques en fonction de leur représentativité².

B. UNE BAISSSE DE 65,9 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) EN PHASE AVEC L'ÉVOLUTION DU CYCLE ÉLECTORAL

Le présent programme enregistre **une réduction de 65,6 % de ses AE**, qui passent de 421,2 millions d'euros en 2012 à 144,8 millions d'euros pour 2013.

Ses CP baissent, pour leur part, **de 65,9 %** : 143 millions d'euros pour 2013, contre 419,2 millions d'euros en 2012.

Cette forte baisse de l'enveloppe budgétaire du programme reflète l'évolution du cycle électoral. **Aucun scrutin d'ampleur nationale** ne sera organisé l'année prochaine.

A l'**action n° 2 « Organisation des élections »**, plus de 80 % des crédits électoraux ouverts en 2013 seront consommés pour **solder les dernières dépenses relatives à l'organisation des élections présidentielle et législatives de 2012** (paiement des campagnes audiovisuelles et

¹ Actions 1 à 3, soit respectivement : « Financement des partis », « Organisation des élections » et « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques » (CNCCFP). L'existence d'une action spécifique pour la CNCCFP tient à sa qualité d'autorité administrative indépendante.

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

remboursements des dépenses de campagne des candidats aux élections législatives, notamment). Le reste des crédits budgétisés (soit 13,1 millions d'euros en AE et 10,1 millions d'euros en CP) seront consacrés à l'organisation des élections territoriales prévues en Polynésie française en 2013 et à l'organisation des élections partielles qui se tiendront au cours de l'exercice.

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

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme
1 - Financement des partis	76,3	53,4%	76,2	34,0%
2 - Organisation des élections	59,8	41,8%	82,5	36,8%
3 - Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	4,8	3,4%	4,8	2,1%
4 - Cultes	2,0	1,4%	60,5	27,0%
5 - Vie associative et soutien	0,1	0,1%	0,1	0,1%
Ensemble	143,0	100,0%	224,1	100,0%

+ 81,1 millions d'euros

+ 60,8 millions d'euros
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur
(mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »)

+ 20,3 millions d'euros
Administration territoriale
(mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »)

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Il convient de souligner que le « budget de la vie politique » est contraint de manière structurelle.

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

Le montant total théorique des aides publiques aux partis et groupements politiques est **inchangé depuis 1995 : 40,15 millions d'euros pour chacune des deux fractions**¹.

Toutefois, **depuis 2003 et jusqu'en 2012**, le montant inscrit en loi de finances initiale pour cette aide s'élevait à environ 76 millions d'euros de CP². Le complément de l'aide totale n'était en effet pas répartie au titre de la première fraction, en conséquence des sanctions prévues pour les partis n'ayant pas respecté les règles de parité fixées par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux³.

Les élections législatives de 2012 conduiront à une nouvelle répartition de l'aide publique en 2013. Les résultats de ce nouveau calcul permettront de déterminer le montant des crédits qui, sur toute la durée de la législature, ne seront pas versés du fait de la modulation financière liée au non respect de la parité. Dans l'attente, le montant théorique de l'aide publique avant la sanction liée à la parité est établi à hauteur de **76,3 millions d'euros**.

Etant donné les délais de recours, les annulations d'élections et les délais d'examen des comptes de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), **la nouvelle répartition devrait faire l'objet d'un décret en mai 2013.**

Il convient également de signaler que l'Assemblée nationale a adopté dans le présent projet de loi de finances un article additionnel (article 4 *quinquies*), sur **amendement de la commission des finances**, visant à limiter à 7 500 euros le montant total des dons pouvant être faits par une personne physique aux partis politiques.

L'exposé des motifs de cet amendement souligne que « *la multiplication des dons de 7 500 euros par un citoyen, sans encadrement, a pour conséquence la multiplication de l'avoir fiscal (...). Cela crée ainsi une nouvelle niche fiscale, qu'il convient d'encadrer* »⁴.

¹ La **première fraction de l'aide publique** est répartie proportionnellement au **nombre de suffrages** obtenus par les partis et groupements au 1^{er} tour des dernières élections législatives, dès lors qu'ils ont atteint 1 % des suffrages. La **seconde fraction**, limitée aux bénéficiaires de la première fraction, est partagée selon leur **représentation parlementaire**. Ces répartitions sont soumises aux conditions fixées par l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 précitée.

² D'une année à l'autre, ce montant peut varier légèrement. En effet, la répartition de la première fraction peut être affectée certaines années par les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) concernant certains partis politiques bénéficiaires de l'aide publique qui ne respectent pas leurs obligations légales.

³ **Les sanctions financières** prévues par l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988 précitée, modifiée par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, sont applicables aux partis dont **l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe, pour les élections législatives, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats**.

⁴ Pour la personne physique concernée, ces dons ouvrent droit à « une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant (...) dans la limite de 20 % du revenu imposable » aux termes de l'article 200 du code général des impôts (CGI).

La pratique de la multiplication des dons, sans plafonnement de leur montant cumulé, peut également être considérée comme **un facteur encourageant la création de partis politiques**. Dans son rapport d'activité pour 2011, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), indiquait qu'« *au titre de l'exercice 2010, 297 formations politiques au total étaient initialement tenues de déposer des comptes* ». Elle ajoutait qu'« *au cours de l'année 2011, 30 nouvelles formations politiques sont entrées dans le champ de la loi et seront donc tenues de déposer des comptes 2011 au plus tard le 30 juin 2012* ».

Dans son rapport d'activité pour 2010, la CNCCFP se penchait sur la question des micro-partis et de leurs flux financiers.

Les micros-partis et le financement de la vie politique

« Il est possible d'observer que les ressources des « micro-partis » sont globalement limitées puisqu'un quart des formations politiques reçoit 98,4 % des recettes totales. Il n'est pas non plus prouvé que ces formations, hors celles ayant pour particularité de bénéficier de l'aide publique pour la rétrocéder à d'autres formations, refinancent les grands partis nationaux. A l'inverse un certain nombre de « micro-partis » reçoivent des fonds non négligeables provenant des grandes formations politiques. On rappellera également que l'absence de limitation du nombre des partis pouvant recevoir d'une même personne physique, chaque année, des dons pouvant atteindre pour chacun d'eux 7 500 euros et assortis de l'avantage fiscal, favorise certainement la constitution de nombreuses petites formations.

*« D'autres remarques peuvent être faites. Ainsi, un groupe de personnes, élues ou non, qui envisage de participer à une échéance électorale locale n'a pas forcément besoin de disposer de moyens financiers très importants compte tenu du plafonnement des dépenses électorales. De ce point de vue, la création d'une structure politique qui se soumettra à la loi sur la transparence financière puis contribuera au financement d'une campagne électorale n'apparaît pas être une démarche contraire à l'esprit de la loi. En revanche, **faire entrer dans le champ de la loi une structure qui n'interviendra jamais dans le financement d'une campagne électorale, tout en faisant bénéficier ses membres de l'avantage fiscal, peut paraître moins légitime.***

« Enfin, n'est-il pas préférable de constater l'existence de partis qui se soumettent à la loi sur la transparence financière et dont les comptes sont publiés et certifiés par des commissaires aux comptes plutôt que de formations à vocation politique exclues du champ d'application de la loi et dont les modalités de financement et d'utilisation de leurs ressources ne font l'objet d'aucune exigence particulière ? Il convient en effet de rappeler que la Constitution, en son article 4, garantit la liberté de formation et d'activité des partis et groupements politiques, sous la seule réserve du respect des principes de la souveraineté et de la démocratie. ».

Source : extrait du rapport d'activité 2010 de la CNCCFP

Le dispositif proposé à l'article 4 *quinquies* du présent projet de loi de finances peut s'interpréter comme une volonté de **freiner la multiplication des micros-partis** et d'avancer encore dans la transparence du financement de

l'activité politique, sans revenir sur les principes fondamentaux ayant guidé le législateur lors de l'adoption de la loi précitée du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

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

Dans un contexte d'externalisation croissant des **misés sous plis** par les préfetures, **voire rapporteure spéciale insiste sur la nécessité de contrôler très scrupuleusement toutes ces opérations d'externalisation** afin de prévenir toute entrave au bon déroulement du scrutin.

Elle spéciale rappelle que le fonctionnement de la démocratie exige notamment une information pleine et entière du citoyen lors des élections. A cet égard, elle déplore d'avoir constaté certains manquements à ce principe lors des élections législatives en 2012¹. Dans le même esprit, elle demeure **hostile à la dématérialisation de l'envoi des professions de foi**, parfois envisagée par le ministère de l'intérieur.

C. UN PROGRAMME AUX EFFECTIFS TRÈS LIMITÉS

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistre une forte baisse de ses dépenses de personnel (titre 2) entre 2012 et 2013 : - **95 %** pour une enveloppe totale de 3,9 millions d'euros. Cette chute est en phase avec l'absence d'élection nationale au cours du prochain exercice.

Arrêté comme en 2012 à 41 ETPT, son plafond d'emplois correspond exclusivement **aux effectifs de la CNCCFP**. Le reste des actions du présent programme sont conduites par des personnels rattachés aux programmes « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et « Administration territoriale ».

D. LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES (CNCCFP)

L'action n° 3 du programme « Vie politique, culturelle et associative » est exclusivement consacré à la CNCCFP.

Dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par la LOLF, **voire rapporteure spéciale a conduit un contrôle sur pièce et sur place au sein de cette institution, le 27 septembre 2012.**

¹ L'absence de la profession de foi d'un candidat dans les envois des enveloppes électorales aux électeurs, notamment.

Autorité administrative indépendante, la CNCCFP est chargée de contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections et de vérifier que les partis et groupements politiques respectent chaque année leurs obligations comptables. Son budget s'élève à **4,8 millions d'euros** en 2013 (contre 5,2 millions pour 2012, soit une baisse de 7,7 %).

Autour de **son secrétaire général, François Logerot**, la CNCCFP compte, parmi ses effectifs, des collaborateurs permanents et des collaborateurs occasionnels.

Les collaborateurs permanents sont des agents titulaires de la fonction publique d'Etat détachés sur contrat et des agents contractuels (avec des contrats à durée déterminée allant de un à trois ans ou des contrats à durée indéterminée). Parmi ses trente-trois agents permanents, la Commission compte 60 % de cadres A.

Les collaborateurs occasionnels sont recrutés par voie de contrat à durée déterminée (de un à six mois). Leur nombre varie en fonction du surcroît d'activité de la Commission, essentiellement lié au contrôle des comptes de campagne lors des scrutins nationaux et à l'examen, dans des délais très contraints, des documents comptables transmis par les partis politiques dans le cadre de leurs obligations légales.

En 2013, les charges de personnel de la CNCCFP se monteront à **2,8 millions d'euros**, soit 58,3 % de son budget total.

Le loyer et les charges locatives mobilisent une part importante des dépenses de fonctionnement de la Commission : 1,2 million d'euros en 2013 (soit 60 % des dépenses de fonctionnement). En 2011, **la CNCCFP a déménagé** du 33 avenue de Wagram (Paris, 17^{ème}) vers le 36 rue du Louvre (Paris, 1^{er}). Titulaire d'un bail de six ans, elle s'acquitte d'un surloyer pour les travaux de réhabilitation engagé par le propriétaire de cet immeuble. Le bilan financier de cette opération est positif, puisqu'elle a permis **une économie de loyer d'environ 150 000 euros par an**. Une fois le surloyer définitivement réglé (soit au terme des six premières années d'occupation), cette économie sera même de 350 000 euros par an.

Votre rapporteure spéciale tient à saluer l'action essentielle de la CNCCFP pour le bon déroulement des opérations électorales ainsi que la mobilisation de ses équipes pour rendre les décisions dans des délais très contraints.

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

Les objectifs et les indicateurs de performance du programme « Vie politique, culturelle et associative » s'inscrivent dans **une logique de qualité de service**, tant du point de vue du contribuable (indicateur 1.1

« Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales ») que des partis politiques (indicateur 2.1 « Délai de traitement des comptes »)¹.

L'indicateur 1.1 « Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales », en particulier, permet d'appréhender la capacité à **organiser les élections au meilleur coût**.

Au regard de ce coût moyen par électeur inscrit, il est ainsi possible de dresser **un « classement » des scrutins**, du plus coûteux au moins onéreux :

- 1) **Présidentielles : 4,54 euros** (prévision actualisée pour 2012) ;
- 2) Législatives : 3,90 euros (prévision actualisée pour 2012)² ;
- 3) Cantonales : 3,75 euros (réalisation 2011) ;
- 4) Régionales : 3,11 euros (réalisation 2010) ;
- 5) Municipales : 2,57 euros (réalisation 2008) ;
- 6) Européennes : 2,48 euros (réalisation 2009) ;
- 7) Sénatoriales : 0,13 euro (réalisation 2011)³.

L'administration ne dispose cependant pas de tous les leviers d'action pour maîtriser la dépense électorale. Le coût de l'élection résulte, en effet, du nombre de candidats (en progression de scrutins en scrutins) et du nombre de ceux qui ont obtenu le seuil requis de suffrages (dont le chiffre dépend du libre choix de l'électeur) ouvrant droit à un remboursement de leurs dépenses de campagne électorale. Ce coût dépend aussi du nombre de candidats ayant rempli les conditions légales pour maintenir leur candidature au second tour. Au total, **les résultats en matière de coût moyen des scrutins sont utiles à la prévision budgétaire, mais ne peuvent être analysés sous l'angle de la performance qu'avec certaines précautions d'interprétation**.

¹ Le troisième objectif du programme, qui visait jusqu'en 2012 à rendre compte du délai de traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations, n'est pas reconduit en 2013. En effet, depuis 2008, plus de 90 % des dossiers sont traités en moins de six mois, ce qui démontre que la procédure de traitement de ces demandes est devenue optimale.

² Les prévisions relatives à l'organisation des élections législatives ont été revues en légère hausse par rapport à la prévision initiale pour prendre notamment en compte la plus faible proportion de circonscriptions acquises au premier tour de scrutin (5 % des circonscriptions, au lieu de 20 % estimées dans le cadre de la préparation du PLF 2012).

³ Elections au suffrage universel indirect, les élections sénatoriales nécessitent toutefois par nature moins d'opérations électorales que les autres catégories de scrutin.

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEURE SPÉCIALE SUR LE PROGRAMME 216
« CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES
DE L'INTÉRIEUR »**

- **Les crédits de paiement (CP)** du programme se montent à **690,2 millions d'euros**, en légère hausse (+ 0,5 %).

- Par rapport à 2012 et compte tenu de l'intégration des effectifs du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) au sein du programme, le plafond d'emplois agrégé connaît une progression de **63 ETPT** et s'établit à 5 810 ETPT. Toutefois, à périmètre constant, il subit **une réduction de 104 ETP**.

- **Pour 2012, les dépenses liées au contentieux devraient atteindre 120 millions d'euros**. Votre rapporteure spéciale s'inquiète, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice en cours pour l'action n° 6 « *Affaires juridiques et contentieuses* » et, d'autre part, de la sous-évaluation de ce poste de dépense pour 2013 (82 millions d'euros, soit un montant identique à la dotation initiale pour 2012).

- A la demande du Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, une **mission conjointe** de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des finances (IGF) est menée afin de poursuivre l'effort de rationalisation de ces dépenses. Cette mission devrait rendre ses conclusions au premier semestre de l'année 2013.

- Le délai moyen de publication des textes d'application des lois sera de **douze mois** en prévision actualisée pour 2012. La prévision pour 2013 s'établit à six mois.

IV. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

A. DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE EN 2013

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » a connu **deux évolutions importantes** au cours de l'année 2012 qui impactent son périmètre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.

Tout d'abord, le rapprochement, au titre des fonctions support, entre le secrétariat général du ministère de l'intérieur et le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) a été opéré. Il en résulte **l'intégration dans le présent programme des effectifs¹ et des crédits du titre 2 portés jusqu'alors par le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration »**. Une nouvelle action apparaît ainsi : l'action n° 8 « *Immigration, asile et intégration* » ne comprenant que des dépenses de personnel.

Par ailleurs, la nouvelle organisation gouvernementale, issue du décret du 16 mai 2012 relatif à la composition du Gouvernement, a érigé le ministère des outre-mer en ministère de plein exercice. Les relations entre ce dernier et le ministère de l'intérieur ont fait l'objet d'une convention de délégation de gestion encadrant les fonctions support. Ainsi, **pour les dépenses de fonctionnement courant, les crédits correspondants font l'objet d'une mesure de transfert vers le programme 138 « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer »** en 2013. Pour les autres dépenses, les services du secrétariat général du ministère de l'intérieur maintiennent leur concours, sur la base d'un dialogue de gestion annuel.

Votre rapporteure spéciale estime que ces modifications de périmètres, et donc de maquette budgétaire, ne favorisent pas la bonne lisibilité du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Enfin, au-delà de ces deux évolutions majeures, **la plupart des libellés des actions sont modifiés** (cf. *infra*).

B. UN PROGRAMME DE SOUTIEN À UN MINISTÈRE D'AVANTAGE QU'À UNE MISSION

Le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » s'ordonne autour de **plusieurs axes stratégiques** concourant au pilotage des politiques du ministère de l'intérieur :

- la gestion prévisionnelle des ressources humaines ;

¹ Soit 560 ETPT pour 2013.

- la politique immobilière ;
- la sécurisation et la continuité des systèmes d'information et de communication ;
- la défense juridique de l'Etat et la protection juridique des fonctionnaires ;
- la politique d'achats ;
- la gestion efficiente des moyens de fonctionnement des services, en conformité notamment avec la politique de développement durable.

Ainsi, la particularité de ce programme réside dans le regroupement en son sein de **fonctions transversales**, ayant en commun la fourniture de moyens à l'ensemble des structures du ministère de l'intérieur.

Dès lors, **l'enjeu du présent programme** renvoie à sa capacité à fournir aux programmes opérationnels du ministère une qualité de service répondant à leurs besoins et au meilleur coût.

Hormis les crédits des fonctions d'état-major¹, **les crédits des actions qui composent ce programme se « déversent » majoritairement dans les autres programmes du ministère**, qu'ils appartiennent à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ou à une autre mission pilotée par le ministère.

44,5 % des crédits ventilés du présent programme sont répartis à l'intérieur de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », tandis que **le reste concourt à la conduite de programmes relevant d'une autre mission** : « Relations avec les collectivités territoriales », « Sécurité civile », « Outre-mer » et « Sécurité » (qui reçoit à elle seule, pour le programme « Police nationale », 37 % des crédits ventilés).

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

Avant ventilation, **l'action n° 1 « Etat major et services centraux »** représente 55 % du total des crédits du programme.

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

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

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme
1 - Etat major et services centraux (libellé modifié)	384,2	55,0%	94,1	100,0%
3 - Système d'information et de communication	44,9	6,4%	0,0	0,0%
4 - Action sociale et formation (libellé modifié)	38,3	5,5%	0,0	0,0%
5 - Affaires immobilières (libellé modifié)	111,8	16,0%	0,0	0,0%
6 - Affaires juridiques et contentieuses (libellé modifié)	82,1	11,8%	0,0	0,0%
8 - Immigration, asile et intégration (nouveau)	37,2	5,3%	0,0	0,0%
Ensemble	698,5	100,0%	94,1	100,0%

- 604,4 millions d'euros *

*** Crédits ventilés vers :**

- Administration territoriale (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 208 millions d'euros ;
- Vie politique, culturelle et associative (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») : 60,8 millions d'euros ;
- Concours spécifiques et administration (Mission « Relations avec les collectivités territoriales ») : 9,4 millions d'euros ;
- Intervention des services opérationnels (Mission « Sécurité civile ») : 10,7 millions d'euros ;
- Coordination des moyens de secours (Mission « Sécurité civile ») : 0,2 million d'euros ;
- Conditions de vie outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 9,9 millions d'euros ;
- Emploi outre-mer (Mission « Outre-mer ») : 21,6 millions d'euros ;
- Gendarmerie nationale (Mission « Sécurité ») : 25,8 millions d'euros ;
- Intégration et accès à la nationalité française (Mission « Immigration, asile et intégration ») : 14 millions d'euros ;
- Sécurité et éducation routières (Mission « Sécurité ») : 1,2 million d'euros ;
- Immigration et asile (Mission « Immigration, asile et intégration ») : 23,1 millions d'euros ;
- **Police nationale (Mission « Sécurité ») : 223,8 millions d'euros.**

Crédits en provenance de :

- Entretien des bâtiments de l'Etat (Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ») : 4,1 millions d'euros.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

C. LA LÉGÈRE HAUSSE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) : + 0,5 %

Le présent programme comporte, hors fonds de concours¹, **663,7 millions d'euros en AE**, contre 666,8 millions en 2012 (- 0,5 %).

¹ Les fonds de concours de ce programme sont estimés pour 2013, en AE comme en CP, à 8,2 millions d'euros.

Les CP du présent programme se montent, hors fonds de concours, à **690,2 millions d'euros**, contre 686,9 millions en 2012 (+ 0,5 %).

Hors dépenses de personnel, les crédits diminuent de 15,6 millions d'euros en AE et **9,1 millions d'euros** en CP entre 2012 et 2013. Cette évolution s'explique principalement par les événements suivants :

- la montée en puissance du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) qui exercera son activité en année pleine à partir de 2013, soit un accroissement de **6,4 millions d'euros** en AE et en CP de la subvention qui lui est allouée¹ ;

- l'ouverture des crédits correspondants aux dépenses de fonctionnement des infrastructures réseaux et de télécommunication sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'Etat »², soit une réduction de **10 millions d'euros** en AE et en CP ;

- divers transferts correspondant à une minoration de 3,3 millions d'euros en AE et de 2,9 millions d'euros en CP.

Le solde résultant de ces évolutions traduit **une contrainte budgétaire forte pesant en particulier sur le fonctionnement courant des services et les dépenses de travaux immobiliers.**

Depuis 2010³, votre rapporteure spéciale déplore le manque de lisibilité de la ventilation des crédits au sein de l'action n° 3 « *Système d'information et de communication* ». En effet, la présentation retenue dans le PAP privilégie une structuration par nature de chantiers informatiques, si bien qu'il devient très difficile de distinguer ce qui relève du fonctionnement ou de l'investissement.

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

¹ Les ressources du CNAPS sont constituées exclusivement par une subvention pour charges de service public versée par le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Initialement fixée à 10,5 millions d'euros pour 2012, cette subvention a été complétée afin de permettre le déploiement de l'établissement. Son montant a été porté à 13,8 millions d'euros. Le montant de la subvention prévue pour 2013 s'élève à 16,9 millions d'euros et correspond au premier exercice du CNAPS désormais doté d'une organisation territoriale complètement déployée.

² Le nouveau programme créé dans ce cadre doit permettre de valoriser en ressources les bandes de fréquences hertziennes et le réseau physique du ministère de l'intérieur, en particulier les capacités d'accès aux points hauts de diffusion.

³ Cf. Sénat, rapport spécial n° 111 (2010-2011) - tome III - annexe 2.

D. UNE AUGMENTATION EN TROMPE L'ŒIL DES EFFECTIFS

En 2012, le plafond d'emplois du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » était de 5 165 ETPT et celui du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » s'élevait à 582 ETPT. Au total, le plafond d'emplois consolidé des deux programmes s'établissait à **5 747 ETPT**.

Compte tenu du solde des transferts, le plafond d'emplois pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » en 2013 est de **5 810 ETPT**, dont 560 ETPT au titre du SGII.

Par rapport à 2012 et compte tenu de l'intégration des effectifs du SGII au sein du présent programme, le plafond d'emplois agrégé connaît une progression de **63 ETPT**.

Toutefois, à périmètre constant, le plafond d'emplois du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » subit **une réduction de 104 ETP**.

Dans ce cadre, il convient de rappeler que, depuis la loi de finances pour 2009, le présent programme porte les **personnels des cultes d'Alsace-Moselle**¹. Constant depuis plusieurs années, l'effectif de ces personnels progresse en 2013 de 4 ETPT et s'élève désormais à 1 397 ETPT.

Votre rapporteure spéciale relève, à cet égard, que la réduction des effectifs qui caractérise la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour 2013 ne concerne donc pas les personnels des cultes d'Alsace-Moselle. Les efforts pour maîtriser la dynamique des effectifs ne s'appliquent ainsi pas à tous.

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

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

La dotation de l'action n° 6 « *Affaires juridiques et contentieuses* » reste stable à 82 millions d'euros entre 2012 et 2013. Elle est principalement consacrée aux **frais de contentieux et aux réparations civiles**² : **74,8 millions**

¹ Ces personnels étaient auparavant comptabilisés dans le programme 232 « *Vie politique, culturelle et associative* ».

² Ces frais de contentieux relèvent de l'engagement d'une responsabilité de l'Etat soit pour faute, soit sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques en cas de préjudice anormal et spécial. Ils concernent, notamment, l'indemnisation des bailleurs lorsque la force publique refuse son concours pour expulser des locataires.

d'euros (en AE comme en CP), soit un montant lui aussi identique à celui de 2012.

Or, en 2012, cette dépense contentieuse devrait finalement atteindre la somme de **120 millions d'euros**, selon les informations communiquées à votre rapporteure spéciale par le ministère de l'intérieur. Au cours des dernières années, ce poste de dépense a évolué à un rythme d'environ 12 % par an, tandis que l'enveloppe prévue pour couvrir ces frais demeurerait inchangée.

Votre rapporteure spéciale s'inquiète donc, d'une part, du respect de l'autorisation budgétaire accordée sur l'exercice 2012 pour l'action n° 6 « Affaires juridiques et contentieuses » et, d'autre part, de la sous-évaluation manifeste de ce poste de dépense pour 2013. Elle souligne que la traditionnelle sous-évaluation de ce poste ne doit plus avoir cours, et cela d'autant moins que sous l'empire de la LOLF les moyens alloués à cette action sont devenus limitatifs (et non plus évaluatifs comme auparavant).

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

Tout d'abord, **les refus de concours de la force publique** représentent une enveloppe évaluée à 60 millions d'euros pour 2011. La part des indemnisations amiables est en nette progression, les préfetures ayant été incitées à privilégier ce moyen d'indemnisation qui a pour avantage d'éviter les contentieux devant le juge administratif et, donc, le paiement des frais irrépétibles et celui des intérêts. La suppression de la décote exigée jusqu'alors pour conclure des transactions amiables a permis d'en accroître le nombre.

Une hypothèse raisonnable serait donc de retenir un montant d'indemnisation voisin de 65 millions d'euros pour 2012 et de **70 millions d'euros** pour 2013, ces montants correspondant au taux de progression moyen constaté depuis 2006.

En outre, les frais liés au **contentieux des étrangers** s'appuient sur une enveloppe prévue de 10 millions d'euros pour 2013. Mais cette dépense enregistre une dynamique forte et on peut supposer que ce montant est, lui aussi, sous-évalué.

Enfin, après le contentieux relatif à la délivrance des passeports et des cartes nationales d'identité¹, un autre litige entre l'Etat et les communes vient grever le budget consacré à l'action n° 6 : le transfert illégal de la création des régies de recettes d'Etat pour l'encaissement par les agents de police municipale des amendes forfaitaires et consignations à la suite d'infractions au code de la route. Le dispositif mis en place par **l'article 86 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 transfère cette mission aux communes pour l'avenir et prévoit une dotation forfaitaire** qui permettra de solder définitivement ce dossier.

¹ Cf. *Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) – tome III – annexe 2.*

D'un montant de 0,5 euro par amende encaissée dans la limite de **9,87 millions d'euros**, cette dotation est répartie entre les communes en fonction du nombre d'amendes qu'elles ont effectivement recouvrées entre 2008 et 2011. Le dispositif ne prévoyant pas d'ouverture de crédits, la charge est assumée sur les crédits contentieux du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

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

En complément de ces différentes actions visant à une meilleure maîtrise des dépenses de contentieux, une analyse et une valorisation des pratiques observées dans certaines préfectures pourraient permettre de réduire le niveau global de la charge (notamment pour les dépenses liées au refus de concours de la force publique et aux droits des étrangers). A cet effet, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, a demandé qu'**une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des finances (IGF)** soit menée afin de poursuivre l'effort de rationalisation de ces dépenses. Cette mission devrait rendre ses conclusions au premier semestre de l'année 2013.

Quoiqu'il en soit, **votre rapporteure spéciale sera à nouveau attentive, en 2013, à l'évolution de ce poste de dépense qui fragilise l'équilibre financier d'ensemble du programme.**

F. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE EN PROGRÈS

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » présente **la caractéristique de regrouper plusieurs fonctions transversales** visant toutes à fournir des moyens à l'ensemble des structures du ministère mais également marquées chacune par de fortes spécificités (affaires juridiques, systèmes d'information, ressources humaines, affaires financières, questions immobilières, communication, études et prospective).

A la suite des observations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)¹, les objectifs arrêtés dans le PAP, ainsi que les

¹ *Rapport du CIAP d'avril 2011.*

indicateurs qui y sont rattachés, se sont affinés pour prendre en compte ces particularismes. Au total, la structure des objectifs du présent programme a été modifiée en faveur d'une **simplification** de sa présentation.

L'objectif n° 1 « **Optimiser la fonction juridique du ministère** » est mesuré par un indicateur portant sur le « délai moyen de publication des textes d'application des lois ».

Ce délai était de 6,55 mois en 2011 et sera de **12 mois en prévision actualisée pour 2012**, contre une prévision initiale de 6 mois. Le PAP précise toutefois, pour justifier cette contreperformance, que « *la prévision 2012 actualisée à 12 mois correspond à une période conjoncturelle de fin de législature et de fin de mandature caractérisée par une publication de nombreux décrets correspondant à des lois anciennes, et qui augmente de façon significative l'indicateur. La cible à 6 mois peut néanmoins être maintenue pour 2013 et 2015.* ». Ainsi, la prévision pour 2013 se situe à 6 mois.

L'objectif n° 2 « **Rendre la gestion efficiente** » est désormais enrichi d'un quatrième indicateur.

Le premier indicateur, « *Efficiences de la gestion des ressources humaines* », enregistre une **fluctuation du « taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste »**, qui passe de 77,26 % en 2011 à 75 % en prévision actualisée pour 2012 et à 77,5 % en prévision pour 2013. Toutefois, le PAP précise que « *la variation observée à la baisse entre le réalisé 2011 et l'actualisation de la prévision 2012 résulte de l'intégration du nouveau périmètre (Secrétariat général, Police nationale, Gendarmerie nationale) dont la fiabilisation se poursuit. Il est donc pertinent d'annoncer une cible 2013 en hausse (et qui devrait se confirmer en 2015), traduction légitime des efforts entrepris depuis 2011 par la sous-direction de la formation pour laquelle la formation à la prise de poste est un objectif prioritaire* ».

Il ressort de l'indicateur portant sur l'« efficacité immobilière » une performance en progrès dans le domaine du respect des délais. Ainsi, le taux de livraisons dans les délais prévus connaît une amélioration par rapport à 2011 : 62 % en prévision actualisée pour 2012 contre 50 % en 2011. La prévision pour 2013 se situe à 69 % et votre rapporteure spéciale sera attentive à sa réalisation.

La mesure de l'« efficacité informatique et bureautique » n'appelle, pour sa part, pas de commentaire particulier.

Un nouvel indicateur 2.4 « Efficacité de la fonction achat » a été ajouté au PAP pour 2013. Il s'agit de la déclinaison ministérielle de la méthode animée par le service des achats de l'Etat (SAE) en vue de valoriser l'action de l'acheteur à travers les leviers utilisés (standardisation, mutualisation, juste besoin, négociation...). Cet indicateur n'est pas renseigné pour les années 2010 et 2011, mais il présente une prévision actualisée d'un gain de 50 millions d'euros en 2012 avec une prévision identique pour 2013.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré de 1,12 million d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- 0,2 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Administration territoriale » ;

- 0,22 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » ;

- 0,7 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a **majoré de 10 millions d'euros** les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de garantir l'équipement, l'entretien, et la maintenance des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur. Ces crédits viennent suppléer aux recettes initialement attendues pour 2013 du CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'Etat ».

Ils abondent le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, de 588 333 euros** les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits se répartissent comme suit :

- une majoration de 309 833 euros du titre 6 de l'action n° 4 « Cultes » du programme « Vie politique, culturelle et associative » ;

- une majoration de 278 500 euros du titre 6 de l'action n° 5 « Vie associative » du programme « Vie politique, culturelle et associative ».

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Le solde de ces modifications **aboutit à augmenter, globalement, les crédits de paiement de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 9,4 millions d'euros.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 6 novembre 2012, sous la présidence de Mme Frédérique Espagnac, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE) bénéficiera, en 2013, d'une enveloppe de 2,546 milliards d'euros de crédits de paiement (hors fonds de concours). Ce budget se situe en retrait de 7,9 % par rapport à 2012. Cette baisse trouve son explication dans l'évolution du programme « Vie politique, culturelle et associative ». En effet, la mission « AGTE » présente la particularité d'être sensible au cycle électoral. Or, comme vous le savez mes chers collègues, celui-ci sera beaucoup moins chargé en 2013 qu'en 2012.

Hors compte d'affectation spéciale « Pensions », la mission respecte quasiment les plafonds alloués par l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Le budget du programme « Administration territoriale » comprend 1,713 milliard d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 3,4 %. Les dépenses de fonctionnement baissent de 6,3 %, en conformité avec l'objectif de réduction fixé par le Gouvernement.

Entre 2009 et 2012, 2 582 emplois équivalent temps plein (ETP) ont été supprimés sur ce programme dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Pour 2013, le « mandat RGPP » fixait comme objectif une nouvelle réduction à hauteur de 475 ETP. Les suppressions prévues par le nouveau Gouvernement en 2013 se situent en deçà de cette cible (450 ETP). Il faut en prendre note. Mais on peut penser que les préfetures et les sous-préfetures auront quand même du mal à tenir cet engagement.

L'avenir même de la représentation territoriale de l'Etat pose question. Quel rôle les sous-préfetures, confrontées à la réduction de leurs personnels de catégorie A, peuvent-elles désormais jouer ? Le débat sera éclairé par les conclusions, attendues pour le printemps 2013, de la mission de réflexion lancée par le ministre de l'intérieur, le 1^{er} octobre dernier.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, il était apparu un fond de roulement pléthorique pour l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Tel n'est plus le cas en cette fin d'année : ce fond de roulement se situera à 57 millions d'euros au 31 décembre 2012 et à 28,84 millions d'euros à la fin de l'année prochaine.

Les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistrent un recul de 65,9 % en 2013, et s'établissent à 143 millions d'euros.

Au sein de ce programme, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) occupe une place essentielle dans le processus électoral. En 2011 cette commission a déménagé et il faut saluer le bilan financier positif de cette opération : une économie de loyer d'environ 150 000 euros par an a pu être réalisée.

Le projet annuel de performances de ce programme permet de mesurer le coût moyen, de chaque élection, par électeur inscrit : 4,54 euros pour les élections présidentielles et 3,90 euros pour les élections législatives. Pour mémoire, l'élection sénatoriale présente le coût le plus réduit : 0,13 euro.

Le budget du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » s'appuie sur 690,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour 2012, les dépenses liées au contentieux devraient atteindre 120 millions d'euros. Or, l'enveloppe prévue pour couvrir ces frais en 2013 ne s'élève qu'à 82 millions d'euros. On peut donc s'inquiéter de la sous-évaluation de ce poste pour l'année prochaine.

Ce problème, malheureusement récurrent, pourrait toutefois trouver une solution dans les mois à venir. En effet, à la demande du Premier ministre, Jean Marc Ayrault, une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des finances (IGF) est menée afin de poursuivre l'effort de rationalisation de ces dépenses. Cette mission devrait rendre ses conclusions au premier semestre de l'année 2013.

En conclusion, je propose à la commission d'adopter les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et de chacun de ses programmes.

M. Éric Bocquet. – Je voudrais revenir sur la continuité dans la réduction des effectifs de la mission. A maintes reprises, et notamment à l'occasion des états généraux de la démocratie territoriale, les communes ont exprimé une attente de conseil, d'ingénierie technique et de sécurité juridique. C'est notamment vrai pour les petites communes. Il est donc dommage que 450 ETP disparaissent à nouveau de la mission. Cette mesure va à contre-sens des inquiétudes des communes.

M. Albéric de Montgolfier. – Qu'en est-il des crédits d'entretien du patrimoine du ministère de l'intérieur ? Il semblerait qu'il y a une très forte diminution de ces crédits, avec parfois des conséquences sur les implantations de l'Etat sur le territoire.

M. Vincent Delahaye. – Pour 2013, des crédits sont prévus en vue de l'organisation d'élections. De quelles élections s'agit-il ?

J'aimerais également savoir quel est le bon niveau du fonds de roulement pour l'ANTS. Le montant de 29 millions d'euros me paraît encore très important pour une agence.

M. Pierre Jarlier. – Nous sommes soucieux de la baisse des effectifs. Elle va finir par remettre en cause la présence de l'Etat sur les territoires, alors qu'un minimum de service de proximité est requis. On voit bien le recentrage progressif des services d'abord sur les départements, puis sur les préfectures de régions. Mais cette tendance est incompatible avec un souci de bon aménagement du territoire. Dans les secteurs ruraux, la présence de l'Etat doit être maintenue et il faut veiller à un maillage territorial. Cela concerne les territoires les plus en difficulté et qui ont le plus besoin de l'accompagnement de l'Etat.

Quel est le coût réel de la délivrance d'un passeport ? Des études ont été menées, montrant l'inadéquation de la dotation de l'Etat avec la charge réelle pour les communes. A-t-on progressé sur ce sujet ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Concernant l'évolution de l'emploi dans les préfectures et la perte de soutien en matière d'ingénierie technique, je rappelle que le programme « Administration territoriale » renvoie certes à du conseil, mais à du conseil de légalité. Il n'est donc pas question d'une ingénierie technique dans le cadre de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

L'inquiétude pour certaines sous-préfectures porte sur le fait qu'on n'y trouve plus qu'un seul fonctionnaire de catégorie A. On se tourne donc vers la préfecture pour obtenir des conseils. Le contrôle de légalité se resserre sur certains domaines prioritaires : les marchés publics, l'urbanisme et parfois les finances de telle ou telle collectivité territoriale.

Sur l'avenir des préfectures, j'ai pris acte que des décisions seraient prises après que la mission d'audit actuellement en cours aura rendu ses conclusions. Le problème n'est pas nouveau. Il renvoie au bon niveau d'administration des territoires. Parfois les nouveaux ministres s'engagent avec plein d'enthousiasme dans cette question, ils connaissent par la suite quelques déceptions. Les inspecteurs menant cet audit ont demandé à me rencontrer, ce que je ferai bien volontiers. Ma préoccupation consiste à éviter un découpage « à la hache » du territoire, comme ce fut le cas par exemple lors de la réforme de la carte judiciaire.

En 2013, les frais de fonctionnement des préfectures baisseront de 6,3 % conformément aux engagements du Gouvernement dans ce domaine. Si la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) a débouché sur des économies, elle a aussi suscité de nouvelles dépenses (notamment immobilières).

Les dépenses électorales pour 2013 permettront de couvrir les élections en Polynésie française, ainsi que des élections partielles.

M. Vincent Delahaye. – Il y a quand même 60 millions d’euros, c’est beaucoup...

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Le ministère conserve toujours une marge de précaution.

M. Vincent Delahaye. – On pourra quand même amender.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Concernant l’ANTS, on avait découvert l’année dernière que le fonds de roulement de cette agence était disproportionné. Il avait donc été décidé de le ramener à un plus juste niveau. A l’époque, la carte nationale d’identité électronique était encore à l’ordre du jour, ce qui n’est plus le cas aujourd’hui. Il convient donc d’être attentif au bon niveau du fonds de roulement désormais.

M. Vincent Delahaye. – Est-il possible de le connaître ?

Mme Michèle André, rapporteur spécial. – J’espère pouvoir vous le donner dans l’année. L’ANTS a trouvé sa place et a démontré son savoir-faire depuis sa création. Elle est parvenue à mener à bien le projet de réforme des cartes grises, alors qu’elle n’était pas associée dès l’origine à ce chantier. Le délai de délivrance des passeports est aujourd’hui convenable. La seule exception réside dans la situation des grandes villes, où il est nécessaire de prendre rendez-vous. Cette prise de rendez-vous représente un délai supplémentaire, dont les statistiques ne tiennent pas compte.

A la demande de la commission des finances, la Cour des comptes a travaillé sur le coût réel du passeport, en comparaison avec le montant du timbre fiscal. De ce point de vue, aucune modification n’est intervenue depuis et on peut supposer que rien ne bougera avant plusieurs années. Seule la mise en application de la future carte nationale d’identité pourrait en effet faire évoluer les choses.

À l’issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l’Etat ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l’Assemblée nationale.