

N° 83

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Par M. José BALARELLO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 2) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » : LA MISE EN ŒUVRE DE NOMBREUSES RÉFORMES TENDANT À MODERNISER L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE	9
A. UNE MESURE DE PLUS EN PLUS EFFICIENTE DE LA PERFORMANCE	9
B. UN BUDGET PERMETTANT AUX PRÉFECTURES DE JOUER LEUR RÔLE PIVOT DANS L'EXERCICE DES POLITIQUES NATIONALES	13
1. <i>Un pilotage territorial des préfectures rénové</i>	14
2. <i>L'activité toujours essentielle des préfectures dans la délivrance des titres</i>	19
3. <i>La poursuite de la modernisation du contrôle de légalité</i>	24
C. UN ENJEU PARTICULIER : LES NOUVELLES GÉNÉRATIONS DE TITRES D'IDENTITÉ.....	25
1. <i>L'introduction de la biométrie dans les documents d'identité : une réponse efficace à la fraude documentaire</i>	25
2. <i>La mise en place effective des passeports électroniques</i>	27
3. <i>Le projet d'identité nationale électronique sécurisé – projet INES</i>	32
II. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » MARQUÉ PAR LA PRÉPARATION DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2007	34
A. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA VIE POLITIQUE EN VUE DES ÉLECTIONS DE 2007.....	35
1. <i>La préparation de l'élection présidentielle et des élections législatives</i>	35
a) Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2007	35
b) Une réflexion en cours sur le coût des élections	36
2. <i>Le financement public des partis politiques</i>	39
3. <i>La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)</i>	41
B. LA VIE CULTUELLE	44
1. <i>Les crédits de l'action « cultes »</i>	44
2. <i>La garantie du libre exercice du culte</i>	45
3. <i>La réflexion sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics</i>	45
a) L'évolution des pratiques religieuses	45
b) La construction de nouveaux lieux de culte.....	46
C. LA SIMPLIFICATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA VIE ASSOCIATIVE	48
1. <i>Les crédits de l'action « vie associative et soutien »</i>	48
2. <i>La simplification administrative et la dématérialisation des procédures</i>	48
3. <i>Le délai de traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique</i>	51
III. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	52
1. <i>La réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs</i>	52
2. <i>Une politique de gestion immobilière dynamique</i>	53
a) L'évolution des biens immobiliers relevant de l'administration centrale	54
b) L'évolution des biens immobiliers relevant de l'administration territoriale.....	55
3. <i>L'augmentation des activités contentieuses du ministère de l'intérieur</i>	56
ANNEXE	59

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 29 novembre 2006 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, après avoir entendu M. Christian Estrosi, ministre de l'aménagement du territoire, le 20 novembre 2006, la commission des Lois a examiné, sur le rapport pour avis de M. José Balarello, les crédits du projet de loi de finances pour 2007 consacrés à la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE).

M. José Balarello, rapporteur pour avis, a relevé que la mission représentait 0,93 % des crédits de paiement du budget général de l'État. Indiquant que le programme « Administration territoriale » concentrait 65 % des crédits de la mission, il a rappelé que le **budget alloué aux préfetures** visait à conforter leur rôle pivot dans l'exercice des politiques nationales. Rappelant la compétence du préfet de région pour animer et coordonner l'action des préfets de département, il a expliqué que ces derniers disposaient des instruments juridiques nécessaires pour exercer leurs compétences de façon optimale.

Il a souligné que 40 % des crédits du programme « Administration territoriale » visaient à financer l'activité des préfetures en matière de **délivrance de titres**. Il s'est félicité de l'attention portée au respect des délais de traitement des demandes de titres par les préfetures, précisant que l'administration préfectorale conduisait des réformes importantes, telles que l'instauration du passeport électronique et de la carte d'identité nationale électronique sécurisée (projet INES) ainsi que le développement du système d'immatriculation à vie des véhicules.

Expliquant que **l'organisation des élections prévues en 2007** allait absorber 64 % des crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative », il a par ailleurs indiqué que le développement de religions récemment implantées en France posait le problème de **l'édification de nouveaux lieux de culte et de leur financement**. Il a également évoqué l'action conduite par le ministère de l'intérieur afin de favoriser la vie associative en simplifiant et en dématérialisant les procédures dans le cadre du **projet de répertoire national des associations**.

S'agissant du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », il a souligné la volonté du ministère de l'intérieur de dynamiser sa gestion immobilière, tout en regrettant un recours trop important aux locations.

La commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 2007 consacrés à la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner le projet de loi de finances pour 2007. Pour la deuxième année, votre commission se saisit pour avis des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE) qui rassemble les préfetures, l'action du ministère de l'intérieur dans certains domaines d'exercice de la citoyenneté (élections, cultes, associations) et les fonctions de pilotage et de soutien de l'ensemble des politiques conduites par ce ministère.

Dotée de 2,72 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,498 milliards d'euros en crédits de paiement au sein du projet de loi de finances pour 2007, la mission AGTE rassemble en outre 35.113 emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé (ETPT) et représente 0,93 % des crédits de paiement du budget général.

Le budget de la mission connaît une progression de 12,9 %, essentiellement due à la hausse des crédits relatifs aux élections, afin d'assurer le déroulement des échéances prévues en 2007.

Les activités retracées par cette mission sont réparties au sein de trois programmes : « Administration territoriale » (1,615 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2007, soit 65 % de la mission), « Vie politique, culturelle et associative » (381 millions d'euros en crédits de paiement, soit 15 % de la mission) et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (501 millions d'euros en crédits de paiement, soit 20 % de la mission).

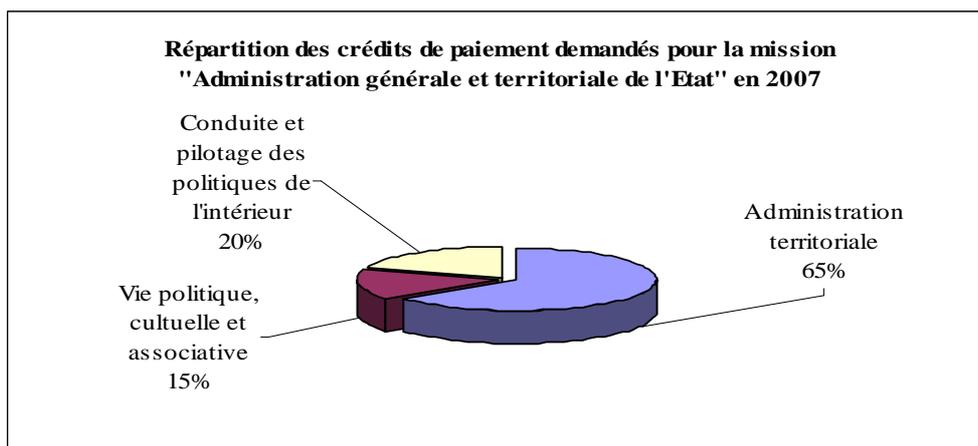
Votre rapporteur pour avis se félicite de la qualité des informations fournies par le projet annuel de performance et notamment au sein de la présentation stratégique des programmes, qui suit à cet égard les recommandations de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹.

Il en ressort que le ministère de l'intérieur poursuit, au sein de la mission AGTE, quatre objectifs principaux : le renforcement de la fiabilité des

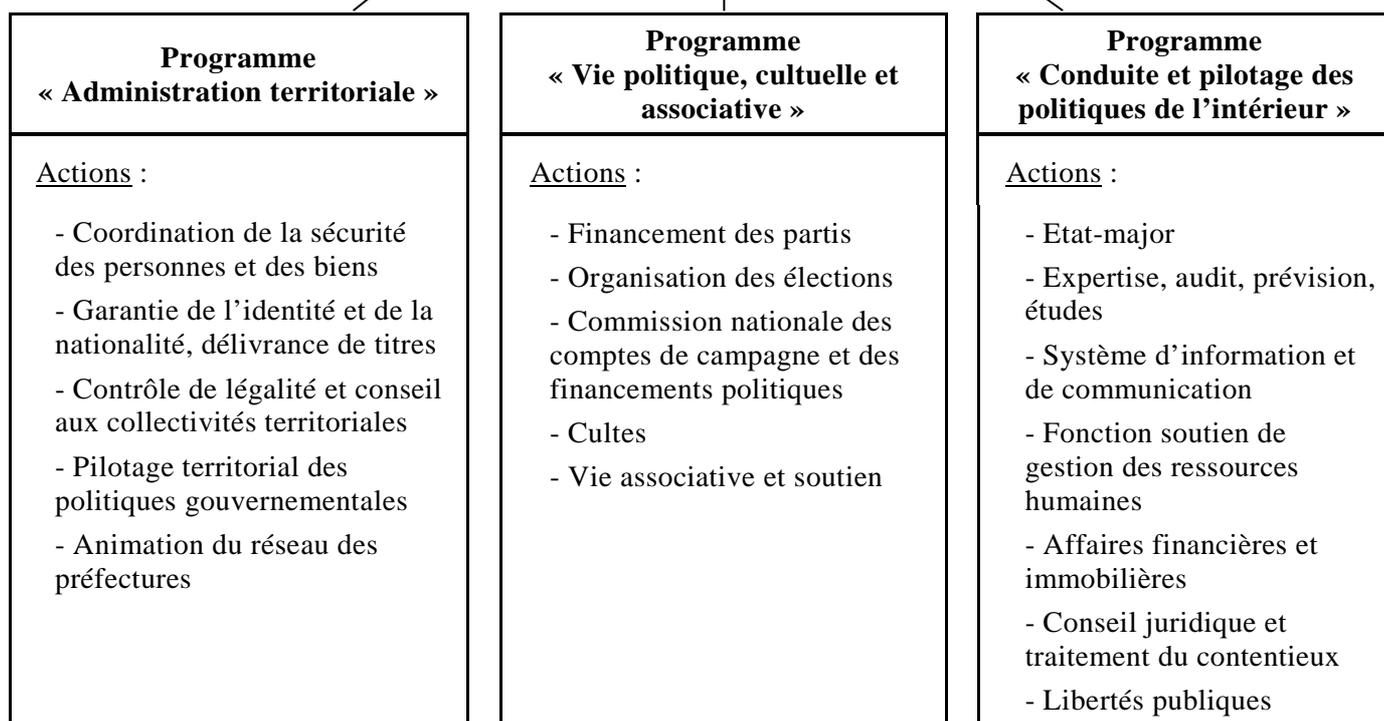
¹ *Rapport d'information fait par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, n° 3165, XIIème législature.*

titres délivrés, l'amélioration du service rendu aux usagers des préfectures, la maîtrise du coût des élections et l'optimisation de la gestion du ministère.

Par ailleurs, les outils de mesure de la performance ont été considérablement affinés, grâce à un recentrage des indicateurs dont le nombre a été réduit. Cet effort permet d'aboutir au renseignement exhaustif des indicateurs de performance de la mission.



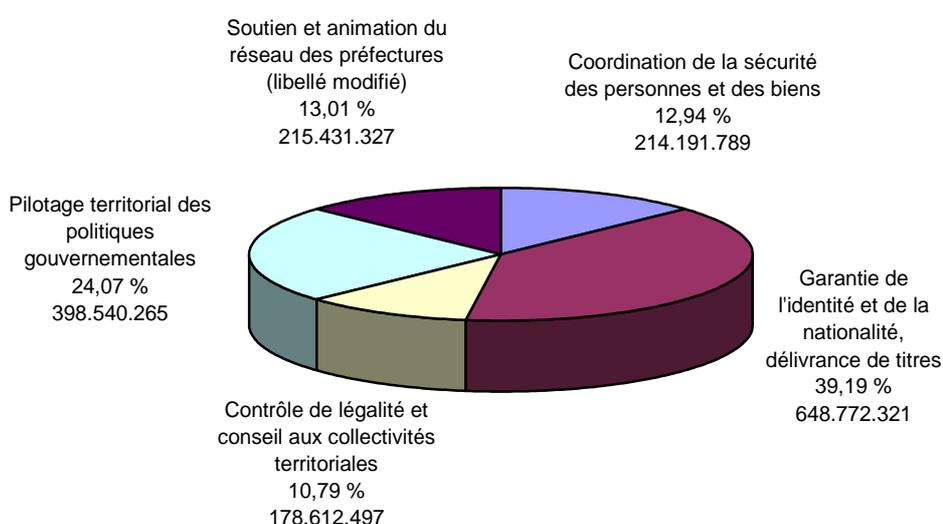
MISSION « Administration générale et territoriale de l'Etat »



I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » : LA MISE EN ŒUVRE DE NOMBREUSES RÉFORMES TENDANT À MODERNISER L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE

Le programme « Administration territoriale » est doté de **1,65 milliard d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2007, ainsi répartis entre ses cinq actions :

Répartition par action des autorisations d'engagement demandées pour 2007



Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2007*

Le budget alloué à l'administration territoriale est **en baisse de 5 % s'agissant des autorisations d'engagement, et en hausse de 1,7 % pour ses crédits de paiement**. Cette différence s'explique principalement par le fait que certains engagements pluriannuels pris les années précédentes ne sont pas renouvelés cette année, notamment s'agissant du projet de carte d'identité nationale électronique sécurisée (projet INES).

A. UNE MESURE DE PLUS EN PLUS EFFICIENTE DE LA PERFORMANCE

Dans son avis budgétaire de l'année passée¹, votre rapporteur avait considéré que la mesure de la performance était encore perfectible pour le programme « Administration territoriale ». Cette année, il constate que plusieurs modifications intéressantes ont été apportées par le Gouvernement sur les objectifs et indicateurs, en tenant notamment compte des remarques et

¹ Voir l'avis budgétaire n° 104-tome I (Sénat, 2005-2006) de M. José Balareello au nom de la commission des Lois.

suggestions de la commission des Lois du Sénat. En outre, les indicateurs sont nettement mieux renseignés.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2007 compte **six objectifs**, comme pour l'an passé, auxquels sont associés **treize indicateurs** –contre douze en 2006 :

- **objectif n° 1 : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile**¹ – *indicateurs* : taux de plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés ; taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité ; taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à plan particulier d'intervention (PPI) ;

- **objectif n° 2 : améliorer les conditions de délivrance de titres fiables** – *indicateurs* : nombre de dossiers de fraude documentaire reçus en administration centrale pour les cartes nationales d'identité et passeports ; proportion de préfectures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises en temps réel ; nombre de préfectures et sous-préfectures certifiées ;

- **objectif n° 3 : réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics** – *indicateurs* : taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture ; taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture ; taux d'actes budgétaires réformés après une intervention de la préfecture ;

- **objectif n° 4 : moderniser le contrôle de légalité** – *indicateur* : taux d'actes télétransmis par l'application ACTES ;

- **objectif n° 5 : optimiser l'efficacité de la fonction animation** – *indicateur* : coût de l'action soutien / total des crédits du programme (hors crédits d'intervention) ;

- **objectif n° 6 : réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie** – *indicateurs* : évolution des coûts d'affranchissement par habitant ; coût de téléphonie par agent.

• Tout en constatant que **l'essentiel du champ des activités des préfectures est couvert** par la mesure de la performance pour cette mission, **votre commission regrette toutefois qu'aucun objectif ne soit associé au pilotage territorial des politiques gouvernementales** (action n° 2 du programme « Administration territoriale »). Déjà l'an dernier le Gouvernement avait indiqué à votre rapporteur qu'il poursuivait sa recherche d'un objectif et d'indicateurs pertinents pour cette mission de coordination.

Rejoignant M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial de la commission des Finances pour la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », votre rapporteur invite donc de nouveau le

¹ En effet, les préfectures disposent d'une mission de coordination et de pilotage en matière de sécurité intérieure et d'ordre public, notamment par la prévention des risques naturels et technologiques et la gestion des crises liées, par exemple, aux menaces terroristes.

Gouvernement à créer un objectif couvrant cette activité interministérielle essentielle des préfetures.

• Le Gouvernement a également apporté **quelques aménagements s'agissant des indicateurs**.

Tout d'abord, compte tenu de l'important nombre d'indicateurs et sous-indicateurs associés à la prévention dans le domaine de la sécurité civile en 2006, deux d'entre eux ont été supprimés :

- le taux d'avis défavorables levés pour les établissements recevant du public (ERP) soumis à obligation de contrôle ;

- le taux d'exercices de sécurité civile réalisés depuis trois ans pour les « installations SEVESO seuil haut »¹. Le Gouvernement a en effet considéré que, dans la mesure où ces installations étaient soumises à un plan particulier d'intervention, elles étaient déjà renseignées dans l'indicateur principal conservé pour 2007 (« taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à plan particulier d'intervention (PPI) »).

Ensuite, votre commission se félicite que certains indicateurs créés cette année répondent à plusieurs remarques formulées par elle à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2006.

Ainsi, rejoignant M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial de la commission des Finances pour la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », votre rapporteur avait souhaité que **la qualité du service rendu à l'usager puisse être davantage appréciée dans la mesure de la performance des préfetures**.

Répondant à cette requête, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit un **nouvel indicateur** tendant à mesurer l'amélioration des conditions de délivrance des titres : **le nombre de préfetures et sous-préfetures ayant obtenu une certification pour ses services d'accueil du public**, de type ISO ou AFAQ. Le projet annuel de performances précise d'ailleurs que le nombre de structures engagées dans une telle démarche de certification sera également précisé.

En outre, conformément aux recommandations de votre commission des Lois, **deux nouveaux indicateurs ont été créés pour évaluer les résultats des préfetures en matière de réduction du nombre d'actes non-conformes des collectivités territoriales et établissements publics**.

En effet, constatant, à l'occasion de l'examen du budget pour 2006, que les trois indicateurs alors retenus ne rendaient compte que de l'efficacité

¹ Les installations dites SEVESO sont celles qui, compte tenu de l'activité industrielle qui y est exercée, sont soumises à la réglementation applicable en matière de prévention des risques industriels majeurs, et telle qu'issue, tout d'abord, de la directive européenne n° 82/501/CEE du 24 juin 1982, dite SEVESO I, puis de la directive n° 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996, dite SEVESO II.

du contrôle de légalité exercé par les préfetures, votre commission avait estimé qu'un indicateur devrait également permettre de **mesurer la performance des préfetures dans leur activité de conseil aux collectivités territoriales**.

Suivant ces remarques, le Gouvernement a remplacé les anciens indicateurs, correspondant au taux de déferés préfectoraux gagnés par le préfet et au taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables, par **deux nouveaux indicateurs** tendant à mieux prendre en compte la fonction de conseil des préfetures auprès des collectivités territoriales. Il s'agit :

- du **taux d'actes retirés ou réformés** après une intervention de la préfeture ;

- du **taux d'actes budgétaires réformés** après une intervention de la préfeture.

Votre commission se félicite de la création de ces nouveaux indicateurs, compte tenu de l'importance que peut revêtir le conseil des services déconcentrés de l'Etat pour les collectivités territoriales.

Afin de mesurer les efforts de l'administration préfectorale dans la réduction de ses coûts de fonctionnement, le Gouvernement a également créé **un nouvel indicateur relatif au coût de téléphonie par agent**. En effet, la téléphonie constitue un poste important de dépenses et pour lequel des marges de manœuvre importantes pourraient être exploitées. La cible recherchée serait d'atteindre une réduction de 10 % du coût de la téléphonie par agent entre 2004 (380 euros par agent) et 2008, avec des prévisions à 361 euros par agent pour 2006 et 342 euros par agent pour 2007.

Dans son rapport d'information sur les dépenses de fonctionnement des préfetures, M. Henri de Raincourt, rapporteur spécial de la commission des finances pour la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », a constaté une « *dynamique satisfaisante des dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel* », s'expliquant par le « *souci de contenir les coûts de certains postes de dépenses* »¹.

• Votre commission constate enfin que **les indicateurs sont nettement mieux renseignés que dans le projet annuel de performances précédent**, passant d'un taux de renseignement d'un tiers des indicateurs à 100 %.

D'après les informations fournies par le ministère de l'intérieur, l'administration a parfois rencontré des difficultés pour renseigner certains indicateurs. Ainsi en était-il principalement de celui relatif au « *nombre de délivrances indues évitées et d'annulations de titres signalés à*

¹ Rapport d'information « Dépenses de fonctionnement des préfetures : une nouvelle donne grâce à la LOLF, des marges de manœuvre pour la réforme de l'Etat » n° 24, (Sénat, 2006-2007) de M. Henri de Raincourt, au nom de la commission des finances.

l'administration centrale », pour lequel les préfetures ont rencontré de nombreuses difficultés d'interprétation. C'est la raison pour laquelle il a été recentré sur les tentatives de fraude des seules cartes nationales d'identité et les passeports –et non de tous les titres délivrés par les préfetures–, dont les données sont directement accessibles en administration centrale.

B. UN BUDGET PERMETTANT AUX PRÉFECTURES DE JOUER LEUR RÔLE PIVOT DANS L'EXERCICE DES POLITIQUES NATIONALES

Les crédits alloués à l'administration territoriale pour 2007 représentent plus de **60 % du budget de la mission** « Administration générale et territoriale de l'Etat ». **80 % de cette dotation couvre des dépenses de personnel**, avec un plafond d'emplois fixé à **30.384 emplois temps plein travaillés (ETPT)**, soit 156 ETPT de moins que pour 2006.

L'action n° 5 « Soutien et animation du réseau des préfetures » du présent programme a évolué de façon significative entre la loi de finances pour 2006 et le projet de loi de finances pour 2007. En effet, cette action regroupe désormais, non seulement les crédits alloués à l'animation et le pilotage des préfetures, mais également les mesures prises en matière de soutien du programme.

Présentation des crédits de paiement concourant à la mise en œuvre de la politique mise en œuvre dans le cadre du programme « Administration territoriale »

Intitulé de l'action	PLF 2007*	Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2007 après ventilation*	LFI 2006 après ventilation*
		Au sein du programme	Entre programmes		
Coordination de la sécurité des personnes et des biens	213.159.923	+ 31.025.565	+ 88.239.694	+ 332.425.182	+ 329.669.795
Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	631.754.321	+ 82.167.896	+ 63.932.143	+ 777.854.360	+ 710.302.724
Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	178.078.187	+ 26.307.542	+ 20.469.035	+ 224.854.764	+ 227.394.031
Pilotage territorial des politiques gouvernementales	418.885.280	+ 57.228.842	+ 44.527.884	+ 520.642.006	+ 562.696.410
Soutien et animation du réseau des préfetures (libellé modifié)	196.729.845	- 196.729.845		0	0
Total	1.638.607.556	0	+ 217.168.756	1.855.776.312	1.830.062.960
Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes			- 217.168.756	* Y compris fonds de concours	
Police nationale (Mission Sécurité)			- 5.448.695		
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (Mission Administration générale et territoriale de l'Etat)			- 211.720.061		

Source : *Projet de loi de finances pour 2007*

1. Un pilotage territorial des préfetures rénové

Les préfetures jouent un rôle important dans le pilotage territorial des politiques gouvernementales, en assurant **la coordination des services de l'Etat et la conduite de politiques publiques spécifiques** (logement, lutte contre les exclusions...). Elles constituent une véritable courroie de transmission des décisions gouvernementales en s'acquittant de leur bonne application sur l'ensemble du territoire national.

• Comme détaillé dans le précédent avis de la commission des Lois sur les crédits de la présente mission¹, **l'organisation des services déconcentrés de l'Etat a été profondément renouvelée** ces dernières années, en particulier pour accompagner le deuxième acte de la décentralisation issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Le **rôle du préfet** a tout d'abord été **réaffirmé et renforcé** par la réforme constitutionnelle précitée. Le préfet constitue en effet le représentant de chacun des membres du Gouvernement, en charge « *des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* »

Les **pouvoirs** des préfets de région et de département ont ensuite été **approfondis et clarifiés** par la loi précitée du 13 août 2004. Le préfet de département se voit ainsi conférer « *la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public, et, dans les conditions fixées par la loi, assurer le contrôle administratif du département, des communes et de leurs établissements publics.* »

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004² et sa circulaire d'application du 19 octobre 2004 ont complété le dispositif en précisant les compétences attribuées à chacun des organes déconcentrés de l'Etat et en proposant une véritable articulation de leurs actions à l'échelon local.

L'échelon régional a été renforcé. Le préfet de région, assisté d'un secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) et d'un Comité d'administration régionale (CAR) est compétent pour **animer et coordonner l'action des préfets de départements**, sans qu'existe pour autant de lien hiérarchique entre eux. En outre, les services préfectoraux sont désormais structurés autour de **huit pôles régionaux** placés sous son autorité³. D'après le ministère de l'intérieur, les pôles regroupant plusieurs services de l'Etat

¹ Voir l'avis n° 104-tome I (Sénat, 2005-2006) de M. José Balareello au nom de la commission des Lois.

² Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

³ Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions. Les huit pôles sont : éducation et formation ; gestion publique et développement économique ; transport, logement aménagement ; santé publique et cohésion sociale ; économie agricole et monde rural ; environnement et développement durable ; développement de l'emploi et insertion professionnelle ; culture.

s'avèrent aujourd'hui très utiles et sont pleinement opérationnels. En revanche, l'expérience semble moins convaincante s'agissant des pôles mono-services (rectorats, directions régionales des affaires culturelles).

En vertu de l'article 29 du décret précité du 29 avril 2004, les préfets peuvent également décider de créer des **délégations interservices**, au regard du caractère pleinement interministériel de certaines actions devant être menées par les services déconcentrés de l'Etat. Ces délégations permettent au préfet de mutualiser les compétences et moyens de plusieurs services qui, devant assurer une action coordonnée, sont placés sous l'autorité fonctionnelle d'un responsable de délégation qui peut également être désigné ordonnateur secondaire.

Alors que l'instauration de délégations interservices était peu fréquente jusqu'à présent, principalement du fait que les préfets devaient pour cela obtenir l'accord de chacun des ministres dont les services étaient concernés, le Premier ministre a décidé, dans **sa circulaire du 2 janvier 2006, de créer six délégations interservices « génériques » avec ordonnancement secondaire**, au profit de politiques interministérielles essentielles : la cohésion sociale, la police de l'eau, la prévention des risques naturels, la sécurité routière, la communication et la formation-documentation.

D'après les informations fournies par le ministère de l'intérieur, les arrêtés interministériels définissant le cadre d'action de ces délégations sont en cours de contreseing. L'accord préalable des ministres concernés étant réputé acquis du fait de ces textes, les préfets ne devraient dès lors plus avoir de difficultés pour mettre en place ces nouvelles entités.

De nombreuses réformes touchant l'administration départementale de l'Etat ont pu être menées en 2005 et 2006 par les préfets.

Ainsi, après que tous les préfets ont adressé, en mai 2005, des projets de réforme adaptés aux enjeux de leurs territoires respectifs au Premier ministre, celui-ci les a invités, dans une circulaire du 28 juin 2005, à mettre en œuvre certaines de ces mesures immédiatement applicables.

D'autres propositions ont fait l'objet d'un examen complémentaire par le comité des secrétaires généraux des ministères, à partir duquel le Premier ministre a publié une seconde circulaire –la circulaire précitée du 2 janvier 2006–, dans laquelle une deuxième série de mesures permettant de renforcer l'unité et la lisibilité de l'action et l'organisation de l'Etat sont proposées. Elles concernent la réorganisation des services, la gestion des ressources humaines et la mutualisation des moyens des services de l'Etat.

Par exemple, ont été retenues la fusion des directions départementales de l'Equipement et de l'Agriculture et de la forêt dans huit départements, la mise en place expérimentale d'une bourse d'emploi interministérielle en régions Lorraine et Champagne-Ardenne et l'expérimentation d'un nouvel organigramme des services de l'Etat dans le Lot avec le rapprochement de tous les services au sein de trois directions opérationnelles (direction générale

des populations, direction générale des territoires, direction générale de la sécurité) et d'une direction de la logistique et de la stratégie¹.

• Les préfets disposent également des **documents nécessaires pour exercer leurs compétences et mettre en œuvre les politiques gouvernementales de façon optimale.**

Les principales orientations de l'action préfectorale se traduisent désormais par **l'établissement de projets d'action stratégique de l'Etat (PASE), tant au niveau départemental (PASED) que régional (PASER).**

Dotés d'une valeur réglementaire, les PASE déterminent ainsi **plusieurs orientations**² se traduisant par un **programme d'actions restreint** dans le cadre d'une politique interministérielle. Les PASED doivent être compatibles avec les PASER³.

De nouveaux PASE devraient être élaborés en 2007 au niveau régional, pour remplacer ceux établis en 2004. Le caractère structurant des PASE est ainsi désormais reconnu.

L'Etat établit également des documents au niveau national, les directives nationales d'orientation (DNO) qui définissent « *un cadre cohérent et clairement hiérarchisé des priorités pour l'action du Gouvernement dans un domaine déterminé* ». L'action des préfets est donc encadrée. Ceux-ci sont toutefois libres quant au choix des moyens employés pour atteindre les objectifs fixés par les DNO. Les PASED et PASER doivent être conciliables avec les orientations des DNO, par souci de cohérence territoriale.

Enfin, en vertu de l'article 6 du décret précité du 29 avril 2004, des actions de nature interministérielle peuvent être identifiées par les préfets de région et constituer une action au sein du programme « Interventions territoriales et de l'Etat » (PITE) de la mission « Politique des territoires » du budget de l'Etat. Le PITE permet ainsi de regrouper, pour un projet d'envergure et ayant un intérêt national, l'ensemble des crédits qui lui sont alloués –et sont issus de différents programmes ministériels– les rendant ainsi globalisés et fungibles au sein de l'action. Les huit mêmes actions que l'an dernier sont ainsi retenues dans le PITE du projet de loi de finances pour 2007⁴.

• Mise en place progressivement à partir de 2000 et généralisée en 2005 à tous les départements, à l'exception de Paris, **la globalisation des**

¹ Voir en annexe du présent rapport le premier projet non finalisé d'organigramme général des services de l'Etat dans le département du Lot.

² L'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers et l'optimisation des dépenses de l'Etat doivent nécessairement figurer parmi ces orientations.

³ Pour le détail, voir l'avis n° 104-tome I (Sénat, 2005-2006) de M. José Balareello au nom de la commission des Lois.

⁴ Par exemple : le « Plan Rhin et la bande rhénane » ou l'action « Accueil et hébergement des demandeurs d'asile » dans la région Rhône-Alpes. Voir l'avis précité de M. José Balareello au nom de la commission des Lois sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour 2006.

crédits des préfectures a également permis de moderniser et améliorer l'efficacité des services préfectoraux.

Alors qu'auparavant les préfectures se voyaient dotées de crédits spécifiquement prévus pour chaque poste budgétaire (immobilier, dépenses de personnel et de fonctionnement...), elles disposent désormais d'une enveloppe globale qui leur est attribuée chaque année pour toutes dépenses de fonctionnement, de maintenance immobilière et de rémunération.

Tout en respectant le plafond d'emplois préalablement fixé et le principe de fongibilité asymétrique¹, le préfet peut librement décider de l'affectation des moyens dont il dispose, en fonction des priorités dégagées et des spécificités du territoire local.

Votre rapporteur se félicite de la **réussite de cette globalisation des crédits** qui a permis d'**améliorer les performances des préfectures**, tant en matière de **productivité** et de **maîtrise des dépenses** que pour la **qualité du service rendu aux usagers**.

La globalisation des crédits des préfectures a **anticipé l'entrée en vigueur de la LOLF**. Cette dernière a par ailleurs joué un rôle important dans la modernisation de la gestion des actions ministérielles par l'administration territoriale. En effet, gestionnaires des crédits de leurs préfectures, les préfets sont garant de la coordination des politiques menées sur leurs territoires et doivent par conséquent **s'assurer de la cohérence des budgets opérationnels de programme (BOP)**, tant au regard de la politique qu'ils servent que des documents stratégiques de l'Etat (DNO, PASE...), **et de leur bon usage par leurs responsables**².

En outre, les préfets sont désormais **les ordonnateurs secondaires des services déconcentrés des administrations civiles et de l'Etat**³. Ils veillent donc à l'engagement comptable de la dépense et assurent le mandatement du trésorier pour le paiement de la prestation. En revanche, depuis le 1^{er} janvier 2006, ils ne sont plus ordonnateurs secondaires des dépenses et recettes des juridictions de leur ressort, à l'exception de celles concernant les investissements⁴.

• Enfin, la modernisation des services déconcentrés se traduit également par une **amélioration de la gestion des ressources humaines** et un **renforcement des compétences des agents**.

¹ Le principe de fongibilité asymétrique empêche que les crédits attribués pour couvrir les dépenses de fonctionnement soient employés pour le financement des dépenses de personnel. S'agissant de l'administration territoriale, le respect de la fongibilité asymétrique est surveillé au niveau national par la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT).

² Les préfets ne sont toutefois pas responsables des 2.000 BOP créés au niveau déconcentré.

³ Article 20 du décret précité du 29 avril 2004.

⁴ Comme précisé dans l'avis budgétaire précédent de la commission des Lois sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », cette compétence est désormais transférée, en vertu de la LOLF, aux premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel.

M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a affirmé, lors de son audition par la commission des Lois le 22 novembre 2006, que **le renforcement des compétences des agents constituait une priorité du ministère de l'intérieur**, qui devrait connaître entre 2010 et 2015 un doublement du nombre de départs en retraite de ses personnels et le développement croissant de missions exigeant des agents plus qualifiés. L'objectif recherché est de réduire l'activité de guichet des préfectures et d'accroître le nombre de leurs cadres, qui seraient également mieux rémunérés et mieux formés.

Le plan de **requalification** lancé en 2005 devrait ainsi être accéléré en 2007, avec la requalification de près de 1.100 postes parallèlement au non-remplacement de 401 départs à la retraite, dont 315 en préfecture.

Le ministère de l'intérieur s'engage également dans la **fusion des corps de fonctionnaires** qui offre des possibilités de mobilité accrues aux agents et simplifie la gestion des ressources humaines de ces administrations – rationalisation en matière de recrutement et de formation en particulier. M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a d'ailleurs annoncé que 40.000 agents d'administrations centrales, des préfectures et de la police seraient ainsi prochainement regroupés en trois corps, au lieu de seize actuellement. D'après les informations fournies dans le questionnaire budgétaire, ce projet sera mené en deux temps : à compter du 1^{er} janvier 2007, quatre corps d'attachés seront fusionnés, de même que les corps de catégories B et C de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer et du cadre national des préfectures ; à compter du 1^{er} janvier 2010, les corps des catégories B et C de la police nationale seront intégrés dans ces corps communs.

En outre, la **formation professionnelle** des agents est encouragée, avec des crédits de formation représentant 1,5 % de la masse salariale en 2007, contre 1,2 % actuellement.

Le **rattrapage indemnitaire** des agents préfectoraux par rapport à la moyenne des autres ministères se poursuit également, avec 11,4 millions d'euros qui lui seront consacrés dans le budget 2007. En 2006, le régime indemnitaire du corps préfectoral a déjà connu une augmentation de 7 % par rapport à 2005.

S'agissant plus spécifiquement des **corps de préfets et sous-préfets**, le décret n° 2006-902 du 20 juillet 2006 a supprimé toute référence à un âge minimal pour la nomination de préfets chargés de mission.

Un **projet de décret** est également en cours d'examen au Conseil d'Etat pour **modifier le statut des sous-préfets** afin de :

- créer un échelon sommital fonctionnel à la hors échelle B bis pour les sous-préfets hors classe qui occupent les postes territoriaux de première catégorie les plus importants –correspondant à 38 postes actuellement.

L'objectif est de tenir compte des fortes contraintes pesant sur les titulaires de ces postes ;

- ouvrir davantage le corps de sous-préfets aux détachements, en accueillant tous les hauts fonctionnaires appartenant à un corps de l'une des trois fonctions publiques et dont l'indice brut terminal est supérieur à l'indice 1015.

Enfin, un décret, actuellement en cours de contreseing, devait instituer un Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat qui, placé auprès du ministre d'Etat, aurait pour mission :

- de réaliser des audits et études sur toutes questions intéressant l'administration territoriale de l'Etat ;

- d'assister le ministre dans l'évaluation de l'action des préfets et des sous-préfets occupant des postes territoriaux ;

- d'apporter son soutien et appui aux membres du corps préfectoral en poste territorial.

2. L'activité toujours essentielle des préfectures dans la délivrance des titres

La délivrance de titres constitue toujours une mission essentielle des préfectures. Près de **40 % du budget total du programme** « Administration territoriale » lui est consacré, à hauteur pour 2007 de **648,8 millions d'euros en autorisations d'engagement** (- 8,7 % par rapport à 2006¹) et **631,5 millions d'euros en crédits de paiement** (+ 2 % par rapport à 2006).

• En 2005, **plus de 22 millions de titres** ont ainsi été délivrés par l'administration territoriale, parmi lesquels plus de 5 millions de cartes nationales d'identité et 12,8 millions de cartes grises.

Titres délivrés ou demandes traitées en 2005 (hors préfecture de police)

Nature des titres	Nombre de titres délivrés en 2005
Permis de conduire	2.305.557
Cartes nationales d'identité	4.047.906
Cartes grises	12.830.493
Titres de séjour	612.816
Passeports	2.750.646
Total	20.796.772

Source : données du ministère de l'intérieur.

¹ La baisse des autorisations d'engagement s'explique principalement par le non-renouvellement pour 2007 d'une large part des engagements pluriannuels prévus pour la mise en place du projet d'identité nationale électronique sécurisée (projet INES). Voir le C du présent I.

L'administration territoriale tend à **améliorer et moderniser les titres qu'elle délivre**, dans l'optique d'une plus grande sécurisation et fiabilité, d'un meilleur service aux usagers par la simplification des démarches ou l'introduction de nouvelles fonctionnalités –par exemple avec l'introduction programmée de la signature électronique dans les cartes nationale d'identité sécurisée– et d'un développement continu des téléprocédures.

• Afin de s'assurer de la satisfaction des usagers et de l'efficacité des services préfectoraux, les **délais de traitement** des différents titres sont **contrôlés**.

Délais moyens de délivrance des titres par strate¹ en 2005

Indicateur	Moyenne nationale	Moyenne strate I	Moyenne strate 2	Moyenne strate 3	Moyenne strate 4
Délai moyen de délivrance des cartes grises en temps réel (en mn)	23	14	20	22	36
Délai moyen de délivrance des permis de conduire en temps réel (en mn)	14	11	10	11	21
Délai moyen de traitement des cartes grises en temps différé (en jours)	3,8	2,6	4	4,2	3,6
Délai moyen de traitement des permis de conduire en temps différé (en jours)	9,7	4,9	8,1	13,6	10,3
Délai moyen de traitement des CNI (en jours)	8,8	4,9	8,1	9,3	12,9
Délai moyen de traitement des passeports (en jours)	7,3	5,1	6,8	7,4	10,2

Source : ministère de l'intérieur.

Les cartes grises étant susceptibles d'être délivrées en temps réel par les préfetures, le projet de loi de finances compte même un **indicateur de performance** dans le présent programme tendant à mesurer la proportion de préfetures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises en temps réel². Ainsi, la cible à atteindre pour 2009 se porte à 100 % des préfetures délivrant les cartes grises dans les délais fixés, à savoir :

- 15 minutes pour la strate 1 ;
- 25 minutes pour les strates 2 et 3 ;
- 45 minutes pour la strate 4³.

¹ Les préfetures sont réparties en 4 strates selon la taille du département : strate 1 (départements de moins de 200.000 habitants) ; strate 2 (départements de 200.001 à 500.000 d'habitants) ; strate 3 (départements de 500.001 à 1.000.000 d'habitants) et strate 4 (départements de plus de 1 million d'habitants).

² Voir le A du présent I.

³ Les statistiques communiquées ne prennent pas en compte Paris car la mission de délivrance des titres y est de la compétence du préfet de police qui ne relève pas du programme

En 2005, les cartes grises ont été délivrées dans les délais impartis par 79 % des préfetures de la strate 1, 81 % dans la strate 2, 70 % dans la strate 3 et 89 % dans la strate 4.

• L'action « garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres » est **marquée par d'importantes réformes.**

Tout d'abord, les titres d'identité connaissent une forte évolution avec **l'introduction progressive d'éléments biométriques.** Au regard de l'importance de cette réforme, le projet INES et l'instauration des passeports électroniques font l'objet d'un développement particulier dans le présent avis¹.

Ensuite, le ministère de l'intérieur s'est également engagé dans **deux importants chantiers** : la création d'un « **système d'immatriculation à vie des véhicules** » (projet SIV) et la « **refonte de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France** » (projet GREGOIRE).

– *Le système d'immatriculation à vie des véhicules (projet SIV)*

Lancée en 2005, la conception d'un système d'immatriculation à vie des véhicules tend à simplifier les procédures pour les usagers et professionnels, réduire le coût d'achat des véhicules, améliorer l'efficacité des préfetures et lutter contre les fraudes en offrant une meilleure traçabilité des véhicules.

Un numéro d'immatriculation unique devrait ainsi être attribué à tout véhicule lors de sa mise en vente initiale, selon une série chronologique nationale. Ce numéro serait ainsi conservé toute la durée de vie du véhicule, un fichier centralisé regroupant l'ensemble du parc automobile devant être établi².

Avec ce nouveau système, les cartes grises seraient délivrées par un opérateur unique. Un télépaiement pourrait également être mis en place.

Les professionnels (constructeurs, importateurs, concessionnaires, garagistes...) devrait voir leur rôle renforcé lors de la mise en place du projet SIV. En effet, alors que beaucoup d'entre eux opèrent déjà une télétransmission des demandes de cartes grises, en saisissant les éléments nécessaires à la délivrance de la carte grise et en les transmettant par voie électronique aux services préfectoraux³, ils devront désormais alimenter le nouveau fichier centralisé à partir duquel un numéro d'immatriculation sera

« Administration territoriale ». Toutefois, il est indiqué dans le projet annuel de performances qu' « afin de disposer à un moment donné de chiffres nationaux, le nécessaire sera fait pour que les résultats de la capitale soient affichés dans le rapport annuel de performances du programme « Administration territoriale ».

¹ Voir le C du présent I.

² Voir en détail l'avis n° 104 - tome I (Sénat, 2005-2006) de M. José Balarello au nom de la commission des Lois.

³ Depuis 1997 pour les véhicules neufs de marque française et depuis 2001 pour les constructeurs étrangers. Deux tiers des immatriculations de véhicules neufs en 2005 avaient fait l'objet d'une demande télétransmise.

attribué au véhicule. Ces professionnels devront préalablement être agréés par le préfet.

D'après le projet annuel de performances pour 2007, ce nouveau système d'immatriculation devrait pouvoir être mis en place dans les délais envisagés dès 2005, à savoir à compter du **1er semestre 2008 avec un déploiement national progressif**.

Le 2 janvier 2006, un appel d'offres a été lancé pour les deux lots constitutifs du marché de réalisation du système d'immatriculation à vie –lot relatif à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (lot n° 1) et lot portant sur la conception, la réalisation, la mise en exploitation et la maintenance du système informatique (lot n° 2).

Conformément au calendrier fixé en 2005, les deux lots ont été notifiés le 13 juillet 2006 pour un montant total de 8,7 millions d'euros, avec les entreprises Unilog pour le lot n° 1 et Bull (en groupement avec Thalès) pour le lot n° 2.

La rédaction d'un cahier des clauses techniques particulières (CCTP) pour la production et l'envoi des futures cartes grises à leurs titulaires devait être finalisée en septembre 2006.

Une expérimentation devrait être effectuée dans certaines régions avant le déploiement national du SIV. Un système d'immatriculation à vie a déjà été mis en place pour les cyclomoteurs de petites cylindrées devant faire l'objet d'une immatriculation depuis le 1^{er} juillet 2004, en vertu de l'article 19 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

D'un point de vue financier, le projet SIV représente un investissement informatique estimé à 13,88 millions d'euros¹ entre 2005 et 2008, suivant l'échéancier indicatif suivant :

Titre 5	2005		2006		2007		2008		Total
	AE*	CP**	AE*	CP**	AE*	CP**	AE*	CP**	AE*/CP**
Budget alloué au projet SIV***	0,279	0,279	8,2	1,8	4,25	9,2	1,151	2,601	13,88

* Autorisation d'engagement

** Crédits de paiement

*** en millions d'euros

Source : *Projet annuel de performances de la mission « Administration générale et territoriale » de 2007.*

Conformément à cet échéancier, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit une dotation de 4,25 millions d'euros en autorisation d'engagement et de 9,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Votre commission se félicite de ce nouveau système d'immatriculation à vie des véhicules, estimant qu'il devrait, en particulier,

¹ Hors coût d'installation du service d'appui (SAP).

considérablement simplifier les procédures et faciliter la lutte contre les fraudes et les vols.

– *La refonte de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (projet GREGOIRE)*

Créée par un décret du 29 mars 1993, l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) a pour objet :

- d'améliorer les procédures relatives au règlement de la situation administrative d'un ressortissant étranger en France ;
- d'assurer un mode de fabrication des titres de séjour et des récépissés de demande de délivrance ou de renouvellement de ces titres qui évite les risques de falsification ;
- de permettre la vérification par les agents de l'autorité du séjour d'un ressortissant étranger en France ;
- de permettre l'établissement de statistiques selon des modalités fixées par l'arrêté du ministre de l'intérieur.

En 2001, l'AGDREF comptait environ 3,5 millions de personnes enregistrées.

Ce fichier contient les informations suivantes sur les ressortissants étrangers : état-civil complet, numéro national d'identification, filiation, situation familiale, données de gestion du fichier, conditions d'entrée en France, visas, garant, situation professionnelle, données relatives à l'autorisation de séjour détenue et toute autre donnée relative à leur situation administrative.

Directement gérée par les préfetures, l'AGDREF peut être interrogée par les préfetures elles-mêmes pour l'application de la réglementation relative aux étrangers, les magistrats de l'ordre judiciaire, les services de la police et de la gendarmerie nationales, uniquement pour vérifier la régularité du séjour des ressortissants étrangers en France, ainsi que par les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les organismes chargés de la gestion de la déclaration préalable à l'embauche, afin de déterminer si les étrangers demandeurs ou bénéficiaires des prestations que ces organismes offrent ou distribuent sont en situation régulière.

Le ministère de l'intérieur a engagé une **refonte de l'AGDREF**, dénommé « projet GREGOIRE », **qui a pour objet**, d'après le projet annuel de performances :

- de prendre en compte le caractère interministériel du traitement des dossiers des étrangers pour limiter le temps de traitement ainsi que les transmissions papier, sources de fraude ;
- d'intégrer, à terme, les technologies biométriques dans l'application ;
- de constituer une base de données statistiques unique sur l'évolution des flux migratoires.

Il s'agit ainsi de moderniser le fichier actuellement en place, le projet GREGOIRE devant **aboutir en 2009**.

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit pour cette réforme un budget de 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3 millions d'euros en crédits de paiement.

3. La poursuite de la modernisation du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité a fait l'objet d'une rénovation importante ces dernières années¹.

• Le nombre d'actes des collectivités territoriales soumis à obligation de transmission au représentant de l'Etat (actes dits transmissibles) a été profondément réduit par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'objectif recherché était de permettre à l'administration territoriale de mieux contrôler la légalité des actes qui lui restaient soumis et qui sont considérés comme les plus importants.

En 2005, ces dispositions sont entrées en vigueur et les préfets ont reçu environ **6,84 millions d'actes** des collectivités territoriales, **représentant ainsi une baisse de plus de 21 % par rapport à 2004**.

Actes des collectivités territoriales et leurs établissements publics transmis aux préfets en 2004 et 2005

	2004	2005	Évolution 2004-2005
Nombre total d'actes reçus par les préfets	8 702 846	6 835 873	- 21,45 %
Nombre de délibérations reçues des collectivités locales et des établissements publics	2 791 467	2 668 931	- 4,38 %
Nombre d'actes de fonction publique territoriale reçus des collectivités locales et des établissements publics	2 867 991	1 691 401	- 41,02 %
Nombre d'actes divers d'urbanisme et permis de construire reçus des communes	935 353	921.808	- 1,45 %
Nombre de décisions de police reçues des communes	862 290	410 260	- 52,42 %
Nombre d'autres actes reçus des collectivités locales et des établissements publics	767 571	711.474	- 7,30 %
Nombre de marchés publics reçus des collectivités locales et des établissements publics	351 246	329 828	- 6,1 %
Nombre d'actes divers de commande publique (hors marchés publics) reçus des collectivités locales et des établissements publics	126 928	102 171	- 19,5 %

Source : données issues des questionnaires budgétaires de 2005 et 2006.

¹ Voir l'avis n° 104-tome I (Sénat, 2005-2006) de M. José Balareello au nom de la commission des Lois.

Toujours en 2005, les préfets ont émis 85.408 lettres d'observation, correspondant à 1,25 % du total des actes reçus (contre 1,15 % en 2004). Ils ont porté 1.364 recours devant le juge administratif.

Un pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) a également été mis en place afin d'aider les préfetures par une expertise juridique efficace. Vingt-six préfetures bénéficient actuellement de l'action de cette structure, le ministère de l'intérieur prévoyant l'extension de son champ d'intervention à toutes les préfetures du territoire métropolitain, à l'exception de celles d'Ile-de-France, à compter du 1er janvier 2007.

• La rénovation du contrôle de légalité s'est également manifestée par le **développement de la dématérialisation des actes des collectivités territoriales (application ACTES)**, dont la création a été autorisée par la loi précitée du 13 août 2004 et les modalités techniques de transmission fixées par le décret n° 2005-324 du 7 avril 2005¹.

Mise en service en avril 2005 après une expérimentation dans les Yvelines depuis décembre 2003, cette transmission des actes par voie électronique devrait simplifier les procédures, réduire les délais de traitement et offrir des gains de productivité au sein des services préfectoraux (réception et enregistrement des actes, tri...).

L'application fait l'objet d'un **déploiement progressif sur l'ensemble du territoire national**. Alors que seules quatre préfetures y étaient raccordées au premier trimestre 2005, une vingtaine d'autres départements l'ont été depuis le début de l'année 2006. D'après le projet annuel de performances, le ministère de l'intérieur souhaiterait que toute collectivité territoriale puisse recourir à ce mode de transmission électronique d'ici au 31 décembre 2007. Un indicateur de performance tend d'ailleurs à mesurer le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES, la prévision pour 2007 étant fixée à 3 %.

C. UN ENJEU PARTICULIER : LES NOUVELLES GÉNÉRATIONS DE TITRES D'IDENTITÉ

1. L'introduction de la biométrie dans les documents d'identité : une réponse efficace à la fraude documentaire

Comme votre commission des Lois a pu le constater à l'examen des données analysées par la mission d'information sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire, qu'elle a instituée au cours de

¹ Décret n° 2005-324 du 7 avril 2005 relatif à la transmission par voie électronique des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales.

la session 2004-2005¹, **la fraude à l'identité est une réalité qui, si elle est difficile à quantifier, constitue un support essentiel des actions criminelles et terroristes.**

Ainsi, au regard des statistiques des divers ministères concernés et de « l'état 4001 », tableau statistique de la criminalité², la fraude documentaire toucherait toutes les pièces d'identité et aurait connu un important essor depuis plusieurs années.

Comme l'indique le rapport de la mission d'information, 84.464 titres vierges (passeports, permis de conduire, cartes grises, visas...) ont ainsi été volés dans les préfectures ou lors de leur transport entre 1999 et 2004, le nombre de faux documents saisis par l'administration des douanes étant passé quant à lui de 675 en 2001 à 3.157 en 2003 (+ 67,7 %).

Alors que le volume des cartes nationales d'identité délivrées chaque année a baissé de 11 % entre 2000 et 2003 (de 5.937.921 à 5.236.066), le nombre d'inscriptions pour fraude au fichier des personnes recherchées a quant à lui augmenté de 476 % sur la même période (de 138 à 816).

2.835 fausses cartes nationales d'identité ont également été interceptées par les agents de la police aux frontières en 2002 et plus de 90.000 passeports ont été déclarés perdus ou volés par leur titulaire entre 1999 et 2004. Enfin, 9.000 permis de conduire ont été dérobés depuis 2001.

Ayant fixé parmi les **objectifs de l'administration territoriale** la nécessité de **sécuriser les titres délivrés par les préfectures en améliorant leur fiabilité**, le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2007 prévoit parmi les **indicateurs l'augmentation du nombre de dossiers de fraude documentaire reçus en administration centrale pour les cartes nationales d'identité et les passeports**. Cet indicateur permet de mesurer l'efficacité des contrôles exercés par les services de la préfecture sur les demandes de titres.

Le projet annuel de performances indique ainsi que 2.408 dossiers de fraude documentaire en 2004 et 3.775 en 2005 ont été reçus en administration centrale, enregistrant une augmentation de plus de 56 % en une année. La prévision est de 4.060 dossiers en 2006 et 4.340 en 2007, pour une cible à atteindre de 4.600 en 2008.

Une extension du périmètre de cet indicateur est envisagée par le Gouvernement pour les années à venir, afin de comptabiliser également les fraudes aux titres étrangers et aux permis de conduire.

L'introduction d'éléments biométriques dans les titres d'identité pourrait indéniablement permettre de **lutter contre la fraude documentaire**,

¹ Voir le rapport n° 439 (Sénat, 2005-2005), « *Identité intelligente et respect des libertés* » de M. Jean-René Lecerf, au nom de la mission d'information sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire, présidée par M. Charles Guené.

² S'agissant des faiblesses de cet outil statistique, voir le rapport précité de M. Jean-René Lecerf.

en garantissant une plus grande fiabilité dans l'identification de leurs titulaires.

Se définissant comme « *l'ensemble des technologies de reconnaissance physique ou biologique des individus* », la biométrie peut notamment concerner les empreintes digitales ou la reconnaissance de l'iris de l'œil et de la morphologie du visage. Elle permet ainsi de sécuriser les titres d'identité.

Toutefois, comme l'a affirmé la mission d'information, « *la sécurisation de l'identité n'est pas antinomique de la sauvegarde des libertés* ». Au contraire, elle doit se développer dans le respect des libertés individuelles¹.

2. La mise en place effective des passeports électroniques

Conformément au règlement (CE) n° 2252/2004 du 13 décembre 2004, les Etats membres de l'Union européenne doivent délivrer des passeports incluant une photographie faciale sur un composant électronique depuis le 28 août 2006. Dans un délai de 36 mois à compter de l'adoption de spécifications techniques –soit à compter du 28 juin 2009–, les empreintes digitales numérisées du titulaire du passeport devront également être introduites dans le document.

Depuis le 26 octobre 2006, les Etats-Unis imposent également à la France et aux vingt-six autres pays jusqu'à présent exemptés de visa, que les passeports de leurs ressortissants contiennent sur un composant électronique au moins leur photo numérisée faciale comme donnée biométrique, conformément aux exigences de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Les empreintes digitales et l'iris de l'œil ne constituent en revanche que des données biométriques optionnelles. En outre, depuis le 26 octobre 2005, les voyageurs de ces vingt-sept pays doivent déjà présenter des passeports à lecture optique et comportant une photographie numérique imprimée sur la page de données lorsque ces derniers ont été délivrés après cette date.

Par conséquent, devenue prioritaire au regard des exigences internationales, la création des passeports électroniques est effective en France depuis avril 2006. Initialement, le plan d'action prévoyait sa mise en place au 26 octobre 2005, afin de tenir compte des normes imposées par les Etats-Unis à cette date. Elle a toutefois été retardée en raison d'un contentieux survenu entre le ministère de l'Intérieur et l'Imprimerie nationale.

En effet, le ministère de l'intérieur avait initialement lancé un appel d'offres en octobre 2005, gagné par l'entreprise privée Oberthur, afin de choisir le centre de production des passeports électroniques. L'Imprimerie

¹ Voir l'avis budgétaire n° 104-tome I (Sénat, 2005-2006) de M. José Balareello au nom de la commission des Lois.

nationale avait alors saisi en référé le tribunal administratif pour suspendre ce contrat, aboutissant au blocage de la fourniture des nouveaux passeports électroniques. Le juge administratif a depuis statué en faveur de l'Imprimerie nationale, l'ordonnance du tribunal ayant été confirmée par le Conseil d'Etat qui, en vertu de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale, a affirmé que cette dernière était « *seule autorisée à réaliser les documents déclarés secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, et notamment les titres d'identité, passeports, visas et autres documents administratifs et d'état civil comportant des éléments spécifiques de sécurité destinés à empêcher les falsifications et les contrefaçons* ».

Une fois actée la compétence de l'Imprimerie nationale pour la production des passeports électroniques, le déploiement s'est opéré de mi-avril à mi-juillet, conformément au calendrier établi.

Calendrier de déploiement national des passeports électroniques

- Deuxième quinzaine d'avril 2006: Hauts-de-Seine, Paris.

- Première quinzaine de mai 2006 : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Corse-du-Sud, Côte d'Or, Doubs, Essonne, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Isère, Loire, Loire-Atlantique, Loiret, Marne, Moselle, Nord, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Bas-Rhin, Rhône, Seine-Maritime, Yvelines, Somme, Vienne, Haute-Vienne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Martinique, Guadeloupe, Guyane, Polynésie française.

- Deuxième quinzaine de mai 2006 : Ain, Aisne, Aube, Aude, Charente-Maritime, Corrèze, Côtes-d'Armor, Dordogne, Drôme, Eure, Finistère, Gard, Lot, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Oise, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Var, Vosges, Yonne, Val-d'Oise, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- Première quinzaine de juin 2006 : Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Ardèche, Ardennes, Ariège, Aveyron, Eure-et-Loir, Haute-Marne, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Lot-et-Garonne, Lozère, Manche, Meuse, Saône-et-Loire, Savoie, Deux-Sèvres, Tarn, Vaucluse, Vendée, Territoire de Belfort, Nouvelle-Calédonie ;

- Deuxième quinzaine de juin 2006 : Hautes-Alpes, Cantal, Charente, Cher, Haute-Corse, Creuse, Gers, Indre, Jura, Landes, Haute-Loire, Mayenne, Nièvre, Orne, Haute-Saône, Sarthe, Tarn-et-Garonne, îles Wallis-et-Futuna.

Le contrat conclu entre le ministère de l'intérieur et l'Imprimerie nationale prévoit des délais de production stricts, assortis de pénalités financières conséquentes en cas de non-respect. Actuellement, le délai de production et d'expédition des passeports électroniques, qui s'avère nettement inférieur à celui imposé par l'administration, s'élève de 4 à 6 jours ouvrés¹.

¹ Ce délai de production et d'expédition ne correspond pas au délai total de délivrance, dans la mesure où doivent également être pris en compte le temps d'instruction des dossiers et leur délai de transmission entre les mairies et les préfetures.

D'après les informations fournies par le ministère de l'intérieur, l'Imprimerie nationale a parfaitement su répondre au défi industriel que constitue l'instauration de passeports électroniques, la période de montée en charge du dispositif ayant pu conduire à des pointes de production de 20.000 passeports par jour.

Plusieurs difficultés ont toutefois marqué la période transitoire de fourniture des passeports électroniques.

Tout d'abord, parallèlement au déploiement de ces nouveaux titres d'identité, **des actions de formation ont du être organisées** pour les personnels chargés de l'accueil dans les mairies ainsi que pour les agents des préfectures instruisant les dossiers, dans la mesure où la mise en place des passeports électroniques s'est accompagnée de **modifications réglementaires portant sur les pièces justificatives exigibles**¹.

Ensuite, de **nouvelles normes internationales étant désormais en vigueur s'agissant des photographies d'identité**, notamment afin de permettre une reconnaissance « semi-automatisée » du titulaire du passeport lors d'un contrôle aux frontières, les photographes professionnels ont dû s'adapter à ces nouvelles exigences techniques. De même, les paramètres des cabines photographiques ont dû être ajustées et les agents des mairies et préfectures formés afin de reconnaître les photographies désormais acceptables pour le système.

Ces nouvelles normes ont également conduit au rejet d'un nombre plus important de photographies qu'à l'accoutumé par les services municipaux ou préfectoraux.

Enfin, par souci d'équité, certaines **dispositions ont été prises afin que les personnes dont le passeport était arrivé à expiration à compter du 25 octobre 2005, et qui étaient contraintes de le renouveler et de se rendre aux Etats-Unis ou de transiter par ce pays, puissent changer gratuitement leur passeport DELPHINE pour un passeport électronique**. En effet, ces personnes devaient, en plus du coût normal d'un passeport, payer un visa d'entrée pour les Etats-Unis.

Par souci d'équité, une instruction fiscale a été publiée au bulletin officiel des impôts, pour permettre l'échange gratuit des passeports DELPHINE :

- d'une part, dès lors qu'ils ont été délivrés à compter du 25 octobre 2005 ;

- d'autre part, si leurs titulaires apportent la preuve, par présentation de tout justificatif, d'un déplacement à venir pour les Etats-Unis ou d'un transit par ce pays.

¹ *Le renforcement des pièces justificatives exigibles tend à garantir que ces passeports offrent les mêmes garanties que les cartes nationales d'identité en matière de certification de l'identité et de la nationalité.*

Le nouveau passeport électronique délivré n'est alors valable qu'à concurrence de la durée de validité fixée sur le passeport DELPHINE qu'il remplace.

En outre, l'instruction fiscale prévoit un remboursement de 60 euros pour les personnes ayant dû anticiper l'entrée en vigueur de ce dispositif et ont par conséquent été contraintes de payer pour obtenir un passeport électronique ou un visa pour les Etats-Unis.

Une circulaire sur ce dispositif d'échange gratuit de passeports a été adressée aux préfets le 31 mai dernier.

Votre rapporteur se félicite de ce dispositif transitoire qui permet de répondre aux difficultés rencontrées par de nombreux usagers au cours de la mise en place des passeports électroniques.

Plus généralement, il constate, qu'en dépit du différend juridique avec l'Imprimerie nationale, le Gouvernement a parfaitement su gérer le déploiement de ces nouveaux titres d'identité sur l'ensemble du territoire national.

Il convient toutefois de mentionner une récente étude d'un réseau d'universités, d'instituts de recherche et d'entreprises au niveau de l'Union européenne (Futur de l'identité dans la société de l'information – FIDIS), qui affirmerait que les passeports électroniques pourraient être « *lus et interceptés à une distance de dix mètres du porteur* ». La mission d'information précitée de la commission des lois s'était déjà inquiétée de la lecture à distance de ces documents biométriques¹.

Afin de mutualiser les achats d'équipements (lecteurs des titres biométriques, composants électroniques...) et d'offrir davantage de souplesse de fonctionnement, le Gouvernement a décidé de **créer un établissement public administratif chargé d'organiser la production de ces nouveaux documents d'identité, l'« Agence nationale des titres sécurisés »**. L'institution de ce nouvel établissement fait l'objet d'une mission d'audit lancée en juin 2006, tendant principalement à préciser ses modalités d'organisation et les moyens qui devront lui être alloués.

Cette agence devrait effectivement voir le jour au début de l'année 2007 et ne remettrait en rien en cause le monopole de l'Imprimerie nationale pour la production matérielle des titres.

Comme indiqué dans le projet de loi de finances pour 2007, la mise en place de cette agence tend à « *garantir la cohérence de la politique de l'Etat en matière de délivrance des titres* ». A terme, en effet, cette agence devrait également être compétente pour la gestion de la carte d'identité nationale sécurisée, actuellement en projet, ainsi que pour la mise en œuvre

¹ Voir rapport précité « *Identité intelligente et respect des libertés* » de M. Jean-René Lecerf, au nom de la mission d'information sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire, présidée par M. Charles Guené.

des visas biométriques, pour finaliser les travaux de connexion du système informatique national « réseau mondial visa 2 » (RMV2) au système européen d'information sur les visas (VIS) ainsi que pour assurer l'équipement des postes consulaires en matériel de capture de données biométriques.

Par conséquent, le ministère de l'intérieur ne serait pas le seul concerné par la production de ces titres ; d'autres ministères, tels que le ministère des Affaires étrangères, pourraient également s'appuyer sur l'Agence nationale des titres sécurisés. Si cette dernière devrait d'ailleurs être placée sous la tutelle du ministère de l'intérieur, elle serait toutefois dirigée par un conseil d'administration au sein duquel toutes les administrations concernées (ministère des affaires étrangères, ministère des finances...) seraient représentées.

Confier à une structure administrative unique « *le développement, l'acquisition, l'exploitation et la maintenance des moyens nécessaires à la mise en œuvre des procédures sécurisées permettant la délivrance des titres* » devrait également permettre d'« *offrir à l'Etat les solutions les plus compétitives aux plans technique et industriel* ».

Le coût unitaire d'un passeport électronique, actuellement fixé à 19,05 euros et devant passer à terme à 15,99 euros¹, est trois à quatre fois plus élevé que le passeport DELPHINE.

Si le coût total des passeports électroniques est estimé à **58,1 millions d'euros pour 2007**², le projet de loi de finances prévoit seulement un budget de 13,1 millions d'euros en crédits de paiement dans la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (et 20,5 millions d'euros en autorisations d'engagement). En effet, les **45 millions d'euros restant seront financés par le biais d'un prélèvement sur les taxes de délivrance des passeports** (droits de timbre), directement attribué à l'Agence nationale des titres sécurisés, comme le prévoit l'article 28 du projet de loi de finances pour 2007.

Comme l'indique le projet annuel de performances, le montant réel de la subvention allouée à l'agence par le biais du budget du ministère de l'intérieur devrait être déterminé au cours de l'année 2007, « *en fonction de la date effective d'entrée en fonctionnement de l'agence, c'est-à-dire de la date à laquelle elle sera en mesure de prendre en compte les relations contractuelles pour la production des passeports.* »

A terme, le budget alloué au développement et à la production des titres sécurisés ne devrait donc plus être compris dans le budget du ministère de l'intérieur.

¹ En effet, la convention conclue entre le ministère de l'intérieur et l'Imprimerie nationale prévoit une dégressivité des tarifs au-delà d'un certain seuil de commandes.

² Cette estimation est fondée sur le coût de production des passeports (3,26 millions de passeports en moyenne) et sur l'acquisition de lecteurs destinés à équiper les forces de sécurité et les préfetures.

3. Le projet d'identité nationale électronique sécurisé – projet INES

Le Gouvernement souhaite également **développer la biométrie pour les cartes nationales d'identité, dans le cadre du projet d'identité nationale électronique sécurisé (Projet INES).**

En effet, le projet de protection de l'identité actuellement mené par le Gouvernement tend à prévoir, au 28 juin 2009, date d'entrée en vigueur de la deuxième phase précitée du règlement européen du 13 décembre 2004 (tendant à exiger la numérisation des empreintes digitales dans les passeports) :

- une procédure de délivrance commune aux passeports et cartes nationales d'identité ;
- des caractéristiques biométriques identiques pour ces types de documents ;
- un outil d'identification efficace de leurs titulaires.

Cette nouvelle carte d'identité devrait comporter un composant électronique avec les empreintes digitales de son titulaire, preuve de leur identité lors de tout contrôle ou franchissement de frontière.

En outre, une base centrale de données devrait être constituée et recueillir toutes les informations obtenues sur chacun des titulaires de cette carte (un fichier d'empreintes digitales, un fichier de photographies, un fichier de gestion des titres ainsi qu'un fichier des archives contenant les justificatifs présentés par les usagers lors du dépôt de leur demande). Cette base de données permettrait notamment la détection de toute personne connue sous des états civils différents au moment de l'instruction d'un dossier.

Le système informatique sur lequel devrait s'appuyer la mise en place de cette carte d'identité devrait être identique à celui du passeport électronique.

D'après les informations fournies par le ministère de l'intérieur, le projet de loi autorisant la création de cartes nationales d'identité électroniques serait en cours de préparation. Au cours de son audition par la commission des Lois, M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a indiqué que la CNIL avait été saisie de l'avant-projet de loi. Les titres ne devraient pas être rendus obligatoires.

Le projet annuel de performances indique que le montage juridique et financier du projet INES est d'ailleurs en voie d'élaboration. L'hypothèse de recours à un partenariat public-privé a été retenue par le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) le 14 octobre 2005 et fait actuellement l'objet, conformément à l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, d'une évaluation préalable qui devrait s'achever à la fin de l'année 2006.

En 2007, une assistance au pilotage du projet devrait être sollicitée, l'entreprise choisie étant engagée pour un marché prévu sur quatre ans. En outre, si le recours au partenariat public-privé est confirmé, les appels d'offres correspondant devraient être lancés au cours de cette même année.

D'un point de vue financier, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit un **budget de 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et d'un million d'euros en crédits de paiement**. Ces crédits devraient notamment permettre de couvrir le montant d'une partie du marché d'assistance envisagé.

Votre rapporteur constate que les engagements pluriannuels pris les années précédentes, en particulier en 2006 –63,7 millions d'euros en autorisations d'engagement–, pour le développement du projet INES n'ont pas été renouvelés cette année. Cette diminution importante des crédits s'explique par le fait que 60 des 63,7 millions d'euros étaient ouverts en autorisations d'engagement dans la loi de finances initiale pour 2006 afin d'assurer le lancement du marché.

Or, au regard du temps nécessaire pour que le projet de loi créant ces nouvelles cartes d'identité soit adopté par le Parlement, M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a indiqué, lors de son audition par la commission des lois le 22 novembre 2006, que les crédits nécessaires seraient en revanche inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008.

Cette nouvelle génération de titres d'identité devrait conduire à la suppression et la transformation de nombreux emplois dans les préfectures et sous-préfectures, qui devront faire l'objet d'une évaluation précise et anticipée par le ministère de l'intérieur au cours des prochaines années.

Par ailleurs, le projet INES devrait bouleverser la répartition des compétences entre les communes et les préfectures.

A ce jour, les quelque 36.000 communes de France sont le lieu de dépôt et de retrait des demandes de titres. Les agents vérifient que le dossier papier est complet avant de le transmettre à la sous-préfecture qui assure le contrôle qualitatif des dossiers.

Or, comme le relevait la mission d'information¹ sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire, le passage à un titre biométrique rend extrêmement difficile le maintien de la possibilité de déposer une demande dans chacune des 36.000 communes. En effet, lors de cette phase, il serait nécessaire de relever les données biométriques de la personne.

¹ Rapport précité « *Identité intelligente et respect des libertés* » de M. Jean-René Lecerf, au nom de la mission d'information sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire, présidée par M. Charles Guené.

Financièrement, le coût serait élevé : achat des capteurs, équipement informatique, déploiement du réseau...¹

Techniquement, l'efficacité et la sécurité du système seraient moins fortes. La formation des agents en charge du système doit être irréprochable afin que la qualité des données biométriques enregistrées soit la meilleure. Des agents formés spécialement seraient également plus aptes à détecter les tentatives de fraude. La production d'un titre d'identité est d'autant plus sûre qu'elle est relativement centralisée.

Conformément aux préconisations de la mission d'information, une concertation approfondie a été engagée avec les maires et leurs représentants compte tenu des enjeux liés à l'aménagement du territoire et à la préservation de la continuité des services publics.

Si plusieurs hypothèses sont discutées, une solution consisterait à désigner environ 2.000 communes², après concertation au niveau local avec le préfet du département, pour assurer la délivrance de ces titres sécurisés. Chaque citoyen devrait être libre de demander un titre dans n'importe quel site équipé.

Par ailleurs, des stations mobiles d'enrôlement des données biométriques devraient être mises en place pour accéder à des régions ou des personnes isolées.

Il conviendra également d'arrêter les modalités de l'indemnisation du surcoût pour les communes désignées, celles-ci devant traiter des demandes émanant de personnes résidant dans d'autres communes³. Une solution pourrait consister à répartir la dotation entre les communes en fonction du nombre de stations installées dans chacune d'entre elles, avec un ajustement tous les deux ou trois ans. Toutefois, à ce stade, il semble encore difficile de mesurer le surcoût possible.

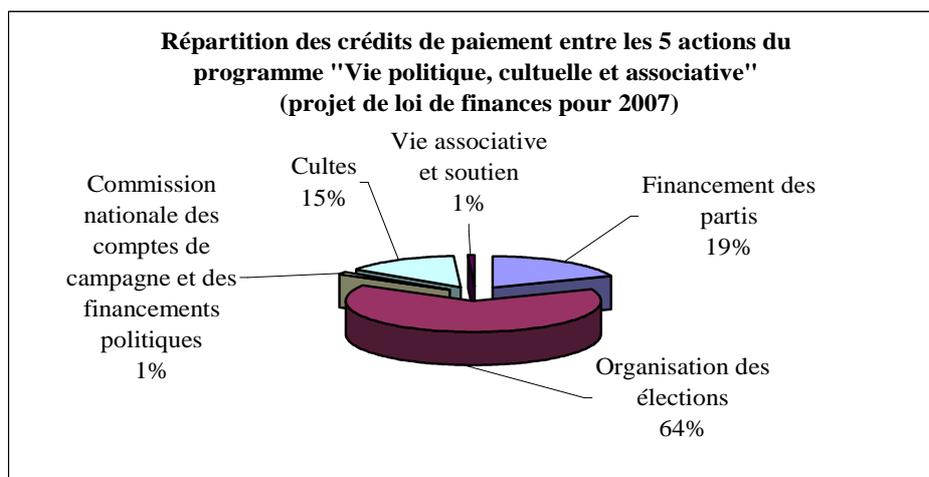
II. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » MARQUÉ PAR LA PRÉPARATION DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2007

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » rassemble des activités liées à l'application de textes essentiels pour les droits et libertés des citoyens : la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au statut d'association, la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'État, et les lois relatives au financement de la vie politique. Ce programme est doté de 547,58 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 381,1 millions d'euros en crédits de paiement au sein du projet de loi de finances pour 2007.

¹ Ces coûts seront à la charge de l'Etat.

² Sachant que 2.000 communes traitent aujourd'hui environ 70 % des demandes de titres.

³ En revanche, il ne serait pas envisagé de réduire les dotations de fonctionnement allouées aux communes non équipées.



A. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA VIE POLITIQUE EN VUE DES ÉLECTIONS DE 2007

1. La préparation de l'élection présidentielle et des élections législatives

a) Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2007

Coordonnée par le ministère de l'intérieur, l'organisation des élections comprend la conception des réformes électorales, le suivi de la vie politique et électorale, ainsi que de la préparation matérielle et le contrôle du bon déroulement des opérations électorales (fabrication des cartes, enveloppes, bulletins et acheminement dans les mairies et bureaux de vote ; délégation aux préfetures des crédits nécessaires au remboursement des frais de campagne des candidats ; centralisation des résultats...).

L'évolution des crédits de cette action est intimement liée au calendrier électoral.

Les crédits de paiement de l'action 2 « Organisation des élections » connaissent une **augmentation conséquente pour 2007**, puisqu'ils progressent de 228,1 millions d'euros par rapport aux montants votés dans la loi de finances pour 2006 (244,3 millions d'euros inscrits contre 16,2 millions d'euros), afin de **permettre la préparation de la prochaine élection présidentielle** (prévue les 22 avril et 16 mai 2007) et **des prochaines élections législatives** (10 et 17 juin 2007).

Le budget prévu s'inscrit dans un contexte de double incertitude, d'une part, quant au nombre de candidats à chaque élection et, d'autre part, concernant l'impact de l'ouverture à la concurrence de l'envoi des courriers de plus de 50 grammes¹.

¹ En application de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

Cette double incertitude ne pouvant être levée avant l'adoption de la présente loi de finances, les montants prévus en autorisations d'engagement (333,83 millions d'euros) ont été fixés sur la base d'hypothèses hautes afin de disposer des autorisations nécessaires à la notification des marchés (nouvelle augmentation de 25 % du nombre de candidats présents au premier tour de l'élection présidentielle ; nombre de candidats aux élections législatives semblable à celui constaté en 2002 (8.400) ; hausse potentielle des dépenses postales liée, outre l'impact du nombre de candidats, à l'ouverture à la concurrence).

L'évaluation des crédits de paiement (174,22 millions d'euros) se fonde quant à elle sur une hypothèse de 15 candidats pour l'élection présidentielle (16 en 2002) et de 7.500 pour les élections législatives.

Cette hypothèse prend en considération la modification des règles d'attribution de la première fraction de l'aide publique attribuée aux partis politiques en fonction des candidatures qu'ils présentent aux élections législatives (voir 2).

En autorisation d'engagement et en crédits de paiement, sont prévus : 45,44 millions d'euros au titre du montant prévisionnel des indemnités versées dans le cadre de la préparation et du déroulement des opérations électorales (titre 2) et 24,45 millions d'euros (contre 2,45 millions d'euros en 2006) pour des transferts aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (titre 6), en particulier au titre des frais d'assemblée électorale et des dépenses communes.

Une partie des engagements juridiques, d'un montant de 56 millions d'euros, sera constatée en 2008 (délai de six mois en moyenne pour le remboursement forfaitaire des candidats aux élections législatives, du fait de l'examen des comptes de campagne par la Commission des comptes de campagne et des financements politiques).

b) Une réflexion en cours sur le coût des élections

« *Si la démocratie n'a pas de prix* » et qu'il semble essentiel à votre commission que les opérations électorales puissent se dérouler sereinement quel que soit le nombre de candidats, l'inflation de ces derniers au cours de la dernière élection présidentielle a légitimement entraîné une réflexion sur le coût des élections (200 millions d'euros en 2002 contre 133 millions d'euros en 1995).

En juin 2006, une mission de l'inspection générale de l'administration (IGA) du ministère de l'intérieur a préconisé notamment :

- de laisser les candidats et les partis politiques élaborer leur matériel électoral contre un remboursement encadré par le respect de règles nationales (et non plus arrêtées par département) ;

- de confier la prise en charge de l'élection présidentielle et des référendums au ministère de l'intérieur, celle des élections européennes et régionales aux préfetures de région, et celle des élections législatives,

sénatoriales, cantonales et municipales aux préfetures de département afin **d'obtenir des économies d'échelle** pour l'impression, la mise sous pli et l'envoi des documents ;

- de permettre aux électeurs qui le souhaitent de prendre connaissance de la propagande électorale sur Internet et non plus par voie postale.

En effet, en 2002, les dépenses liées à cette propagande représentaient 62,2 % des dépenses totales (21,5 % au titre de la mise sous pli, 12,2 % au titre des frais d'acheminement et 28,5 % au titre du remboursement de la propagande électorale).

Deux mesures de simplification des procédures existantes devraient permettre de limiter certaines dépenses en 2007 :

- pour l'élection présidentielle, conformément aux préconisations de l'IGA, le décret n° 2006-459 du 21 avril 2006¹ a rationalisé la fixation des tarifs d'impression et d'affichage des professions de foi des candidats : ces tarifs sont aujourd'hui fixés par les préfets dans chaque département et varient dans des proportions importantes. En 2007, sauf pour les départements et collectivités d'outre-mer, ces tarifs seront fixés au plan national, ce qui devrait mettre fin aux distorsions antérieures ;

- de plus, le décret du 11 octobre 2006 portant mesures de simplification électorale prévoit la suppression du volet destiné au mandataire, qu'il était nécessaire de remplir lors de l'établissement d'une procuration (ce volet était envoyé au mandataire par la Poste, au tarif normal d'expédition). Au vu de l'importance croissante du nombre de procurations d'un scrutin à l'autre, cette suppression devrait permettre de réaliser des économies notables. Il reviendra au mandant d'informer son mandataire. En outre, il est désormais possible de faire établir une procuration sur le ressort de son lieu de travail.

Les changements prévus pour la prochaine élection présidentielle :

**L'actualisation des règles de l'élection présidentielle
par la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006**

La loi organique du 5 avril 2006 :

- a ajouté le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à la liste des citoyens habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle. A cet égard, il convient de rappeler que les candidats à l'élection présidentielle doivent être présentés par au moins 500 de ces citoyens habilités², issus d'au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer sans que plus d'un dixième d'entre eux puisse être issu du même département ou de la même collectivité. Chaque présentateur n'a droit d'émettre qu'une seule présentation ;

¹ Décret modifiant le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

² Députés, sénateurs, membres français du Parlement européen, conseillers régionaux et membres de l'Assemblée de Corse, membres des conseils généraux et du conseil de Paris, membres des assemblées délibérantes de Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna, maires, membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, présidents des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, président de la Polynésie française.

- a anticipé le recueil des présentations (ou parrainages) et a allongé la période allant de l'établissement de la liste des candidats jusqu'au premier tour de scrutin, afin de faciliter le déroulement de la campagne électorale ;

- a étendu le vote le samedi aux collectivités françaises d'Amérique (Guadeloupe ; Guyane ; Martinique ; Saint-Pierre-et-Miquelon) et aux ambassades et postes consulaires français situés sur le continent américain, afin de permettre aux électeurs concernés de voter sans connaître les résultats de la métropole ;

- a transféré à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) l'examen des comptes de campagne des candidats en prévoyant une possibilité de recours de plein contentieux devant le Conseil constitutionnel à l'encontre de ses décisions ;

- a donné la possibilité à la CNCCFP et au Conseil constitutionnel, en cas d'irrégularité ne conduisant pas au rejet du compte de campagne, de moduler le remboursement des dépenses de campagne en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités.

Dans son rapport au nom de votre commission des lois, notre collègue Hugues Portelli a estimé que ce texte était utile pour conforter la clarté et la sincérité du scrutin présidentiel mais qu'il constituait une modification insuffisante du droit en vigueur au regard des observations émises par le Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle¹.

L'encadrement de la prospection politique par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) :

Prenant acte du développement rapide des opérations de propagande politique sur les messageries électroniques (« e-mailing » politique), la recommandation de la CNIL en date du 5 octobre dernier:

-rappelle que certains fichiers (gestion et paie des personnels) ne peuvent être utilisés à des fins de prospection politique ;

-impose une information claire des personnes sollicitées, qui doivent être averties de l'utilisation possible de leurs données à des fins de prospection politique et doivent pouvoir s'opposer à la transmission de ces données à des tiers. La prospection politique par courrier électronique ne peut concerner que des personnes qui y ont consenti ;

-estime que la personne dont les coordonnées ont été transmises à un parti par un tiers doit être sollicité par un seul message lui indiquant l'identité de son « parrain » au sein du parti et lui permettant, si elle le souhaite, de reprendre contact avec la formation politique ;

-souligne la nécessité d'informer de leurs droits les personnes recensées dans les fichiers des partis politiques et d'instituer des règles de confidentialité dans la gestion de ces fichiers.

¹ Rapport n° 274 (2005-2006).

2. Le financement public des partis politiques

Conformément aux lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 du 15 janvier 1990 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, une aide publique est versée chaque année à certains partis politiques.

La délicate définition du parti politique

Ni la Constitution, ni la loi n'ont défini la notion de parti politique avec précision. L'article 4 de la Constitution affirme « *qu'ils concourent à l'expression du suffrage* » et « *qu'ils forment et exercent leur activité librement* ».

La loi n° 88-227 précitée leur reconnaît la personnalité morale.

Les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat ont donc précisé cette notion, considérant comme parti politique, au sens de la loi du 11 mars 1988, la personne morale de droit privé qui s'est assigné un but politique :

- si elle a bénéficié de l'aide publique ;
- ou si elle a régulièrement désigné un mandataire financier pour recueillir ces fonds ;
- et si elle a déposé des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Source : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Cette aide se compose de deux fractions :

• **la première fraction de l'aide publique** est attribuée aux partis et groupements politiques qui ont présenté des candidats dans cinquante circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale.

Cette condition n'est pas exigée des formations politiques n'ayant présenté de candidats aux élections législatives que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis et Futuna.

La répartition de la première fraction de l'aide publique est effectuée proportionnellement au nombre des suffrages obtenus par chacun des partis concernés. Les candidats indiquent dans leur déclaration de candidature le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent (le parti ou le groupement de rattachement doit être unique).

Destinées à soutenir l'exercice de la démocratie et le pluralisme politique, ces dispositions ont paradoxalement favorisé l'inflation des candidatures aux élections législatives et assuré le financement de formations peu représentatives.

Aussi, la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, relative à l'élection des conseils régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à

l'aide publique aux partis politiques, a-t-elle clarifié les règles d'éligibilité à la première fraction. Lors du renouvellement général de l'Assemblée nationale de juin 2007, cette dernière sera attribuée :

- aux formations qui ont présenté des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions ;

- pour les partis et groupements politiques présentant des candidats seulement outre-mer, aux formations ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions où elles ont présenté des candidats.

• **la seconde fraction de l'aide publique** est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction proportionnellement au nombre des membres du Parlement qui ont déclaré au Bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre, y être inscrits ou s'y rattacher.

Au plus tard le 31 décembre de l'année, le Bureau de l'Assemblée nationale et le Bureau du Sénat communiquent au Premier ministre la répartition des parlementaires entre les partis et les groupements politiques.

En 2007, 52 formations politiques bénéficieront de la première fraction de l'aide publique (20 n'avaient présenté des candidats qu'en outre-mer) et 20 de la seconde fraction.

Théoriquement, 80,26 millions d'euros sont prévus en 2007 au titre de l'aide publique, ce montant demeurant inchangé depuis 1995. Mais, depuis 2002, 7 millions d'euros ne sont pas versés aux partis, au titre des sanctions infligées pour non respect de l'obligation de parité.

En effet, afin de favoriser l'accès des femmes au mandat de député, la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 a précisé que si l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe se rattachant à un parti a dépassé 2 % du nombre total de ces candidats aux dernières élections législatives, le montant de la première fraction accordé à cette formation est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats.

Le montant effectivement réparti pour 2007 s'élève donc à 73,28 millions d'euros. Prenant acte de l'insuffisance de ce dispositif (les femmes ne représentent que 12,2 % des députés), un projet de loi en conseil des ministres fixerait désormais la modulation financière à un pourcentage égal aux trois-quarts de l'écart précité rapporté au nombre total de candidats.

Les partis doivent tenir une **comptabilité** retraçant les comptes du parti ainsi que des organismes et des sociétés qu'ils contrôlent. Un **mandataire financier** (personne physique ou association de financement) ouvre un **compte bancaire ou postal unique** pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement du parti concerné.

Arrêtés chaque année au 31 décembre, ces comptes, certifiés par deux commissaires aux comptes, sont déposés à la CNCCFP qui les examine et assure leur publication sommaire au *Journal officiel*.

Les règles relatives aux dons aux partis politiques :

- les dons versés par des personnes physiques à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent excéder 7.500 euros ;
- tout don de plus de 150 euros doit être versé par chèque ;
- les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques, ne peuvent contribuer au financement des partis et groupements politiques ;
- aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

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

Instituée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des actions politiques, la **CNCCFP a deux missions :**

- contrôler les comptes de campagne des candidats de l'ensemble des élections soumises à la législation sur le financement et le plafonnement des dépenses électorales (circonscriptions de plus de 9.000 habitants sauf élections sénatoriales). Comme cela a été rappelé, **l'élection présidentielle de 2007 sera la première pour laquelle la CNCCFP examinera les comptes de campagne des candidats.** Elle approuve, rejette ou réforme ces comptes. Si le compte n'a pas été déposé dans les délais prescrits ou qu'elle a constaté un dépassement du plafond des dépenses électorales, elle saisit le juge de l'élection. Dans cette dernière hypothèse, elle fixe alors une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public.

Le remboursement (total ou partiel) des dépenses retracées sur le compte de campagne n'est possible qu'après son approbation. Il est exclu pour les candidats qui n'ont pas respecté le plafond des dépenses électorales, qui n'ont pas établi et déposé de compte de campagne selon les modalités prévues, ainsi que pour ceux dont le compte de campagne a été rejeté ou qui n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale s'ils y sont astreints.

Le remboursement des dépenses électorales

Les dépenses électorales, « *autres que les dépenses de propagande directement prises en charge par l'Etat* », sont celles qui ont été engagées ou effectuées par les candidats ou listes de candidats ou pour leur compte pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date où l'élection a été acquise.

Dans un souci de transparence démocratique, les candidats ou listes sont soumis à des règles garantissant le plafonnement de leurs dépenses (nomination d'un mandataire financier chargé de tenir un compte de campagne ; dépôt de ce dernier à la CNCCFP, qui peut l'accepter, avec ou sans réformation, ou le rejeter, saisissant alors le juge de l'élection).

De là, si le candidat ou la liste a atteint 5 % des suffrages exprimés, ils bénéficient d'un remboursement forfaitaire (à hauteur de 50 %) de leur plafond de dépenses¹.

Entre le 1er janvier 2005 et le 30 juin 2006, la Commission a, d'une part, examiné l'état des dépenses engagées par huit formations politiques dans le cadre de la campagne du référendum relatif au « traité établissant une Constitution pour l'Europe » organisé le 29 mai 2005 (à l'issue de son examen, la Commission a arrêté le montant remboursable au maximum de 800.000 euros pour six formations et à un montant inférieur pour deux autres formations) et, d'autre part, contrôlé les **353 comptes de campagne** des candidats aux élections partielles.

En 2005 et 2006, les décisions de la commission ont été les suivantes :

Comptes examinés	ND ou HD	R	AR	A	AT	Total
Elections partielles						
Elections législatives	5	2	24	54		85
Elections cantonales	20	15	62	144		241
Elections territoriales		2	1	4		7
Elections municipales	1	2	6	11		20

ND : non dépôt du compte ; HD : dépôt hors délai ; R : rejet ; AR : acceptation après réformation ; A : acceptation ; AT : approbation tacite.

A l'issue de ce contrôle, la CNCCFP a saisi le juge de l'élection à 47 reprises (principalement pour des paiements directs trop importants par les candidats et absence d'expert-comptable). **A la suite des 40 saisines sur lesquelles le juge s'est prononcé, 35 candidats ont été déclarés inéligibles** et 3 candidats ont vu leur bonne foi reconnue. Par ailleurs, le juge a conclu au **rejet à tort de 2 comptes de campagne** (montants en cause trop limités) ;

¹ Article L. 52-11-1 du code électoral.

- examiner les comptes des partis et groupements politiques bénéficiant de l'aide publique et/ou étant autorisés à recueillir des dons.

En raison de l'augmentation de ses tâches et des délais restreints, la Commission a eu quelques difficultés dans l'accomplissement de sa tâche en 2002, qui ont amené sa transformation **en autorité administrative indépendante**¹.

Ce nouveau statut renforce sa liberté de gestion (son budget est désormais un budget opérationnel de programme autonome rattaché à celui du ministère de l'intérieur) et **son indépendance, conforte sa réactivité et favorise la souplesse dans l'adaptation de ses moyens aux variations de son activité, liée au calendrier électoral**. Ainsi, pour 2007, dans la perspective de l'examen quasi-simultané des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle et aux élections législatives :

- le plafond d'ETPT relevant de la commission **va passer de 33 à 43**. En effet, la CNCCFP aura besoin d'un nombre accru de rapporteurs et de collaborateurs vacataires (recrutés pour une durée de 1 à 10 mois) pour l'essentiel sur le second semestre.

En pratique, les charges de personnel prévues **s'élèvent à 2,69 millions d'euros** (en **augmentation de 55,9 % par rapport à 2006**). Les charges de personnel supplémentaires sont évaluées à 965.530 euros, (dont 648.960 euros pour les vacations des rapporteurs, 252.450 euros pour la rémunération des collaborateurs occasionnels, 49.600 euros pour la revalorisation des contrats des emplois permanents et 14.500 euros pour l'augmentation d'une indemnité versée aux collaborateurs permanents) ;

- la CNCCFP a loué de nouveaux locaux pour faire face aux conséquences matérielles du dépôt direct des comptes de campagne en son sein (561.000 euros) ;

- enfin, les frais nécessaires à la confection, au stockage et à l'envoi des documents en préfecture (275.000 euros) et à la formation des rapporteurs (18.500 euros) sont prévus.

Dans son neuvième rapport d'activité (2005-2006), la Commission constate *« que la réglementation mise en place à partir de 1988 a fait progresser de façon très appréciable la transparence des financements politiques, tout en favorisant une plus grande égalité des candidats aux élections face au coût des campagnes et en apportant un soutien financier aux formations politiques dans le respect de la pluralité »*.

Simultanément, elle estime que le droit en vigueur devrait être modifié ou complété pour répondre à certaines ambiguïtés (mettre fin à la différence de traitement entre le mandataire personne physique et l'association de financement ; mieux identifier les structures locales des partis habilités à

¹ Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

intervenir dans le financement des campagnes électorales ; mieux préciser la répartition des rôles entre le trésorier du parti et le mandataire financier, ainsi que les règles applicables aux cotisations, au regard de celles existant pour les dons...).

B. LA VIE CULTUELLE

L'action 4 du programme « *vie politique, culturelle et associative* » porte sur le suivi des affaires relatives aux cultes, qu'il s'agisse de la tutelle administrative du ministère de l'intérieur sur les congrégations et collectivités religieuses, ou de l'application du Concordat dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

1. Les crédits de l'action « cultes »

L'action « *cultes* » est dotée de 55,9 millions d'euros en crédits de paiement et de 55,96 millions d'euros en autorisations d'engagement au sein du projet de loi de finances pour 2007, soit 10,2 % des autorisations d'engagement du programme.

Cette action regroupe 1.409 équivalents temps plein travaillés correspondant aux ministres des cultes reconnus en Alsace et en Moselle. Le principe de la rémunération des ministres des cultes par l'Etat dans ces collectivités procède :

- pour le culte catholique, de la convention du 26 messidor an IX (article 14) et des articles organiques 65, 66 et 68 de la loi du 18 germinal an X ;

- pour le culte protestant, de l'article organique 7 de la loi du 18 germinal an X ;

- pour le culte israélite de la loi du 8 février 1831 ;

- et pour l'ensemble des cultes, de la loi du 15 novembre 1909.

Ainsi, le plafond du nombre d'emplois, exprimés en ETPT, des personnels des cultes, connaît une baisse de 1,4 %, soit 20 emplois. Les dépenses de personnel représentent cependant l'essentiel des crédits de paiement (titre 2) de l'action « *cultes* » (96,9 %), et ses effectifs constituent 94,9 % des ETPT du programme « *vie politique, culturelle et associative* ».

En outre, les crédits de l'action « *cultes* » comprennent 600.000 euros d'autorisations d'engagement visant à financer des dépenses d'investissement. Ces investissements devraient assurer la mise en conformité de certains locaux au regard des normes de sécurité et permettre l'entretien du patrimoine.

Enfin, 1,195 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, au titre des transferts aux communes pour la réalisation de travaux sur les édifices culturels et des subventions de fonctionnement aux cultes.

2. La garantie du libre exercice du culte

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1095 relative à la séparation des églises et de l'Etat, « *la République garantit le libre exercice du culte* ».

Afin d'assurer le respect de cette liberté fondamentale, le ministère de l'intérieur rappelle régulièrement aux collectivités territoriales que la location d'une salle de réunion ne peut être refusée à un courant culturel, dès lors que les conditions de location sont identiques à celles faites à d'autres associations.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur a veillé à ce que soit inscrite explicitement dans le nouveau code général des collectivités territoriales la possibilité, pour ces dernières, de mettre à disposition des terrains pour la construction de lieux de culte dans le cadre de baux emphytéotiques (article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales, modifié par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques).

Enfin, selon les indications fournies à votre rapporteur, le ministère de l'intérieur maintient une présence spécifique de forces de l'ordre autour des synagogues et poursuit un effort d'investissement pour assurer la sécurité de ces édifices. Cet effort a atteint trois millions d'euros en 2005.

3. La réflexion sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics

La commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics présidée par M. Jean-Pierre Machelon, a remis son rapport à M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, et de l'aménagement du territoire, le 20 septembre 2006.

a) L'évolution des pratiques religieuses

Dressant un bref panorama des religions en France, ce rapport estime que le catholicisme demeure largement majoritaire « *même s'il connaît, en proportion, une baisse sensible depuis les années 70* ». Ainsi, selon un sondage réalisé par l'IFOP pour le journal La Croix en 2006, 65 % des Français se déclarent catholiques, alors qu'ils étaient 80 % à le faire au début des années 1970 et 90 % en 1905.

L'agnosticisme progresse, en particulier chez les jeunes, et l'islam est devenu la deuxième religion de France, avec près de 4 millions de personnes de tradition musulmane. Le protestantisme demeure stable, avec environ 2 % de la population, soit environ 1,2 millions de personnes, tandis que les « chrétientés historiques » (Eglise orthodoxe, Eglise apostolique arménienne, Eglises copte, syriaque, chaldéenne, maronite...) rassemblent environ 750.000 personnes.

Le judaïsme connaît une période d'expansion, avec environ 600.000 personnes, en majorité d'origine sépharade, en raison de l'arrivée en métropole, à la fin des années 1960, des juifs d'Afrique du nord. Enfin, le bouddhisme compte près de 400.000 fidèles, dont 300.000 venant d'Asie et les « mouvements religieux atypiques » connaissent une certaine vitalité. Ainsi, les témoins de Jéhovah revendiquent près de 140.000 « proclamateurs ».

b) La construction de nouveaux lieux de culte

Invitée à rechercher une meilleure adaptation du droit des cultes à l'évolution de la société française afin de donner tout son sens et sa portée à la liberté de religion, la commission a notamment étudié les marges de manœuvre du législateur pour faciliter la construction des lieux de culte.

En effet, le droit à l'édification de lieux de culte apparaît comme le corollaire de la liberté d'exercice du culte. Ainsi, le juge des référés du Conseil d'Etat, dans une ordonnance du 25 août 2005 *Commune de Massat*, après avoir rappelé que la liberté de culte était une liberté fondamentale, a souligné que cette liberté ne se limitait pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public, mais qu'elle avait aussi pour composante la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte.

Aussi, la commission de réflexion souligne-t-elle que « *la question de l'immobilier culturel constitue un axe majeur de toute politique soucieuse non seulement de l'intégration des minorités religieuses, mais aussi, sur un plan plus général, de l'enracinement des populations sur un territoire, quelles que soient leurs confessions* ».

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

S'agissant de l'islam, les constructions en cours ne permettent pas de rattraper le retard, même si certains grands projets sont facilités par l'intégration d'un centre culturel bénéficiant de subventions publiques. La situation des mouvements évangéliques, qui ne reçoivent pas le même

accompagnement des pouvoirs publics que l'islam, est plus préoccupante encore.

Le rapport de la commission de réflexion juridique, examinant les marges de manœuvre du législateur pour faciliter la construction des lieux de culte, considère que l'article 2 de la loi de 1905, aux termes duquel « *la République ne reconnaît, ne salarie et ne subventionne aucun culte* », n'a pas de valeur constitutionnelle et n'énonce pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Afin de **faciliter la construction de nouveaux lieux de culte**, la commission de réflexion préconise :

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

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

- l'autorisation formelle des aides directes à la construction de lieux de culte ;

- que les maires soient incités à prévoir des espaces réservés aux lieux de culte dans leurs documents d'urbanisme. Cette incitation pourrait d'abord prendre la forme d'une circulaire, puis être inscrite dans le code de l'urbanisme.

Lors de son audition devant la commission des lois, M. Christian Estrosi, ministre de l'aménagement du territoire, a indiqué que le rapport de la commission de réflexion juridique avait été adressé aux responsables des grandes familles spirituelles ainsi qu'aux associations d'élus, afin de recueillir leurs observations.

Evoquant la question du financement de la construction des lieux du culte, qu'il a jugée centrale, il a considéré qu'il n'était pas juste que les fidèles des confessions les plus récemment installées sur le sol français rencontrent des difficultés pour pratiquer leur culte, et doivent parfois recourir à des montages financiers hasardeux.

Il a estimé que la commission de réflexion proposait à cet égard des pistes intéressantes, telles que les baux emphytéotiques avec option d'achat, les garanties d'emprunt et les avances remboursables. Il a jugé que la possibilité, pour les communes, de subventionner la construction de lieux de culte pouvait également être envisagée, dans la mesure où une telle subvention semblait préférable à un financement étranger à la légalité incertaine.

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

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

L'action « vie associative et soutien » rassemble les activités liées au respect de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, ainsi que les activités de soutien du programme.

Le montant des crédits de paiement demandés au sein du projet de loi de finances pour 2007 pour cette action, identique à celui des autorisations d'engagement, s'élève à 2,64 millions d'euros. Le plafond de 33 emplois exprimés en ETPT inscrit sur cette action correspond aux agents de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative.

Selon des éléments de justification au premier euro figurant au sein du projet annuel de performance de la mission AGTE, les dépenses de fonctionnement (Titre 3) de l'action « Vie politique, culturelle et associative » visent à la fois à assurer le fonctionnement de la sous-direction et le financement du projet WALDEC (web des associations librement déclarées).

Nombre d'associations créées chaque année sous le régime défini par la loi du 1^{er} juillet 1901 depuis 1996

Années	Associations
2006 (jusqu'au 31/07)	38 669
2005	68 917
2004	65 349
2003	70 283
2002	57 727
2001	68 209
2000	59 975
1999	58 293
1998	62 708
1997	62 646
1996	67 528

Source : ministère de l'intérieur.

2. La simplification administrative et la dématérialisation des procédures

Afin de favoriser la vie associative, le ministère de l'intérieur a engagé en 2005 un projet de **simplification administrative** et de **dématérialisation des procédures**.

Ainsi, un décret d'application de l'ordonnance n° 2005-856 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations

et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations et modifications des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels a été publié le 21 mars 2006¹. Ce décret fixe à 153.000 euros le montant des subventions et des dons reçus à partir duquel les associations et les fondations sont soumises à certaines obligations.

Le second décret nécessaire à l'application de cette ordonnance devrait organiser la nouvelle procédure applicable en matière de libéralités. Il devrait être publié au cours des prochaines semaines.

Par ailleurs, le fonctionnement des associations devrait à terme être simplifié grâce à la dématérialisation des procédures, dans le cadre du **projet WALDEC** (Web des associations librement déclarées).

Ce projet tend à répondre aux besoins exprimés par les administrations travaillant avec les associations et par le monde associatif. Il vise ainsi à pallier l'absence de statistiques fiables susceptibles de nourrir un observatoire de la vie associative, à permettre l'échange électronique des données de déclaration et à dématérialiser la procédure de déclaration des associations.

Le Conseil national de la vie associative (CNVA)

Créé par le décret du 15 février 1983 modifié, le Conseil national de la vie associative est une instance de consultation placée auprès du Premier ministre.

Le Conseil est composé de 66 membres titulaires et de 66 membres suppléants, désignés par leur association, après que celle-ci a été retenue par le Premier ministre.

Des représentants des collectivités territoriales participent avec voix consultative aux réunions du Conseil. Il s'agit d'un titulaire et d'un suppléant de l'association des régions de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des maires de France.

Le CNVA comporte une commission permanente comprenant les membres du bureau du Conseil, des représentants des ministres selon l'ordre du jour et les représentants des associations d'élus locaux. Cette commission est chargée d'assurer un dialogue permanent entre le CNVA et les ministères sur les travaux en cours relatifs aux associations.

Le Conseil a pour mission de suivre l'ensemble des questions intéressant la vie associative, de donner son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires, de proposer des mesures utiles au développement de la vie associative, d'établir un rapport d'ensemble sur la vie associative et son évolution au cours de chaque mandature.

Les membres du Conseil sont nommés pour 3 ans et tous bénévoles. La mandature en cours a commencé le 10 mars 2004 (arrêté du 27 février 2004 portant nomination au CNVA).

¹ Décret n° 2006-335 du 21 mars 2006 fixant le montant des subventions et des dons reçus à partir duquel les associations et les fondations sont soumises à certaines obligations.

Le projet donnera naissance à **un répertoire national des associations**, annoncé par le Premier ministre lors de la conférence nationale de la vie associative du 23 janvier 2006. Ce répertoire national permettra aux services de l'Etat de disposer d'informations sur les associations déclarées relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 : date de création, texte numérisé des statuts, liste des dirigeants. Cette application évitera ainsi les demandes multiples aux associations dans leurs relations avec l'administration et les doubles saisies.

Une première version de l'application est d'ores et déjà opérationnelle dans plus de 54 départements et en Nouvelle-Calédonie¹, l'ensemble du territoire devant être couvert en 2007. Cette première version permet la gestion du greffe, le classement des associations par objet social, la consultation en ligne par les services de l'Etat et l'échange de données entre les journaux officiels et les préfetures.

La dématérialisation des procédures devrait en outre aboutir à la possibilité de transmettre par voie électronique les déclarations d'associations et faciliter l'obtention de statistiques fiables sur le milieu associatif. L'élaboration de ces données, souhaitée par le Conseil national de la vie associative, suppose la mise au point de nomenclatures adaptées. A cette fin, une nomenclature d'objet social a été élaborée par la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale.

Le projet WALDEC est complété en liaison avec un projet visant à mettre à la disposition des services instructeurs un programme d'analyse simplifié des comptes des associations, piloté par la direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Le programme, initialement mis en place dans le département de l'Allier, est aujourd'hui expérimenté dans 26 départements. Il sera peu à peu étendu à l'ensemble des départements.

Au 24 novembre 2006, 157.495 dossiers étaient enregistrés sur l'application WALDEC, correspondant à 377.127 documents numérisés, 165.535 récépissés de déclaration et 177 services utilisateurs (bureaux des associations des préfetures, sous-préfetures et du haut commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie).

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

En effet, chaque année, plus de 200.000 subventions sont sollicitées par environ 150.000 associations auprès des services de l'Etat. Dans plus de 70 % des demandes, un même dossier concerne entre trois et quatre financeurs publics, soit au total plus d'un million de demandes auprès des autorités

¹Cf. le site <http://waldec.interieur.ader.gouv.fr>

publiques. Le dispositif « SUBV&NET » a pour objectif de simplifier le dépôt des dossiers, en créant un guichet unique sur Internet pour les demandes de subventions formulées auprès des pouvoirs publics et en définissant un formulaire commun de saisie.

Comme en 2006, votre rapporteur pour avis souligne que les associations, et plus particulièrement les associations sportives, sont des acteurs essentiels de la cohésion sociale dans les quartiers sensibles. Aussi souhaite-t-il que l'Etat facilite, par la modernisation et la simplification des démarches administratives, l'exercice du droit d'association, afin de dynamiser le tissu associatif.

3. Le délai de traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique

L'objectif de performance n° 4 du programme « Vie politique, culturelle et associative » porte sur la réduction des délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations.

La reconnaissance d'utilité publique est accordée par décret en Conseil d'Etat à des associations qui satisfont à des critères définis par la loi de 1901 et à la doctrine administrative fondée sur les avis du Conseil d'Etat.

Aussi toute demande est-elle soumise, à l'initiative du ministère de l'intérieur, à une phase d'instruction interministérielle puis à l'avis du Conseil d'Etat. Afin d'éviter que cette procédure n'apparaisse comme dissuasive, l'objectif de performance tend à accélérer le traitement des demandes, en fixant à six mois maximum leur délai d'instruction. Ce délai est, selon le projet annuel de performance, « *de nature à concilier l'exigence de qualité et le souci d'amélioration du service rendu par l'administration aux usagers* ».

L'indicateur de performance mesure par conséquent la proportion des demandes traitées en moins de six mois. **En 2005, seulement 50 % des demandes ont été traitées dans un délai inférieur à six mois, alors que la prévision était fixée à 80 %.**

Ce résultat médiocre est dû au surcroît de travail suscité, pour le bureau des groupements et associations, par l'entrée en vigueur de la réforme relative à la simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations associatives et à la modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels.

Le projet annuel de performance indique par ailleurs que l'année 2005 « *a également mis en lumière une difficulté plus structurelle à respecter le délai de six mois dans le traitement des demandes, compte tenu de la multiplicité des intervenants et des délais de circulation des dossiers entre eux* ».

Evoquant, lors de son audition devant la commission des lois, les mesures prises pour résoudre ces difficultés, M. Christian Estrosi, ministre de l'aménagement du territoire, a précisé qu'un délai de deux mois pour recueillir les observations des ministères intéressés par la demande avait été défini et que les dossiers étaient désormais numérisés afin de faciliter les échanges.

En outre, l'achèvement de l'élaboration de plusieurs textes relatifs à la simplification du régime des libéralités devrait permettre le redéploiement des agents du bureau des associations sur le traitement des demandes.

Le taux cible de 80 % des demandes de reconnaissance d'utilité publique traitées en moins de six mois devrait être atteint en 2008, la performance étant fixée à 60 % pour l'année 2006 et à 70 % pour 2007.

Associations reconnues d'utilité publique entre 1997 et 2006

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	Totaux
Social	2	3	3		4	4	3	1	3		23
Santé	2	2	4			2	4	8	4	3	29
Culture et sciences	1	3	2		1		1		1	1	10
Art/patrimoine		1					1	2	2	1	7
Environnement et protection des animaux		1						2	2	1	6
Education				2	1	1	1				5
Armée			1						2		3
Economie	1					1	1		1		4
Religion									1		1
Politique			1								1
Sécurité								2			2
Sport			1								1
2 secteurs ou plus			1	1		1	1				4
TOTAL	6	10	13	3	6	9	12	15	16	6	96

* Chiffres arrêtés au 12 septembre 2006

Source : ministère de l'intérieur.

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

1. La réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » dont le responsable est le secrétaire général du ministère de l'intérieur, rassemble les fonctions d'état-major et de gestion des moyens concourant à la réalisation des autres programmes pilotés par ce ministère. Les services dont les activités sont retracées par les actions du programme sont les cabinets des

ministres, l'inspection générale de l'administration (IGA), le secrétariat général et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

Le nombre des objectifs et indicateurs de performance connaît une diminution par rapport au projet de loi de finances pour 2006, puisqu'il passe de 7 objectifs et 18 indicateurs à 5 objectifs et 9 indicateurs, ce qui semble suffisant et surtout plus propice à la définition d'outils pertinents, que les services pourront s'approprier.

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

Objectif	Indicateur(s)
1. Assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle	Pourcentage des travaux de l'IGA n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de 6 mois (cible 2007 : 40 %)
2. Améliorer la performance du ministère en systèmes d'information et de communication	- Respect des échéances de livraison des études et des applications ; - Nombre d'heures d'indisponibilité des systèmes d'information et de communication
3. Améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste	- Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste ; - Fiabilité des schémas d'emploi des responsables de programmes au regard de leur exécution en gestion
4. Améliorer la gestion immobilière du ministère	- Taux de livraison dans les délais prévus ; - Taux de livraison ne dépassant pas le budget prévu (cible 2007 : 65 %) ; - Coût de la construction au m ² (cible 2008 : 2.400 €).
5. Améliorer la défense juridique de l'Etat	Taux de règlement amiable des dossiers

Deux objectifs n'ont pas été maintenus : l'objectif « optimiser le coût du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », en raison de l'élaboration d'un indicateur interministériel d'efficience », et l'objectif portant sur l'amélioration de la fourniture d'expertise aux préfetures, services de police et autres directions en matière de libertés publiques, à défaut de système d'information adéquat.

2. Une politique de gestion immobilière dynamique

L'action 5 « Affaires financières et immobilières » comprend les missions de conception et de mise en œuvre de la politique immobilière du ministère de l'Intérieur, l'entretien et la gestion du patrimoine de l'administration centrale, ainsi que la gestion du patrimoine de l'action sociale. Les effectifs de cette action sont ceux de la direction de l'évaluation

de la performance et des affaires immobilières, soit 276 équivalents temps plein travaillés, et du contrôle financier près le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (12 ETPT).

Le ministère entend moderniser la gestion de son patrimoine immobilier en mettant en place une nouvelle application informatique permettant de réaliser des bilans fiables, y compris pour les sites déconcentrés.

a) L'évolution des biens immobiliers relevant de l'administration centrale

Le parc immobilier de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire comporte 11 localisations à Paris et en Ile-de-France et 10 en province, représentant un total de 279.000 m². Les biens sont cependant concentrés à Paris et en Ile-de-France, avec une superficie de 221.000 m² (79,2 % du total), dont 60 % en propriété et 40 % en location.

De 2001 à 2006, pour faire face à des missions nouvelles, résultant notamment de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, et pour regrouper sur un site unique les services de police (police judiciaire, service de coopération technique internationale de police) de nouvelles locations ont été effectuées. Les derniers transferts de services ont été réalisés en 2006, tous les offices de la direction centrale de la police judiciaire étant désormais installés sur le site de Nanterre, qui a également accueilli le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance.

Par ailleurs, le **schéma directeur des implantations immobilières des services et directions de l'administration centrale** prévoit l'organisation de cette dernière selon quatre pôles : le pôle Beauveau dit pôle décisionnel, l'administration, la police opérationnelle et le renseignement.

Ce schéma directeur a été élaboré à l'issue d'une étude réalisée en 2005, mettant en évidence plusieurs problèmes tels que l'éclatement des services et la vétusté des implantations, l'impossibilité de réaliser une mise en conformité avec les normes de sécurité sur des sites occupés et la part excessive des loyers dans le budget de fonctionnement.

La première phase de ce schéma directeur a été mise en œuvre en 2006 avec la location d'un immeuble à Levallois-Perret, destiné à accueillir le pôle du renseignement (direction centrale des renseignements généraux, direction de la surveillance du territoire, division nationale anti-terroriste). Pour ce site, le ministère a finalement choisi de souscrire une location avec option d'achat. Les dépenses liées à cette location sont évaluées à 14,53 millions d'euros au sein du projet annuel de performance de la mission AGTE pour l'année 2007.

L'installation des services de renseignement à Levallois-Perret en 2007 permettra de réaliser quelques cessions sur le site de Beauveau.

b) L'évolution des biens immobiliers relevant de l'administration territoriale

Le parc immobilier de l'administration territoriale représente près de 2 millions de mètres carrés, comprenant des bureaux, des résidences, des logements de fonction, des garages et des ateliers-garages.

Ce parc est constitué à 75 % de biens bénéficiant du régime de mise à disposition défini par les lois de décentralisation de 1982 et 1985, à 15 % de biens détenus en propriété et à 10 % de locations.

En raison de la forte proportion d'immeubles mis à disposition, le parc évolue peu. Néanmoins, quelques cessions ont été réalisées au cours des dernières années et plusieurs sont en cours.

Cessions réalisées depuis 2004

Nature du bien	Année	Montant de la cession	Surface
Immeuble sis 26 rue du Chef de Ville à La Rochelle (Charente-Maritime)	2004	550.000 €	416 m ²
Franctions de tréfonds de terrains pour la réalisation de la ligne B du métro toulousain (Haute-Garonne)	2004	3.165 €	1.004 m ²
Immeuble de la sous-préfecture de Cherbourg sis 13 et 15 rue du Suaire (Manche)	2004	244.000 €	754 m ²
Immeuble 8 rue du Bal à Rodez (Aveyron)	2005	68.450 €	135 m ²
Locaux rue Durand à Montpellier (Hérault)	2006	115.000 €	170 m ²
Couvent Saint-François à Bastia (Haute-Corse)	2006	570.000 €	2.528 m ²
Total des ventes		1.550.615 €	5.007 m²

Source : ministère de l'intérieur.

Cessions en cours sur l'exercice 2006

Nature du bien	Estimation de la valeur vénale	Montant des recettes attendues pour le ministère	Surface
Terrain (immeuble en péril) sis rue de Reims à La-Ferté-Milon (Aisne)	82.500 €	62.262 €	682 m ²
Logement sis 24 rue Armagnac à Carcassone (Aude)	210.000 €	178.500 €	189 m ²
Place du marché aux Fleurs à Montpellier (Hérault)	2.470.000 €	2.099.500 €	1.732 m ²
Rue Ernest Michel à Montpellier (Hérault)	En cours	En cours	En cours
Terrain sis 104 rue Gabriel Péri à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis)	1.300.000 €	1.105.000 €	1.233 m ²
Total attendu	4.062.500 €	3.445.262 €	3.836 m²

Source : ministère de l'intérieur.

Les acquisitions réalisées pour l'administration territoriale restent marginales. Elles sont essentiellement liées aux décisions de réimplantations de certains conseils généraux, dont l'administration territoriale occupe une partie des locaux. Dans ces rares cas, l'administration territoriale peut acquérir pour un euro symbolique les surfaces qu'elle occupe déjà et à titre onéreux celles que libère le conseil général, si elles répondent à un besoin réel. Tel pourrait être le cas des locaux de la préfecture d'Ille-et-Vilaine.

3. L'augmentation des activités contentieuses du ministère de l'intérieur

L'action 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » porte sur le traitement des dossiers pré-contentieux et contentieux –à l'exception des contentieux des élections– qu'il s'agisse de recours pour excès de pouvoir ou de dossiers faisant intervenir la responsabilité de l'Etat, et sur la protection juridique des fonctionnaires en application des dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

La mise en œuvre de cette action revient à la sous-direction du conseil juridique et du contentieux de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, qui délègue aux échelons déconcentrés les moyens financiers nécessaires au règlement des dossiers.

Cette action est dotée de 82,39 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, correspondant à des dépenses de fonctionnement réparties entre :

- une **dotation « contentieux »** (75,2 millions d'euros), destinée à financer les dépenses liées à l'engagement de la responsabilité de l'Etat soit pour faute, soit sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques en cas de préjudice anormal et spécial¹, (frais de poursuite et de contentieux, honoraires d'avocats, experts et autres auxiliaires de justice, indemnisation) ;

- une **dotation « protection des fonctionnaires »** (7,2 millions d'euros) ; cette obligation légale et statutaire se concentre sur les personnels de police (90 % des dépenses sont effectuées par les secrétariats généraux pour l'administration de la police). Cette dotation finance notamment les frais de poursuite et de contentieux, les honoraires d'avocats, d'experts et d'autres auxiliaires de justice, les dommages-intérêts et indemnités et le règlement des frais irrépétibles que le fonctionnaire protégé a été condamné à payer par une juridiction civile ou pénale.

S'agissant des crédits de contentieux, auparavant évaluatifs, la LOLF entraîne leur transformation en crédits limitatifs. Aussi le ministère de l'intérieur a-t-il pris des mesures visant à maîtriser les dépenses : instruction demandant aux préfetures d'accorder une priorité à l'exécution des décisions de justice, définition des critères de recours à la procédure de transaction

¹ Le financement n'est assuré sur cette dotation que si le dommage entre dans le champ des compétences du ministère.

amiable (caractère irréfutable de l'engagement de la responsabilité de l'Etat), veille juridique en matière de reconduite à la frontière.

L'activité contentieuse de l'administration centrale du ministère de l'intérieur (hors contentieux électoral et contentieux des collectivités locales) a connu en 2005 une augmentation essentiellement liée aux recours relatifs aux refus d'asile territorial. Au total, 9.801 dossiers ont été traités en 2005, contre 12.851 en 2004, année au cours de laquelle un dispositif exceptionnel avait été mis en place pour le traitement des recours liés aux refus d'asile territorial.

**Activité contentieuse de l'administration centrale
du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire depuis 2004**
(hors contentieux électoral et contentieux des collectivités territoriales)

	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre de dossiers enregistrés	8.404	8.125	10.583	10.119	11.673
% d'augmentation par rapport à l'année précédente	+ 28 %	- 3 %	+ 30 %	- 4,4 %	+ 15 %
Nombre de dossiers terminés	7.489	8.010	7.244	12.851	9.801
% d'augmentation par rapport à l'année précédente	+ 12,7 %	+ 6,9 %	- 9,6 %	+ 77,4 %	+ 15 %
Stock au 31 décembre de l'année considérée	3.987	4.102	7.441	6.288	8.026
Evolution en % par rapport à l'année précédente	+ 29 %	+ 3 %	+ 81 %	- 15,8 %	+ 27 %

En 2005, le nombre de référés a connu une forte augmentation avec 700 dossiers enregistrés (contre 547 en 2004 et 409 en 2003) dont 600 référés en police administrative (8.390 portant sur le permis de conduire et le reste sur des expulsions ou des refus d'entrée sur le territoire), 48 référés en matière de fonction publique et de marchés publics et une cinquantaine de référés en matière de contentieux déconcentrés (refus de concours de la force publique, attroupements et rassemblements).

Les recours contre les **retraits de points du permis de conduire** augmentent très fortement, avec 5.721 recours reçus en 2005 contre 2.324 en 2004 (+ 146,2 %). L'aggravation des sanctions prévue par la loi n° 2003-495 du 12 juin 2005 renforçant la lutte contre la violence routière¹ impliquerait l'essentiel de cette hausse.

Face à l'accroissement du volume des contentieux, le ministère de l'intérieur a mis en place des procédures de prévention, visant par exemple à améliorer la connaissance de la jurisprudence par l'édiction d'une circulaire sur le contentieux des refus de concours de la force publique.

En outre, les services développent le recours à la **transaction amiable**, fortement utilisée pour le règlement des dossiers relatifs au refus de concours de la force publique. Le taux de règlement amiable des dossiers

¹ Pour non port de la ceinture et usage du téléphone portable notamment.

(nombre de règlements amiables rapporté au nombre de dossiers traités) constitue d'ailleurs un indicateur de l'objectif de performance visant à améliorer la défense juridique de l'Etat. Ainsi, en 2005, 90,15 % des dossiers ont été réglés de façon amiable, contre 93 % en 2004. Compte tenu de ces résultats, il est surprenant que le taux cible soit fixé à 60 % pour l'année 2008.

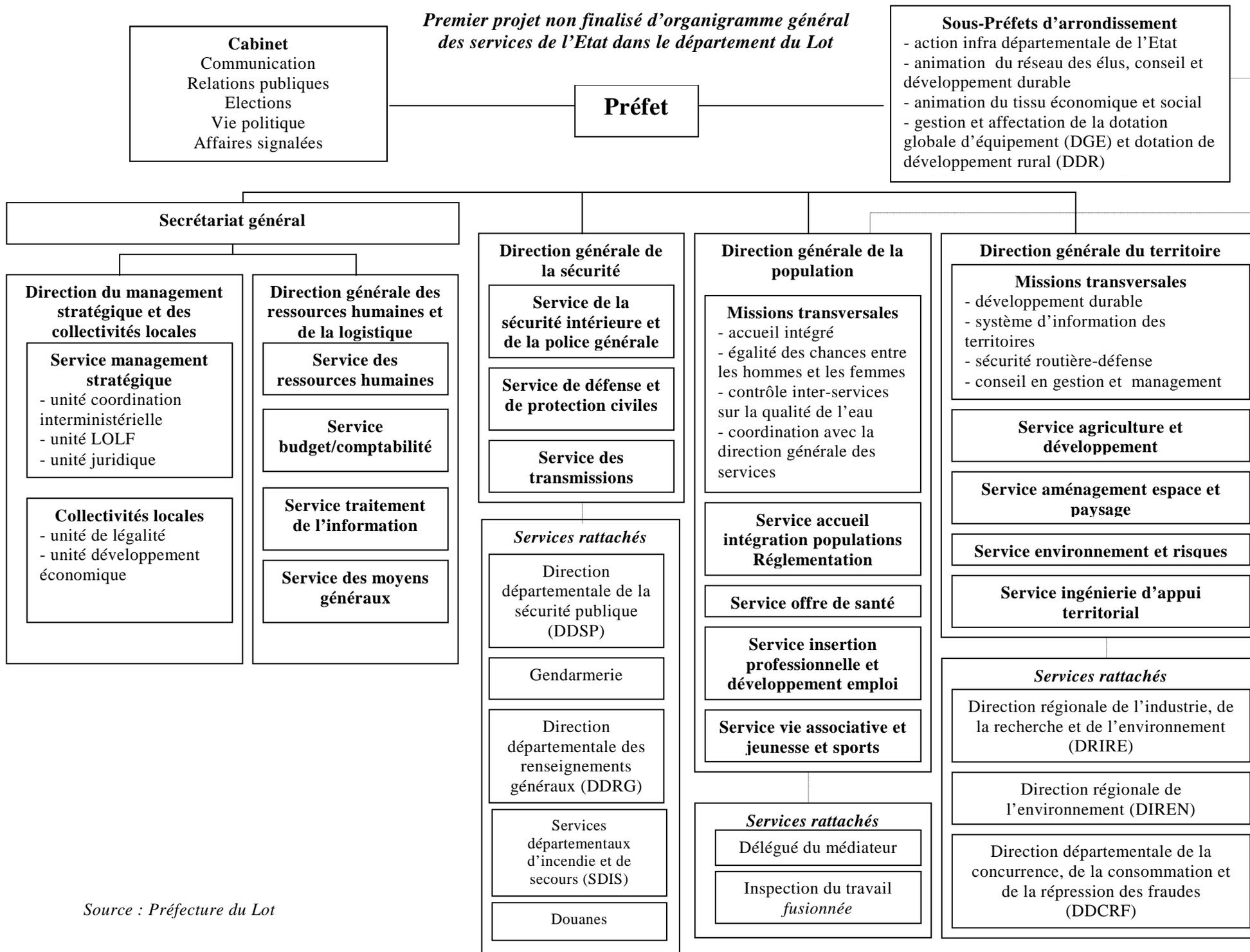
*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » dans le projet de loi de finances pour 2007.

ANNEXE

*Premier projet non finalisé d'organigramme général
des services de l'Etat dans le département du Lot*



Source : Préfecture du Lot