

N° 24

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 octobre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les **dépenses de fonctionnement des préfectures,***

Par M. Henri de RAINCOURT,
Sénateur.

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

Dépenses de fonctionnement des préfectures.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION : LE DEVOIR D'EXEMPLARITÉ DES PRÉFECTURES	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. LES POSTES DE LA DÉPENSE : PRÈS DE 70 % DES CRÉDITS SONT CONSACRÉS AUX DÉPENSES DE PERSONNEL	9
A. LE CADRE RÉNOVÉ DE LA DÉPENSE : LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	9
1. <i>La structure de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »</i>	9
2. <i>L'importance du programme « Administration territoriale » au sein de la mission : 72 % des crédits de paiements et 85 % des emplois</i>	9
3. <i>La part prépondérante des dépenses de personnel : près de 70 % des crédits de paiement</i>	11
B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL GRÂCE À LA REQUALIFICATION DES EMPLOIS ET À UNE RÉFLEXION STRATÉGIQUE MENÉE SUR L'EXTERNALISATION DE CERTAINES FONCTIONS	12
1. <i>Les principales caractéristiques de cette dépense</i>	12
2. <i>Des choix stratégiques opérés dès 2004 - 2005</i>	13
3. <i>La tendance à la contraction des dépenses de personnel prévue en loi de finances pour 2006</i>	13
C. LA DYNAMIQUE SATISFAISANTE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT HORS DÉPENSES DE PERSONNEL	16
1. <i>L'évolution contenue des dépenses de fonctionnement</i>	16
2. <i>La mesure de la réduction des coûts est désormais possible</i>	19
D. LES MARGES DE GESTION DÉGAGÉES AU PROFIT DE NOUVELLES PRIORITÉS	22
1. <i>Le montant et l'origine de la marge dégagée</i>	22
2. <i>Une marge qui permet un « retour direct sur investissement »</i>	23
II. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES GRÂCE À UNE GESTION RIGOUREUSE ET RÉACTIVE	24
A. LE RÔLE PRÉCURSEUR DES PRÉFECTURES : L'EXPÉRIMENTATION RÉUSSIE DE LA GLOBALISATION (2000-2005)	24
1. <i>Une nouvelle approche de la dépense intégrant la LOLF</i>	24
2. <i>La mise en place d'un contrôle de gestion efficace</i>	26
B. L'ENCADREMENT DES FRAIS DE REPRÉSENTATION	28
1. <i>Le plafonnement des dépenses préfectorales</i>	29
2. <i>Les véhicules de fonction</i>	32
3. <i>Les personnels affectés dans les résidences du corps préfectoral</i>	33
C. LE RESPECT DES PRIORITÉS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	33
1. <i>L'impact positif des projets de modernisation de l'administration territoriale</i>	33
2. <i>L'importance du dialogue de gestion</i>	34

3. <i>L'impératif d'une gestion prévisionnelle des effectifs</i>	36
D. LES ALÉAS INCONTOURNABLES DE LA VIE DES PRÉFECTURES.....	37
1. <i>Les fluctuations du coût de l'énergie</i>	37
2. <i>L'exemple de la montée en charge du service d'accueil des étrangers</i>	38
E. LA RECHERCHE DE NOUVELLES SOURCES D'ÉCONOMIES.....	39
1. <i>L'objectif poursuivi en 2007</i>	39
2. <i>L'optimisation de la politique d'achat</i>	40
3. <i>L'organisation des services déconcentrés orientée vers la mutualisation interministérielle</i>	41
III. LA NOUVELLE DONNE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES PRÉFECTURES SOUS L'EMPIRE DE LA LOLF	44
A. LA REMISE EN PERSPECTIVE DE LA NOTION D'ENGAGEMENT.....	44
1. <i>L'engagement dans le contexte de l'expérimentation de la globalisation des crédits (2000-2005)</i>	44
2. <i>Les difficultés liées au passage en « mode LOLF »</i>	44
B. L'APPROCHE RENOUVELÉE DU CONTRÔLE FINANCIER	46
1. <i>La disparition du contrôle a priori : une responsabilisation des préfetures</i>	46
2. <i>La qualité du dialogue entre le préfet et le contrôleur financier : le recentrage sur la notion de soutenabilité des dépenses</i>	48
C. LES DIFFICULTÉS DU DÉBUT DE GESTION 2006 – L'AN I DE LA LOLF	49
1. <i>L'alourdissement des procédures et leur assimilation imparfaite</i>	50
2. <i>La nécessité d'ajustements rapides</i>	51
D. L'INFORMATIQUE EN QUESTION	52
1. <i>Le malaise réel des utilisateurs</i>	53
2. <i>Les doutes sur la fiabilité de l'information</i>	54
3. <i>L'étape décisive : CHORUS</i>	55
CONCLUSION : LES PRÉFECTURES À L'AVANT-GARDE DE LA LOLF	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
ANNEXE 1 : LES CRÉDITS MANDATÉS EN 2003, 2004 ET 2005	65
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	77

INTRODUCTION : LE DEVOIR D'EXEMPLARITÉ DES PRÉFECTURES

Les préfetures jouent un rôle essentiel au cœur de nos territoires : **elles incarnent, au quotidien, la volonté de proximité de l'Etat**. Acteurs clefs de la sécurité de nos concitoyens, elles contribuent à la garantie des droits et libertés fondamentales, tout en constituant **un point d'ancrage solide de nombreuses politiques sociales**. Organisation des élections, droit de la nationalité, mise en œuvre de la politique de la ville, développement économique et emploi, protection de l'environnement et développement durable, lutte contre l'exclusion sociale... Autant de problématiques dans lesquelles les préfetures, au fil du temps, ont su se forger une légitimité, asseoir une compétence et obtenir des résultats.

Pour s'acquitter de missions si diversifiées, **les préfetures doivent pouvoir s'appuyer sur des moyens humains, matériels et financiers, à la hauteur des enjeux** considérés. Parce qu'elles occupent une position avancée sur le terrain et une place particulière parmi l'ensemble des services déconcentrés, elles sont, aussi, soumises à **un devoir d'exemplarité dans l'effort de modernisation entrepris par l'Etat** et la préoccupation de parvenir à une maîtrise satisfaisante des dépenses publiques, dans un contexte budgétaire tendu.

Aussi, votre rapporteur spécial a-t-il estimé nécessaire de « faire le point », en application de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), sur les dépenses de fonctionnement des préfetures.

Considérée en tant que telle, cette question renvoie à l'organisation et au fonctionnement de cette administration déconcentrée, aux moyens mis en œuvre pour répondre aux attentes des usagers du service public, à la capacité d'offrir aux agents des conditions de travail propices à la performance, et à l'évolution inéluctable des préfetures vers une approche plus stratégique de la dimension budgétaire et comptable de leurs missions.

Mais la question des dépenses de fonctionnement des préfetures s'inscrit, également, dans une problématique plus large et déterminante dans le processus de modernisation de nos administrations : **la mise en œuvre concrète de la LOLF au service de la réforme de l'Etat**. Car, après le travail législatif du Parlement et les orientations impulsées par le gouvernement, vient le moment de vérité : la phase opérationnelle, cruciale, pleine de promesses mais aussi, parfois, d'angoisses.

Par la globalisation de leurs crédits, engagée dès 2000, les préfetures ont su être aux avant-postes de la réforme budgétaire depuis plusieurs années. Grâce à cette démarche de précurseur, elles ont acclimaté un mode de fonctionnement fondé sur la responsabilité des gestionnaires au niveau déconcentré. **L'élaboration d'une véritable stratégie de dépense**, la fixation d'objectifs, la mesure de la performance, leur sont devenues, peu à peu, familières.

Pour autant, la LOLF leur impose une vigilance encore accrue et un effort d'adaptation nécessaire pour **ne pas laisser s'installer de mauvais réflexes en cette période de démarrage.** Elle conduit, très naturellement, à remettre en perspective la notion de dépense de fonctionnement, au travers d'un système de contrôle de gestion déjà très largement en place. Elle induit, pour les préfetures, de réussir le passage à une nouvelle conception de l'engagement de la dépense et de repenser leurs relations avec un contrôleur financier qui devient, plus encore que par le passé, un partenaire et un conseiller. Elle suscite, enfin, une réflexion à mener sur l'utilisation des nouveaux outils à la disposition des gestionnaires, en particulier la «
fongibilité asymétrique» des crédits et les possibilités nouvelles qu'elle offre en matière de gestion et de mobilisation des équipes.

Dans ce contexte, **votre rapporteur spécial s'est attaché à dégager des pistes dans la recherche de nouvelles sources d'économies ou d'optimisation de la gestion d'une ressource de plus en plus rare.** Il a souhaité préciser les marges de gestion déjà réalisées, ainsi que l'utilisation qui en a été faite. Il a, enfin, jugé impératif de faire un bilan provisoire du début de la gestion 2006, sous l'empire de la LOLF, avec un intérêt spécifique accordé à l'accompagnement de ce changement par les systèmes d'information mis en place.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Un constat encourageant : des dépenses maîtrisées, une LOLF à garder sur de bons rails

- Les dépenses de fonctionnement des préfectures se caractérisent par une **part prépondérante des dépenses de personnel**, qui représentent près de 70 % des crédits de paiement du programme « Administration territoriale » contre 22,7 % pour les dépenses de fonctionnement *stricto sensu*.

- La maîtrise des dépenses de personnel passe par la poursuite des efforts engagés en matière de **requalification des emplois** (emplois de catégories C transformés en postes de catégorie A ou B) et d'**externalisation de certaines fonctions**.

- La dynamique satisfaisante des dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel s'explique par le **souci de contenir les coûts de certains postes de dépenses** (affranchissement, téléphonie, fournitures, acquisition et location d'équipements informatiques).

- **La marge de gestion dégagée en 2005 (17 millions d'euros, soit 1,54 % des crédits notifiés en début d'exercice)** résulte de l'attitude prudentielle des gestionnaires, qui tentent d'optimiser leur contrainte budgétaire au mieux des intérêts des préfectures, et de l'existence d'une vacance de personnels frictionnelle.

- L'expérimentation de la globalisation des crédits, menée entre 2000 et 2005, a permis aux préfectures d'acclimater par avance les principes et les règles imposés par la LOLF. Après une phase de rodage délicate, **la mise en œuvre du contrôle de gestion a, désormais, abouti à la mise en place d'instruments efficaces de suivi de la dépense**.

- Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'instabilité des choix d'imputations comptables, une faible réactivité en matière de création de comptes de tiers et un certain alourdissement des procédures ont eu pour effet de **ralentir de manière significative le paiement des créanciers des préfectures** (délais supérieurs de 10 à 20 points à ceux enregistrés en 2005).

- **Même si la transition s'est globalement bien déroulée, la mise en œuvre parfaitement satisfaisante de la LOLF dans les préfectures est freinée par un outil informatique (systèmes d'information) parfois défaillant**, qui pénalise le suivi et la gestion des dépenses de fonctionnement.

**Cinq recommandations pour encore mieux gérer la dépense
et consolider la LOLF dans les préfetures**

Recommandations	Délais
Mettre en place une stratégie d'achats centrée autour de la rationalisation (achats groupés dans les domaines de l'achat de voyage, de la téléphonie ou de l'informatique, par exemple) et de la mutualisation interministérielle des moyens déconcentrés de l'Etat , afin de faire jouer à plein les effets d'échelle.	Immédiatement
Préserver et entretenir la qualité du dialogue noué entre les préfetures et le trésorier payeur général , au bénéfice d'une prise de décision éclairée par la notion de soutenabilité de la dépense .	Immédiatement
Elaborer un circuit court de décision, en vue de trancher les « questions de doctrine » posées par l'application de la LOLF et encore en suspens dans les préfetures , l'objectif étant de répondre plus rapidement aux questions des gestionnaires de terrain et d'accroître, donc, la réactivité de la gestion au quotidien.	Immédiatement
Dresser un bilan d'étape des conditions de mise en œuvre de la LOLF , en concertation avec les préfetures, les directions du ministère de l'intérieur et de l'aménagement territorial, et le ministère de l'économie et des finances. Ce point d'étape devra permettre d'identifier les succès, les échecs et les progrès envisageables à court et moyen terme.	Immédiatement
Engager l'expérimentation du progiciel de gestion intégré CHORUS , dont les retombées bénéfiques attendues représenteront, pour les préfetures, le moyen de dépasser les difficultés engendrées par des systèmes d'information encore en partie inadapés à la gestion en « mode LOLF » .	2007-2008

I. LES POSTES DE LA DÉPENSE : PRÈS DE 70 % DES CRÉDITS SONT CONSACRÉS AUX DÉPENSES DE PERSONNEL

A. LE CADRE RÉNOVÉ DE LA DÉPENSE : LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

1. La structure de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »

Dans le **nouveau format budgétaire** issu de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les dépenses des préfectures sont couvertes par les crédits du programme « Administration territoriale » au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Cette mission, qui représente 2, 213 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2006, comporte, outre le programme « Administration territoriale », deux autres programmes : « Vie politique, culturelle et associative » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » en loi de finances pour 2006

(en euros)

Programme	Responsable du programme	Autorisations d'engagement pour 2006	Crédits de paiement pour 2006	Plafond d'emplois autorisé pour 2006 exprimé en ETPT*
Administration territoriale	Secrétaire général du ministère de l'Intérieur	1.740.378.870	1.586.615.255	30.384
Vie politique, culturelle et associative	Secrétaire général du ministère de l'Intérieur	153.515.384	151.315.384	1.495
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	Secrétaire général du ministère de l'Intérieur	663.025.456	475.343.108	3.638
Total		2.556.919.710	2.213.273.747	35.517

*Equivalents temps plein travaillé

2. L'importance du programme « Administration territoriale » au sein de la mission : 72 % des crédits de paiements et 85 % des emplois

Le programme « Administration territoriale », qui regroupe l'ensemble des missions des préfectures, absorbe près de 72 % des crédits et plus de 85 % des emplois, en équivalents temps plein travaillé (ETPT), de la

mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Au total, il s'élève, en loi de finances pour 2006, à **1.586,6 millions d'euros de crédits de paiement**.

Les missions assignées aux préfetures revêtent un caractère essentiel, car elles placent les services préfectoraux au cœur de la vie quotidienne de nos concitoyens. A l'origine de leurs dépenses, elles sont de deux natures. Elles correspondent, d'une part, aux missions exercées pour le compte du ministre de l'intérieur et, d'autre part, à celles conduites pour celui d'un autre ministre.

Elles recouvrent, notamment, la délivrance des titres (cartes d'identité, passeports, cartes grises), mais aussi le contrôle de légalité des actes des collectivités locales, la coordination interministérielle des services déconcentrés de l'État ou la gestion des fonds européens. De manière exhaustive, elles renvoient aux actions, menées par l'administration déconcentrée, en matière d'emploi, de développement économique, d'aménagement du territoire, de la lutte contre l'exclusion et d'égalité des chances, de sécurité, de santé publique, d'environnement et de développement durable, de politique de la ville et de rénovation urbaine, de relations avec les collectivités locales, d'accueil des étrangers, d'urbanisme et d'élections.

Au sein du programme « Administration territoriale », **les dépenses de fonctionnement des préfetures relèvent de cinq actions**, entre lesquelles la loi de finances pour 2006 fixe la répartition suivante des crédits.

**Les crédits des actions du programme « Administration territoriale »
en loi de finances pour 2006**

(en millions d'euros)

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

3. La part prépondérante des dépenses de personnel : près de 70 % des crédits de paiement

Compte tenu de la nature des missions des préfectures, les dépenses de personnel occupent, dans ces crédits, une place prépondérante et représentent **près de 70 % des crédits de paiement**.

Les dépenses de fonctionnement *stricto sensu* s'élèvent, pour leur part, à 22,7 %.

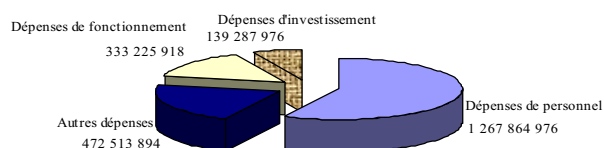
Ces ratios peuvent utilement être comparés à ceux retraçant la part des dépenses d'investissement et des dépenses d'intervention et qui s'élèvent, respectivement, à 3,8 % et 3,5 %.

Les crédits du programme « Administration territoriale » par titre en loi de finances pour 2006

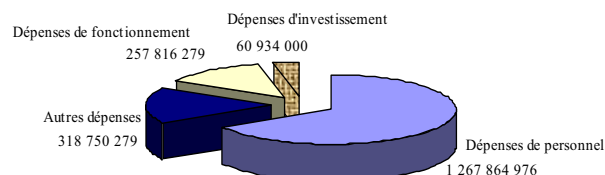
(en euros)

Titre	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2006	Fonds de concours attendus pour 2006	Ouverts en LFI pour 2006	Fonds de concours attendus pour 2006
Titre 2. Dépenses de personnel	1.267.864.976		1.267.864.976	
Autres dépenses	472.513.894	20.046.451	318.750.279	20.046.451
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	333.225.918		257.816.279	
Titre 5. Dépenses d'investissement	139.287.976		60.934.000	
Total	1.740.378.870	20.046.451	1.586.615.255	20.046.451

Autorisations d'engagements pour 2006 (en euros)



Crédits de paiements pour 2006 (en euros)



B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL GRÂCE À LA REQUALIFICATION DES EMPLOIS ET À UNE RÉFLEXION STRATÉGIQUE MENÉE SUR L'EXTERNALISATION DE CERTAINES FONCTIONS

1. Les principales caractéristiques de cette dépense

Les dépenses de personnel des préfectures se décomposent entre la masse salariale et les pensions de retraite des fonctionnaires.

La masse salariale est fonction d'un certain nombre de paramètres, certains dépendant de la gestion conduite en matière de politique des ressources humaines par la préfecture. Toutefois, beaucoup relèvent de facteurs et de décisions externes aux préfectures et sur lesquels elles n'ont pas prise.

La masse salariale évolue, en effet, sous l'effet conjugué du nombre d'agents, mais aussi de leurs conditions de rémunération. Or, ces conditions de rémunération sont déterminées par la valeur du point « fonction publique » et le régime indemnitaire prévu en application des statuts des personnels. Le « glissement vieillesse technicité » (GVT) permet, en outre, de rendre compte de la progression inéluctable des salaires liée à l'augmentation de l'ancienneté et de la qualification des agents.

Les dépenses de pension correspondent aux retraites des fonctionnaires. Jusqu'à la mise en œuvre de la LOLF, ces dépenses n'étaient pas payées par les préfectures au niveau local, mais directement par les services du ministère de l'économie et des finances, sur un chapitre dédié aux pensions civiles.

Avec l'expérimentation de globalisation des crédits des préfectures (2000) et, désormais, sous l'empire de la LOLF, **les dépenses de personnel des préfectures font l'objet d'un régime dérogatoire au regard des autres dépenses**. Ainsi, il est possible de redéployer des dépenses de personnel vers d'autres types de dépenses, au sein d'un même programme, mais pas de redéployer des dépenses d'investissement ou de fonctionnement *stricto sensu* vers des dépenses de personnel.

Cette « fongibilité asymétrique » des crédits peut être porteuse d'une modération des crédits de personnel, les gestionnaires des budgets opérationnels de programme (BOP) des préfectures se trouvant en situation d'arbitrer entre de nouveaux recrutements et des dépenses d'équipement favorisant une amélioration des conditions de travail. Elle représente l'introduction d'un élément de souplesse utile au regard de la rigidité relative du niveau des dépenses de personnel des préfectures.

2. Des choix stratégiques opérés dès 2004 - 2005

En matière de dépenses de personnel, les gestionnaires en préfecture ont essentiellement conduit des stratégies fondées sur les **trois objectifs** suivants, au cours des exercices 2004 et 2005.

En premier lieu, ils ont fait le choix de la « **saturation** » des **plafonds d'emplois et de masse indiciaire budgétaire**. La moitié des préfectures (46 en 2005, 51 en 2004) ont, ainsi, visé cet objectif, afin d'optimiser autant que faire se peut les moyens alloués. Pour autant, cet objectif fixé n'a pas empêché l'existence d'une vacance frictionnelle en emplois au cours des deux derniers exercices.

En deuxième lieu, les gestionnaires ont cherché à **accompagner un mouvement de requalification des emplois**. En 2004, 35 préfectures ont mené une politique de requalification des emplois, notamment des postes d'agents de catégorie C transformés en postes pour des agents de catégorie A ou B. En 2005, 48 préfectures ont choisi cette voie, pour un total de 96 postes d'agents de catégorie C requalifiés en postes pour des agents de catégorie A ou B.

En dernier lieu, les préfectures ont engagé **une réflexion stratégique sur leur cœur de métier et l'externalisation éventuelle de certaines fonctions**. Ce mouvement d'externalisation, engagé timidement il y a quelques années, s'est poursuivi en 2004 et 2005 au point de concerner, à cette date, 27 préfectures. Cette externalisation porte, notamment, sur les fonctions de nettoyage, de reprographie ou d'entretien de matériel. Elle ne peut pas être totalement disjointe, par ailleurs, de la politique de requalification des emplois menée au sein des préfectures.

3. La tendance à la contraction des dépenses de personnel prévue en loi de finances pour 2006

En loi de finances pour 2006, les dépenses de personnel du programme « Administration territoriale » ont enregistré une baisse au regard des crédits votés en loi finances pour 2005. Elles sont, ainsi, **passées de 1.326, 2 millions d'euros en loi de finances pour 2005 à 1.267, 8 millions d'euros en loi de finances pour 2006**. Votre rapporteur spécial sera attentif à la confirmation de cette tendance en exécution, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, et note que le projet de loi de finances pour 2007, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 septembre 2006, prévoit une enveloppe de 1.304, 5 millions d'euros pour ces dépenses.

Sur cette enveloppe, 830,5 millions d'euros devraient être consacrés aux rémunérations d'activité, contre 804,7 millions en 2005. Cet accroissement de 25,8 millions, soit + 3,2%, est principalement lié aux mesures générales,

7,8 millions résultant de la valorisation du « point fonction publique » et 2,2 % résultant du GVT notamment, et catégorielles (8,5 millions d'euros).

La synthèse des travaux de comptage et de ventilation menés par les services gestionnaires de ressources humaines conduit à constater **une baisse des effectifs, en 2006, de 289 ETPT par rapport au plafond de 2005**. Le plafond d'emplois prévu s'élève, en conséquence, à 30.384 ETPT pour 2006.

Les effectifs du programme « Administration territoriale »

Effectifs	2004	2005	2006
	Plafonds d'emplois ETPR *	Plafonds d'emplois ETPR *	PLF ETPT **
Préfectures globalisées	29.270	30.293	30.384
Préfectures non globalisées et SDAT	1.348	380	-
Total	30.618	30.673	30.384

* Les plafonds d'emplois indiqués, en Equivalents temps plein rémunérés (ETPR), sont ceux notifiés aux préfetures au 1^{er} janvier de l'année de gestion.

** Les plafonds d'emplois indiqués, en Equivalents temps plein travaillés (ETPT), tiennent compte de l'inscription de 354 vacataires non comptabilisés dans les effectifs en 2004 et 2005.

Sous ce plafond d'emplois, la ventilation par catégories d'emplois s'établit de la manière suivante.

Plafond d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat

Catégorie	ETPT
Hauts fonctionnaires	560
Personnels administratifs	24.709
Personnels techniques	5.115

De même, la ventilation par action des ETPT est réalisée de la manière suivante.

Répartition des emplois par action en 2006

Action	ETPT
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	4.784
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	12.665
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	4.073
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	8.823
Animation du réseau des préfetures	39 ¹
Total des emplois du programme	30.384

¹ L'action relative à l'animation du réseau ne concerne que les personnels affectés à la sous-direction de l'administration territoriale, en charge de l'animation du réseau des préfetures au regard de la performance et de l'exécution budgétaire.

Cette répartition s'appuie sur les résultats de l'outil de comptabilité analytique des préfetures globalisées, ANAPREF. Cet instrument comptable permet de décomposer les effectifs par action, à partir des missions et des fonctions logistiques qui existent dans les préfetures.

Les missions des préfetures

- . Communication et représentation de l'Etat ;
- . Sécurité ;
- . Accueil du public et délivrance des titres ;
- . Réglementation générale ;
- . Elections ;
- . Relations avec les collectivités locales ;
- . Développement économique, politiques interministérielles et gestion des crédits ;
- . Animation des politiques régionales.

Les fonctions logistiques des préfetures

- . Immobilier administratif et services techniques ;
- . Garage et parc automobile ;
- . Gestion administrative ;
- . Management stratégique ;
- . Informatique ;
- . Résidences du corps préfectoral ;
- . Imprimerie et reprographie ;
- . Standard.

C. LA DYNAMIQUE SATISFAISANTE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT HORS DÉPENSES DE PERSONNEL

1. L'évolution contenue des dépenses de fonctionnement

L'analyse des dépenses de fonctionnement par nature, au sens de la nouvelle nomenclature budgétaire et comptable¹, fait ressortir une évolution satisfaisante des dépenses de fonctionnement des préfectures, hors dépenses de personnel.

Dépenses de fonctionnement des préfectures par nature

(en euros)

Comptes	Années		
	2003	2004	2005
10 - Mobilier, matériel et fournitures	33 934 035,00	32 868 158,18	32 231 162,85
20 - Achats de services et autres dépenses	67 665 446,55	69 513 895,55	67 675 147,47
30 - Locaux	75 872 340,27	83 276 606,62	87 755 046,82
40 - Véhicules	12 419 680,50	12 423 269,49	12 015 673,32
50 - Déplacements temporaires	3 698 984,50	3 719 053,16	4 068 902,06
60 - Autres déplacements	654 776,87	615 694,01	1 224 958,26
90 - Informatique, télématique et reprographie	36 178 616,63	35 236 701,81	35 457 791,96
Total	231 853 221,61	236 158 384,25	238 862 959,55

Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Crédits mandatés dans Concorde²

Les dépenses de fonctionnement, hors dépenses de personnel, des préfectures ont enregistré une augmentation modérée entre 2003 et 2005. S'élevant à 231.853.221,61 euros en 2003, elles ont crû de 1,86 % en 2004 et de 1,15 % entre 2004 et 2005. En 2005, elles représentaient, ainsi, une charge de **238.862.959,55 euros, soit une progression de 3,02 % entre 2003 et 2005.**

Cette évolution résulte de la combinaison d'une relative stabilité de certains postes (« achats de services et autres dépenses », « véhicules » et « frais d'informatique, de télématique et de reprographie »), de la baisse des charges liées au mobilier, au matériel et aux fournitures, et de la hausse des charges liées aux locaux et, de manière encore plus significative, aux déplacements.

Le poste « **achats de services et autres dépenses** » a connu, entre 2003 et 2005, une grande stabilité, passant de 67.665.446,55 euros en 2003 à 67.675.147,47 euros en 2005. Il correspond, notamment, à l'affranchissement du courrier (15.014.298,07 euros en 2005) et aux dépenses relatives aux

¹ La nouvelle nomenclature budgétaire et comptable distingue, sous l'empire de la LOLF, les dépenses de personnel (Titre 2), les dépenses de fonctionnement (Titre 3) et les dépenses d'investissement (Titre 5).

² Cf. infra, partie I-C-2.

imprimés et titres réglementaires (passeports, permis de conduire, cartes nationales d'identité, cartes grises, titres de séjour, autres imprimés réglementaires, acheminement des titres) qui s'élèvent, pour 2005, à 14.347.484,74 euros.

Le poste « **véhicules** » a enregistré un léger recul entre 2003 et 2005, passant de 12.419.680,50 euros à 12.015.673,32 euros. Il retrace, notamment, pour 2005, les dépenses engendrées par l'acquisition de véhicules de tourisme (4.180.620,56 euros), l'entretien des véhicules (1.275.249,41 euros), les achats de carburants (3.065.314,03 euros) et les frais d'assurance (1.484.562,88 euros).

De même, **les dépenses d'informatique, de télématique et de reprographie** ont connu une légère décreue entre 2003 et 2005, passant de 36.178.616,63 euros à 35.457.791,96 euros. Parmi elles, certains postes se détachent de par leur poids significatif en 2005 : l'achat de micro-ordinateurs et d'imprimantes (9.126.154,59 euros), l'achat de fournitures informatiques (3.932.324,74 euros) et la location de matériels de reprographie (3.706.541,23 euros).

Entre 2003 et 2005, **les dépenses liées au mobilier, au matériel et aux fournitures** ont, pour leur part, reculé de 5 %, passant de 33.934.035 euros à 32.231.162,85 euros. Elles renvoient, notamment, pour 2005, aux achats de matériel de bureau pour les services administratifs (4.780.769,88 euros), aux achats de fournitures de bureau (4.678.088,63 euros) et à des frais d'abonnement et de documentation pour les services de documentation des préfectures (2.539.712,33 euros).

Les frais attachés aux locaux des préfectures : une progression de la dépense à interpréter de façon positive

Les frais attachés aux locaux des préfectures ont progressé de 15,7 % entre 2003 et 2005, passant de 75.872.340,27 euros à 87.755.046,82 euros. Cette hausse s'explique, en particulier, par l'évolution des dépenses liées aux travaux d'aménagement immobilier, qui ont augmenté de 7.027.554 euros entre 2003 et 2005, soit une hausse de 36,2 %, en passant de 19.429.622 euros à 26.457.176 euros.

Cette progression des dépenses liées aux travaux d'aménagement immobilier doit être interprétée de façon positive. Elle témoigne de **l'effort des préfectures pour ne pas laisser se dégrader le patrimoine immobilier**, au-delà des opérations inscrites au programme national d'équipement (PNE). Elle est liée en grande partie au redéploiement des marges de manœuvre permises par la globalisation (cf. infra, partie I-D-2). Ainsi, la part des crédits affectée aux travaux d'entretien et d'aménagement immobilier (TATE) représente 35,4 % de la marge de gestion en 2005 et 34,1 % en 2004, soit respectivement 6,07 millions d'euros et 5,54 millions d'euros.

En outre, la préconisation du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire est de porter l'effort des préfectures en matière de TATE à 17 % du budget de fonctionnement. Cet objectif est progressivement atteint, dès lors les TATE correspondent, pour 2005, à environ 15 % du budget de fonctionnement des préfectures pour un montant global de 35,76 millions d'euros.

Les dépenses engendrées par **les déplacements temporaires de fonctionnaires** ont, par ailleurs, enregistré une croissance de 10 % entre 2003 et 2005, passant de 3.698.984,50 euros à 4.068.902,06 euros.

Les dépenses afférentes aux **autres déplacements** ont crû de manière encore plus significative entre 2003 et 2005. Elles sont, en effet, passées de 654.776,87 euros à 1.224.958,6 euros, soit un taux de croissance de 87,1 %. La très forte augmentation des frais de transport liée aux congés bonifiés, qui s'élèvent à 117.662,94 euros en 2005, alors qu'ils ne représentaient que 16.076,69 euros en 2003, et 16.206,68 euros en 2004, explique une part de cette croissance. Un autre facteur explicatif de cette évolution réside dans les frais de déplacement liés aux changements de résidence (indemnités de déménagement DOM-TOM), dont la tendance à la hausse est marquée depuis 2003 : 18.074,16 euros en 2003, 80.713,61 euros en 2004 et 419.870,26 euros en 2005. A un degré moindre, les frais de déplacements suscités par les changements de résidence contribuent, eux aussi, à cette dynamique, en passant de 73.613,88 euros en 2003 à 148.819,69 euros en 2005.

Un changement de périmètre à l'origine de l'augmentation des dépenses de déplacement

L'augmentation des dépenses liées aux déplacements temporaires, ainsi qu'aux autres déplacements, est la conséquence d'un changement de périmètre entre 2003 et 2005 avec l'intégration de quatre nouvelles préfectures ultra-marines dans le dispositif de la globalisation : la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon (la Martinique étant globalisée depuis 2003). Les déplacements temporaires (indemnités et transports) à l'intérieur du département d'Outre-mer, en métropole et à l'étranger, ainsi que les frais de changement de résidence étaient imputés jusqu'alors, pour ces préfectures, sur les crédits du ministère de l'Outre-mer.

Il convient de noter que, pour les frais de changement de résidence des personnels en provenance et en partance pour ces départements d'Outre-mer, les crédits sont gérés dans le cadre de la ligne mutualisée gérée au niveau national conformément aux termes de l'instruction conjointe intérieur/finances du 25 septembre 2003 portant généralisation de la globalisation (cf. infra, partie II-A-1). Les préfectures assurent l'avance de ces dépenses et sont remboursées sur justificatifs à partir de la ligne mutualisée dans un souci de rationalisation et de contrôle de cette dépense qui peut être assez variable d'une année sur l'autre (en fonction du nombre de mutations, de la situation de famille des agents, du nombre de congés bonifiés ...).

En ce qui concerne les indemnités de transport liées aux congés bonifiés, l'augmentation constatée est, aussi, à mettre en lien avec l'entrée dans la globalisation des quatre préfectures précitées. Le trajet d'un fonctionnaire du DOM vers la métropole (aller-retour) relève désormais de la dotation globalisée de chaque préfecture ultra-marine, le trajet de la métropole vers le DOM (aller-retour) continuant à être assuré par les crédits gérés par l'administration centrale du ministère de l'intérieur sur un chapitre non globalisé.

Votre rapporteur spécial joint, en annexe, le détail des crédits mandatés en 2003, 2004 et 2005, présentés par classe de comptes et par compte.

2. La mesure de la réduction des coûts est désormais possible

L'analyse de la structure de coût des préfectures est rendue possible grâce à l'infocentre territorial, INFO-PREF. Ce système de gestion de bases de données permet un pilotage au niveau local des principales missions et fonctions.

Le module CONCORDE, au sein d'INFO-PREF, s'attache au suivi, dans le cadre du contrôle de gestion mis en œuvre par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, des budgets de fonctionnement des préfectures, par nature des charges. Il intègre un calcul de ratios de gestion sur lesquels votre rapporteur spécial s'est appuyé pour l'étude de l'évolution des coûts des préfectures.

Cette étude porte sur les trois derniers exercices clos (2003, 2004 et 2005) pour permettre non seulement une photographie instantanée de ces coûts, mais aussi une remise en perspective sur le moyen terme.

Ses résultats sont présentés dans le tableau suivant.

Analyse des coûts de fonctionnement des préfectures

(en euros)

Ratios Concorde		Année			Evolution		Evolution	
		2003	2004	2005	% 2005/2003		% 2005/2004	
1	Coût du parc au kilomètre	0,22	0,24	0,24	9,09	→	0,00	→
2	Coût de l'entretien par véhicule	1 041,38	1 056,02	1 118,82	7,44	→	5,95	→
3	Proportion de l'externalisation de la maintenance	0,64	0,65	0,65	1,56	→	0,00	→
4	Coût de l'affranchissement / nombre d'habitants du département	0,27	0,28	0,26	-3,70	→	-7,14	→
5	Coût de l'affranchissement / nombre de communes et d'EPCI du département	301,97	306,75	295,64	-2,10	→	-3,62	→
6	Coût téléphone par agent	427,77	380,08	359,22	-16,02	→	-5,49	→
7	Proportion des dépenses des mobiles sur le total	0,12	0,14	0,16	33,33	→	14,29	→
8	Consommation des mobiles / nombre de postes mobiles en service	569,11	550,17	515,60	-9,4	→	-6,28	→
9	Dépense de fournitures de bureau par agent	166,40	154,40	146,15	-12,17	→	-5,34	→
10	Coût de la documentation, hors presse, par agent	0,32	0,36	0,35	9,38	→	-2,78	→
11	Coût des titres réglementaires par agent	87,90	90,45	89,75	2,10	→	-0,77	→
12	Montant par agent des subventions aux restaurants administratifs	43,61	32,52	35,63	-18,3	→	9,56	→
13	Montant par agent des subventions aux associations de personnels + arbre de Noël	67,18	63,85	67,59	0,61	→	5,86	→
14	Coût des formations / Nombre de journées stagiaires	48,15	43,79	43,81	-9,01	→	0,05	→
15	Coût d'acquisition et de location des équipements informatiques par agent	419,19	389,41	381,64	-8,96	→	-2,00	→
16	Coût de l'entretien des équipements informatiques par poste de travail	84,39	89,04	95,01	12,58	→	8,70	→
17	Coût des fournitures par poste de travail	123,91	118,15	113,79	-8,17	→	-3,69	→
18	Coût par 1.000 copies	32,24	33,61	33,37	3,50	→	-0,71	→
19	Coût par invité des membres du corps préfectoral	10,13	9,82	10,44	3,06	→	6,31	→
20	Coût des contrats d'assurance par véhicule	846,23	874,81	857,63	1,35	→	-1,96	→
21	Coût du nettoyage au m2	11,49	11,15	11,26	-2,00	→	0,99	→
22	Coût des travaux au m2	12,51	14,99	15,87	26,86	→	5,87	→
23	Coût des travaux au m2 dans les résidences	9,96	10,57	12,73	27,81	→	20,44	→
24	Coût de l'entretien au m2	7,27	8,19	8,25	13,48	→	0,73	→
25	Coût de l'entretien au m2 dans les résidences	4,53	4,98	5,03	11,04	→	1,00	→
26	Coût des TATE* au m2	19,77	23,18	24,12	22,00	→	4,06	→
27	Coût des TATE au m2 dans les résidences	14,48	15,55	17,76	22,65	→	14,21	→
28	Coût de l'énergie au m2	10,37	10,07	10,02	-3,38	→	-0,50	→
29	Coût de l'énergie par agent	523,90	531,52	546,25	4,27	→	2,77	→

*TATE : travaux d'aménagement et travaux d'entretien

Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

L'analyse de la structure des coûts des préfectures met en évidence des efforts particuliers en vue de la maîtrise de certains postes de dépenses : affranchissement, téléphonie, fournitures, acquisition et location d'équipements informatiques. Elle fait, en revanche, également ressortir une évolution à la hausse des coûts liés aux travaux et à l'entretien des locaux et des résidences accueillant des personnels.

Alors que le poste « **affranchissement** » représente une dépense importante dans le budget de fonctionnement des préfectures (cf. supra, partie I-C-1), son coût, rapporté, d'une part, au nombre d'habitants et, d'autre part, au nombre de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), a baissé, respectivement, de 3,7 % et de 2,1 % entre 2003 et 2005.

En matière de **téléphonie**, une évolution à la baisse des coûts, encore plus marquée que dans le cas de l'affranchissement, doit être soulignée. Dans un secteur où les dérapages peuvent être faciles, les préfectures ont su faire preuve de rigueur dans leur gestion en parvenant à réduire les coûts de la facture téléphonique par agent de 16,02 % entre 2003 et 2005. Cette facture, qui s'élevait à 427,77 euros en 2003 a ainsi été ramenée, en 2005, à 359,22 euros. De même, la consommation des mobiles a baissé de 9,4 % au cours de la même période, passant de 569,11 euros à 515,60 euros par mobile.

Le coût des **fournitures de bureau** a également fait l'objet d'une évolution tout à fait comparable. Ainsi, le ratio mesurant les dépenses de fournitures de bureau par agent a-t-il été revu à la baisse, tout comme celui retraçant le coût des fournitures par poste de travail. Ces deux ratios ont enregistré, respectivement, une baisse de près de 12,17 % et de 8,17 % entre 2003 et 2005.

La structure de coût des **dépenses relatives aux travaux et à l'entretien des locaux et des résidences** accueillant les personnels des préfectures présente, en revanche, une évolution à la hausse.

Ainsi, le coût des travaux au m² a connu une forte augmentation, entre 2003 et 2005, de 26,86 %, pour s'établir finalement à 15,87 euros par m². Le ratio mesurant le coût des travaux au m² dans les résidences a enregistré une tendance analogue, avec une hausse sur deux ans de 27,81 % qui l'a fait passer de 9,96 euros par m² à 12,73 euros. Le coût d'entretien au m² a, pour sa part, augmenté de 13,48 % et, s'agissant plus particulièrement du cas des résidences, de 11,04 %.

Au total, le coût des travaux d'aménagement et des travaux d'entretien au m² a, ainsi, connu une hausse de 22 % et, dans le cas plus particulier des résidences accueillant les personnels, de 22,65 %.

Une nouvelle fois, **cette progression de la dépense atteste de l'effort conduit par les préfectures de ne pas laisser se dégrader leur patrimoine immobilier**. Il convient, par ailleurs, de souligner que l'effort fait

par les préfetures en la matière porte à la fois sur les résidences et sur les bâtiments administratifs, dans des proportions équivalentes.

D. LES MARGES DE GESTION DÉGAGÉES AU PROFIT DE NOUVELLES PRIORITÉS

1. Le montant et l'origine de la marge dégagée

Dans un contexte budgétaire serré, les préfetures parviennent, toutefois, à dégager des marges de manœuvre dans la gestion de leurs dépenses de fonctionnement.

En 2005, toutes les préfetures ont pu dégager une telle marge, tandis qu'en 2004 seules deux d'entre elles n'y étaient pas parvenu.

Globalement, cette marge s'élève, pour 2005, à **17 millions d'euros** et correspond à **1,54 % des crédits notifiés** et 1,93 % de la dotation en crédits de personnels.

En pratique, cette marge est plutôt constatée à partir du troisième trimestre de l'exercice. Selon le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, 38 % des préfetures constatent l'existence de cette marge vers la fin du troisième trimestre et 37 % en fin de gestion. Seules 3 % des préfetures ont pu identifier une marge de gestion sur leurs crédits de personnels dès le premier trimestre 2005.

Ce constat ne fait que traduire **la source principale de ces marges de manœuvre : une vacance frictionnelle de personnels**. Cette vacance, en grande partie subie par les préfetures, résulte essentiellement d'un volume de sorties nettes non anticipées de 285 ETPT (détachements, disponibilités...) en 2005. En termes de gestion des ressources humaines, ces sorties sont autant de recrutements différés et, donc, d'économies réalisées sur le chapitre budgétaires des rémunérations. A un degré moindre, les économies réalisées sur ce chapitre sont également le produit de l'externalisation des fonctions de nettoyage assumées par des personnels dits « Berkani »¹ et qui n'ont pas vocation à être pérennisées au fur et à mesure des départs en retraite de ces agents. Cette dernière économie est estimée, par les services du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, à 26 ETPT.

Plus généralement, **cette marge est, également, le fruit de l'attitude prudentielle des gestionnaires** qui intègrent les différentes contraintes

¹ Aux termes de l'arrêt rendu par le tribunal des conflits, le 25 mars 1990, (T.C., 25 mars 1990, Préfet du Rhône, M. Berkani c/ CROUS de Lyon) les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public. L'article 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a, par la suite, confirmé le statut d'agent contractuels de droit public du personnel civil visé par la jurisprudence « Berkani ».

budgétaires et tentent de les gérer au mieux des intérêts des préfectures. D'ailleurs, l'utilisation des ressources ainsi dégagées témoigne, elle aussi, de cette règle de gestion implicite qui caractérise les orientations budgétaires des préfectures.

2. Une marge qui permet un « retour direct sur investissement »

Les préfectures ont prioritairement utilisé la marge de gestion dégagée en 2005 à des fins de travaux d'aménagement ou d'entretien destinés à améliorer les locaux de travail du personnel des préfectures, d'investissements en informatique et de primes de fin d'année. Elles ont, pour ce faire, procédé par redéploiement de crédit et tiré profit de la fongibilité asymétrique.

Les travaux d'aménagement et d'entretien et les investissements en informatique ont absorbé 71,7 % de la marge dégagée, soit 12,2 millions d'euros.

Les mesures de personnel ont consommé 25,3 % de cette marge, soit 4,3 millions d'euros. Elles ont consisté, à hauteur de 3,4 millions d'euros, en des abondements du régime indemnitaire des personnels dans le cadre de la reconnaissance de la performance individuelle ou collective. Le recrutement de vacataires supplémentaires a, pour sa part, bénéficié d'un surplus de 900.000 euros.

Le reste de la marge dégagée, soit 500.000 euros, a été consacré à des mesures diverses, parmi lesquelles, notamment, le renouvellement du parc automobile, des prestations de formation, la compensation du gel budgétaire, l'achat d'imprimés, la modernisation des équipements de vidéo-surveillance, la gestion électronique de documents, des dépenses d'action sociale...

D'une manière générale, **l'utilisation de cette marge a été voulue comme un facteur de motivation des personnels en leur octroyant un « retour direct sur investissement », soit en termes de conditions de travail, soit en termes financiers.** Elle a permis de trouver une voie de renouvellement du dialogue social au sein de la communauté de travail, de manière informelle mais aussi dans le cadre des comités techniques paritaires (CTP) de chaque préfecture. En effet, l'utilisation de la marge a fait l'objet d'un passage obligatoire en CTP.

II. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES GRÂCE À UNE GESTION RIGOUREUSE ET RÉACTIVE

A. LE RÔLE PRÉCURSEUR DES PRÉFECTURES : L'EXPÉRIMENTATION RÉUSSIE DE LA GLOBALISATION (2000-2005)

1. Une nouvelle approche de la dépense intégrant la LOLF

Dès 2000, une remise à plat de la gestion des dépenses des préfetures, et en particulier de leurs dépenses de fonctionnement, a été engagée via une expérimentation de globalisation des crédits. Cette expérimentation s'est inscrite dans une démarche de contractualisation « objectifs-moyens-résultats », en contrepartie d'une plus grande souplesse dans l'emploi des crédits et de la gestion des effectifs.

Cette globalisation des moyens a permis aux préfetures d'anticiper et d'acclimater par avance les principes et les règles imposés par la LOLF en matière de dépense de fonctionnement. Chaque préfeture disposait, en effet, d'une dotation unique englobant les moyens nécessaires à son activité, cette dotation étant garantie et fongible et son emploi étant encadré par des règles de plafonds.

Plus précisément, **les principes de l'expérimentation** reposaient sur la fongibilité des crédits au sein d'un budget global et sur la possibilité offerte aux préfets de modifier la pyramide des emplois par rapport à leur dotation initiale, dans le cadre de différents plafonds (en crédits, en emplois et en masse indiciaire) qui encadraient la liberté d'action des préfetures.

Ces dernières disposaient, ainsi, de moyens accrus pour adapter leurs moyens à leurs missions et aux priorités dégagées dans le projet territorial de l'Etat arrêté par chaque préfet. Pour autant, elles continuaient de s'inscrire dans une gestion des personnels conforme aux statuts en vigueur.

Concrètement, chaque dotation globale regroupait deux sous-ensembles de crédits. Les crédits de personnel et de charges sociales formaient le premier sous-ensemble. Les crédits de fonctionnement représentaient le second sous-ensemble.

En contrepartie, les dotations globales ne faisaient l'objet d'aucun abondement complémentaire en dehors de certains cas bien précis : augmentation de la valeur du « point fonction publique », autres mesures générales ou catégorielles de revalorisation des rémunérations, variation des taux de cotisations sociales à la charge des employeurs. Elles évoluaient selon une norme fixée à 0,3 % d'une année sur l'autre.

Les dotations étant garanties dans le cadre d'un contrat pluriannuel, elles ne pouvaient donc pas être remises en cause et faire l'objet, en cours d'exercice, d'annulations. Les crédits qui n'étaient pas été consommés en fin d'année étaient automatiquement reportés sur l'exercice suivant. Les crédits

étaient, par ailleurs, délégués à hauteur de 95 % en début d'exercice, le reste étant délégué au plus tard le 15 septembre.

La gestion des préfetures « sous la globalisation »

La composition de la dotation globale a été fixée par une instruction conjointe intérieur/finances du 25 septembre 2003 relative à la généralisation de la globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement des préfetures pour les années 2004 et 2005.

La dotation globale se compose de deux sous-ensembles :

- ▶ les crédits relatifs à la prise en charge des personnels entrant dans le périmètre de la globalisation (rémunérations d'activité et charges sociales);
- ▶ les crédits de fonctionnement qui intègrent les crédits de fonctionnement courant et les crédits de maintenance immobilière, qui figuraient auparavant dans le programme régional d'équipement (PRE).

Toutefois, la dotation globale ne prend pas en compte les crédits relatifs :

- aux rémunérations de certains agents qui restent hors du périmètre de la globalisation et des agents d'autres administrations ou collectivités mis à disposition des préfetures ;
- aux pensions civiles ;
- aux prestations sociales;
- aux dépenses d'informatique et de transmissions relatives aux applications nationales, dont l'emploi relève de la direction des systèmes d'information et de communication ;
- aux dépenses liées à l'organisation des élections ;
- aux frais de contentieux et de réparations civiles, qui couvrent la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat, la défense et l'assistance des fonctionnaires, et le paiement des rentes d'accident de travail ;
- aux dépenses d'investissement immobilier, qui relèvent d'une programmation centrale au travers du programme national d'équipement (PNE) gérée par la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières.

Le montant de la dotation a été notifié à chaque préfeture pour les deux années du « contrat » de globalisation (2004 et 2005). En outre, l'instruction conjointe du 25 septembre 2003, a fixé une norme de progression de la dotation globale d'une année sur l'autre (+0,3 %). Ce taux de progression a été appliqué dès 2004.

95 % de la dotation sont délégués en début d'année, les 5 % restant le sont au plus tard le 15 septembre.

L'instruction conjointe intérieur/finances du 25 septembre 2003 autorise une fongibilité asymétrique des crédits au niveau du chapitre 37-30 (dotation globalisée des préfetures) : les crédits inscrits sur l'article 10 (crédits de rémunération) en loi de finances initiale (LFI) ne peuvent être abondés en cours d'année. Par contre, les crédits inscrits sur l'article 20 peuvent l'être en gestion.

Par ailleurs, les crédits de chaque préfecture sont totalement fongibles : chacune d'entre elles peut procéder à des transferts de crédits de rémunération vers les crédits de fonctionnement, mais également des transferts de crédits de fonctionnement vers les crédits de rémunération. La préfecture a donc la possibilité d'ajuster sans délai l'allocation des moyens aux priorités définies localement.

L'administration centrale est chargée d'assurer un pilotage permettant de concilier la fongibilité symétrique au niveau de chaque préfecture, avec une fongibilité asymétrique au niveau du chapitre 37-30 : les préfectures doivent l'informer des mouvements de crédits entre les deux articles. Pour exécuter les transferts de crédits de fonctionnement vers les crédits de rémunération, les préfectures doivent attendre un délai de 15 jours après l'information de l'administration centrale, le silence de celle-ci valant autorisation.

Le caractère asymétrique de la fongibilité est, par ailleurs, garanti par l'existence de plafonds encadrant l'utilisation des crédits.

La notification à chaque préfecture de sa dotation globale est accompagnée d'une notification d'un double plafond :

- un plafond d'emplois (en équivalent temps rémunéré) ;
- un plafond de masse indiciaire.

Les contrôleurs financiers déconcentrés veillent à ce que ces plafonds ne soient jamais dépassés. Pour formuler une demande de recrutement d'un agent (par mutation, détachement ou concours), la préfecture doit vérifier que la disponibilité en emplois et en masse indiciaire est suffisante compte tenu de ses plafonds.

2. La mise en place d'un contrôle de gestion efficace

La mise en place d'outils de contrôle de gestion au sein des préfectures globalisées a constitué la contrepartie logique de la souplesse de gestion dont elles bénéficiaient dans le cadre de l'expérimentation. De ce fait, **les préfectures ont pris un temps d'avance, au regard des autres services déconcentrés de l'Etat, dans la diffusion d'une véritable culture de gestion des dépenses de fonctionnement.**

Deux dispositifs complémentaires ont, ainsi, été mis en place dans les préfectures globalisées et continuent, aujourd'hui, à être utilisés par les gestionnaires. D'une part, **un système de comptabilité analytique, baptisé ANAPREF**, permet l'analyse stratégique des coûts. D'autre part, **un dispositif plus qualitatif de contrôle de gestion, dénommé INDIGO** (« Indicateurs de Gestion Optimisée »), vise à rendre possible la mesure de la performance globale de la préfecture sur ses champs d'activité.

Ces deux dispositifs reposent sur la division des activités d'une préfecture en sept missions tournées vers l'extérieur (communication et représentation de l'Etat, sécurité, accueil du public et délivrance des titres, réglementation générale et élections, relations avec les collectivités locales,

animations des politiques interministérielles, action régionale), et six fonctions logistiques (immobilier des services et services techniques, garage et parc automobile, administration générale, informatique, formation, résidences du corps préfectoral), qui doivent rendre compte des prestations remplies en interne par les services de la préfecture pour lui permettre de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

Ils permettent tous les deux d'opérer au niveau local un pilotage des principales missions des préfectures, d'instaurer un dialogue de gestion entre les préfectures et l'administration centrale, et de fournir aux préfectures un outil de comparaison avec les autres préfectures. Les comparaisons entre préfectures tiennent, en outre, compte de leurs spécificités, grâce à une segmentation en quatre « strates » regroupant des préfectures aux caractéristiques comparables (population du département...).

Le suivi de la dépense grâce à une comptabilité analytique en coûts directs

Le principe général du dispositif de comptabilité analytique est celui du calcul des coûts directs relatifs à chaque mission ou fonction logistique. En pratique, cela signifie que **chaque dépense de fonctionnement et de rémunération, directement imputable à une mission ou à une fonction logistique, doit lui être rattachée**. La comptabilité analytique permet, ainsi, aux préfectures de disposer d'un outil synthétique de suivi de l'évolution du coût de leurs différentes missions, ainsi que d'un outil de pilotage interne de la politique d'allocation des moyens et d'arbitrage entre les priorités (par exemple, examen des avantages et inconvénients d'une éventuelle externalisation de certaines prestations).

Le dispositif INDIGO est basé sur des objectifs répondant eux-mêmes à des grands enjeux identifiés sur les missions et fonctions logistiques et appuyés sur des indicateurs chiffrés. Ces indicateurs portent exclusivement sur le champ d'activité sur lequel la préfecture a un pouvoir d'orientation et d'inflexion. Pour certains de ces indicateurs, une norme nationale est fixée, tandis que pour d'autres c'est une norme adaptée aux enjeux locaux qui est établie par l'administration centrale après un dialogue de gestion avec chacune des préfectures concernées.

L'ensemble de ces éléments, ainsi que certains des ratios de gestion établis annuellement par l'administration centrale sur la base des informations transmises par les préfectures, portent uniquement sur la partie « fonctionnement » des préfectures. Ils fournissent la matière aux indicateurs contenus dans le programme « Administration territoriale ».

Ce dispositif de pilotage de l'activité des préfectures est complété par plusieurs modules de contrôle de gestion, réunis au sein d'un infocentre territorial, INFO-PREF. Il comprend, outre ANAPREF et INDIGO, la base de données CONCORDE (cf. supra, partie I-C-2) offrant un accès aux budgets de fonctionnement de l'ensemble des préfectures et

permettant le calcul de ratios de gestion (coût de l'énergie par m², coût du parc automobile au kilomètre...). Deux outils d'aide à la répartition des dotations des préfetures, ARCADE et ESTIDOT, s'attachent, respectivement, à la ventilation des emplois budgétisés et aux crédits de fonctionnement.

D'une manière générale, **la mise en oeuvre du contrôle de gestion a, certes, fait l'objet d'une première phase de rodage délicate, étant dans un premier temps essentiellement perçue comme un instrument d'évaluation individuelle ou comme un outil exclusivement réservé à l'usage de l'administration centrale. Elle est, toutefois, désormais pleinement acceptée par les personnels des préfetures, car comprise comme un facteur d'aide à la décision au sein de la communauté de travail.**

Au-delà de ce constat très positif, votre rapporteur spécial souhaite, néanmoins, rappeler, dans ce contexte, **les difficultés, pour les gestionnaires, liées au principe de l'annualité budgétaire.** Particulièrement contraignante, cette règle représente un frein non négligeable à la prévision et à la gestion de la dépense dans le cas de projets lourds nécessitant une réflexion pluriannuelle. A l'occasion de sa mission, votre rapporteur spécial a recueilli, sur ce point, de nombreux avis convergents pour déplorer de trop faibles marges de manœuvre du fait de cette obligation.

B. L'ENCADREMENT DES FRAIS DE REPRÉSENTATION

Représentant du gouvernement dans le département, le préfet exerce une fonction à laquelle se rattache, par nature, **une mission de représentation.** Cette mission renvoie non seulement à une tradition vivante du métier préfectoral, mais aussi à une responsabilité professionnelle incombant au corps préfectoral. Elle engendre, naturellement, un certain nombre de frais qui entrent dans les dépenses de fonctionnement des préfetures.

Parfois source de fantasmes et souvent examinés « à la loupe » par les médias, ces dépenses de représentation ont longtemps souffert d'une trop grande disparité des situations, héritée d'une période antérieure à la décentralisation.

La volonté de distinguer, autant que faire se peut, la vie professionnelle et la vie privée des membres du corps préfectoral, ainsi que l'exigence du meilleur emploi des crédits publics, ont conduit à modifier les règles relatives à ces dépenses, par **la circulaire NOR/INT/A/98/00256/C du 10 décembre 1998 relative aux règles d'utilisation des crédits et moyens affectés à la fonction de représentation.**

Les principes posés par celle-ci encadrent, dorénavant, les frais de représentation, l'acquisition et l'utilisation des véhicules, les modalités de gestion des personnels affectés dans les résidences du corps préfectoral et les autres dépenses liées à ces résidences.

1. Le plafonnement des dépenses préfectorales

La circulaire du 10 décembre 1998 fixe un plafond, par préfecture, pour les frais de représentation. Ce plafond est resté inchangé depuis 1998, à trois exceptions près.

Ainsi, le plafond de la préfecture de Seine-et-Marne a-t-il été relevé pour prendre en compte la création de la nouvelle sous-préfecture de Torcy. La même opération a eu lieu pour la préfecture de Seine Saint-Denis, concernant la sous-préfecture du Raincy. Enfin, une augmentation du plafond de la préfecture d'Ile-de-France a permis d'assurer l'exécution 2005 sur ce poste de dépense, l'augmentation s'élevant à 10.701 euros.

Les plafonds de dépenses pour ces frais de représentation sont rappelés par votre rapporteur spécial dans le tableau ci-dessous.

Les plafonds des frais de représentation en 2006

PREFECTURES	EN EUROS
01- AIN	50 080
02- AISNE	64 105
03 - ALLIER	46 730
04 - ALPES DE HAUTE PROVENCE	45 125
05 - HAUTES ALPES	35 370
06 - ALPES MARITIMES	89 490
07 - ARDECHE	40 250
08 - ARDENNES	50 080
09 - ARIEGE	40 250
10 - AUBE	40 250
11 - AUDE	42 155
12 - AVEYRON	40 250
13 - BOUCHES DU RHONE	132 785
14 - CALVADOS	81 715
15 - CANTAL	40 250
16 - CHARENTE	45 205
17 - CHARENTE-MARITIME	62 580
18 - CHER	45 205
19 - CORREZE	41 775
2A - CORSE DU SUD	81 105
2B - HAUTE CORSE	40 250
21 - COTE D'OR	80 650
22 - COTES D'ARMOR	57 705
23 - CREUSE	35 370
24 - DORDOGNE	50 080
25 - DOUBS	76 835
26 - DROME	45 205
27 - EURE	51 300
28 - EURE ET LOIR	50 080
29 - FINISTERE	70 280
30 - GARD	54 350
31 - HAUTE GARONNE	88 270
32 - GERS	40 250
33 - GIRONDE	109 005
34 - HERAULT	85 985
35 - ILLE ET VILAINE	100 770
36 - INDRE	45 125
37 - INDRE ET LOIRE	52 825
38 - ISERE	76 835
39 - JURA	40 250
40 - LANDES	41 850
41 - LOIR ET CHER	45 205
42 - LOIRE	56 635

43 - HAUTE LOIRE	40 250
44 - LOIRE ATLANTIQUE	94 675
45 - LOIRET	90 555
46 - LOT	40 250
47 - LOT ET GARONNE	50 080
48 - LOZERE	35 370
49 - MAINE ET LOIRE	59 230
50 - MANCHE	51 605
51 - MARNE	86 595
52 - HAUTE MARNE	40 250
53 - MAYENNE	40 250
54 - MEURTHE ET MOSELLE	61 515
55 - MEUSE	40 250
56 - MORBIHAN	55 720
57 - MOSELLE	124 095
58 - NIEVRE	45 125
59 - NORD	145 590
60 - OISE	60 755
61 - ORNE	40 250
62 - PAS DE CALAIS	102 830
63 - PUY DE DOME	85 070
64 - PYRENEES ATLANTIQUES	54 350
65 - PYRENEES HAUTES	40 250
66 - PYRENEES ORIENTALES	45 205
67 - BAS RHIN	102 905
68 - HAUT RHIN	68 985
69 - RHONE	122 265
70 - HAUTE SAONE	35 370
71 - SAONE ET LOIRE	64 105
72 - SARTHE	51 300
73 - SAVOIE	45 205
74 - HAUTE SAVOIE	57 705
75 - PARIS	0
76 - SEINE MARITIME	96 655
77 - SEINE ET MARNE	96 965
78 - YVELINES	90 480
79 - DEUX SEVRES	45 205
80 - SOMME	81 715
81 - TARN	41 850
82 - TARN ET GARONNE	35 370
83 - VAR	67 690
84 - VAUCLUSE	53 590
85 - VENDEE	52 825
86 - VIENNE	76 835
87 - HAUTE VIENNE	75 310
88 - VOSGES	45 205
89 - YONNE	45 205
90 - TERRITOIRE DE BELFORT	30 490
91 - ESSONNE	80 190
92 - HAUTS DE SEINE	94 750

93 - SEINE SAINT DENIS	97 800
94 - VAL DE MARNE	81 030
95 - VAL D'OISE	83 695
971 - GUADELOUPE	81 410
972 - MARTINIQUE	84 765
973 - GUYANE	68 910
974 - REUNION	92 385
975 - SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	30 000
751 - ILE DE FRANCE	176 870
TOTAL	6 495 013

Au total, pour 2005, la dépense s'est élevée à 5.670.646 euros, pour un plafond global fixé à 6.440.361 euros, soit un écart de 769.715 euros. Votre rapporteur spécial tient à souligner cette sous-consommation qui traduit une rigueur des bénéficiaires de ces frais dans la gestion de leur dotation.

2. Les véhicules de fonction

S'agissant de l'acquisition des véhicules de fonction, la dernière enquête concernant le parc automobile de l'administration territoriale date de la fin de l'année 2004. Ainsi, **en 2004, le nombre de véhicules recensés était de 1.735**, dont 1.482 berlines (environ 560 pour le corps préfectoral), 234 utilitaires, 12 motos et 7 divers (voitures 4X4 ...).

Les chiffres de 2005 ne sont pas disponibles, mais la comparaison avec les chiffres de l'enquête conduite en 2003 met en évidence une relative stabilité avec 1759 véhicules dont 1486 berlines (dont 579 pour le corps préfectoral), 248 utilitaires, 9 motos et 16 divers.

Au regard du nombre de hauts fonctionnaires territoriaux (appartenant au corps préfectoral) en poste bénéficiaires d'un véhicule de fonction, on atteint le **ratio moyen d'un véhicule par haut fonctionnaire** concerné.

Les modalités d'achat de ces véhicules sont également encadrées. **Le plafond du prix d'achat des véhicules** mis à disposition des membres du corps préfectoral, fixé par la circulaire du 10 décembre 1998, a été porté en 2002 à 30.500 euros pour les véhicules des préfets et à 22.900 euros pour les sous-préfets (postes de première et deuxième catégorie).

Concernant **les coûts d'entretien, de carburant et de péage des véhicules de fonction**, aucune donnée n'est disponible, les outils actuellement à la disposition du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ne permettant pas de fournir un détail fin de cette dépense. **Votre rapporteur spécial émet le souhait qu'à l'avenir une information plus complète puisse être disponible, mais tient, également, à souligner que les conditions**

d'utilisation de ces véhicules de fonction sont encadrées et soumises au contrôle de l'inspection générale de l'administration.

3. Les personnels affectés dans les résidences du corps préfectoral

Concernant les « personnels de résidence », la circulaire du 10 décembre 1998 fixe, en annexe, les règles concernant l'effectif de référence, considéré de façon globale au niveau de chaque département.

Les restitutions de l'outil ANAPREF établissent une **moyenne nationale de 12,8 ETPT**, l'effectif variant selon la taille de la préfecture.

La dépense moyenne (charges de personnel et de fonctionnement) s'établit à **544.005 euros, soit environ 4,8 % du budget d'une préfecture.**

Il convient de noter qu'une partie de cet effectif est composée de personnels contractuels dits « Berkani ». Le plafond d'emploi notifié aux préfectures sous le régime de la globalisation des crédits prenait, d'ailleurs, en compte un « sous-plafond » de ces personnels, compte tenu des modalités de remplacement de ces agents au fur et à mesure de leurs départs définitifs (retraite, radiation, décès...). Pour les personnels dits « Berkani » dont les fonctions sont considérées comme pérennes, le dispositif négocié avec la direction du Budget du ministère de l'économie et des finances prévoit leur remplacement par des agents titulaires (cas des personnels affectés en résidence). Dans les autres cas, l'externalisation des fonctions est recherchée, avec le reversement, sur la part fonctionnement du budget global, du traitement qui était auparavant servi à ces agents.

C. LE RESPECT DES PRIORITÉS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

1. L'impact positif des projets de modernisation de l'administration territoriale

A court et moyen termes, les dépenses de fonctionnement des préfectures seront largement impactées, tant en ce qui concerne leurs niveaux que leurs natures, par les projets de modernisation de l'administration territoriale. De ce point de vue, les préfectures s'apprentent à faire un saut qualitatif important au regard du service apporté à l'utilisateur, en s'appuyant plus largement sur le recours aux nouvelles technologies et aux applications qu'elles peuvent susciter. Cette évolution ne saurait rester sans conséquence sur la réflexion qu'elles ont à mener sur leurs dépenses de personnel et sur les autres dépenses de fonctionnement.

Déjà, comme le soulignait notre ancien collègue Gérard Braun dans son rapport sur l'administration électronique au service du citoyen¹, l'importance des nouvelles technologies s'est imposée via la mise en ligne d'un certain nombre de formulaires et d'informations accessibles par l'utilisateur directement sur internet. Chaque préfecture dispose, désormais, d'un site internet. **Cette mutation en cours, en faveur d'une « administration électronique », implique une nouvelle approche de la dépense**, qui prend en compte le recrutement de nouveaux profils (webmaster, chargés de communication...), la formation des personnels à ces nouveaux outils et une activité de guichet repensée en fonction de cette nouvelle possibilité d'accès au service public et à l'information.

Aujourd'hui, la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) poursuit dans cette voie en travaillant sur des projets de modernisation qui devraient avoir un fort impact financier et organisationnel, tant lors de la phase de mise en place qu'en régime de croisière. Ainsi, la mise en œuvre de la directive nationale d'orientation (DNO) pourrait se traduire par des économies substantielles et des besoins de réorganisation de certains services, du fait des **retombées des projets portant sur l'identité nationale électronique sécurisée (INES) et sur le système d'immatriculation des véhicules (SIV)**.

Certes, dans un premier temps, le développement de ces projets génère des coûts, et les impacts positifs attendus ne devraient pas être perceptibles avant la montée en charge, prévue à partir de 2008-2009.

Toutefois, même s'il convient de ne pas surestimer leur incidence, ces projets d'envergure feront sentir leurs effets non seulement en termes d'économies directes, mais aussi en matière d'emplois. Ils auront, aussi, des retombées sur le plan immobilier, à travers la réduction des surfaces occupées par les missions concernées.

De manière analogue, **le déploiement du projet ACTES de dématérialisation du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales** exercé par les préfectures, dont le terme est fixé à la fin de l'année 2006, pourrait se révéler porteur de gains de temps et d'efficacité, susceptibles d'avoir des répercussions positives sur le niveau de dépense des préfectures.

2. L'importance du dialogue de gestion

La prise en compte, au niveau des préfectures, des projets de modernisation menés au sein du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire passe par la qualité du dialogue de gestion conduit entre les responsables d'unités opérationnelles (UO), c'est-à-dire les services

¹ *Sénat, rapport d'information n° 402 (2003-2004) : « Pour une administration électronique au service du citoyen ».*

gestionnaires, le responsable du BOP, c'est-à-dire le préfet, et l'administration centrale, en particulier le secrétaire général du ministère de l'intérieur et de l'aménagement territorial qui est le responsable du programme « Administration territoriale ».

Le dialogue de gestion est le moment, pour les gestionnaires, d'anticiper au plus juste les contraintes de l'exercice à venir. Il représente, donc, pour les préfetures l'espace, par excellence, de concertation nécessaire, entre les gestionnaires, pour évaluer les incidences de ces projets de modernisation, en les remettant en perspective du cadrage général de gestion opérationnelle défini par le responsable du programme « Administration territoriale ».

Les principes d'organisation du dialogue de gestion administration centrale-services déconcentrés dans le cycle budgétaire annuel

- La définition et la communication du cadre général de gestion opérationnelle, par le responsable de programme :

Le responsable du programme, en tant que garant de l'exécution de ce dernier, informe les responsables des BOP rattachés à ce programme, du cadre général dans lequel s'inscriront leurs plans d'actions (objectifs et indicateurs, enveloppe de crédits envisagée).

- L'élaboration d'un projet de BOP, par le responsable de BOP :

Une fois ce cadrage général défini par le responsable de programme, le responsable de BOP organise l'élaboration du projet de ce dernier avec l'ensemble de ses services, en proposant une programmation des opérations ou actions à laquelle seront associés des objectifs, des indicateurs, des valeurs cibles et le budget prévisionnel correspondant.

Le responsable de BOP, après consolidation des propositions émanant des services, examinera le projet global avec l'ensemble des acteurs, en garantissant l'adéquation des objectifs et de la programmation retenue pour le BOP avec le cadrage général arrêté par le responsable du programme.

- L'approbation du BOP, par le responsable de programme :

L'approbation du projet de BOP, à la suite du dialogue de gestion et de sa transmission par le préfet, relève du responsable de programme et porte sur l'ensemble des éléments du BOP.

- Le compte-rendu de gestion opérationnelle, par le responsable de budget opérationnel :

Le responsable de BOP, en cours et à l'issue de l'exécution de son budget, devra rendre compte au responsable de programme de sa gestion et de sa contribution aux résultats du programme, sous le couvert du préfet*, garant de la mesure des résultats. En lien avec la phase préparatoire des rapports annuels de performance, cette étape du dialogue de gestion permettra également au responsable de budget opérationnel d'exposer ses plans d'action et de faire valoir ses besoins à venir au responsable de programme.

* Dans le cas des services déconcentrés autres que les préfetures.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Votre rapporteur spécial tient à souligner, dans la perspective de ce dialogue de gestion au sein des préfectures et avec l'administration centrale, l'importance de trois facteurs, conditions de réussite de l'exercice et, donc, d'une bonne appréhension des évolutions profondes qui vont façonner la future organisation et le futur fonctionnement des préfectures.

Le contrôle de gestion mis en place dans les préfectures, tout d'abord, joue un rôle central dans l'échange auquel donne lieu le dialogue de gestion. Il permet, en effet, aux gestionnaires des préfectures, et en premier lieu au préfet, d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité développée ou les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par la stratégie du programme « Administration territoriale ».

Le recours à la comparaison, entre préfectures de même strate, contribue, ensuite, à l'optimisation des dépenses de fonctionnement. Les indicateurs mis en place servent ainsi, pour chaque service, à étalonner ses résultats par comparaison avec les autres préfectures. La comparaison permet de déceler les bonnes pratiques, les facteurs clés de succès et les marges d'amélioration.

Enfin, **la détermination des cibles de résultats à atteindre**, en termes de dépense comme en termes de performance, ne peut être une décision autoritaire prise par l'échelon central. Elle doit, au contraire, résulter des engagements pris par chaque service en vue d'accroître ses niveaux de performances, compte tenu de son contexte et des moyens qui lui sont alloués. A ce titre, elle ne peut être envisagée sans **une association étroite des différentes catégories de personnels**. Dans ce cadre, la mobilisation de chaque service autour de ses engagements suppose une large concertation interne préalable, notamment au travers des comités techniques paritaires.

3. L'impératif d'une gestion prévisionnelle des effectifs

Les projets en chantier de modernisation de l'administration territoriale ne font que souligner encore un peu plus l'impératif de la poursuite des efforts engagés en matière de gestion prévisionnelle des effectifs des préfectures, en vue d'une optimisation des dépenses de fonctionnement des préfectures.

Cette démarche prospective, menée par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire dans le cadre Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), met en évidence une réalité d'ores et déjà vécue sur le terrain par les gestionnaires : **une tendance à la réduction des effectifs doublée d'un besoin de requalification des personnels**. La directive nationale d'orientations (DNO) fait, ainsi, apparaître une diminution des emplois dans les préfectures. Au total, et globalement pour l'ensemble du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, cette réduction s'élèverait à 1.500 emplois à l'horizon 2010 : 3.000 emplois de

catégorie C seraient amenés à disparaître et 1.500 emplois de catégorie A ou B seraient, concomitamment, créés.

Afin d'optimiser la gestion des ressources humaines des préfectures, des **ateliers « Parcours et projets professionnels »** ont, par ailleurs, été montés. Ces structures ont pour objectif la conduite d'entretiens de carrière avec les agents et l'orientation de ceux-ci ensuite, selon leurs compétences, vers des postes. L'une des principales difficultés auxquelles est confronté le préfet, soucieux de « tenir » son poste de dépense « Personnel » tout en adaptant ses services à ses nouvelles missions et en permettant un déroulement de carrière satisfaisant ses agents, réside, en effet, dans la recherche de la meilleure adéquation possible entre le profil de poste et les compétences en interne.

En 2005, les préfectures ont poursuivi leur effort de requalification des emplois avec 96 postes de catégorie C transformés en postes de catégorie A et B, contre 64 en 2004.

D. LES ALÉAS INCONTOURNABLES DE LA VIE DES PRÉFECTURES

La problématique des dépenses de fonctionnement des préfectures ne peut se comprendre sans la référence à **des variables exogènes qui impactent le budget de fonctionnement** de ces services déconcentrés de l'Etat et qui, pour leur être extérieures, sont difficilement maîtrisables et encore plus difficilement prévisibles par les gestionnaires.

Au rang de ces facteurs de dépenses, votre rapporteur spécial souhaite insister plus particulièrement sur les fluctuations des prix de l'énergie et développer, à titre d'exemple, le cas de la montée en charge des services d'accueil des étrangers des préfectures.

1. Les fluctuations du coût de l'énergie

Les préfectures dépendent du coût de l'énergie pour leur parc de véhicules, le chauffage de leurs locaux et leur éclairage. Au total, l'ensemble des ces dépenses s'élèvent à 10.277.647 euros sur l'exercice 2005. Elles correspondent aux postes comptables « fioul et chauffage urbain », « électricité », « gaz » et « carburants ».

Les ratios CONCORDE (cf. supra, partie I-C-2) font apparaître, entre 2003 et 2005, une réduction du coût de l'énergie au m² de 3,68 %, mais une hausse du coût de l'énergie par agent de 4,27 %. Une analyse encore plus fine révèle une augmentation du coût des fluides sur cette période : + 4,5 % pour l'électricité, + 7 % pour le gaz. Les carburants ont connu une évolution analogue : + 4,79 % entre 2004 et 2005.

Bien que faisant l'objet d'un suivi en contrôle de gestion, ces dépenses de fonctionnement illustrent bien l'aléa auquel sont confrontés les gestionnaires des préfetures.

2. L'exemple de la montée en charge du service d'accueil des étrangers

Les préfetures doivent aussi faire face à l'évolution de leurs missions et réagir face à des difficultés parfois difficiles à anticiper, sur lesquelles elles n'ont guère de prise.

La montée en charge du service d'accueil des étrangers de certaines préfetures fournit un bon exemple de ces enjeux.

Certains départements sont, en effet, en première ligne face aux demandes croissantes des populations étrangères présentes sur le territoire national. Leurs préfetures sont alors au cœur des politiques d'immigration engagées par le gouvernement, et d'elles dépend une part importante des succès de ces politiques.

L'étude du cas de la préfeture de la Seine-Saint-Denis est, à cet égard, exemplaire. Le bureau de l'admission au séjour de cette préfeture comprend cinq sections : accueil, délivrance de récépissés et de documents de voyage, délivrance de titres définitifs, examens de situation, accueil à distance. Il délivre annuellement près de **50.000 titres de séjours définitifs, 10.000 documents de voyage** et enregistre **plus de 400.000 réceptions à ses guichets**. Il comprend soixante quatre agents répartis entre ces cinq sections.

Ce service est soumis à de très fortes contraintes. Tout d'abord, la préfeture de Bobigny accueille les ressortissants étrangers des arrondissements de Bobigny et de Saint-Denis, soit les deux tiers des 440.479 étrangers recensés dans le département de Seine-Saint-Denis. Il doit, ainsi, **gérer, chaque jour, plus d'un millier d'usagers** qui se déplacent pour y accomplir leurs démarches administratives, qu'il s'agisse d'une demande de renseignement ou de la délivrance d'un titre de séjour. Il est, par ailleurs, confronté à **une augmentation du nombre d'étrangers en situation irrégulière (+ 10 % sur cinq ans) et du contentieux qui s'y rattache**. La plus grande complexité des examens des demandes de titre, notamment en ce qui concerne la vie privée et familiale, représente une difficulté supplémentaire à gérer. Enfin, le bâtiment qui abrite ce service actuellement s'est rapidement révélé inadapté pour accueillir un nombre de demandeurs en augmentation continue depuis 2000.

Face à ces difficultés, la préfeture de Seine-Saint-Denis a apporté des réponses organisationnelles passant, inévitablement, par une augmentation des effectifs.

Un pôle de traitement des demandes par courrier a, ainsi, été organisé, depuis 2001. Il instruit aujourd'hui plus de la moitié des

demandes, ce qui a pour conséquence positive d'éviter l'un des trois déplacements théoriques du demandeur en préfecture. Le service de l'accueil des étrangers a, par ailleurs, développé **la polyvalence des agents affectés aux guichets**, afin d'apporter une plus grande souplesse en terme de gestion des équipes. Depuis plusieurs années, tous les agents ont, en outre, **des objectifs de réception et de traitement des demandes**, de manière à garantir la pleine efficacité des agents présents.

Cet effort de rationalisation s'est accompagné d'**un renforcement du service par onze agents depuis 2001**.

Un projet est, également, à l'étude concernant **le hall d'accueil du bâtiment**. Il consiste en **un réaménagement de façon à accueillir les usagers dans de meilleures conditions d'attente**, en leur offrant plus de places assises et une meilleure circulation dans le hall.

E. LA RECHERCHE DE NOUVELLES SOURCES D'ÉCONOMIES

1. L'objectif poursuivi en 2007

La réalisation de nouvelles économies sur les crédits de fonctionnement des préfectures représente un objectif assigné au programme « Administration territoriale » pour 2007, comme en atteste le projet de loi de finances pour 2007, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 septembre 2006, qui prévoit une enveloppe de 245, 9 millions d'euros pour ces dépenses (contre 257, 8 millions d'euros ouverts en loi de finances initiales pour 2006).

L'effet de **l'inflation non compensée en loi de finances pour 2007**, tout d'abord, doit aboutir à un volume de crédits préservés de l'ordre de 4 millions d'euros, sur la base d'une prévision d'inflation à 1,5 %.

En outre, en début d'exercice 2007, une mise en réserve de 5 % des crédits ouverts en loi de finances initiale sera constituée, au titre de la régulation budgétaire.

L'effort porté par les préfectures sur leurs budgets de fonctionnement est d'autant plus essentiel qu'au sein du programme la demande de crédits, hors titre 2, est multipliée par deux pour la mise en œuvre des applications informatiques nationales et se maintient à un niveau stable pour le programme national d'équipement. S'agissant des applications informatiques, **les priorités affichées concernant le passeport électronique, le système d'immatriculation des véhicules (SIV), l'identité électronique sécurisée (INES) et l'évolution de l'application de gestion des titres de séjour (AGEDREF, transformée en GREGOIRE) rendent difficiles des révisions à la baisse des dépenses**. Dans le cadre du programme national d'équipement, l'effort d'entretien et de rénovation de l'immobilier des préfectures doit, également, être maintenu, le caractère souvent patrimonial, voire historique, des bâtiments confortant cette exigence.

Toutefois, avec la montée en puissance du contrôle de gestion dans les préfetures, la recherche d'une maîtrise ou d'une réduction des coûts est inscrite dans les stratégies budgétaires de chaque BOP.

Si les résultats sont encore inégaux d'une préfecture à l'autre, des efforts particuliers sont entrepris sur les postes de dépense liés à l'affranchissement, à la téléphonie, aux frais d'assurances, aux fournitures de bureau et aux consommables.

2. L'optimisation de la politique d'achat

La recherche de nouvelles sources d'économies passe par une optimisation des politiques d'achat. Dans ce domaine les maîtres mots sont la rationalisation et la mutualisation de certaines prestations.

Certains « compartiments » des dépenses de fonctionnement des préfetures pourraient être susceptibles de bénéficier à plein des économies d'échelle ainsi réalisées. Tel est le cas des **postes relevant des carburants, des véhicules, de la téléphonie, de l'informatique, des matériels de bureaux...**

Cette **redéfinition de la stratégie d'achat** ne doit, cependant, pas faire l'économie d'une réflexion sur les spécificités locales et le rôle d'entraînement des préfetures dans certains bassins économiques. L'achat de véhicules, par exemple, peut constituer un levier économique important pour des concessions automobiles en partie dépendantes de l'achat public. Il s'agit, dès lors, de parvenir à concilier une politique nationale avec les caractéristiques locales.

Ce redimensionnement de la politique d'achat n'est d'ailleurs pas, en soi, une nouveauté radicale pour le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Lors de son rapport¹ sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » dans la cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2005, votre rapporteur spécial avait déjà eu l'occasion de souligner, parmi les bonnes pratiques de gestion mises en œuvre au sein du ministère, une meilleure organisation de la fonction achat, via une mutualisation dans les domaines de l'achat de voyage (déplacements des fonctionnaires), de la téléphonie ou de l'informatique, notamment.

Votre rapporteur spécial estime nécessaire de poursuivre les efforts de rationalisation et de mutualisation de la politique d'achat au sein du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, cette optimisation représentant l'une des principales sources d'économies futures pour les dépenses de fonctionnement des préfetures.

¹ Rapport n° 418 (2005-2006).

3. L'organisation des services déconcentrés orientée vers la mutualisation interministérielle

Le mouvement vers une mutualisation plus large des moyens des services déconcentrés de l'Etat constitue, incontestablement, une piste à emprunter pour permettre aux préfetures, notamment, de réaliser de nouvelles économies substantielles en matière de fonctionnement. Cette approche peut, évidemment, se heurter aux cloisonnements administratifs hérités du passé, mais elle ouvre la voie à une administration territoriale renouvelée, modernisée et, en un mot, plus efficace.

La réforme de l'administration territoriale a, d'ores et déjà, été engagée par la circulaire du 19 octobre 2004 relative à la création de pôles régionaux et à l'organisation des préfetures de région. **Le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), sous l'autorité du préfet, est désormais chargé de la mission de développer la mise en commun des moyens des services de l'Etat en région.** Il s'attache à généraliser et à poursuivre les initiatives déjà prises, ponctuellement, en la matière, et s'appuie, dans un cadre conventionnel, sur les outils de coopération qui sont, notamment, la délégation interservices et la délégation de gestion.

La délégation interservices (DIS)

La délégation interservices (DIS), créée par le décret n° 99-895 du 20 octobre 1999 (modifiant les décrets du 10 mai 1982) a été confortée par l'article 29 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets.

Elle a pour objectif de **donner les moyens au préfet d'assurer une coordination efficace de l'action de l'Etat, en regroupant des moyens juridiques et financiers utiles à la mise en oeuvre territoriale de politiques qui mobilisent les crédits de plusieurs ministères.**

L'arrêté préfectoral portant création de la DIS pour une durée précise et révisable, fixe les attributions de la délégation, les moyens mis à sa disposition et les modalités d'évaluation de son action.

A cet effet, en tant que délégataire du préfet, le délégué interservices exerce une autorité fonctionnelle sur les chefs de services qui participent à la délégation.

Il peut recevoir du préfet la qualité d'ordonnateur secondaire délégué, dans la limite des attributions de la DIS. A ce titre, il peut engager de façon coordonnée les crédits affectés par plusieurs ministères à une même politique publique. Deux types de DIS avec qualité d'ordonnateur secondaire délégué ont été instaurées :

- soit la DIS résulte de la mise en oeuvre d'une DIS (dite « générique ») dont le principe a été validé par avance par les ministères concernés. Elle entre alors pleinement en vigueur dès la publication de l'arrêté préfectoral constitutif,

- soit la DIS recouvre un périmètre qui n'a pas fait l'objet d'un accord préalable des ministères concernés et la validation « nationale » des ministères doit être sollicitée préalablement à la mise en oeuvre de la DIS.

La délégation de gestion

La délégation de gestion est instituée par le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat. Ses modalités d'application sont précisées dans la circulaire du 27 mai 2005.

L'objectif assigné à ce nouvel outil juridique est l'optimisation de la gestion des moyens des services de l'Etat, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés, pour accomplir au mieux un acte de gestion publique. Ainsi que le précise la circulaire précitée, **des délégations peuvent ainsi être conclues en matière de gestion de personnels, gestion de biens, gestion d'achats, gestion des procédures, réalisation de travaux.**

Concrètement, un service confie à un autre service la réalisation pour son compte et en son nom, d'actions ou de prestations concourant à la réalisation de sa mission. Cette délégation est formalisée par un document écrit et publié entre les chefs de service concernés. Mais la délégation de gestion ne peut avoir pour objet de confier l'ensemble de la mission.

De plus, le document peut prévoir que le délégataire reçoit la fonction d'ordonnateur lorsqu'il est chargé de la gestion de crédits, puisque cette procédure ne génère aucun mouvement de crédit. Le délégataire ordonnance (ou mandate) les crédits dans les limites fixées par le délégant dans le document écrit. Le délégataire a un accès direct aux crédits du délégant et les opérations effectuées s'imputent sur sa comptabilité.

Aux termes de la circulaire du 19 octobre 2004, **le périmètre de cette mutualisation** porte, notamment, sur **l'organisation des concours de recrutement pour les corps d'agents à statut** ou dont les modalités de recrutement sont proches. A titre principal, les catégories B et C de la filière administrative sont concernées, ainsi que les personnels techniques à statut commun. Cette mutualisation couvre, également, **la formation interministérielle**, à travers les délégations interdépartementales à la formation.

Au delà, les pratiques de mutualisation interministérielles sont susceptibles de couvrir, comme le rappelle la circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'Etat, trois champs principaux.

La gestion du patrimoine immobilier de l'Etat dans le département, et donc, en particulier, les projets immobiliers conduits par les préfetures, peuvent tirer bénéfice d'une telle mise en commun de moyens. Dans cette perspective, le service des domaines joue désormais un rôle de conseil en matière immobilière. De même, les directions départementales de l'équipement peuvent offrir, en tant que services constructeurs, des prestations dans le secteur de la gestion du patrimoine immobilier des préfetures.

Les achats courants (micro-informatique, véhicules, fournitures...) fournissent, également, des pistes d'économies potentiellement importantes, dans le cadre tant d'une politique d'achat menée au niveau nationale que d'une stratégie déclinée selon un mode d'approvisionnement déconcentré. En outre, ils nécessitent, parfois, une compétence rare qui peut utilement faire l'objet d'une mutualisation entre ministères.

Dans le secteur de la logistique, les pratiques de mutualisation entre les préfectures et les autres services déconcentrés doivent, elles aussi, être encouragées. Elles peuvent permettre de réaliser des économies d'échelle en matière de **gestion du parc immobilier**, de **gestion du parc de véhicules** ou encore de **partage d'un équipement**. La mise en place d'un système de contrôle de gestion évolué au sein des préfectures doit faciliter, à l'avenir, le recours à de telles pratiques, dès lors qu'il rend possible une analyse fine des coûts et une prise en compte des coûts complets offrant des clefs de répartition des charges dans le contexte du développement d'une facturation interne entre services.

Au total, **votre rapporteur spécial estime nécessaire d'approfondir la mutualisation interministérielle, les préfectures ayant un rôle pivot et moteur à jouer dans cette dynamique de recherche de nouvelles sources d'économies par une coopération entre les services déconcentrés de l'Etat.**

III. LA NOUVELLE DONNE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES PRÉFECTURES SOUS L'EMPIRE DE LA LOLF

A. LA REMISE EN PERSPECTIVE DE LA NOTION D'ENGAGEMENT

1. L'engagement dans le contexte de l'expérimentation de la globalisation des crédits (2000-2005)

En période d'expérimentation de la globalisation des crédits, les préfetures engageaient leur budget de fonctionnement selon **une procédure simplifiée, par le biais d'un engagement total et annuel**. Cet engagement pouvait s'analyser comme une réservation de crédits ou encore un engagement prévisionnel comptable.

Une procédure simplifiée trouvait d'autant plus sa justification que, sous le régime de l'ordonnance organique de 1959, les crédits du chapitre 37-30 (dépenses de personnel et action sociale) n'étaient pas soumis à autorisations de programme (AP).

Le suivi de l'exécution se limitait donc aux crédits de paiement. La seule exception à cette règle était constituée du cas des opérations financées par le programme national d'équipement des préfetures sur des crédits d'investissements qui nécessitaient une comptabilité en AP.

2. Les difficultés liées au passage en « mode LOLF »

Le basculement en « mode LOLF » a imposé un double suivi, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), pour l'ensemble des crédits, quelle que soit leur nature. Les engagements comptables ne sont plus que la traduction d'un engagement juridique ou d'un ensemble d'engagements juridiques¹.

Ce basculement n'a pas été sans poser de problème, les services gestionnaires ayant tous été confrontés à des difficultés quant aux modalités d'engagement des budgets des préfetures dans les systèmes informatiques comptables interministériels (NDL) et ministériels (GIBUS). En février 2006, une réunion a été organisée avec des représentants du ministère de l'économie et des finances (direction générale de la modernisation de l'Etat, DGME) afin d'évaluer la nature de ces difficultés.

L'objectif, à terme, est de faire en sorte que les systèmes d'information comptable permettent aux gestionnaires de disposer périodiquement de l'état de leurs engagements et de leurs paiements (situation de trésorerie).

¹ Dans cette perspective, les AE correspondent à l'engagement juridique de la dépense, la consommation des CP marquant le dénouement de cet engagement juridique.

Cette double exigence suppose que, sur la base du budget prévisionnel, les engagements juridiques puissent être intégrés sous NDL et imputés selon la même logique que les dépenses, c'est-à-dire par destination (action et sous-action matérialisée par un article d'exécution) et par nature (titre et catégorie concernés).

Ce dispositif, certes conforme à l'esprit de la LOLF, a incontestablement représenté une charge de travail supplémentaire pour les bureaux gestionnaires.

De manière à faciliter la mise au point du traitement de ces engagements juridiques entre les préfetures et les services des trésoreries générales, une fiche technique, rédigée en accord avec la direction du budget (DB) et la DGME, a été adressée aux préfets le 2 mars 2006. Elle rappelle les règles générales applicables à l'engagement juridique des dépenses en mode LOLF et éclaire leur traduction pour le programme « Administration territoriale ».

Cette fiche insiste sur les seuils fixés par l'arrêté du 26 janvier 2006 (cf. infra, partie III-B-1) pour le visa du contrôle financier pour le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, soit entre 400.000 euros et 2.000.000 euros TTC pour les dépenses de baux, marchés et subventions. Elle souligne que cette notion de seuil fonde la distinction, pour le gestionnaire, entre **deux types d'engagement**. L'engagement « groupé », d'une part, désigne un ensemble d'engagements juridiques correspondant à des dépenses de même catégorie (nature de la dépense) et imputables à un même article d'exécution (action ou sous-action), dont le montant unitaire reste au dessous du seuil de visa du contrôleur financier¹. L'engagement « spécifique », d'autre part, s'entend comme un engagement d'une seule dépense, requérant un visa individuel.

En pratique, il est donc possible, afin d'éviter la multiplication des engagements, de regrouper des dépenses inférieures au seuil dans un engagement « groupé », dès lors qu'elles relèvent d'une même catégorie et sont imputables à un même article d'exécution. Le seuil de visa étant relativement élevé, la majeure partie des dépenses hors titre 2, voire la totalité au vu de la taille de certains BOP de préfecture, a vocation, en réalité, à être retracée au sein d'un ou plusieurs engagements groupé(s). Un engagement peut donc regrouper, par exemple, pour une même destination, le montant d'un loyer, d'une facture de fluide et celui d'un ou plusieurs bon(s) de commande. De même, les charges à payer de 2005 sur 2006 ont pu donner lieu, comme les années précédentes, à un engagement annuel en début d'exercice. Les dépenses correspondantes aux loyers et aux tranches annuelles de marchés reconductibles souscrits ultérieurement (contrats de maintenance, contrats de

¹ Pour l'évaluation du seuil, le montant à prendre en compte est donc celui correspondant à chacun des engagements, et non pas celui correspondant à la somme totale des engagements « regroupés ».

location de matériel, marchés de nettoyage des locaux...) ont fait l'objet d'un engagement « groupé » pour leur montant annuel.

Dans le cas d'un engagement « groupé », l'évaluation des dépenses, pour être au plus près de la dépense prévisible, doit être conduite en s'appuyant sur les données locales de gestion, constatées sur la période précédente ou sur une période équivalente de l'exercice.

La fiche technique à l'attention des préfets rappelle, également, que, dans le cadre du dialogue financier local, les gestionnaires informent le contrôleur financier de la périodicité des engagements qui leur paraît pertinente pour assurer, dans de bonnes conditions, le suivi de l'exécution des AE et des CP¹. En outre, les comptes-rendus de gestion, établis à partir du budget prévisionnel et transmis au contrôleur financier, doivent permettre de suivre la consommation des AE, de sorte qu'en fin d'exercice le montant des AE engagés comptablement soit égal à celui des engagements juridiques.

B. L'APPROCHE RENOUVELÉE DU CONTRÔLE FINANCIER

1. La disparition du contrôle a priori : une responsabilisation des préfetures

Sous l'effet de l'expérimentation de la globalisation des crédits, tout d'abord, puis de la mise en oeuvre de la LOLF, le rôle du contrôleur financier a profondément évolué en matière de contrôle de la dépense des préfetures, comme de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat.

Sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le trésorier payeur général intervenait au moment de l'engagement de la dépense, en apposant systématiquement un visa préalable sur les actes d'engagement. Il s'assurait de la disponibilité des crédits et pouvait, le cas échéant, « tenir la dépense » en cas de dérapage. L'exécution de la dépense pouvait, alors, être assimilée par certains gestionnaires à une véritable « course de haies ».

Dans le prolongement de l'expérimentation de la globalisation des crédits et avec l'entrée en vigueur de la LOLF, les préfetures ont gagné une marge de manœuvre et d'appréciation supplémentaire. L'absence de visa devient la règle et, pour l'essentiel, le contrôleur ne dispose plus de la capacité d'exercer un contrôle contemporain des actes de gestion des préfetures. **La logique de responsabilisation induite par la LOLF** implique, en effet, la disparition de la conception du contrôle *a priori*.

¹ Le « Vademecum » pour la gestion en Palier 2006 dans les services déconcentrés précise que « le rythme des engagements sera décidé par les services en fonction de la périodicité de la production des factures de fioul ou d'électricité, de l'échéance des baux, des délais internes requis pour la remise des états de frais de mission, de la gestion des bons de commande... ».

L'arrêté du 26 janvier 2006 relatif au contrôle financier des programmes et des services du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire fixe les dispositions désormais applicables en la matière.

**Le contrôle financier s'exerçant sur les dépenses des préfetures :
l'arrêté du 26 janvier 2006 relatif au contrôle financier des programmes et des services du
ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**

Article 3

Trimestriellement, à des échéances et suivant des modalités précisées dans les protocoles d'application prévus à l'article 8, chaque responsable de programme ou de BOP transmet à l'autorité chargée du contrôle financier un point de situation composé :

- des données relatives à la consommation de son plafond d'emplois, de ses crédits de titre 2 et de ses crédits des autres titres, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, issues des systèmes de gestion et retraçant des informations comparables à celles contenues dans les documents prévisionnels de gestion ;

- d'une note de synthèse retraçant les faits saillants de la gestion en cours et expliquant les principaux écarts enregistrés entre prévisions et réalisations et fournissant un éclairage sur l'exécution des dépenses obligatoires et inéluctables, dans les conditions établies conjointement entre le directeur chargé des affaires financières, les responsables concernés et l'autorité chargée du contrôle financier dont ils relèvent.

Lorsqu'un point de situation trimestriel ou l'examen des actes de dépense dans les conditions prévues à l'article 5 font apparaître des écarts qui bouleversent l'économie générale de la programmation initiale des crédits, le responsable de programme ou de BOP concerné communique, à titre indicatif, à l'autorité chargée du contrôle financier une actualisation de cette programmation.

Article 5

I. - Les actes d'engagement de dépense, hors dépenses de personnel, et d'affectations de crédits à des opérations d'investissement pris par les ordonnateurs sont soumis au visa de l'autorité chargée du contrôle financier, au-dessus d'un seuil fixé :

a) Pour les engagements juridiques :

- entre 400.000 et 2.000.000 euros, toutes taxes comprises, lorsqu'il s'agit de dépenses de baux, de marchés ou de subventions ;

- entre 20.000 et 100.000 euros pour les dépenses de contentieux ;

- au premier euro pour les conventions de partenariat public-privé, les conventions de partenariat pluriannuel avec une association, une fondation ou un autre organisme à but non lucratif, les transactions ainsi que les décisions d'octroi de la protection juridique ;

(...)

II. - Les actes d'engagement de dépense de personnel sont contrôlés dans les conditions suivantes :

a) Sont soumis à visa préalable :

- les autorisations de recrutement, y compris les détachements entrants, les ouvertures de concours et d'examens professionnels, ainsi que la fiche financière y afférente ;

- les nominations par voie de concours ou d'examen, ainsi que les nominations dans un emploi fonctionnel ;

- les mises à disposition et leurs renouvellements, qu'elles donnent lieu à remboursement ou pas ;

- les recrutements des personnels non titulaires d'une durée supérieure à 6 mois, avenants inclus ;

(...)

2. La qualité du dialogue entre le préfet et le contrôleur financier : le recentrage sur la notion de soutenabilité des dépenses

Lors de l'expérimentation de la globalisation des crédits et, plus encore, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, les relations entre les services de la préfecture et le contrôle financier se sont vues profondément modifiées.

Le contrôle financier a fait évoluer son rôle en renonçant au contrôle juridique et en se contentant d'effectuer un contrôle de la disponibilité des crédits. Cet abandon a laissé la place à un enrichissement du dialogue entre les services préfectoraux et ceux du ministère du budget. **Le contrôleur financier apporte, désormais, au préfet une aide à la décision dans le cadre budgétaire.** Il lui apporte des conseils de gestion, éclaire les conséquences financières des décisions (par exemple en matière de recrutement), et contribue à faciliter le passage d'un raisonnement en comptabilité de caisse à un raisonnement en comptabilité d'exercice, en induisant, par exemple, la prise de conscience des charges restant à payer. Le rôle du contrôleur financier a, donc, évolué d'un contrôle quotidien vers une activité de conseil.

En particulier, le champ du contrôle financier s'est recentré sur la notion de soutenabilité budgétaire. **Le trésorier payeur général concourt, de manière croissante, à l'identification et à la prévention des risques financiers dans la durée.** Il se situe, de plus en plus, dans une perspective de moyen terme et d'analyse de la soutenabilité des principaux actes de gestion des préfectures, tant en termes de crédits que d'emplois.

Dès lors, il intervient principalement non plus au moment de la dépense, mais en amont et en aval de l'acte de gestion. En aval, le contrôleur financier dispose, d'ailleurs, de larges pouvoirs de contrôle *a posteriori* sur la gestion et d'examen des circuits et des procédures mis en place par le préfet, ordonnateur secondaire. Il a, en effet, compétence, aux termes du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des

administrations de l'Etat, pour évaluer les circuits de procédure qui engendrent les actes de dépenses, ainsi que le plan prévisionnel des effectifs.

Votre rapporteur spécial a pu constater, au cours de ses déplacements en préfecture lors de sa mission, la qualité du dialogue noué entre les préfectures et le trésorier payeur général. Cette collaboration est ponctuée par des remontées d'information trimestrielles sur la consommation du plafond d'emplois, des crédits de titre 2 et des crédits des autres titres, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi que sur les faits saillants de la gestion en cours et, le cas échéant, les principaux écarts enregistrés entre les prévisions et les réalisations. Elle est, par ailleurs, renforcée, au-delà même de l'attention portée aux dépenses des préfectures, par un travail commun de suivi des BOP déconcentrés, en particulier des BOP dits « à enjeux ».

C. LES DIFFICULTÉS DU DÉBUT DE GESTION 2006 – L'AN I DE LA LOLF

L'entrée des préfectures dans la LOLF¹, depuis le début de l'année, ne s'est pas faite sans heurts. Ces difficultés, constatées sur le premier semestre 2006, trouvent leurs origines dans un certain alourdissement des procédures, des difficultés d'assimilation des nouvelles règles et un outil informatique parfois défaillant.

Etant donnés les enjeux liés à l'informatique dans le processus de la conduite du changement sous la contrainte « lolfienne », votre rapporteur spécial traitera ultérieurement (cf. infra, partie III-D) cette dernière question.

Votre rapporteur spécial tient, d'une manière générale, à souligner l'importance de la prise en compte de ces difficultés, dont certaines présentent un caractère relativement inquiétant, ainsi que la nécessité d'y apporter des réponses adaptées dans les meilleurs délais. Il s'agit là, en effet, ni plus ni moins que de l'avenir de cette réforme et de ces conditions de réussite. **Si les premiers résultats de l'entrée en vigueur de la LOLF peuvent être considérés comme globalement positifs, beaucoup reste encore à faire pour éviter un échec qui serait lourd de conséquences en fin de gestion.**

¹ Au regard des dépenses de fonctionnement, le programme « Administration territoriale » comporte un objectif de réduction des coûts d'affranchissement et de téléphonie et deux indicateurs de performance, l'un renvoyant à l'évolution des coûts d'affranchissement par habitant, l'autre mesurant le coût de la téléphonie par agent.

1. L'alourdissement des procédures et leur assimilation imparfaite

La LOLF, dans son application au quotidien dans les préfectures, souffre, tout d'abord, de **problèmes de doctrine** et d'un **flou handicapant entourant encore certaines des règles de gestion** qui s'y rattachent.

A titre d'exemple, les normes d'**imputation des frais médicaux** ont connu plusieurs revirements, autour de la distinction entre l'Etat assureur et l'Etat employeur ainsi que de la notion de lien juridique avec le médecin. Ces atermoiements ont, finalement, abouti à une doctrine jugée particulièrement complexe par les gestionnaires et, partant, difficile à mettre en œuvre. Au final, de tels soucis de doctrine, non diffusée, non établie ou dont le délai d'élaboration est trop long, ont pénalisé notablement la gestion, tout en déconcertant les personnels.

L'instabilité des choix d'imputations comptables a eu, depuis janvier 2006, des conséquences comparables. Cette instabilité s'est, notamment, traduite au niveau de l'articulation entre la nomenclature et un bilan d'ouverture incomplet avec, par exemple, la question de l'imputation, soit en classe 2, regroupant les comptes d'immobilisation, soit en classe 6, regroupant les comptes de charges, des dépenses immobilisables qui sont encore hors bilan. Les changements successifs de position en la matière ont eu tendance à déstabiliser des gestionnaires dont la culture comptable est encore fraîche et devrait être confortée par des règles intangibles.

Dans ce contexte, l'absence relative de coordination, ou en tout cas l'absence de coordination ressentie par les gestionnaires sur le terrain, de la part des directions censées donner le cap, n'a pas contribué à fournir une vision plus claire sur ces questions.

Au contraire, certaines directives données par ces directions ont pu être mal ressenties par les gestionnaires en préfecture. Elles ont, parfois, pu donner **le sentiment d'une coupure entre « ceux qui contrôlent et qui n'ont aucune idée de ce que vivent ceux qui exécutent »**, avec l'annonce, qui plus est, de contrôles de deuxième niveau sur pièces et sur place sur le bilan d'ouverture des BOP. Ce début d'incompréhension s'est, par exemple, exprimé dans le cas de la gestion des marchés multiprogrammes et sur la démarche à suivre. La réponse parfois apportée aux gestionnaires a alors été de les renvoyer purement et simplement au mode d'emploi de l'entité « Marchés public » dans ACCORD¹. De même, face à leurs interrogations sur le traitement des dépenses informatiques, certains gestionnaires des préfectures se sont vus recommander de les imputer toutes sur le programme soutien « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », cette préconisation allant à l'encontre des principes répétés d'éviter de vider le programme « Administration territoriale » de sa réalité.

¹ *Système d'information interministériel (cf. infra, partie III-D).*

Cette perplexité des gestionnaires se double d'**une faible réactivité, du fait de l'engorgement des services, dès lors qu'il s'est agit, depuis janvier 2006, de créer des comptes de tiers.** Malgré les efforts des trésoreries générales, quatre semaines, en moyenne, ont été nécessaires pour la création de tels comptes, avec des conséquences importantes et pénalisantes sur le cours de la gestion courante.

L'alourdissement des procédures, enfin, représente un véritable écueil à surmonter. Largement lié aux difficultés rencontrées avec les systèmes informatiques de gestion (cf. infra, partie III-D), il est aussi le fait de comportements adoptés, en toute bonne conscience, par les différentes parties prenantes à la dépense et à son contrôle.

Nécessaires, les comptes-rendus de gestion, établis à partir du budget prévisionnel et demandé par le contrôleur financier pour lui permettre de suivre la consommation des AE, sont une charge de travail supplémentaire, parfois perçue comme une contrainte pesante par les gestionnaires. Les comptables, pour leur part, en n'acceptant pas le recours aux relevés de factures pour diminuer le nombre de dossier de liquidation ou en exigeant un contrôle fin des factures (ce qui requiert, parfois, un retraitement par les fournisseurs), contribuent, eux aussi, à introduire de nouvelles rigidités dans le système de la dépense. Enfin, les ordonnateurs et les gestionnaires, par autocensure ou par inhibition, peuvent être amenés, eux même, à ajouter des contraintes endogènes dans la procédure.

Au final, ces difficultés rencontrées et cet alourdissement de la procédure ne sont pas neutres sur les partenaires des préfectures et sur leurs personnels.

Les créanciers de l'Etat, via les préfectures, pâtissent de ces nouvelles lenteurs dans leurs règlements. Ainsi, hors titre 2, les taux de paiement des préfectures, évalués début juin 2006, étaient de 10 à 20 points inférieurs à ceux enregistrés à la même période en 2005.

Les personnels des préfectures, pour leur part, risquent, après un très fort investissement pour la réussite de la LOLF que votre rapporteur spécial tient à souligner, de douter des bénéfices de la réforme et de se figer dans des positions moins propices à une bonne adaptation de la méthode de travail.

2. La nécessité d'ajustements rapides

Pour « garder la LOLF sur de bons rails » dans les préfectures et faire en sorte qu'aucun blocage ne vienne durablement entraver le cours des dépenses de fonctionnement des préfectures, votre rapporteur spécial juge nécessaire de procéder à des ajustements rapides, qui garantiront le respect des engagements de l'Etat auprès de ses fournisseurs, maintiendront les personnels « sous tension » en facilitant leurs conditions

de travail et en tenant compte de leurs difficultés actuelles, et assureront, au total, le succès du passage à la LOLF.

En matière de doctrine, les interrogations des gestionnaires des préfectures renvoient, pour une bonne part, à celles de leurs homologues des autres services déconcentrés de l'Etat. Afin d'éviter les revirements subits ou les temps d'attente trop longs préjudiciables à la gestion, **votre rapporteur spécial considère que la mise en place d'un circuit court de décision sur les points qui pourraient à nouveau surgir serait de nature à favoriser une réponse plus rapide**, tout en inscrivant la consultation des différentes directions concernées dans une procédure précise et transparente.

Ces questions de doctrine, en aval de la dépense, résolues, encore faut-il parvenir à trouver les voies et moyens de fluidifier la procédure qui va de l'engagement de la dépense jusqu'à son paiement. Atteindre cet objectif est essentiel pour parvenir à retrouver un taux de consommation des crédits acceptable et à renouer avec des délais de paiement plus satisfaisants pour les fournisseurs des préfectures.

De ce point de vue, la période de changement de gestion entre deux exercices budgétaires et comptables (entre octobre de l'année n et février de l'année n+1) se prête plutôt mal à une résorption des retards et se caractérise par une certaine congestion des tâches : clôture de la gestion avec un pic de paiements de la mi-novembre à la fin décembre, opérations d'inventaires, rattachement des charges à l'exercice, traitements de fin de gestion, avis sur les BOP, mise en place des crédits.

Votre rapporteur spécial estime, néanmoins, que, **à ce stade de la réforme, un bilan d'étape des conditions de mise en œuvre de la LOLF doit être mené en concertation entre les préfectures, les directions du ministère de l'intérieur et de l'aménagement territorial, et le ministère de l'économie et des finances**. Ce bilan doit permettre d'identifier les succès, les échecs et les points de progrès envisageables à court et moyen terme. Il constituera une base de travail pour éviter de commettre les mêmes erreurs d'un exercice à l'autre, tout en permettant d'identifier les bonnes pratiques. Il visera, en outre, à donner la parole aux utilisateurs de la LOLF sur le terrain et à conforter leur confiance dans la réforme en marche.

D. L'INFORMATIQUE EN QUESTION

Parmi les facteurs entravant une mise en œuvre parfaitement satisfaisante de la LOLF dans les préfectures et handicapant le suivi et la gestion de leurs dépenses de fonctionnement, les systèmes d'information occupent une place centrale.

Votre rapporteur spécial tient, d'ailleurs, à rappeler que notre collègue Jean Arthuis, président, avait, à cet égard, dès 2004, déploré que,

pour respecter l'échéance du 1^{er} janvier 2006 prévue pour la mise en oeuvre de la LOLF, le choix ait été fait de se limiter à des adaptations des anciens systèmes d'information. Il s'était, en particulier, interrogé sur les difficultés prévisibles du contrôle budgétaire, pour lequel la nouvelle nomenclature coexisterait avec une présentation quelque peu obsolète des dépenses de l'Etat¹.

Cette problématique renvoie à l'échec du projet ACCORD 2, qui devait permettre de répondre à l'exigence de modernisation des systèmes d'information tant au niveau central que dans les services déconcentrés, du repli sur la solution « Palier 2006 », qui consiste en une adaptation des applications financières existantes (ACCORD 1 et ACCORD 1 bis) pour mettre en oeuvre les principales dispositions de la LOLF, et de l'élaboration d'un progiciel de gestion intégré, CHORUS, qui intègre l'ensemble des acteurs de la comptabilité et de la dépense de l'Etat à l'horizon 2008. Elle illustre, au niveau déconcentré, **les difficultés issues de la déconnection, depuis l'échec d'ACCORD 2, de la refonte du système d'information de l'Etat et de la mise en oeuvre de la LOLF.**

Les défaillances actuelles des systèmes d'information comportent de graves conséquences sur le mode de gestion des préfectures. Outre qu'elles sont à l'origine d'un alourdissement supplémentaire de la procédure, elles pourraient, à terme et par effet d'amalgame, miner l'adhésion des personnels à la LOLF dans son ensemble.

1. Le malaise réel des utilisateurs

Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire utilise **plusieurs systèmes d'information en matière budgétaire et comptable**. D'une part, il a recours aux systèmes interministériels disponibles : ACCORD LOLF en administration centrale et NDL LOLF dans les services déconcentrés et, notamment, les préfectures. D'autre part, il dispose, en propre, du système CONCORDE, au sein de l'infocentre INFO-PREF, qui permet le pilotage de la dépense en proposant, notamment, une batterie de ratios budgétaires rapportant les coûts aux facteurs générant la dépense (cf. supra, partie I-C-2), et des applications ministérielles de gestion GIBUS, « colonne vertébrale » du pilotage de la gestion des préfectures, et BGP (Budget globalisé des préfectures), qui permet d'élaborer le budget de fonctionnement des préfectures.

Les applications ministérielles CONCORDE, GIBUS et BGP, bénéficiant d'une pratique déjà éprouvée, ne posent pas de problème particulier, en termes d'ergonomie, aux utilisateurs en préfecture, y compris après leur adaptation à la LOLF.

¹ Sénat, rapport d'information n ° 422 (2004-2005) : « L'informatisation de l'Etat ».

En revanche, l'ergonomie d'ACCORD LOLF et de NDL LOLF est source de difficultés pour les agents des préfectures : nombre d'écrans de saisie, absence de restitutions intégrées pour des besoins courants, désactivation d'un tiers par simple action sur la commande « enregistrer » lorsqu'on est en consultation...

L'utilisation de ces applications est rendue d'autant plus inconfortable que **les temps de traitement sont parfois excessivement longs**. Les « déconnexions sauvages » comme le nombre d'écrans pour certaines transactions dans ACCORD LOLF expliquent ces lenteurs. Ainsi, une simple notification de commande prend désormais dix-huit à vingt minutes, soit trois fois plus de temps qu'auparavant pour un dossier de liquidation. En outre, une dégradation des temps de réponse de l'outil informatique a été constatée depuis le mois de mai.

2. Les doutes sur la fiabilité de l'information

La fiabilité de l'information est, bien entendue, le critère essentiel de l'appréciation d'un système d'information. Or, de ce point de vue, les systèmes d'information utilisés par les préfectures font l'objet de quelques doutes.

Certes, le bilan provisoire du passage à la LOLF présente, d'ores et déjà, des éléments très positifs, à mettre notamment à l'actif des applications utilisées et à la très forte mobilisation des acteurs concernés.

La transition, tout d'abord, s'est globalement bien déroulée et il n'y a pas eu de problèmes majeurs en matière de paiement. En particulier, l'ensemble des traitements des fonctionnaires a bien pu être liquidé au 31 janvier 2006.

Par ailleurs, la « bascule » dans le nouveau système d'engagement des dépenses (NDL LOLF) contractées par les préfectures lors des exercices précédents, en fonctionnement comme en investissement, s'est effectuée dans de bonnes conditions.

Toutefois, **des pertes d'information, entre ACCORD LOLF et NDL LOLF**, sont à regretter. En effet, les données de contexte saisies par les services centraux dans ACCORD LOLF ne sont pas automatiquement répercutées dans NDL LOLF. Pour remédier à ce problème, des boîtes aux lettres électroniques « Délégations LOLF » ont été créées dans chaque préfecture. **En conséquence, les gestionnaires en administration centrale sont contraints, désormais, à une double saisie** lors de chaque délégation de crédits, tandis que les gestionnaires en préfecture guettent, de leurs côtés, les mails qui les éclaireront sur les crédits qu'ils reçoivent.

La fiabilité des restitutions délivrées par ACCORD LOLF est, en outre, sujette à caution. Certaines failles ont, ainsi, été détectées, tels que **des confusions entre les montants hors taxe et toutes taxes comprises**.

Ces deux systèmes, ACCORD LOLF et NDL LOLF, qui communiquent imparfaitement entre eux, devraient, en aval, se « déverser » dans un infocentre interministériel, INDIA, permettant de suivre l'évolution des ressources et des consommations de l'ensemble des services de l'Etat. A ce jour, cet infocentre n'est, cependant, que partiellement adapté à la LOLF. Les restitutions d'information les plus utiles aux gestionnaires ne sont pas encore disponibles et, pour les restitutions existantes, les informations fournies ne sont pas encore totalement fiables. Le développement et le test de nouvelles restitutions sont en cours, mais il est probable que cet outil ne sera pas pleinement opérationnel avant le début de la gestion 2007.

3. L'étape décisive : CHORUS

Les préfectures, en matière de suivi et de gestion de leurs dépenses de fonctionnement, peuvent s'appuyer sur des outils ministériels adaptés, ou en cours d'adaptation à la LOLF. Tel est le cas de GIBUS ou de BGP, dont la mise au niveau LOLF est actuellement conduite par la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) et qui devrait être totalement opérationnelle en 2007.

Toutefois, les préfectures pâtissent lourdement de l'éclatement des systèmes d'information et du nombre en définitive relativement important d'applications à gérer. Faute d'interface avec NDL LOLF, les utilisateurs en préfecture sont soumis aux contraintes et aux lourdeurs des doubles saisies, au point, dans certains cas, de renoncer à exploiter les potentiels propres aux applications ministérielles.

Les utilisateurs des différents systèmes d'information dans les préfectures ne sont, aujourd'hui, confrontés qu'aux difficultés liées à ces systèmes, sans pouvoir tirer profit de nouvelles fonctionnalités ou de restitutions susceptibles de leur permettre un pilotage plus efficace de la dépense. Cette situation, si elle venait à se prolonger trop longtemps, porterait en elle les germes d'une démotivation des personnels, après une forte mobilisation au cours des derniers mois.

Pour ces raisons, **le projet de progiciel de gestion intégré, CHORUS, représente un enjeu particulièrement fort pour les préfectures. Intégrant l'ensemble des acteurs de la comptabilité et de la dépense de l'Etat à l'horizon 2008 et prenant en compte toutes les nouvelles contraintes de la LOLF, il devrait permettre de donner une impulsion décisive à la modernisation de l'information comptable et financière au sein des services de l'Etat.**

A cet égard, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire souhaite à nouveau, comme lors de l'expérimentation de la globalisation des crédits, être en première ligne, avec les préfectures, dans le chantier de l'élaboration et de la mise en œuvre de ce projet. Il a, en effet,

fait acte de candidature pour être pilote sur ce projet, en proposant que tout ou partie des préfectures participent à **l'expérimentation de CHORUS**.

Votre rapporteur spécial tient à saluer cette initiative qui ne manquera certainement pas d'avoir des retombées très positives sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement des préfectures et la mobilisation des équipes.

CONCLUSION : LES PRÉFECTURES À L'AVANT-GARDE DE LA LOLF

Votre rapporteur spécial tient, tout d'abord, à saluer la qualité des personnels des préfectures qu'il a rencontrés au cours de sa mission. Confrontés au cours des derniers mois à une situation de changements, soumis à des contraintes de délais très tendus, en butte à des difficultés parfois inattendues, les agents de ces services déconcentrés ont su faire face, avec détermination, patience et sens du service de l'Etat. Les résultats obtenus, dans la cadre du passage à une gestion en « mode LOLF » sont, en grande partie, le fruit de cette mobilisation des équipes.

L'analyse des dépenses de fonctionnement des préfectures fait ressortir **une dynamique globalement maîtrisée de la dépense.** Cette maîtrise, dont il convient de se féliciter, n'est, toutefois, pas le produit du hasard. Elle résulte d'une démarche au long cours, initiée par l'expérimentation de la globalisation des crédits à partir de 2000.

Une véritable culture de gestion, fondée sur le principe de responsabilisation, tend, aujourd'hui, à irriguer l'ensemble des services des préfectures. Les principaux outils d'un contrôle de gestion moderne, adapté aux spécificités de cette administration déconcentrées et facteur d'économies, sont, désormais, en place.

D'une certaine façon, les préfectures peuvent, ainsi, être considérées comme **des « laboratoires » de la mise en œuvre de la LOLF et de ses effets positifs en termes de réforme de l'Etat.**

Pour autant, **les difficultés rencontrées sur le début de la gestion 2006 doivent fonctionner comme un signal.** De vert, le clignotant est passé à l'orange. S'il ne convient, certes, pas d'être inutilement alarmiste face à cette évolution, il s'agit, en revanche, d'en tirer toutes les conséquences.

L'exercice du passage à la LOLF était périlleux, et il ne faut pas s'étonner des « frictions » qu'il a engendrées. Les réussites globalement enregistrées témoignent, d'ailleurs, d'une capacité de réaction certaine, qui sera encore nécessaire pour transformer l'essai. **L'accent doit, aujourd'hui, être tout particulièrement porté sur la mise à niveau des systèmes d'information et sur une pédagogie renouvelée auprès des agents,** qui pourraient être gagnés par le découragement.

De ce point de vue, le souhait du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire de faire des préfectures des sites pilotes pour l'expérimentation du progiciel de gestion intégré CHORUS augure bien de la volonté de ces services déconcentrés de rester à la pointe de la réforme budgétaire et comptable engagée.

Cette nouvelle expérimentation pourrait, d'ailleurs, constituer l'occasion et, même, le tremplin d'une nouvelle démarche pédagogique en direction des personnels. Le risque, en effet, est de laisser s'installer dans les esprits une confusion entre la LOLF, les difficultés inhérentes à sa mise en œuvre et la contrainte budgétaire incontournable à laquelle doivent répondre, aujourd'hui, les préfetures. Il convient, donc, de bien distinguer ces différentes variables et, surtout, de rappeler que **la LOLF n'est pas à l'origine de la contrainte forte pesant sur nos finances publiques**, mais qu'elle représente, au contraire, un outil à la disposition des gestionnaires pour permettre de la dépasser.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le **mercredi 18 octobre 2006**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une communication de **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, sur les dépenses de fonctionnement des préfectures.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a tenu à saluer l'engagement et la qualité des personnels rencontrés lors de sa mission de contrôle dans les préfectures. Il a souligné le rôle essentiel de ces services déconcentrés de l'Etat au cœur des territoires. Il a indiqué que, pour s'acquitter de leurs missions diversifiées, les préfectures devaient pouvoir s'appuyer sur des moyens humains, matériels et financiers à la hauteur des enjeux considérés. Il a rappelé, également, qu'elles étaient soumises à un devoir d'exemplarité dans le double effort de modernisation entrepris par l'Etat et de maîtrise des dépenses publiques, dans un contexte budgétaire tendu.

Il a estimé que l'évolution des préfectures vers une approche plus stratégique de la dimension budgétaire et comptable de leurs missions devenait inéluctable, et qu'il convenait, après quelques mois de mise en application de la LOLF sur le terrain, de tirer un premier bilan concret de la « révolution lolfienne ».

Pour résumer la situation actuelle, il a jugé que le constat était encourageant et que la dépense était maîtrisée, mais qu'il fallait prendre de bonnes habitudes dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a indiqué que les dépenses de fonctionnement des préfectures se caractérisaient par une part prépondérante des dépenses de personnel, qui s'élevaient à 1.267,8 millions d'euros et représentaient près de 70 % des crédits de paiement du programme « Administration territoriale ».

Il a souligné que la maîtrise des dépenses de personnel, qui avaient enregistré une légère baisse entre 2005 et 2006, était passée par une politique de requalification des emplois (emplois de catégorie C transformés en postes de catégorie A ou B) et d'externalisation de certaines fonctions.

Il a rappelé, par ailleurs, que les dépenses de fonctionnement, hors dépenses de personnel, connaissent, pour leur part, une dynamique satisfaisante, notamment grâce au souci de contenir les coûts de certains postes, tels que l'affranchissement ou la téléphonie. Il a cité en exemple la facture téléphonique par agent et la consommation des mobiles qui avaient baissé, respectivement, de 16 % et de 9,4 %, entre 2003 et 2005.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a constaté que cette gestion rigoureuse avait permis de dégager une marge de 17 millions d'euros en 2005, qui avait été réutilisée, comme l'avait préconisé à plusieurs reprises le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, pour l'amélioration des conditions matérielles de travail des agents. Il a expliqué qu'il s'agissait là d'un véritable « retour sur investissement » pour les personnels.

Il a estimé que ces bons résultats tenaient, notamment, à l'avance prise par les préfetures via l'expérimentation de la globalisation des crédits, engagée dès 2000. Il a indiqué que cette expérimentation avait permis aux préfetures d'acclimater par avance les principes et les règles imposés par la LOLF, et que la mise en œuvre du contrôle de gestion avait abouti à la mise en place d'instruments efficaces de suivi de la dépense.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a considéré que la transition lolfienne s'était globalement bien déroulée au cours des derniers mois, même si des difficultés liées à un outil informatique parfois défaillant avaient pénalisé assez fortement, dans certains cas, la gestion des préfetures.

Il a expliqué que, dans ce contexte, des gisements d'économies existaient et passaient, en particulier, par la mise en place d'une stratégie d'achats centrée autour d'un objectif de rationalisation (achats groupés dans les domaines de l'achat de voyage, de la téléphonie ou de l'informatique, par exemple) et de mutualisation interministérielle des moyens déconcentrés de l'Etat, afin de faire jouer à plein les effets d'échelle. A cet égard, il a rappelé que des audits de modernisation avaient été lancés, par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, et que certains d'entre eux portaient précisément sur la politique d'achat des administrations.

Il a considéré que les préfetures pouvaient, désormais, s'appuyer sur un trésorier payeur général (TPG) qui n'opérait plus de « contrôle a priori », mais dont la mission s'était recentrée sur l'aide à la décision et à la prévention des risques financiers dans la durée. Il a jugé que ce nouveau partenariat entre le préfet et le TPG était particulièrement intéressant.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a, par ailleurs, souligné qu'il convenait de parvenir à dépasser les difficultés engendrées par les systèmes d'information, encore en partie inadaptés à la gestion en « mode LOLF », en engageant, sans attendre, l'expérimentation du progiciel de gestion intégré CHORUS.

Il a salué, enfin, la qualité des personnels des préfetures, leur volonté de contribuer à la réussite de la LOLF, et leur sens du service de l'Etat, dans des conditions parfois très difficiles, comme il avait lui-même pu le constater au sein du service d'accueil des étrangers de la préfeture de Seine-Saint-Denis. Il a estimé qu'une véritable culture de gestion, fondée sur le principe de responsabilisation, tendait à irriguer l'ensemble des services des préfetures et que, malgré des difficultés, les préfetures pouvaient être considérées comme de bons « laboratoires » de la mise en œuvre de la LOLF et de ses effets positifs en termes de réforme de l'Etat.

Un très large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a relevé que les préfectures pouvaient être considérées comme la « vitrine de l'Etat » dans les départements. Il s'est réjoui de constater que la LOLF entrerait en application dans les préfectures dans de meilleures conditions que la commission des finances ne pouvait le craindre, à l'issue de son séminaire du mois d'avril 2006.

M. Aymeri de Montesquiou a rappelé que les conditions difficiles constatées en Seine-Saint-Denis ne pouvaient pas, néanmoins, être généralisées à l'ensemble des préfectures. Il s'est, en outre, interrogé sur la politique immobilière menée par ces services déconcentrés et les économies réalisées en la matière, parfois au détriment des communes.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a rappelé que les conseils généraux n'assuraient plus ni l'entretien des préfectures ni les investissements relatifs à ces bâtiments, mais que la marge de gestion dégagée par les préfets était, pour une part, réaffectée à ce type de travaux. Il a précisé qu'il aurait l'occasion d'évoquer la question de la politique immobilière menée par les préfectures, lors d'une prochaine rencontre avec Mme Bernadette Malgorn, récemment nommée secrétaire générale du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. François Trucy a jugé réconfortantes les conclusions de cette mission de contrôle. Il a rappelé que, lors d'un stage effectué au tribunal de grande instance de Pontoise, il lui avait été donné de constater, lui aussi, la grande qualité professionnelle des personnels de l'Etat, et en particulier des magistrats. Il s'est interrogé sur le mode de gestion des préfectures, ainsi que sur celui de leur parc immobilier et automobile.

M. Aymeri de Montesquiou a évoqué les marges de manœuvre laissées aux préfets dans le cadre de l'achat ou de la vente d'un bâtiment. A cet égard, il a déploré l'absence d'efforts de réhabilitation de certains immeubles préfectoraux.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a rappelé que le préfet disposait d'une enveloppe globale de crédits et qu'il lui revenait, en concertation avec le sous-préfet, de déterminer les marges de manœuvre en matière budgétaire. Il a souligné, également, que les frais de représentation du corps préfectoral faisaient, désormais, l'objet d'un encadrement. Il a cité en exemple le plafond de 30.500 euros fixé pour l'achat de la voiture d'un préfet. Il a précisé que l'achat ou la vente d'un bâtiment ne pouvait être une décision relevant de la compétence d'une préfecture, mais nécessitait l'autorisation du secrétariat général du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Michel Moreigne s'est interrogé sur les indicateurs de performance appliqués aux préfectures, ainsi que sur le mode de répartition des enveloppes budgétaires de l'Etat entre les départements.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a expliqué que cette dernière question dépassait le champ de sa mission de contrôle, mais a indiqué que l'activité des préfetures était mesurée par plus de 120 indicateurs, certains pouvant être particulièrement détaillés.

A cet égard, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué qu'il avait lui-même pu constater que les résultats en matière de délivrance de titres étaient analysés, chaque semaine, dans les préfetures.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a souligné que le service d'accueil des étrangers en préfeture de Seine-Saint-Denis comprenait, notamment, d'excellents juristes, dont l'activité était accaparée par des audiences contentieuses au tribunal de Bobigny.

M. Jean-Jacques Jégou a regretté que la décentralisation n'ait pas été suivie d'un transfert de personnel équivalent aux tâches transférées aux collectivités territoriales. Il a estimé, en outre, que les employés des préfetures, soumis à de nombreuses récriminations, voire à des agressions physiques, accomplissaient un travail répétitif, dont le sens leur était parfois devenu incompréhensible. Dans cette perspective, il a indiqué qu'il convenait d'engager une réflexion sur le nécessaire allègement des tâches administratives, et que l'évolution du personnel des préfetures devait accompagner l'émergence d'une administration électronique. Il a considéré, enfin, que la politique de requalification des personnels n'entraînait, du fait de certaines rigidités, que peu de possibilités de réduction des effectifs.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a jugé que le préfet de région avait, probablement, vocation à devenir un interlocuteur majeur. Il a rappelé, toutefois, que celui-ci ne disposait pas de marge de manœuvre sur la détermination de l'enveloppe attribuée aux services départementaux, si ce n'était par le biais de l'organisation de conférences régionales de gestion, où sont signalés les budgets les plus importants. Il a estimé qu'il faudrait, à terme, réfléchir à l'évolution nécessaire des services dans le département et envisager, par exemple, d'en fusionner certains, comme les directions départementales de l'environnement ou les directions départementales de l'agriculture.

Il a indiqué que, si les moyens modernes de communication permettaient de dégager, dans les préfetures, du temps et des personnels, une prise en compte individuelle et personnalisée de l'utilisateur restait nécessaire dans certains domaines, tels que l'action sociale ou l'accueil des étrangers.

Il a rappelé, par ailleurs, qu'en matière de politique du personnel, il n'était pas possible d'attribuer une prime aux agents de catégorie B ou C dans les préfetures.

M. Maurice Blin a estimé que l'excès de contraintes administratives et leur manque de cohérence pouvaient représenter un facteur extrêmement dissuasif pour les maires, notamment dans les petites communes, à l'approche

des prochaines échéances municipales et dans la perspective d'une nouvelle candidature de leur part.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a observé que ce malaise était largement ressenti par tous les sénateurs, et que cette lassitude des élus locaux, provoquée par un excès de précautions administratives, pouvait pousser certains d'entre eux à ne pas souhaiter se représenter. Il a jugé qu'il s'agissait là d'une menace grave pour la République et la démocratie, dont les élus locaux constituaient l'un des piliers.

Mme Marie-France Beaufile a souligné que le manque de moyens humains dont souffraient certaines directions, comme celle de l'équipement en Indre et Loire, avait pour conséquence un report regrettable des tâches sur les communes, en particulier les plus petites d'entre elles. Elle a estimé que la maîtrise de la dépense des préfectures s'était accompagnée, malheureusement, d'un fort accroissement du travail dans les communes, en matière de délivrance de pièces d'identité par exemple. Elle a jugé, enfin, que la tendance actuelle au regroupement des services départementaux n'était pas systématiquement à rechercher et qu'elle ne devait pas avoir lieu au détriment de la qualité du service rendu, comme tel était actuellement le cas en Indre-et-Loire avec les directions départementales de la jeunesse, des sports et de la vie associative (DDJSVA).

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a indiqué que la création des DDJSVA était une mesure à caractère national, et que la tendance générale au regroupement des services n'avait pas eu d'impact sur les effectifs des préfectures, ceux-ci étant restés quasiment stables, aux environs de 30.000 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), entre 2005 et 2006.

M. Jacques Baudot s'est interrogé sur l'affectation des économies réalisées en matière de frais de représentation par les préfets.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a indiqué que ces économies étaient réutilisées pour les personnels, dans le cadre de la marge de gestion dégagée.

M. Jean Arthuis, président, a observé que les fonctions d'une préfecture pouvaient peut-être, en définitive, se résumer à la délivrance des titres, à l'animation de commissions, dont on pouvait, d'ailleurs, s'interroger sur le coût, et à l'organisation de réceptions. En matière de délivrance de titres, il a estimé qu'il convenait de rapprocher le plus possible l'administration du citoyen, éventuellement grâce aux avancées de l'administration électronique, et que certaines tâches pouvaient être sous-traitées par les communes sans en affecter ni le coût, ni la qualité. Il a évoqué, enfin, le doute qui, désormais, planait sur la nécessité de conserver des sous-préfectures dans les départements.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a rappelé que, si les préfectures jouaient effectivement un rôle essentiel en matière de délivrance de titres, elles exerçaient, également, des missions de sécurité et de contrôle de

légalité particulièrement importantes. Il a estimé qu'il était tout à fait réaliste d'envisager de sous-traiter ou d'externaliser certaines des fonctions préfectorales aux mairies. Il a considéré que la question du maintien ou de la disparition des sous-préfectures constituait un sujet très sensible et qu'il convenait, en l'espèce, de tenir compte, outre des critères de pure rationalité économique, des missions transversales accomplies par ces administrations, en matière de cohésion sociale par exemple, et aussi de l'attachement des élus locaux à leur sous-préfecture.

M. Auguste Cazalet a souligné que les sous-préfectures souffraient d'une mauvaise localisation géographique dans beaucoup de départements, comme par exemple dans celui dont il était l' élu.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'il était tout à fait possible de délivrer une carte grise dans un chef-lieu de canton.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a rappelé que l'activité de délivrance de titres n'était pas mineure, dès lors qu'elle concernait près de 12.000 ETPT sur les 30.000 des préfectures.

Dans le cadre des procédures administratives, M. Jean-Jacques Jégou a regretté de trop nombreuses redondances des tâches, comme dans le cas du contrôle de légalité ou de l'instruction des dossiers relatifs au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

M. Gérard Miquel a observé qu'il fallait tenir compte, dans la réflexion sur l'opportunité du maintien des sous-préfectures, du vaste mouvement de décentralisation, engagé il y a près de 25 ans et de la dématérialisation croissante des actes administratifs.

M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial, a souligné qu'au regard de cette question, et au delà des considérations liées à la décentralisation et à la réforme de l'Etat, il ne fallait pas perdre de vue la dimension humaine.

M. Michel Moreigne a rappelé que la dématérialisation des actes administratifs n'était pas possible partout, notamment du fait d'une couverture partielle du territoire par l'ADSL. Il a estimé qu'avant d'aborder d'autres questions, il convenait de régler, d'abord, les problèmes de desserte électronique. Il s'est interrogé, par ailleurs, sur la circulaire parue le 28 juin 2006 relative au FCTVA, sur sa conformité avec les dispositions votées en loi de finances pour 2006, et sur l'interprétation qui en est donnée par les préfets et les sous-préfets en matière de réfection de logements.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que la commission étudierait cette question.

La commission a alors donné acte, à l'unanimité, à **M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial**, de sa communication et décidé que les conclusions de sa mission feraient l'objet d'une **publication sous la forme d'un rapport d'information**.

ANNEXE 1 :

LES CRÉDITS MANDATÉS EN 2003, 2004 ET 2005

Crédits mandatés en 2003-2004-2005

Paragraphe	Sous paragraphe	Alinéa	Compte budgétaire	Année			Evolution 2005 / 2003	
				2003	2004	2005	en %	en valeur absolue
00 Remboursement des dépenses	01 Remboursement des dépenses	010 remboursement des dépenses		-1 853 637,20	-1 617 939,16	-1 598 689,24	-13,8%	254 947,96
		11 mobilier des services administratifs		1 190 995,52	1 141 859,46	967 350,68	-18,8%	-223 644,84
10 Mobilier, matériel et fournitures	11 Achat de mobilier	112 mobilier des résidences		1 803 358,90	1 628 932,19	1 652 598,34	-8,4%	-150 760,56
		113 mobilier de jardin		31 437,47	47 197,76	46 994,11	49,5%	15 556,64
		114 provisions		8 493,73	1 745,91	169,15	-98,0%	-8 324,58
		121 matériels, hors téléphonie et imprimerie, des services administratifs		1 522 928,31	1 638 180,25	1 706 987,38	12,1%	184 059,07
		122 matériels, hors téléphonie et imprimerie, des résidences		1 022 153,63	1 160 421,74	1 119 668,45	9,5%	97 514,82
		123 matériels et installations téléphoniques		1 444 585,12	1 190 434,19	1 132 728,23	-21,6%	-311 856,89
		124 matériels d'imprimerie		180 466,79	124 163,97	72 222,32	-60,0%	-108 244,47
		125 matériels de jardin		177 993,34	170 475,16	149 775,29	-15,9%	-28 218,05
		126 provisions		2 608,33	3 686,14	502,22	-80,7%	-2 106,11
		13 Achat de matériel de bureau	131 matériel de bureau des services administratifs		5 225 931,22	4 931 551,97	4 780 769,88	-8,5%
14 Fournitures	132 matériel de bureau des résidences	133 machines à affranchir		16 981,84	5 291,50	15 560,20	-8,4%	-1 421,64
		134 provisions		9 605,93	0,00	11 844,40	23,3%	2 238,47
		141 fournitures de bureau		2 484,15	0,00	1 423,00	-42,7%	-1 061,15
		142 fournitures d'imprimerie		5 396 797,26	4 949 799,34	4 678 088,63	-13,3%	-718 708,63
		151 contrat d'entretien des matériels ou intervention ponctuelle		1 153 909,24	940 559,84	895 034,70	-22,4%	-258 874,54
		152 contrat d'entretien des mobiliers ou intervention ponctuelle		1 081 952,13	1 063 487,25	1 059 438,84	-2,1%	-22 513,29
15 Entretien et réparation de matériel et de mobilier	151 contrat d'entretien des matériels ou intervention ponctuelle	1511 contrat d'entretien des matériels ou intervention ponctuelle/résidences administratifs		263 458,32	266 870,14	272 462,70	3,4%	9 004,38
		1520 contrat d'entretien des mobiliers ou intervention ponctuelle/services administratifs		87 866,26	93 092,64	113 373,71	29,0%	25 507,45
		1521 contrat d'entretien des mobiliers ou intervention ponctuelle/résidences		320 337,63	338 819,47	380 554,98	18,8%	60 217,35

Paragraphe	Sous paragraphe	Alinea	Compte budgétaire	Année			Evolution 2005 / 2003			
				2003	2004	2005	en %	en valeur absolue		
15 Entretien et réparation de matériel et de mobilier		153 contrat d'entretien des installations téléphoniques ou intervention ponctuelle	1530 contrat d'entretien des installations téléphoniques ou intervention ponctuelle	1 892 758,34	2 038 879,29	2 090 878,07	10,5%	198 119,73		
		154 contrat d'entretien des matériels d'imprimerie ou intervention ponctuelle	1540 contrat d'entretien des matériels d'imprimerie ou intervention ponctuelle	187 686,04	178 404,38	143 859,07	-23,4%	-43 826,97		
		155 contrat d'entretien des matériels de jardin ou intervention ponctuelle	1550 contrat d'entretien des matériels de jardin ou intervention ponctuelle	37 470,94	45 892,15	43 642,99	16,5%	6 172,05		
		156 contrat d'entretien des machines à affranchir ou intervention ponctuelle	1560 contrat d'entretien des machines à affranchir ou intervention ponctuelle	66 649,09	73 301,51	84 580,45	26,9%	17 931,36		
		157 remboursements au Département	1570 remboursements au Département	91 485,50	116 615,63	96 157,07	5,1%	4 671,57		
		16 Location de matériel et de mobilier		161 location de matériels téléphoniques	1610 location de matériels téléphoniques	173 856,37	142 865,86	132 167,81	-24,0%	-41 688,56
				162 location de matériels d'imprimerie	1620 location de matériels d'imprimerie	342 184,46	235 853,81	140 588,40	-58,9%	-201 596,06
				163 location de machines à affranchir	1630 location de machines à affranchir	641 358,93	636 538,05	740 806,76	15,5%	99 447,83
				164 location de divers mobiliers	1640 location de divers mobiliers	20 252,35	16 068,73	16 857,14	-16,8%	-3 395,21
				165 location de divers matériels	1650 location de divers matériels	361 931,55	462 044,00	465 683,35	28,7%	103 751,80
		17 Transport de matériel et de mobilier		170 transport de matériel et de mobilier	1700 Transport de matériel et de mobilier	566 567,19	575 969,68	568 713,60	0,4%	2 146,41
		18 Abonnement et documentation		181 frais de documentation presse	1810 frais de documentation - presse	1 436 317,40	1 384 337,66	1 375 215,25	-4,3%	-61 102,15
				182 service documentation générale	1820 service documentation - documentation générale	2 486 128,61	2 569 958,76	2 539 712,33	2,2%	53 583,72
				183 documentation sur support informatique	1830 documentation sur support informatique	364 505,50	329 915,55	333 090,82	-8,6%	-31 414,68
				191 produits d'entretien ménager	1910 produits entretien ménager locaux/frais communs	79 832,66	63 370,90	59 395,42	-25,6%	-20 437,24
19 Autres fournitures		1911 produits entretien ménager locaux/services administratifs	1911 produits entretien ménager locaux/services administratifs	954 586,05	949 019,08	923 275,57	-3,3%	-31 310,48		
		1912 produits entretien ménager locaux/résidences	1912 produits entretien ménager locaux/résidences	660 749,60	639 408,44	641 713,31	-2,9%	-19 036,29		
		192 petit équipement divers et autres fournitures	1920 petit équipement / services administratifs	651 296,10	642 623,30	633 778,45	-2,7%	-17 517,65		
		1921 petit équipement / résidences	1921 petit équipement / résidences	727 924,43	802 300,85	816 977,36	12,2%	89 052,93		
		1922 Autres fournitures / services administratifs	1922 Autres fournitures / services administratifs	162 672,98	167 987,79	217 558,99	33,7%	54 886,01		
		1923 Autres fournitures / résidences	1923 Autres fournitures / résidences	73 268,77	77 372,51	75 374,50	2,9%	2 105,73		
		193 habillage (acquisitions)	1930 habillage (acquisitions)	1 010 207,02	1 022 861,33	1 033 588,93	2,3%	23 381,91		

Paragraphe	Sous paragraphe	Alinéa	Compte budgétaire	Année			Evolution 2005 / 2003					
				2003	2004	2005	en %	en valeur absolue				
20 Achats de services et autres dépenses	21 Frais de correspondance	211 affranchissement du courrier	2110 affranchissement du courrier	15 595 458,12	16 058 960,33	15 014 298,07	-3,7%	-581 160,05				
		212 contrat d'enlèvement et de remise du courrier	2120 contrat d'enlèvement et de remise du courrier	596 683,67	617 808,36	650 208,42	9,0%	53 524,75				
		213 courriers à tarifs spéciaux	2130 courriers à tarifs spéciaux	825 767,02	713 052,46	837 473,26	1,4%	11 706,24				
	22 Formation (hors informatique)	221 frais de cours et de stages	2210 frais de cours et de stages	2210 frais de cours et de stages	638 763,69	693 053,58	677 990,67	6,1%	39 226,98			
			222 prestations extérieures	2220 prestations extérieures	1 867 273,32	2 148 789,39	2 625 871,74	40,6%	758 598,42			
		223 location de salles et d'équipements pour la formation	2230 location de salles et d'équipements pour la formation	34 333,33	18 504,27	34 000,09	-1,0%	-333,24				
		224 documentation relative à la formation	2240 documentation relative à la formation	18 164,01	14 920,14	14 789,76	-18,6%	-3 374,25				
	23 Etudes et honoraires	231 études	2310 études	2310 études	1 214 982,07	1 136 762,81	1 425 983,10	17,4%	211 001,03			
			232 honoraires et prestations juridiques	2320 honoraires et prestations juridiques	166 725,43	146 632,75	192 471,71	15,4%	25 746,28			
		24 Travaux d'impression	241 recueil des actes administratifs	2410 recueil des actes administratifs	2410 recueil des actes administratifs	256 070,08	101 913,30	47 573,57	-81,4%	-208 496,51		
				242 autres publications administratives (à l'exclusion des CERFA)	2420 autres publications administratives (à l'exclusion des CERFA)	1 170 190,83	1 138 718,79	953 617,89	-18,5%	-216 572,94		
			243 imprimés et titres réglementaires (CERFA)	2430 passeports	2430 passeports	13 447 373,30	15 312 507,57	14 347 484,74	6,7%	900 111,44		
				2431 permis de conduire	2431 permis de conduire	979 827,80	1 267 248,22	1 203 578,58	22,8%	223 750,78		
25 Frais de réception et communication			2432 cartes nationales d'identité	2432 cartes nationales d'identité	1 584 470,85	1 318 938,61	1 398 851,50	-11,7%	-185 619,35			
			2433 cartes grises	2433 cartes grises	2 113 236,92	3 036 833,30	3 109 589,24	47,1%	996 352,32			
			2434 titres de séjour	2434 titres de séjour	986 817,28	1 059 606,72	1 048 375,29	6,2%	61 558,01			
			2435 autres imprimés réglementaires	2435 autres imprimés réglementaires	1 147 197,15	952 399,39	875 046,38	-23,7%	-272 150,77			
			2436 acheminement des titres	2436 acheminement des titres		254 021,88	254 021,88		254 021,88			
			244 autres impressions non administratives	2440 autres impressions non administratives	426 885,51	403 985,16	375 079,58	-12,1%	-51 805,93			
			245 remboursement de prestations au Département	2450 remboursement de prestations au Département	400 263,23	254 509,05	200 097,01	-50,0%	-200 166,22			
			251 frais de réception			2510 services administratifs	2510 services administratifs	277 240,91	300 007,05	311 216,87	12,3%	33 975,96
						2511 Préfet	2511 Préfet	3 341 039,30	3 411 710,12	3 390 721,89	1,5%	49 682,59
						2512 autres membres du corps préfectoral/préfecture	2512 autres membres du corps préfectoral/préfecture	703 048,05	739 135,40	739 392,13	5,2%	36 344,08
						2513 sous-préfets territoriaux	2513 sous-préfets territoriaux	1 174 395,02	1 185 581,76	1 229 315,65	4,7%	54 920,63
						252 cérémonies publiques	2520 cérémonies publiques	620 992,84	610 326,38	633 553,84	2,0%	12 561,00
						253 frais de bouche pour les agents	2530 frais de bouche pour les agents	198 367,15	378 136,68	240 118,43	21,0%	41 751,28
254 communication	2540 communication interne	170 199,93				165 069,06	165 191,34	-2,9%	-5 008,59			
			2541 communication externe	1 159 480,92	1 139 673,28	1 208 873,47	4,3%	49 392,55				

Paragraphe	Sous paragraphe	Alinéa	Compte budgétaire	Année			Evolution 2005 / 2003				
				2003	2004	2005	en %	en valeur absolue			
30 Locaux	26 Indemnités représentatives de frais	260 indemnités représentatives de frais	2600 Indemnités représentatives de frais	20 965,98	20 478,59	21 195,11	1,1%	229,13			
		27 Télécommunications	271 téléphonique	2710 abonnements et communications téléphoniques filaires 2711 abonnements et communications téléphoniques mobiles	12 222 331,37 1 650 986,93	10 428 303,96 1 756 683,84	9 698 219,02 1 799 945,64	-20,7% 9,0%	-2 524 112,35 148 958,71		
	28 Taxes et services divers	272 télégrammes et téléx	281 redevance TV	2810 redevance TV	43 780,26	37 090,81	43 898,40	0,3%	118,14		
			282 commissionnement bancaire	2820 commissionnement bancaire	176 862,06	173 039,55	13 565,38	-92,3%	-163 296,68		
			283 taxes locales	2830 taxes locales	701 031,03	928 692,36	914 073,63	30,4%	213 042,60		
			284 autres taxes	2840 autres taxes	196 408,11	213 943,48	232 039,04	18,1%	35 630,93		
			285 abonnements divers	2850 abonnements divers	33 403,95	26 442,66	43 344,26	29,8%	9 940,31		
			286 annonces légales et appels d'offres	2860 annonces légales et appels d'offres	330 793,81	368 132,05	397 495,99	20,2%	66 702,18		
			287 traitement de déchets et destruction d'archives	2870 traitement de déchets et destruction d'archives	495 562,32	382 252,87	438 138,80	-11,6%	-57 423,52		
			288 Services divers	2880 Services divers	339 871,81	421 061,73	443 040,96	30,4%	103 169,15		
			31 Locations immobilières	311 loyers immeubles/ frais communs	3110 loyers immeubles/ frais communs	3110 loyers immeubles/ frais communs	338 201,19	432 989,72	425 405,14	25,8%	87 203,95
					312 loyers immeubles/services administratifs	3120 loyers immeubles/services administratifs	18 239,61	17 727,13	16 891,12	-7,4%	-1 348,49
	32 Agencements, installations (y compris câblage de locaux)	322 travaux téléphoniques et câblage	313 loyers immeubles/résidences	3130 loyers immeubles/résidences	4 236 327,14	4 245 931,84	4 648 206,58	9,7%	411 879,44		
			314 locations de salles pour concours	3140 locations de salles pour concours	1 116 553,98	1 199 822,93	1 214 103,19	8,7%	97 549,21		
315 locations d'aires de stationnement			3150 locations d'aires de stationnement	204 673,58	180 812,86	154 672,15	-24,4%	-50 001,43			
316 Locations de locaux (divers)			3160 Locations de locaux (divers)	1 208 006,24	974 652,49	932 881,38	-22,8%	-275 124,86			
321 travaux d'aménagement immobilier			3210 travaux d'aménagement immobilier/frais communs	108 199,52	100 971,52	39 749,38	-63,3%	-68 450,14			
3211 travaux d'aménagement immobilier dans les services administratifs			3211 travaux d'aménagement immobilier dans les services administratifs	1 719 223,98	2 007 033,99	2 024 191,36	17,7%	304 967,38			
3212 travaux d'aménagement immobilier dans les résidences			3212 travaux d'aménagement immobilier dans les résidences	13 611 998,23	17 663 485,57	18 878 572,37	38,7%	5 266 574,14			
322 travaux téléphoniques et câblage			3220 travaux téléphoniques et câblage/frais communs 3221 travaux téléphoniques et câblage dans les services administratifs 3222 travaux téléphoniques et câblage dans les résidences	4 098 400,11	4 579 649,23	5 554 412,25	35,5%	1 456 012,14			
323 provisions pour travaux	3230 provisions pour travaux	197 787,74	188 393,82	143 909,84	-27,2%	-53 877,90					
		841 009,50	887 045,96	997 385,13	18,6%	156 375,63					
		26 566,90	42 538,87	80 787,43	204,1%	54 220,53					
		69 893,65	27 312,44	45 032,98	-35,6%	-24 860,67					

Paragraphe	Sous paragraphe	Alinéa	Compte budgétaire	Année			Evolution 2005 / 2003		
				2003	2004	2005	en %	en valeur absolue	
33 Entretien immobilier			Compte budgétaire	3310 contrats d'entretien des immeubles/frais communs	1 093 708,81	1 221 192,43	1 266 319,94	15,8%	172 611,13
				3311 contrats d'entretien des immeubles/services administratifs	3 152 336,86	3 423 402,47	3 599 032,29	14,2%	446 695,43
				3312 contrats d'entretien des immeubles/résidences	218 760,90	219 209,66	235 111,23	7,5%	16 350,33
				3320 travaux d'entretien des immeubles/frais communs	457 239,24	888 672,78	784 567,21	71,6%	327 327,97
				3321 travaux d'entretien des immeubles dans les services administratifs	5 330 831,47	6 158 938,27	6 521 206,50	22,3%	1 190 375,03
				3322 travaux d'entretien des immeubles dans les résidences	1 656 911,49	1 960 147,83	1 991 661,47	20,2%	334 749,98
				3330 travaux d'entretien des jardins/frais communs	539 160,08	571 712,16	591 457,76	9,7%	52 297,68
				3331 travaux d'entretien des jardins/services administratifs	363 989,62	335 104,76	301 884,45	-17,1%	-62 105,17
				3332 travaux d'entretien des jardins/résidences	897 890,48	993 489,17	959 102,05	6,8%	61 211,57
				3340 remboursements au Département	2 748 183,95	3 040 661,57	2 611 721,65	-5,0%	-136 462,30
				3411 fioul et chauffage urbain communs	1 367 444,81	1 350 303,61	1 483 071,03	8,5%	115 626,22
				3411 fioul et chauffage urbain/services administratifs	537 670,68	573 493,36	614 674,02	14,3%	77 003,34
				3412 fioul et chauffage urbain/résidences	346 770,12	367 198,41	389 187,95	12,2%	42 417,83
34 Energie, eau			Compte budgétaire	3420 électricité/frais communs	3 413 169,94	3 538 364,84	3 571 693,98	4,6%	158 524,04
				3421 électricité/services administratifs	2 223 321,49	2 341 491,14	2 331 910,89	4,9%	108 589,40
				3422 électricité/résidences	594 322,69	580 686,67	605 222,01	1,8%	10 899,32
				3430 eau/frais communs	825 923,54	809 452,66	754 979,21	-8,6%	-70 944,33
				3431 eau/services administratifs	524 472,95	530 166,33	520 384,10	-0,8%	-4 088,85
				3432 eau/résidences	281 826,33	271 050,27	275 479,09	-2,3%	-6 347,24
				3440 gaz/frais communs	2 008 998,82	2 003 987,50	2 157 569,24	7,4%	148 570,42
				3441 gaz/services administratifs	1 042 395,60	1 053 227,35	1 094 802,42	5,0%	52 406,82
				3442 gaz/résidences	545 172,94	539 950,18	609 809,77	11,9%	64 636,83
				3450 remboursements au Département	3 279 750,74	3 080 537,55	3 076 010,70	-6,2%	-203 740,04
				3510 contrats de nettoyage des locaux/frais communs	1 639 707,02	1 634 387,84	1 679 111,87	2,4%	39 404,85
				3511 contrats de nettoyage des locaux/services administratifs	8 228 771,41	8 508 569,10	9 010 662,25	9,5%	781 890,84
				3512 contrats de nettoyage des locaux/résidences	153 398,19	249 024,05	284 179,50	85,3%	130 781,31
35 Nettoyage des locaux			Compte budgétaire	3520 nettoyage des locaux/interventions ponctuelles	430 595,97	354 757,97	490 782,54	14,0%	60 186,57
				3530 remboursements au Département	899 448,50	970 897,46	899 867,68	0,0%	419,18
				3610 contrats de surveillance ou de gardiennage	698 651,04	787 565,81	808 683,60	15,7%	110 032,56
36 Surveillance et gardiennage			Compte budgétaire	3620 contrats d'interventions ponctuelles	30 459,43	42 854,32	106 207,30	248,7%	75 747,87

Paragraphe	Sous paragraphe	Alinéa	Compte budgétaire	Année			Evolution 2005 / 2003		
				2003	2004	2005	en %	en valeur absolue	
40 Véhicules	37 Impôts relatifs à l'immobilier	371 taxes immobilières/frais communs	3710 taxes immobilières/frais communs	33 359,26	6 910,96	40 220,33	20,6%	6 861,07	
		372 taxes immobilières/services administratifs	3720 taxes immobilières/services administratifs	266 834,66	170 815,11	239 893,21	-10,1%	-26 941,45	
		373 taxes immobilières/résidences	3730 taxes immobilières/résidences	5 288,00	2 999,00	4 706,71	-11,0%	-581,29	
	38 Charges connexes aux loyers	380 charges connexes aux loyers	3800 Charges connexes aux loyers	852 942,90	723 312,95	1 252 492,99	46,8%	399 550,09	
		39 Assurances meubles et immeubles	391 assurances meubles et immeubles/frais communs	1 159 730,78	1 233 324,17	1 239 334,05	6,9%	79 603,27	
	39 Assurances meubles et immeubles	392 assurances meubles et immeubles des services administratifs	3920 assurances meubles et immeubles des services administratifs	476 830,74	529 399,70	515 877,59	8,2%	39 046,85	
			393 assurances meubles et immeubles des résidences	89 188,64	93 948,56	105 373,08	18,1%	16 184,44	
			41 Acquisition de véhicules de tourisme	4100 Acquisition de véhicules de tourisme	4 943 931,64	4 858 642,67	4 180 620,56	-15,4%	-763 311,08
	42 Acquisition d'autres véhicules	420 Acquisition d'autres véhicules	4200 Acquisition d'autres véhicules	268 160,94	103 973,50	169 897,84	-36,6%	-98 263,10	
			430 Entretien	1 188 410,42	1 230 721,60	1 275 249,41	7,3%	86 838,99	
			441 outillage et matériels d'entretien	104 741,94	96 498,63	122 012,49	16,5%	17 270,55	
			442 fournitures	556 338,86	558 823,02	571 861,79	2,8%	15 522,93	
			45 Carburants et lubrifiants	451 carburants	2 891 888,91	2 920 054,90	3 065 314,03	6,0%	173 425,12
				452 lubrifiants	20 469,65	16 050,68	17 754,12	-13,3%	-2 715,53
			46 Location de véhicules	461 location de courte durée	67 716,86	116 803,99	90 953,51	34,3%	23 236,65
462 location de longue durée ou en leasing				400 782,05	523 030,64	567 867,43	41,7%	167 085,38	
47 Frais de péages			470 Frais de péages	330 754,67	318 296,16	323 295,46	-2,3%	-7 459,21	
48 Vignettes automobiles			480 Vignettes automobiles	4800 Vignettes automobiles	146 971,22	145 089,20	146 283,80	-0,5%	-687,42
				49 Assurance des véhicules	490 Assurance des véhicules	1 499 513,34	1 535 284,50	1 484 562,88	-1,0%

Paragraphe	Sous paragraphe	Alinéa	Compte budgétaire	Année			Evolution 2005 / 2003	
				2003	2004	2005	en %	en valeur absolue
50 Déplacements temporaires	51 Déplacements en métropole (indemnités de repas et de nuitées)	511 chauffeurs		375 368,05	327 799,34	340 819,12	-9,2%	-34 548,93
		512 personnels administratifs		756 682,83	770 525,97	865 925,35	14,4%	109 242,52
		513 membres du corps préfectoral		73 621,89	83 968,33	88 264,21	19,9%	14 642,32
52 Déplacements en métropole (utilisation du véhicule personnel)		521 personnels administratifs		501 590,19	469 535,46	476 437,53	-5,0%	-25 152,66
		522 membres du corps préfectoral		558,66	552,76	445,66	-20,2%	-113,00
53 Déplacements en métropole (transport)		531 personnels administratifs		670 915,39	691 158,74	753 101,58	12,2%	82 186,19
		532 membres du corps préfectoral		377 563,19	398 694,71	478 252,87	26,7%	100 689,68
54 Déplacements outre-mer (indemnités)		541 personnels administratifs		32 790,37	30 179,83	50 095,10	52,8%	17 304,73
		542 membres du corps préfectoral		491,28	555,18	730,75	48,7%	239,47
55 Déplacements outre-mer (transport)		551 personnels administratifs		71 999,04	73 200,45	88 951,51	23,5%	16 952,47
		552 membres du corps préfectoral		13 503,49	6 218,87	6 491,89	-51,9%	-7 011,60
56 Déplacements à l'étranger (indemnités)		561 personnels administratifs		12 463,36	8 636,11	7 226,17	-42,0%	-5 237,19
		562 membres du corps préfectoral		1 808,27	2 496,42	3 725,66	106,0%	1 917,39
57 Déplacements à l'étranger (transport)		571 personnels administratifs		2 247,82	2 283,85	5 562,59	147,5%	3 314,77
		572 membres du corps préfectoral		2 469,44	4 839,57	4 899,28	98,4%	2 429,84
58 Déplacements temporaires: expérimentation, repas et nuités (décret 2000-929 du 22 septembre 2000)		581 personnels administratifs		143 486,21	149 722,88	186 492,61	30,0%	43 006,40
		582 membres du corps préfectoral		8 133,70	11 947,69	11 175,23	37,4%	3 041,53
59 Déplacements temporaires: expérimentation, transport (décret 2000-929 du 22 septembre 2000)		591 personnels administratifs		395 973,12	381 389,63	416 322,42	5,1%	20 349,30
		592 membres du corps préfectoral		257 318,20	305 347,37	283 982,53	10,4%	26 664,33

Paragraphe	Sous paragraphe	Alinea	Compte budgétaire	Année			Evolution 2005 / 2003	
				2003	2004	2005	en %	en valeur absolue
60 Autres déplacements	61 Changement de résidence (transport)	610 Changement de résidence (transport)	6100 Changement de résidence (transport)	73 613,88	51 895,81	148 819,69	102,2%	75 205,81
	62 Changement de résidence (indemnités de déménagement en métropole)	620 Changement de résidence (indemnités de déménagement en métropole)	6200 Changement de résidence (indemnités de déménagement en métropole)	437 222,30	391 399,81	436 246,98	-0,2%	-975,32
	63 Changement de résidence (indemnités de déménagement DOM TOM)	630 Changement de résidence (indemnités de déménagement DOMTOM)	6300 Changement de résidence (indemnités de déménagement DOM-TOM)	18 074,16	80 713,61	419 870,26	2223,0%	401 796,10
	64 Changement de résidence (indemnités de déménagement à l'étranger)	640 Changement de résidence (indemnités de déménagement à l'étranger)	6400 Changement de résidence (indemnités de déménagement à l'étranger)	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!	0,00
	65 Transports liés aux congés bonifiés	650 Transports liés aux congés bonifiés	6500 Transports liés aux congés bonifiés	16 076,69	16 206,68	117 662,94	631,9%	101 586,25
	66 Déplacements en métropole (régimes forfaitaires et spéciaux)	661 déplacements des membres de commissions, comités, etc(indemnités et transport)	6610 déplacements des membres de commissions, comités, etc(indemnités et transport)	38 620,85	24 755,68	38 016,36	-1,6%	-604,49
	662 déplacements de personnes extérieures à l'administration (indemnités et transport)	662 déplacements de personnes extérieures à l'administration (indemnités et transport)	6620 déplacements de personnes extérieures à l'administration (indemnités et transport)	65 754,09	46 136,11	60 487,15	-8,0%	-5 266,94
	663 autres indemnités	663 autres indemnités	6630 autres indemnités	5 414,90	4 586,31	3 854,88	-28,8%	-1 560,02

Paragraphe	Sous paragraphe	Alinea	Compte budgétaire	Année			Evolution 2005 / 2003		
				2003	2004	2005	en %	en valeur absolue	
70 Personnel	71 Personnels temporaires	711 personnels d'entretien et de maison	7110 personnels des services administratifs	73 535,53	2 901,25	0,00	-100,0%	-73 535,53	
			7111 personnels des résidences	230 864,19	20 106,79	0,00	-100,0%	-230 864,19	
			712 autres personnels temporaires	1 857 160,02	57 875,99	15 059,06	-99,2%	-1 842 100,96	
			713 indemnités de préavis, de licenciement et allocations pour perte d'emploi	7130 indemnités de préavis, de licenciement et allocations pour perte d'emploi	117 424,84	18 164,52	11 954,00	-89,8%	-105 470,84
			714 rémunérations des membres des commissions à l'examen d'accès à la profession de conducteur de taxi	7140 rémunérations des membres des commissions à l'examen d'accès à la profession de conducteur de taxi	94 576,50	3 744,00	0,00	-100,0%	-94 576,50
			72 Cotisations sociales : part de l'Etat	720 Cotisations sociales : part de l'Etat	90 250,81	3 391,28	0,00	-100,0%	-90 250,81
			73 Prestations sociales obligatoires	7300 Prestations sociales obligatoires	520 306,50	16 760,76	5 952,99	-98,9%	-514 353,51
			74 Remboursement de charges de personnel au Département	7400 Remboursement de charges de personnel au Département	30 677,07	0,00	0,00	-100,0%	-30 677,07
			91 Achat de matériel	9110 micro ordinateurs et imprimantes	268 183,03	0,00	0,00	-100,0%	-268 183,03
	90 Informatique, télématique et reprographie			911 micro ordinateurs et imprimantes	10 135 132,32	9 633 618,95	9 126 154,59	-10,0%	-1 008 977,73
				912 matériels pour la sécurité des systèmes d'information (onduleurs, contrôle d'accès)	276 055,02	386 184,90	414 659,22	50,2%	138 604,20
				913 matériels de réseau et de transmission de données (câbles, routeurs, modems, commutateurs, hubs')	1 393 352,63	1 081 861,07	1 107 029,53	-20,5%	-286 323,10
				914 matériels de reprographie	683 226,59	594 569,83	465 256,54	-31,9%	-217 970,05
			915 autres matériels	1 201 159,03	908 159,97	1 294 656,12	7,8%	93 497,09	
			916 provisions pour renouvellement	247 892,09	117 752,18	97 782,21	-60,6%	-150 109,88	
			92 Location de matériel	11 625,18	12 662,79	5 468,52	-53,0%	-6 156,66	
			921 location de courte durée	254 348,40	259 949,76	235 903,09	-7,3%	-18 445,31	
			922 location de longue durée	330 038,80	343 865,89	170 324,10	-48,4%	-159 714,70	
			93 Crédit bail de matériel	3 561 704,09	3 751 717,89	3 706 541,23	4,1%	144 837,14	
		931 matériels d'informatique et de télématique	9310 matériels d'informatique et de télématique	75 371,13	76 834,83	45 505,60	-39,6%	-29 865,53	
		932 matériels de reprographie	9320 matériels de reprographie	275 877,43	285 839,84	275 229,21	-0,2%	-648,22	

Paragraphe	Sous paragraphe	Alinea	Compte budgétaire	Année			Evolution 2005 / 2003	
				2003	2004	2005	en %	en valeur absolue
94 Coûts de réseaux de télécommunications		941 liaisons spécialisées	9410 liaisons spécialisées	1 141 961,19	1 159 516,23	1 029 481,99	-9,8%	-112 479,20
		942 accès aux bases de données	9420 accès aux bases de données	88 296,20	88 710,04	112 676,71	27,6%	24 380,51
		943 location de lignes	9430 location de lignes	527 569,04	629 450,99	682 920,37	29,4%	155 351,33
95 Entretien de matériel		951 contrats de maintenance	9510 matériels d'informatique et de télématique	1 419 660,21	1 583 965,30	1 558 783,09	9,8%	139 122,88
		952 interventions ponctuelles	9511 matériels de reprographie	2 554 030,64	2 606 327,08	2 637 586,14	3,3%	83 555,50
			9520 matériels d'informatique et de télématique	399 290,61	396 327,38	564 785,96	41,4%	165 495,35
		953 pièces détachées (acquisition)	9521 matériels de reprographie	22 602,38	34 273,06	36 686,38	62,3%	14 084,00
			9530 matériels d'informatique et de télématique	380 798,89	353 357,06	330 271,28	-13,3%	-50 527,61
96 Logiciels		961 acquisition	9531 matériels de reprographie	5 496,23	3 348,47	1 915,72	-65,1%	-3 580,51
		962 maintenance	9610 acquisition	884 568,19	1 044 637,67	1 138 822,16	28,7%	254 253,97
		963 droits d'usage (licences)	9620 maintenance	571 151,44	684 410,45	829 297,25	45,2%	258 145,81
97 Prestations de service		971 prestations de services et développements informatiques	9630 droits d'usage (licences)	1 272 781,16	1 106 282,75	1 134 755,96	-10,8%	-138 025,20
			9710 prestations de services et développements informatiques	876 050,02	976 554,08	1 596 890,72	82,3%	720 840,70
		972 hébergement du SIT ou des sites propres	9720 hébergement du SIT ou des sites propres	177 045,57	148 574,65	141 369,75	-20,2%	-35 675,82
			973 remboursements de prestations au Département	14 300,04	14 558,58	14 847,69	3,8%	547,65
		98 Formation (informatique)		981 frais de cours et de stage	9810 frais de cours et de stage	357 197,63	342 813,73	366 115,33
9820 prestations	833 214,92				720 583,43	755 218,95	-9,4%	-77 995,97
983 location de salles et d'équipements	9830 location de salles et d'équipements			1 953,46	978,25	2 241,63	14,8%	288,17
99 Fournitures, documentation		984 documentation relative à la formation	9840 documentation relative à la formation	5 622,52	11 405,21	7 589,27	35,0%	1 966,75
			991 fournitures informatiques	4 068 460,12	4 004 830,36	3 932 324,74	-3,3%	-136 135,38
		992 fournitures de reprographie	9920 fournitures de reprographie	2 108 461,39	1 850 979,66	1 617 588,19	-23,3%	-490 873,20
			9930 documentation et abonnements	22 322,07	21 799,48	21 112,72	-5,4%	-1 209,35
		TOTAL			231 853 221,61	236 158 384,25	238 862 959,55	3,0%

ANNEXE 2 :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (Administration centrale)

M. Daniel CANEPA	Secrétaire général
M. Paul MASSERON	Directeur de la DMAT (jusqu'au 8 mai 2006)
M. Pascal MAILHOS	Directeur de la DMAT (à partir du 9 mai 2006)
M. Laurent PREVOST	Sous-directeur de l'administration territoriale
M. François HAMET	Chef du bureau du fonctionnement des préfetures de la SDAT
M. Nicolas ALEXANDRE	Contrôleur de gestion de la SDAT

Région Centre / Département du Loiret Préfecture du Loiret (Orléans)

M. Jean-Michel BERARD	Préfet de la région Centre et du Loiret
M. Michel BERGUE	Secrétaire général de la préfecture
M. Didier GLORET	Directeur des ressources et du développement
Mme Maryline GAYET-BESANÇON	Chef du bureau des ressources humains, de la formation et de l'action sociale
M. Philippe LAPOINTE	Directeur des politiques interministérielles
Mme Sandrine GODICHEAU	Chef du bureau de la gestion interministérielle

Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) de la région Centre

M. Marc CHALLEAT	Secrétariat général pour les affaires régionales
Mme Françoise BALAGUE	Directrice de la mission administration générale du SGAR
Mme Nicole HADORN	Responsable du CAR et de la cellule comptabilité du SGAR
Mme Laure VALETTE	Mission LOLF / contractualisation - SGAR

Trésorerie générale de la région Centre et du Loiret

M. Claude BOURMAUD	Trésorier-payeur général de la région Centre et du Loiret
--------------------	---

SDAT : Sous direction de l'administration territoriale

DMAT : Direction de la modernisation et de l'action territoriale

BOFP : Bureau des officiers de police

Département de Seine-Saint Denis

Préfecture de Seine-Saint-Denis (Bobigny)

M. Jean François CORDET	Préfet	
M. Michel THEUIL	Directeur de cabinet du Préfet	
M. François DUMUIS	Secrétaire général	
Mme Françoise BRISSET	Chef de bureau des examens spécialisés	Direction des Etrangers
Mme Joëlle POTIER	Chef du bureau du contentieux des étrangers	Direction des Etrangers
Mme Marie-France FAUQUEUR	Chef du bureau des naturalisations	Direction des Etrangers
M. David LE ROUX	Chef du bureau de la numérisation	Direction des Etrangers
M. Jean-François JOLYS	Directeur	Direction du développement durable et de l'aménagement
M. Marc WENNER	Chef du bureau de l'environnement	Direction du développement durable et de l'aménagement
M. Yves LUGAND	Chef du bureau des financements de l'Etat	Direction du développement durable et de l'aménagement
Mme Christine FAURA	Chef du bureau de l'urbanisme et des affaires foncières	Direction du développement durable et de l'aménagement
Mlle Gaëlle DURAND	Chef du bureau du développement local et des actions de l'Etat	Direction du développement durable et de l'aménagement
Mme Valérie DESRUELLE	Chef du bureau de la coordination	
M. Eric JACQUEMIN	Chef du bureau des ressources humaines et du budget de la préfecture	Direction des moyens et de la logistique

Sous-Préfecture de Saint-Denis

Mme Joëlle LE MOUEL	Sous-préfète de Saint-Denis
Mme Marie-Josianne BARTOLI	Secrétaire générale
M. Jean-Michel GIVRE	Chef du bureau des affaires générales
M. Rudolph MAURIN-PIRANDELLO	Chef du bureau des relations avec les collectivités locales
Mme Martine DESCAMPS	Chef du bureau des étrangers
Mme Coralie GRAZIANO	Chef du bureau de la prévention et des affaires locatives

Trésorerie générale de Seine-Saint-Denis

M. Jean-François STOLL	Trésorier payeur général de Seine-Saint-Denis
------------------------	---