

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteuse spéciale : Mme Isabelle BRIQUET

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménié, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
AVANT-PROPOS	15
I. MALGRÉ LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT ET LES PROMESSES DE RÉARMEMENT, L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE RESTE FORTEMENT SOUS TENSION	17
A. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT, UNE BELLE AMBITION MAIS UNE RÉALISATION BIEN EN DEÇÀ DES ATTENTES.....	17
1. <i>Le programme 354 est à la fois le support budgétaire de l'administration déconcentrée du ministère de l'intérieur et le programme support de l'administration territoriale de l'État .</i>	17
2. <i>Le rôle de pilotage du Préfet s'est trouvé conforté par le dispositif « 3 % ».....</i>	18
3. <i>Les secrétariats généraux communs départementaux : une ambition louable mais un manque d'anticipation</i>	20
B. POUR 2023, UNE RÉPONSE SANS COMMUNE MESURE AVEC LES BESOINS DE LA MISSION	23
1. <i>Alors que l'administration territoriale de l'État devra faire face à des enjeux majeurs au cours de la prochaine décennie.....</i>	23
2. <i>... les avancées en termes de répartition des effectifs entre préfectures sont à ce stade très limitées.....</i>	25
II. APRÈS LE MIRAGE DES BÉNÉFICES DE LA MODERNISATION DES PROCÉDURES, LA NÉCESSITÉ DE DONNER DES MOYENS AUX SERVICES ET DE PRIORISER RÉELLEMENT LES MISSIONS	27
A. LA DÉLIVRANCE DE TITRES, DES MISSIONS RÉGALIENNES POUR LESQUELLES LA DÉFAILLANCE DE L'ÉTAT EST INACCEPTABLE	27
1. <i>La délivrance de cartes nationales d'identité et des passeports, une défaillance grave de l'État.....</i>	27
2. <i>Les services « étrangers », un défi pour la République</i>	32
B. LA NÉCESSITÉ DE PRIORISER RÉELLEMENT LES MISSIONS, OU DE DONNER DAVANTAGE DE MOYENS À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT	35
1. <i>La réponse du Gouvernement aux difficultés des préfectures reste à ce stade relativement limitée</i>	35
2. <i>La priorisation des missions, un chantier en trompe l'œil</i>	36
III. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DES MISSIONS INDISPENSABLES QUI DOIVENT RESTER PRÉSERVÉES	39
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR EST SURTOUT PORTÉE PAR LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DANS DES PROJETS STRUCTURANTS.....	39
1. <i>Les dépenses d'investissement du programme 216 seront en nette hausse en 2023</i>	39
2. <i>Le rôle de pilotage de la direction du numérique doit être renforcé</i>	41

B. LE FONDS INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE, UNE STRATÉGIE PERTINENTE MAIS QUI DOIT IMPÉRATIVEMENT ÊTRE CLARIFIÉE SUR LA QUESTION DU SOUTIEN AUX INTERVENANTS SOCIAUX EN COMMISSARIAT ET EN UNITÉS DE GENDARMERIE	42
1. <i>Le maintien des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation</i>	42
2. <i>La nécessité de renforcer le soutien financier de l'État à la présence d'intervenants sociaux en commissariats et en unités de gendarmerie</i>	45
 CONCLUSION	 47
 LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION	 49
 EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	 51
• ARTICLE 41 B (nouveau) Demande de rapport relatif à l'extension des compétences de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	51
 EXAMEN EN COMMISSION.....	55
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	65
 LA LOI EN CONSTRUCTION	67

L'ESSENTIEL

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » retrace les **crédits affectés à l'action territoriale de l'État, à la vie politique, culturelle et associative et au pilotage des principales politiques du ministère de l'intérieur.**

I. MALGRÉ LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT ET LES PROMESSES DE RÉARMEMENT, L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE RESTE FORTEMENT SOUS TENSION

A. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT, UNE BELLE AMBITION MAIS UNE RÉALISATION BIEN EN DEÇÀ DES ATTENTES

1. Le renforcement du rôle des préfets dans la réforme de l'organisation territoriale de l'État

Alors que les préfets sont au cœur de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, la rapporteure spéciale **considère que les nouvelles marges d'action laissées à ces derniers ne doivent pas conduire à remettre en cause le rôle du Parlement dans la répartition des emplois entre missions budgétaires.** En effet, la circulaire du 22 décembre 2021¹ permet, depuis le 1^{er} janvier 2022, aux préfets de région **de mettre en œuvre des redéploiements à hauteur de 3 % des effectifs sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État.**

Alors que les mouvements intervenus en cours d'année doivent être pris en compte par amendement du Gouvernement au projet de loi de finances de fin de gestion et à la loi de finances de l'année suivante, aucun amendement en ce sens n'a été déposé à ce stade. **La rapporteure spéciale ne peut que déplorer cette temporalité, qui limite considérablement l'information du Parlement et l'empêche de se prononcer dans de bonnes conditions sur les redéploiements.**

¹ Circulaire du 22 décembre 2021, TFPC2138898C, de la ministre de la transformation et de la fonction publique et du ministre délégué chargé des comptes publics.

2. Les secrétariats généraux communs départementaux : une ambition louable mais un manque d'anticipation

Dans la lignée de son rapport de contrôle¹, la rapporteure spéciale déplore le manque d'anticipation qui a caractérisé la mise en place des secrétariats généraux communs (SGC). Dès l'amorçage de la réforme, le nombre d'emplois transférés au programme 354 depuis les directions départementales interministérielles (DDI) s'est avéré inférieur aux effectifs déjà en charge de ces missions au sein des DDI.

Alors que de nombreux agents ont fait le choix de ne pas suivre leurs postes, cette situation a engendré des pertes de compétences très importantes, en particulier en matière de gestion RH. La rapporteure spéciale regrette que le développement d'une interface unique permettant d'interroger les logiciels RH ministériels soit intervenu aussi tard dans la réforme. D'après la direction de la modernisation et de l'administration territoriale, l'infocentre aurait depuis été développé et serait en cours d'expérimentation auprès de quatre SGC départementaux.

B. POUR 2023, UNE RÉPONSE SANS COMMUNE MESURE AVEC LES BESOINS DE LA MISSION

1. Alors que l'administration territoriale de l'État devra faire face à des enjeux majeurs au cours de la prochaine décennie...

Dans son rapport sur les effectifs de l'État territorial², la Cour des comptes considère que l'administration territoriale de l'État se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire. En effet, les dix dernières années ont été l'occasion d'une réduction continue des effectifs, avec une perte de 11 000 ETPT, soit 14 % de l'effectif initial (passant de 83 027 ETPT en 2012 à 70 608 ETPT en 2020). La Cour considère que les suppressions de postes de ces dernières années « n'ont pas été réalistes » au sein des préfetures, qui « ne fonctionnent qu'au moyen de contrats courts qui précarisent leurs titulaires et désorganisent les services. »

En effet, d'après la Cour, « le plan préfetures nouvelle génération (PPNG) de 2016 a en réalité été conçu pour adapter les missions aux réductions d'effectifs, et non l'inverse. [...] En dix ans, le programme 307/354 a réalisé un schéma d'emplois (soit un objectif de suppressions de postes) cumulé de - 4748 ETP, soit plus de 16 % des emplois de 2010. » Par ailleurs, la Cour des comptes relève que « la ventilation des schémas d'emplois n'a visé qu'à préserver

¹ Les secrétariats généraux communs, une réforme au milieu du gué, rapport d'information de Mme Isabelle BRIQUET, fait au nom de la commission des finances n° 740 (2021-2022) - 29 juin 2022.

² [Les effectifs de l'État territorial, Cour des comptes, mai 2022.](#)

les équilibres historiques, sans rapport avec l'évolution de la population ou de l'activité. »

2. ... les avancées en termes de répartition des effectifs entre préfectures sont à ce stade très limitées

D'après le rapport annuel de performance de la mission pour 2023, « conformément aux recommandations de la Cour des comptes [...] et sur le fondement d'un modèle d'allocation des moyens, un rééquilibrage de la répartition des emplois entre préfectures sera par ailleurs progressivement mis en œuvre, **afin de prendre en compte la réalité des besoins de territoires exposés à des enjeux particuliers** ».

À ce stade, les engagements du Gouvernement en termes de redéploiement mériteraient d'être clarifiés. En effet, si certaines régions sont visées¹, ainsi que plusieurs départements « ayant un taux d'administration dégradé »², la grille sur laquelle seront fondés les redéploiements, ainsi que les « enjeux particuliers » restent à préciser. **La rapporteure spéciale considère qu'il faudra que ces critères soient établis de manière transparente.**

II. APRÈS LE MIRAGE DES BÉNÉFICES DE LA MODERNISATION DES PROCÉDURES, LA NÉCESSITÉ DE DONNER DES MOYENS AUX SERVICES ET DE PRIORISER RÉELLEMENT LES MISSIONS

A. LA DÉLIVRANCE DE TITRES, DES MISSIONS RÉGALIENNES POUR LESQUELLES LA DÉFAILLANCE DE L'ÉTAT EST INACCEPTABLE

1. Les défaillances graves de l'État en matière de délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports

Dès le lancement de la réforme PPNG et la création des centres d'expertise et de ressources titres (CERT) en charge de l'instruction des demandes de titres au sein des préfectures, **le Gouvernement a été contraint de mettre en œuvre des « plans de renfort exceptionnel en agents non titulaires »**. Au printemps 2022, alors que les demandes de titres étaient en forte hausse, les CERT dédiés aux cartes nationales d'identité et aux passeports ont dû être très nettement renforcés. Ainsi, entre 2021 et 2022, les effectifs non titulaires au sein des CERT CNI/passeport ont été multipliés par 4,5.

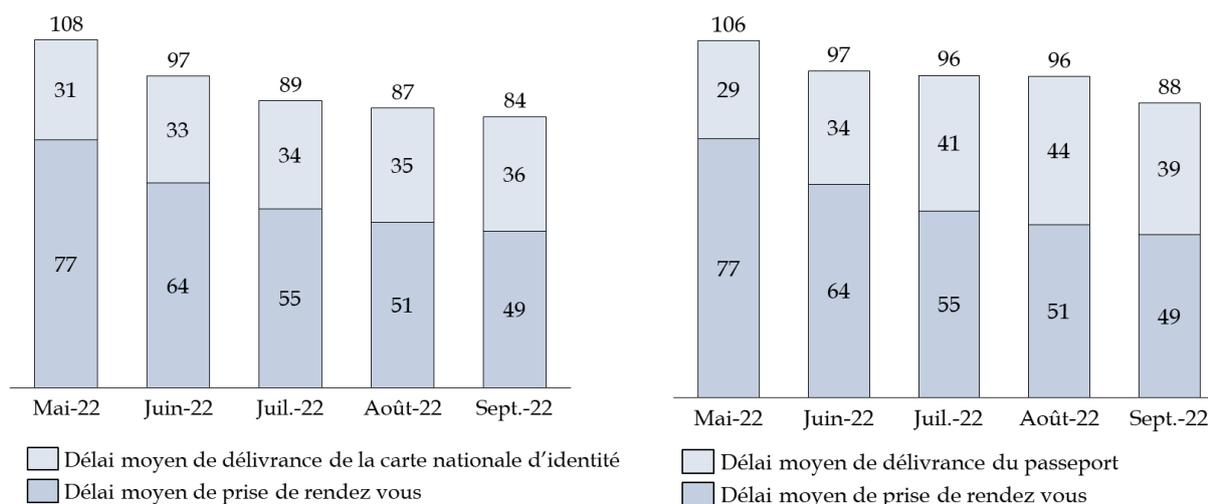
¹ Mayotte, Nord, Corse.

² Landes, Manche, Pyrénées-Orientales, Tarn, Savoie, Eure-et-Loir, Dordogne, Charente, Deux-Sèvres.

L'augmentation des demandes de titres a été à l'origine d'un **allongement sans précédent des délais d'obtention** de cartes nationales d'identité et de passeports pour nos concitoyens, qui a été largement relayé dans les médias.

Délai moyen d'obtention d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport¹

(en jours)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et les réponses de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

En 2023, la situation **ne devrait pas vraiment s'améliorer** : d'après les projections de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), la hausse des demandes de titres serait structurelle et s'élèvera à 14 millions de demandes à compter de 2023.

Les demandes seraient ainsi en hausse de 72 % par rapport à 2021 et de 45 % par rapport à 2019, sans que les moyens associés ne suivent véritablement. Malgré les annonces d'augmentation des déploiements de dispositifs de recueil (DR) ceux-ci ne sont pas corrélés à la hausse globale des demandes de titres projetée par l'ANTS.

Ainsi, le nombre de DR augmenterait, par rapport à 2019, de 17 % en début d'année 2023, et, d'après les dernières annonces, de 29,5 % en fin d'année.

¹ Il s'agit d'un délai moyen « fictif », dans la mesure où le délai de délivrance de la carte d'identité ne commence à courir qu'une fois le rendez-vous obtenu. Ainsi pour une demande début mai, il faudrait tenir compte des délais moyens de délivrance du mois d'août. Le graphique permet néanmoins de montrer l'évolution des deux variables au cours des derniers mois.

2. Les services « étrangers », un défi pour la République

Alors que les services en charge de l'accueil et des demandes de titres « étrangers » sont en grande difficulté, la dématérialisation des rendez-vous et d'une partie des démarches, dans le cadre de l'administration numérique des étrangers en France (ANEF), sont très loin d'apporter les réponses attendues à la crise de ces services. L'ANEF avait été présentée à la rapporteure spéciale lors **des exercices précédents comme un gisement potentiel d'économies d'emplois, mais le ministère de l'intérieur est heureusement revenu sur cette appréciation.**

En effet, dans la lignée des engagements pris par le ministre de l'intérieur dans un entretien au Figaro du 3 août 2022, la dématérialisation et « *les «back-offices» de préinstruction [...] permettront de libérer des agents pour offrir un accueil personnalisé à partir de 2023.* » La consigne a été passée aux services de mobiliser les marges en effectifs dégagées du fait du projet ANEF pour améliorer la qualité de l'accueil et du traitement des dossiers.

En tout état de cause, la rapporteure spéciale estime qu'il est indispensable d'envisager un soutien pérenne pour les services « étrangers » : le recours à des renforts temporaires, en parallèle de la montée en charge de l'ANEF, **laisse craindre qu'une fois le système d'informations pleinement opérationnel, les vacataires ne seront pas renouvelés au-delà de 2024.** Alors que la priorité devrait être à consolider des services et à fidéliser des compétences, **le Gouvernement fait encore une fois le choix de recourir à des vacataires, ce qui traduit bien la volonté de désengager des effectifs pourtant indispensables à la réalisation de ses missions.**

B. LA NÉCESSITÉ DE PRIORISER RÉELLEMENT LES MISSIONS, OU DE DONNER D'AVANTAGE DE MOYENS À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

La Cour des comptes, dans son rapport sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État, salue l'effort réalisé par le Gouvernement en termes de stabilisation des effectifs pour le réseau territorial de l'État, indiquant qu'elle « *offre une respiration nécessaire aux services de l'État territorial* ». Alors que le **schéma d'emploi pour 2023 du programme 354 est positif, à hauteur de + 48 ETP, cette hausse semble dérisoire au regard du nombre d'emplois du programme (30 000 emplois, soit une hausse de 0,16 %).**

Par ailleurs, le document stratégiques « *Missions prioritaires des préfectures 2022-2025* » reprend, **au titre de priorités, la quasi-totalité des missions des préfectures. Non que la rapporteure spéciale remette en cause le caractère primordial de ces différentes missions, mais plutôt considère-t-elle qu'il est nécessaire d'avoir un discours univoque : ou bien les préfectures doivent prioriser leurs missions et à ce titre les missions les**

moins importantes auront vocation à abonder en moyens et en emplois les missions prioritaires, ou bien toutes les missions sont d'égale importance et il est indispensable de conforter en urgence les effectifs et les moyens du réseau préfectoral.

III. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DES MISSIONS INDISPENSABLES QUI DOIVENT RESTER PRÉSERVÉES

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR EST SURTOUT PORTÉE PAR LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DANS DES PROJETS STRUCTURANTS

Les dépenses d'investissement de l'administration centrale sont en très nette hausse (+ 358 %), sous l'effet des grands projets portés par le programme. Ainsi, le réseau radio du futur devrait représenter 97,6 millions d'euros en AE et 90,3 millions d'euros en CP en 2023, et les crédits liés aux infrastructures réseaux, aux postes de travail, à l'hébergement et aux applications devraient représenter 343 millions d'euros en AE et 291 millions d'euros en CP.

Le projet réseau radio du futur (RRF)

Le projet réseau radio du futur devrait bientôt entrer dans une phase opérationnelle, le marché devant être signé au mois de novembre 2022. Les réseaux radio actuels gérés par le ministère de l'intérieur reposent sur une technologie comparable à la technologie 2G des réseaux commerciaux des années 1990, soit une technologie obsolète.

L'objectif du nouveau réseau serait d'être opérationnel pour la coupe du monde de Rugby en 2023, dans la perspective des Jeux Olympiques de 2024. Il est indispensable que tout soit fait pour tenir cette double échéance dans les départements concernés. Le calendrier cible du ministère de l'intérieur a pris un an de retard, et prévoit désormais le déploiement de RRF dans 22 départements dès 2023, 38 en 2024 et des 36 derniers en 2025.

Le besoin d'investissement a été évalué à 896 millions d'euros avec un effort budgétaire conséquent au départ pour « acquérir l'ensemble des ressources techniques (cœur de réseau, services d'applications missions critiques, contrats avec les opérateurs de réseaux mobiles, terminaux mobiles et accessoires, etc.) suivi par une baisse de l'effort d'investissement à partir de 2023 (début du déploiement) ».

Source : réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale

B. LE FONDS INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE, UNE STRATÉGIE PERTINENTE MAIS QUI DOIT IMPÉRATIVEMENT ÊTRE CLARIFIÉE SUR LA QUESTION DU SOUTIEN AUX INTERVENANTS SOCIAUX EN COMMISSARIAT ET EN UNITÉS DE GENDARMERIE

Les missions du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) sont définies à l'article D. 132-2 du code de la sécurité intérieure¹. **Le secrétariat général du CIPDR (SG-CIPDR) coordonne l'animation des réseaux des services déconcentrés de l'État et des réseaux associatifs.** L'objectif du secrétariat général est de décliner les politiques de prévention de la délinquance et de la radicalisation sur tous les territoires.

Le FIPD porte des dépenses d'intervention destinées à accompagner des projets au niveau départemental (85 %) et des porteurs de projets associatifs exerçant des actions à rayonnement national (15 %).

De nouvelles actions de prévention doivent en particulier permettre de renforcer la lutte contre l'islamisme radical dans le programme du service national universel.

¹ Décret n° 2016-553 du 6 mai 2016.

La stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024

Succédant à la stratégie précédente de 2013, cette nouvelle stratégie a été adoptée par le Premier ministre le 5 mars 2020. Elle fixe les orientations gouvernementales de la politique de prévention de la délinquance pour cette période.

La stratégie a vocation à être déclinée sur l'ensemble du territoire national, dont les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les quartiers de reconquête républicaine. Une place plus large a été faite à l'initiative locale et à l'expérimentation.

La stratégie comporte 40 mesures et vise notamment à proposer un panel d'actions sous forme de « boîte à outils » à destination des acteurs de la prévention de la délinquance. Les évolutions de la stratégie concernent principalement :

- la prévention de la délinquance dès le plus jeune âge (moins de 12 ans) par la mobilisation plus systématique des familles et la mise en œuvre d'actions de sensibilisation et d'éducation sur des nouvelles formes de délinquance (par exemple la cyberdélinquance), l'éducation aux médias et à la citoyenneté, la prévention de l'entrée dans les trafics et les phénomènes de bande, avec le maintien du volet prévention de la récidive des jeunes ;

- la protection, le plus en amont possible, des personnes vulnérables dans une approche « d'aller vers » les victimes invisibles : les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les femmes victimes de violences, les mineurs. Leur accompagnement sera en particulier renforcé par le déploiement des postes d'intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie ;

- une implication plus forte de la population et de la société civile dans la prévention de la délinquance et la production de tranquillité publique : la population doit être davantage associée et consultée (y compris sur l'installation de la vidéo-protection), la société civile sollicitée pour faciliter l'insertion des jeunes : monde sportif, entrepreneuriat engagé ;

- une gouvernance renouvelée par une adaptation à chaque territoire et une coordination entre les différents acteurs (préfets, autorité judiciaire, maires et présidents d'intercommunalités), accompagnée de nouveaux outils d'évaluation et de formation, notamment pour les nouveaux élus.

Source : audition du SG-CIPDR

Dans son discours de Nice du 10 janvier 2022, **le président candidat Emmanuel Macron s'est engagé à augmenter le nombre d'intervenants sociaux** au sein des commissariats de police et des unités de gendarmerie (ISCG), **pour parvenir à 600 intervenants**. Ce dispositif a d'abord été expérimenté dans les années 1990 et a connu une montée en charge progressive **jusqu'à compter 420 ISCG¹ aujourd'hui**.

Dans les territoires, il revient au préfet de piloter le déploiement du dispositif, en mobilisant les financements de différents partenaires : le conseil départemental, les conseils municipaux mais également des associations. Le préfet dispose pour ce faire des crédits du FIPD, qui lui permettent de donner une impulsion au dispositif : ainsi, le FIPD couvre 80 % du coût la première année, 50 % la deuxième et 30 % la troisième. **Alors que nombre de conventions triennales arrivent à leur terme**, et que l'État

¹ Ils étaient une dizaine en 2005, 118 en 2009, 180 en 2013, 250 en 2015 et environ 350 en 2020.

s'est engagé à conserver à leur issue **un niveau minimal de financement de 10 %**, il est indispensable de renforcer le niveau de la prise en charge **pour assurer la pérennisation des emplois**.

En effet, un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) rendu en mars 2021 dresse **un bilan très positif du rôle des intervenants sociaux**, reconnaissant l'efficacité et la pertinence de leur action. Ces intervenants jouent un rôle essentiel pour accompagner les victimes les plus fragiles.

Cependant, et dans la lignée des travaux de la mission, la rapporteure spéciale considère que la question des financements demeure cruciale pour le développement des postes et constitue à ce jour un frein important, malgré l'efficacité du dispositif.

Alors que l'obtention de financements peut être comparée à un véritable parcours du combattant pour les services préfectoraux, il est indispensable de simplifier les modalités de financements et renforcer l'engagement de l'État.

La dégressivité du soutien public aurait pour conséquence des difficultés importantes pour pérenniser les postes et, partant, garantir la qualité des recrutements.

La rapporteure spéciale appelle donc de toute urgence à clarifier le régime de financement des intervenants sociaux, en suivant les recommandations du rapport de l'IGA et **en stabilisant à hauteur de 33 % la prise en charge par le FIPD des coûts des d'intervenants sociaux au sein des commissariats de police et des unités de gendarmerie**.

Réunie le mercredi 9 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission. Elle a également décidé de proposer la suppression de l'article 41 B.

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé ses décisions.

Au 10 octobre 2022, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 83 % des réponses portant sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » étaient parvenues à la rapporteure spéciale.

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » retrace les crédits affectés à l'action territoriale de l'État, à la vie politique, culturelle et associative et au pilotage des principales politiques du ministère de l'intérieur. Depuis la loi de finances initiale pour 2020, elle se compose de trois programmes :

- **le programme 354 « Administration territoriale de l'État »**, qui porte les moyens du réseau préfectoral mais également ceux des services placés sous l'autorité des préfets de région et des directions départementales interministérielles. En 2023, il devrait être doté de 2,79 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,58 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 57,4 % des dotations totales de la mission ;

- **le programme 232 « Vie politique »**, qui finance les expressions de la vie politique du pays, en forte baisse après une année d'élections présidentielle et législatives en 2022. Depuis 2022, ce programme ne finance plus les cultes, les crédits étant portés par le programme 216 ;

- **le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**, qui constitue un programme « réservoir » et finance les moyens généraux du ministère de l'intérieur ainsi que certains dispositifs de subventions (1,96 milliard d'euros en AE et 1,87 milliard d'euros en crédits de paiement, soit 40,3 % des dotations totales de la mission).

Il est à noter qu'alors que 2023 sera principalement l'occasion des élections sénatoriales, après une année d'élection présidentielle et législatives, **les crédits dédiés au programme 232 sont en très nette baisse, de près de 78 % pour s'établir à 113,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 491 millions d'euros en 2022.** Malgré cette baisse conséquente à l'échelle de la mission, les crédits globaux affichent une hausse assez nette pour 2023, d'un peu plus de 10 % en AE et de plus 4 % en CP. Même corrigées de l'inflation, les AE de la mission sont en hausse de près de 6 % en 2023, comme l'indique le tableau ci-après.

Évolution des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2021	LFI 2022	PLF 2023 courant	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (croissance en valeur)	PLF 2023 en euros constants 2022	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (croissance en volume)	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (%, en volume)
354 – Administration territoriale de l'État	AE	2 334,12	2 463,70	2 790,06	+ 13,25 %	2 675,00	+ 211	+ 8,58%
	CP	2 362,45	2 412,00	2 578,91	+ 6,92 %	2 472,60	+ 61	+ 2,51%
232 – Vie politique	AE	370,87	491,29	113,36	- 76,93 %	108,70	- 383	- 77,87%
	CP	366,08	488,61	119,61	- 75,52 %	114,60	- 374	- 76,55%
216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	AE	1 707,50	1 450,06	1 956,18	+ 34,90 %	1 875,50	+ 425	+ 29,34%
	CP	1 514,00	1 486,59	1 870,24	+ 25,81 %	1 793,10	+ 307	+ 20,62%
Total	AE	4 412,49	4 405,05	4 859,60	+ 10,32 %	4 659,20	+ 254	+ 5,77%
	CP	4 242,53	4 387,20	4 568,76	+ 4,14 %	4 380,30	- 7	- 0,16%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La hausse des crédits sur le périmètre de la mission résulte principalement de deux facteurs, à savoir la hausse des dépenses immobilières et la poursuite de projets numériques.

L'augmentation des dépenses immobilières (+ 52% pour le programme 354 et + 150 % en AE sur le programme 216) répond pour partie à l'augmentation du coût de l'énergie et des dépenses afférentes de l'administration centrale et territoriale de la mission. Pour le programme 216, outre le dynamisme des fluides, plusieurs projets structurants continuent à peser sur les crédits de la mission, en particulier les sièges de la direction générale de la gendarmerie nationale et de la direction générale de la sécurité intérieure.

Les dépenses numériques de l'administration centrale du ministère passent d'un peu moins de 300 millions d'euros en 2022 à près de 550 millions d'euros en 2023, finançant notamment le projet réseau radio du futur.

I. MALGRÉ LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT ET LES PROMESSES DE RÉARMEMENT, L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE RESTE FORTEMENT SOUS TENSION

A. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT, UNE BELLE AMBITION MAIS UNE RÉALISATION BIEN EN DEÇÀ DES ATTENTES

1. Le programme 354 est à la fois le support budgétaire de l'administration déconcentrée du ministère de l'intérieur et le programme support de l'administration territoriale de l'État

Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2020, le **programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », qui relevait jusqu'alors de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », a été absorbé par le programme 307 « Administration territoriale », d'ores et déjà rattaché à la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et renommé à cette occasion programme 354 « Administration territoriale de l'État ».**

Le programme 333 portait les crédits consacrés aux directeurs départementaux interministériels et leurs adjoints (les emplois DATE), aux secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et à leurs adjoints, aux chargés de mission des SGAR, aux agents des plates-formes régionales « ressources humaines », aux agents des plates-formes régionales « achats », à une partie des agents chargés de la gestion des crédits des BOP régionaux du programme 333 et enfin aux agents affectés dans les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication de l'État (SIDSIC).

En parallèle de cette évolution de la maquette budgétaire, le positionnement hiérarchique des différentes directions départementales interministérielles a également évolué. **Alors que les DDI étaient jusqu'alors placées sous l'autorité du Premier ministre, le décret du 14 août 2020¹ dispose que les DDI seront désormais placées sous l'autorité du ministre de l'intérieur.**

L'article 1^{er} du décret dispose ainsi que « les directions départementales interministérielles sont des services déconcentrés de l'État relevant du ministre de l'intérieur. Elles sont placées sous l'autorité du préfet de département. Le ministre de l'intérieur assure la conduite et l'animation du réseau des directions départementales interministérielles, en y associant les ministres concernés et dans le respect de leurs attributions respectives. »

¹ Décret du 14 août 2020, modifiant le décret du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

Le décret renforce l'ascendant du préfet sur les directeurs départementaux, nouveau rapport hiérarchique qui a pu être qualifié de « *préfectoralisation* » par les syndicats entendus par la rapporteure spéciale.

Le 23 juillet 2021, le sixième comité interministériel de transformation publique a constitué l'occasion pour le Gouvernement de prendre une série d'engagements concernant l'administration territoriale de l'État. Le Premier ministre a alors indiqué vouloir « *accélérer et continuer le travail de réarmement de notre État territorial au service de nos concitoyens et de nos agents publics* ».

Les engagements du sixième comité interministériel de transformation publique

Engagement n° 1 : mettre fin à la baisse systématique des effectifs des services départementaux de l'administration territoriale de l'État.

Engagement n° 2 : donner la priorité à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, en accélérant la convergence des systèmes d'information et des pratiques de ressources humaines.

Engagement n° 3 : la moitié du ré-abondement de 80 millions d'euros prévu en PLF 2022 du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) sera consacrée au renforcement de l'efficacité de l'État de proximité.

Engagement n° 4 : les préfets pourront redéployer en 2022 jusqu'à 3 % des effectifs en fonction des priorités locales.

Engagement n° 5 : l'évaluation sur la base des résultats sera généralisée. Une partie de la rémunération des préfets sera déterminée en s'appuyant sur l'évaluation interministérielle des feuilles de route. Les directeurs régionaux verront leur rémunération variable proposée par les préfets de région.

Engagement n° 6 : une administration plus proactive sera encouragée grâce au numérique et au partage des informations entre services publics.

Engagement n° 7 : le programme Services Publics + sera pleinement déployé d'ici la fin de l'année pour améliorer l'efficacité des services publics en continu.

Source : dossier de presse du 6^e CITP

2. Le rôle de pilotage du Préfet s'est trouvé conforté par le dispositif « 3 % »

La circulaire du 22 décembre 2021, signée conjointement par la ministre de la transformation et de la fonction publiques et le ministre délégué en charge des comptes publics, permet, depuis le 1^{er} janvier 2022, aux préfets de région de **mettre en œuvre des redéploiements à hauteur de 3 % des effectifs sur le périmètre de l'administration territoriale de**

L'État. Ce dispositif remplace la réserve régionale d'emplois, qui avait été créée en 2015 et n'avait rencontré qu'un succès très limité.

Ainsi, **les préfets de région peuvent procéder à ces redéploiements sur le périmètre des services placés sous leur autorité ou sous l'autorité des préfets de départements**¹. D'après la circulaire, ce dispositif ouvre de « *nouvelles marges de manœuvre aux services déconcentrés, en vue de mieux adapter les politiques publiques aux enjeux territoriaux et favoriser les mobilités interministérielles au sein d'un même territoire.* » De plus, « *ces mouvements ont vocation à être réalisés en cohérence avec les priorités gouvernementales et les enjeux locaux, notamment ceux qui sont fixés par les feuilles de route interministérielles signées par le Premier ministre.* »

Les redéploiements sont mis en œuvre au fil de l'eau jusqu'au 1^{er} novembre, les contrôleurs budgétaires en régions centralisant les décisions et s'assurant du respect du plafond de 3 %.

S'il faut saluer l'évolution apportée par ce dispositif en matière de déconcentration de la gestion des ressources humaines, celui-ci n'est pas sans poser de difficultés du point de vue de l'autorisation parlementaire. En effet, d'après la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT), le dispositif pourrait permettre de redéployer jusqu'à 1 936 ETP entre les programmes budgétaires concernés, sans que le Parlement n'en soit saisi a priori.

La circulaire anticipe cette question en indiquant que, « *dans les cas qui le nécessitent, les impacts de ces mouvements sur l'année suivante seront pris en compte par un amendement de coordination à la loi de finances initiale de l'année suivante en cours d'examen parlementaire.* » Cependant, alors que le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur le projet de loi de finances en première lecture devant l'Assemblée nationale en application de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution, aucun amendement n'a été déposé ni aucun élément retenu dans le texte final.

Concernant l'année en cours, la circulaire prévoit que, « *sur la base des mouvements effectués en cours d'année, un amendement sera déposé par le Gouvernement à l'occasion du projet de loi de finances de fin de gestion pour traduire le solde des mouvements opérés entre les programmes budgétaires concernés.* »

La rapporteure spéciale ne peut que déplorer un tel fonctionnement, qui limite considérablement l'information du Parlement et l'empêche de se prononcer dans de bonnes conditions sur les choix intervenus en cours d'année, et qui peuvent être pérennisés. Il apparaît

¹ À savoir les programmes 206 et 215 de la mission « Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales », 224 de la mission « Culture », 354 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », 217 de la mission « Écologie » (hors directions régionales des routes ou directions interrégionales des routes et de la mer), 155 de la mission « Travail et Emploi », 124 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et 134 de la mission « Économie ».

indispensable de remédier à cette situation en prévoyant une information bien plus précoce : dès le dépôt du projet de loi de finances pour l'année suivante, le nombre d'emplois redéployés au 31 août doit être présenté et les perspectives de redéploiement, éventuellement réajustées par amendement en cours d'examen du texte, doivent être intégrées aux projets annuels de performance (PAP).

En effet, alors que les PAP permettent aux parlementaires d'apprécier les mesures de périmètre et les différents transferts, **la rapporteure spéciale ne saurait se satisfaire d'une situation dans laquelle les redéploiements d'emplois seraient uniquement connus à l'occasion d'amendements gouvernementaux sur le PLFR de fin d'année ou sur le PLF à un stade d'examen relativement avancé de son examen parlementaire.**

3. Les secrétariats généraux communs départementaux : une ambition louable mais un manque d'anticipation

a) Les objectifs de gains de productivité et de redéploiement vers les fonctions métier n'ont pas été atteints

Aux termes de l'article 3 du décret du 7 février 2020¹, « *le secrétariat général commun départemental assure la gestion de fonctions et moyens mutualisés en matière budgétaire, d'achat public, d'affaires immobilières, de systèmes d'information et de communication, de logistique, de ressources humaines, de relation avec la médecine de prévention et de mise en œuvre des politiques d'action sociale* ».

La création des SGC répondait à un triple objectif :

- **professionnaliser les agents affectés à des fonctions support**, en permettant à ceux-ci de développer une expertise plus importante sur des sujets propres ;

- **faire apparaître des marges en emplois et les réallouer sur les fonctions métiers**. Dans la circulaire du 2 août 2019, portant sur la constitution des SGC, le Premier ministre a en effet indiqué qu'il avait « *décidé que la moitié des gains obtenus grâce à la création de ces entités viendra abonder la réserve régionale d'emplois² en vue d'un redéploiement vers les fonctions « métier* », notamment au profit de l'ingénierie territoriale, à l'échelon départemental » ;

- **garantir la réalisation effective d'un certain nombre de services** auprès des préfetures et des DDI. Alors que les effectifs des secrétariats généraux des DDI ont fait l'objet d'une réduction continue depuis une décennie, la poursuite des réductions d'effectifs aurait pu conduire à mettre

¹ [Décret n° 2020-99 du 7 février 2020 relatif à l'organisation et aux missions des secrétariats généraux communs départementaux.](#)

² Supprimée par la circulaire du 22 décembre 2021.

en péril l'exercice de certaines de leurs missions. En effet, les schémas d'emplois imposés aux DDI ont pu conduire à une réduction importante des effectifs affectés à des fonctions support.

Alors que 1 944 ETP étaient en charge des fonctions support en 2018 dans des DDI, lors de la création des SGC, le total des agents transférés s'est élevé à 1 892 ETP en 2020 et 2021.

Ainsi, sans attendre les effets escomptés de la réforme, c'est donc **de l'ordre de 2,6 % des ETP réalisant des fonctions support au sein des DDI qui ont été supprimés.**

La rapporteure spéciale **déplore le choix du Gouvernement d'anticiper les gains d'efficacité issus de la réforme. Il aurait été plus pertinent d'amorcer la réforme à effectif complet, voire même légèrement renforcé, pour garantir une transition dans les meilleures conditions, avant d'envisager de « réduire la voilure ».**

De plus, près d'un quart des agents des secrétariats généraux des DDI, compétents sur les missions transférées aux SGC, ont fait le choix de ne pas suivre leur poste et de rester au sein des DDI.

Il en est résulté, dès l'amorçage de la réforme, des pertes de compétences très importantes, en particulier en matière de gestion RH des agents du périmètre ATE. Il a donc fallu maintenir des agents sous lettre de mission au sein des DDI et, au sein des SGC, former des agents dans des délais très contraints.

En parallèle, les ministères ont bénéficié d'ajustements techniques au titre des agents ayant fait le choix de rester au sein des DDI. Le maintien en poste des agents ne souhaitant pas rejoindre les SGC a occasionné un double effet dommageable : **d'une part une perte de compétence au sein des secrétariats généraux communs, et, d'autre part, une hausse des plafonds d'emplois des DDI pour amortir le maintien en poste des agents ayant fait le choix de ne pas intégrer les SGC.**

b) Il est nécessaire de poursuivre les différents chantiers engagés et de conforter les moyens des secrétariats généraux communs pour permettre la viabilité de la réforme

Lors de la mise en place de la réforme, un grand nombre d'agents des DDI et certains agents des préfectures ont perdu le lien de proximité qu'ils entretenaient avec leur gestionnaire RH et avec les autres intervenants des fonctions « support ». La localisation fréquente des SGC dans les préfectures, le recours à des boîtes fonctionnelles, la difficulté à joindre par téléphone les gestionnaires sont autant de facteurs qui ont conduit à « déshumaniser » les SGC.

Les agents des services RH sont, de loin, ceux qui rencontrent le plus de difficultés. Outre la complexité et les différences entre les régimes RH des agents des préfectures et DDI, les gestionnaires sont confrontés à une multiplicité des logiciels de gestion.

Les agents et les syndicats ont énuméré l'ensemble des logiciels auxquels ils doivent recourir : « *Dialog2, Renoirh ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Renoirh ministère de la transition écologique et solidaire, Renoirh ministères sociaux, BO Agri, Portail RH ministère de la transition écologique et solidaire, Renoirh poste, Renoirh mobilité, Hub RH, Odissée, EAO, GAO, Léo, Salsa, Casper ministère de l'intérieur, Casper DDT, Casper DDETSPP, Estève, Agrimob, MobMI, Agorha, Geci, Paco, gestion grève, etc.* » **Il est urgent que des solutions informatiques soient déployées pour venir en soutien des agents des SGC placés en grande difficulté sur ce plan.**

La rapporteure spéciale regrette que le développement d'une application permettant d'interroger, à partir d'une interface, les quatre principaux logiciels de gestion (Dialog2 et les trois Renoirh) **intervienne aussi tard dans la réforme.** Il s'agissait d'une difficulté facilement identifiable dès 2018. D'après la DMAT, l'infocentre aurait été développé et serait en cours d'expérimentation auprès de quatre SGC-D, à savoir les SGC-D du Cher, de la Moselle, du Rhône et du Val d'Oise. La généralisation de cet infocentre devrait intervenir au troisième trimestre 2023.

La question de la convergence de l'action sociale et des régimes indemnitaires des corps présents dans le champ de l'administration territoriale de l'État n'est pas un sujet nouveau : il est discuté depuis la création même des DDI. Cependant, aucun chantier de convergence n'a véritablement abouti avant la création des SGC.

La convergence intéresse en premier lieu l'égalité républicaine, au titre de laquelle il est difficilement justifiable que deux agents ayant la même ancienneté, dans un même bureau et sur une même mission soient rémunérés différemment. De plus, la multiplicité des régimes RH est source d'une grande complexité en gestion, et ce d'autant plus en présence d'un service gestionnaire unique.

Par ailleurs, la rapporteure spéciale souhaite mettre en garde contre la tentation, à moyen terme, de réduire des effectifs dédiés aux ressources humaines. Les SGC, outre leur consolidation dans un premier temps et le déploiement d'outils adaptés, ne devront pas être perçus comme une source potentielle d'économies d'emplois par les Préfets.

La réforme doit, sur le volet RH, changer radicalement d'objectif : il ne doit plus s'agir de générer des gains en emplois pour les redéployer vers les effectifs « métier », **mais, bien au contraire, de créer une vraie gestion RH au sein du périmètre ATE et de se donner les moyens de le faire.**

Enfin, les secrétariats généraux communs souffrent d'un problème d'identité, alors qu'ils sont rattachés aux instances de dialogue social de la préfecture et sont soumis au même schéma d'emploi. La plupart des personnes auditionnées par la rapporteure spéciale dans le cadre de ses travaux¹, y compris les agents du ministère de l'intérieur, considèrent que les SGC sont plus proches de la préfecture que d'une véritable direction interministérielle. De plus, les agents des DDI ont souvent le sentiment que la préfecture est servie en priorité par les SGC.

Alors que les référents de proximité constituaient un élément incontournable au succès de la réforme, **ceux-ci n'ont pas été mis en place dans l'ensemble des départements et pour toutes les DDI**. La charte nationale des SGCD, publiée en avril dernier et reprenant une partie des éléments du décret du 7 février 2020, confirme le principe selon lequel « *un référent de proximité du SGC-D est systématiquement placé auprès de chacun des chefs de services soutenus et assure une fonction d'appui au pilotage et au management de ces services, ainsi qu'une fonction de contact de proximité pour les agents.* »

Enfin, alors que la rapporteure spéciale avait critiqué, dans son rapport de contrôle, la mise en place par la DMAT et la direction du budget d'un indicateur de performance purement quantitatif sur le ratio « *ETP fonctions support porté[s] par le programme 354 / ETP totaux* », celui-ci est finalement supprimé par le présent projet de loi de finances.

La rapporteure spéciale ne peut que se féliciter de cette évolution, conforme aux constats de son rapport de contrôle : la gestion des ressources humaines ne doit en aucun cas être abordée uniquement au prisme de ratios de personnels, mais doit au contraire faire l'objet d'une évaluation qualitative.

B. POUR 2023, UNE RÉPONSE SANS COMMUNE MESURE AVEC LES BESOINS DE LA MISSION

1. Alors que l'administration territoriale de l'État devra faire face à des enjeux majeurs au cours de la prochaine décennie...

Dans son rapport sur les effectifs de l'État territorial, la Cour des comptes² considère que l'administration territoriale de l'État se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire. En effet, les dix dernières années ont été l'occasion d'une réduction continue des effectifs, avec une perte de 11 000 ETPT, soit 14 % de l'effectif initial (passant de 83 027 ETPT en 2012 à 70 608 ETPT en 2020). La Cour insiste sur le besoin de fiabilisation de ces

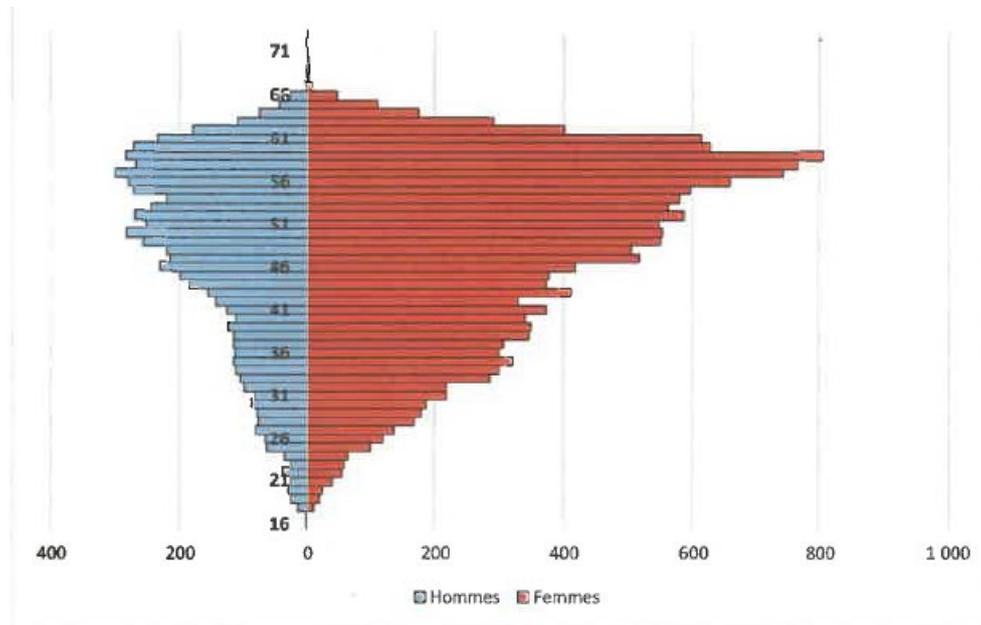
¹ Rapport d'information de Mme Isabelle BRIQUET, fait au nom de la commission des finances n° 740 (2021-2022) - 29 juin 2022.

² [Les effectifs de l'État territorial, Cour des comptes, mai 2022.](#)

données, alors que le ministère de l'Intérieur n'est pas en mesure de présenter des données fiables.

Parmi les principaux risques identifiés par la Cour, la vacance de postes. En effet, alors que les effectifs de l'ATE sont vieillissants, les services de certains territoires peu attractifs ont du mal à recruter : « *dans certaines préfectures, plus des trois quarts des postes ouverts ne bénéficient d'aucune candidature (Ariège : 80 %, Loir-et-Cher : 77,8 %). Toutes les préfectures visitées se plaignent de postes durablement vacants, notamment dans les SIDSIC.* » Cette difficulté est d'autant plus importante que l'âge moyen au sein des préfectures était en 2020 de 48,6 ans, soit une moyenne élevée au regard de la moyenne de la fonction publique d'État, qui se situe à 42,9 ans.

**Pyramide des âges des agents en préfecture,
au 31 décembre 2020**



Source : Cour des comptes, Les effectifs de l'administration territoriale de l'État, mai 2022

La Cour considère que les suppressions de postes de ces dernières années « *n'ont pas été réalistes* » au sein des préfectures, qui « *ne fonctionnent qu'au moyen de contrats courts qui précarisent leurs titulaires et désorganisent les services.* »

En effet, « *le plan préfectures nouvelle génération (PPNG) de 2016 a en réalité été conçu pour adapter les missions aux réductions d'effectifs, et non l'inverse. [...] En dix ans, le programme 307/354 a réalisé un schéma d'emplois (soit un objectif de suppressions de postes) cumulé de – 4748 ETP, soit plus de 16% des emplois de 2010.* »

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que « *la ventilation des schémas d'emplois n'a visé qu'à préserver les équilibres historiques, sans rapport avec l'évolution de la population ou de l'activité.* »

Ainsi, il est urgent de revenir sur cette absence de réflexion sur les besoins respectifs des territoires, au profit d'une approche tenant compte de l'évolution des besoins de la population et de l'activité.

2. ... les avancées en termes de répartition des effectifs entre préfectures sont à ce stade très limitées

D'après le rapport annuel de performance de la mission pour 2023, « *conformément aux recommandations de la Cour des comptes dans son rapport sur l'évolution des effectifs de l'administration territoriale de l'État et sur le fondement d'un modèle d'allocation des moyens, un rééquilibrage de la répartition des emplois entre préfectures sera par ailleurs progressivement mis en œuvre, afin de prendre en compte la réalité des besoins de territoires exposés à des enjeux particuliers* »

À ce stade, les engagements du Gouvernement en termes de redéploiement mériteraient d'être clarifiés. En effet, si certaines régions sont visées¹, ainsi que plusieurs départements « *ayant un taux d'administration dégradé* »², la grille sur laquelle seront fondés les redéploiements, ainsi que les « *enjeux particuliers* » ne sont pas précisés à ce stade.

Alors que les schémas d'emplois ont souvent été répartis entre départements en fonction du pouvoir de négociation des préfets, la **rapporteuse spéciale salue l'annonce d'une rationalisation des effectifs en fonction des besoins réels des territoires.**

Cependant, il semble essentiel de mettre en place des critères objectifs de répartition des effectifs entre préfectures. Ces critères pourront comprendre le taux d'administration, les dynamiques démographiques et les services en tension (comme par exemple les services d'accueil des étrangers).

En tout état de cause, la rapporteure spéciale considère qu'il faudra que les critères de répartition soient établis de manière transparente. En effet, si des situations locales spécifiques pourront justifier des dérogations, l'absence de règle de répartition clairement établie en amont risque de perpétuer la pratique de négociations sur les schémas d'emplois entre les préfets.

Pour ce faire, il est urgent de renforcer les outils de suivi du ministère de l'intérieur. En effet, si l'ANEF comprend un volet suivi de l'activité d'accueil des étrangers des préfectures, **il semble urgent d'étendre ce travail de fiabilisation des remontées sur les différentes missions du**

¹ Mayotte, Nord, Corse.

² Landes, Manche, Pyrénées-Orientales, Tarn, Savoie, Eure-et-Loir, Dordogne, Charente, Deux-Sèvres.

réseau préfectoral et ainsi de disposer d'une vision précise de temps consacré par les agents sur les différentes missions.

Alors que les difficultés sont les plus flagrantes au sein des plus grosses préfectures, les besoins au sein de ces structures doivent impérativement être objectivés.

D'après les magistrats de la Cour des comptes, « *le ministère de l'intérieur a lui-même des difficultés à réaliser le suivi de ses effectifs.* »

II. APRÈS LE MIRAGE DES BÉNÉFICES DE LA MODERNISATION DES PROCÉDURES, LA NÉCESSITÉ DE DONNER DES MOYENS AUX SERVICES ET DE PRIORISER RÉELLEMENT LES MISSIONS

A. LA DÉLIVRANCE DE TITRES, DES MISSIONS RÉGALIENNES POUR LESQUELLES LA DÉFAILLANCE DE L'ÉTAT EST INACCEPTABLE

1. La délivrance de cartes nationales d'identité et des passeports, une défaillance grave de l'État

a) *Le plan préfectures nouvelle génération, une réforme qui intéresse largement la délivrance de titre*

Engagé par la directive nationale d'orientation (DNO) des préfectures et sous-préfectures 2016-2018, le plan « *préfecture nouvelle génération* » (PPNG) visait deux objectifs, à savoir mettre en œuvre la dématérialisation des titres et renforcer certaines missions prioritaires¹ en mobilisant les effectifs déchargés par cette dématérialisation.

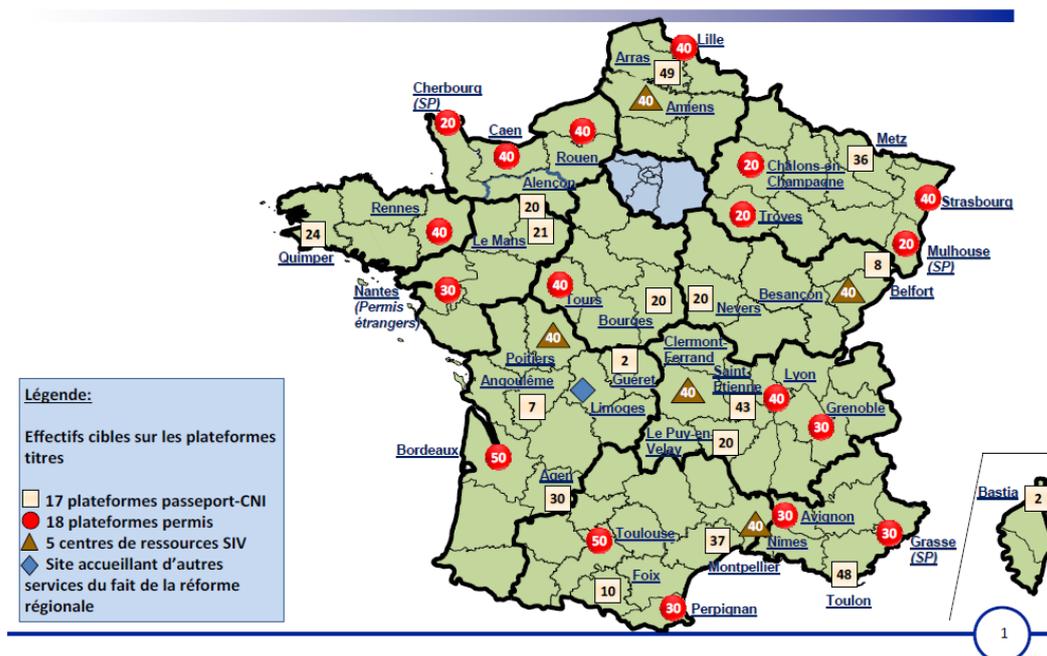
Le premier volet de la réforme **concernait la délivrance des titres et s'est traduit par la fermeture des guichets d'accueil dans les préfectures et par l'ouverture de 58 centres d'expertise et de ressources titres (CERT)**. Ces derniers sont consacrés à l'instruction des demandes de titres d'identité (cartes d'identité et passeport), et aux permis de conduire et certificats d'immatriculation des véhicules (CIV).

À l'occasion des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports, les usagers doivent dans la plupart des cas valider leur pré-demande en ligne², **avant d'obtenir un rendez-vous en mairie, pour déposer les pièces et pour le recueil des données biométriques**. Les dossiers sont ensuite instruits par les CERT avant la mise en production.

¹ Ces missions étaient alors la sécurité et l'ordre public, la coordination des politiques publiques, le renforcement des moyens du contrôle de la légalité et la lutte contre la fraude documentaire.

² Et procéder au paiement pour les passeports.

Répartition géographique des différents CERT



Source : ministère de l'Intérieur

La nouvelle organisation prévue par le plan PNG, une fois pris en compte les redéploiements de personnel vers les missions prioritaires, devait permettre de générer une économie de 1 300 emplois.

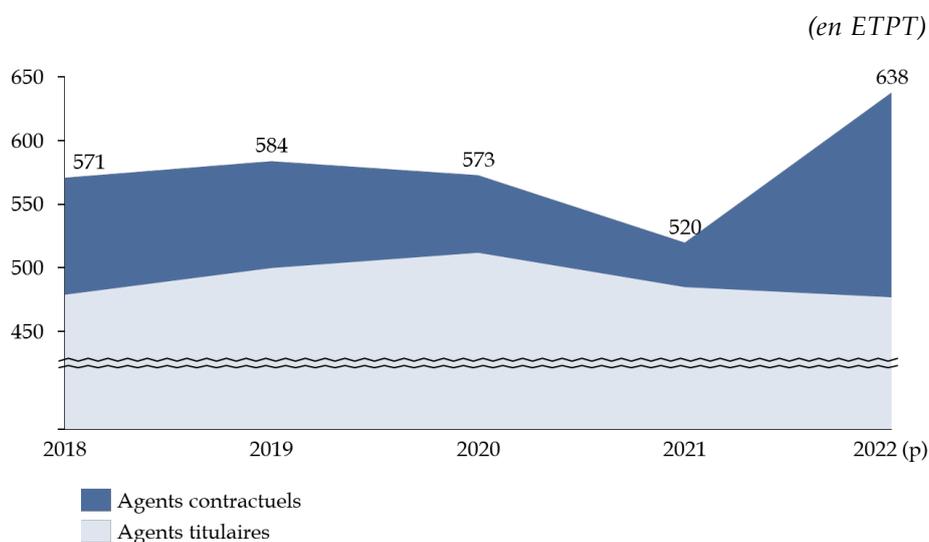
Il est rapidement apparu que les gains de productivité avaient été surévalués et que les objectifs initiaux du plan ne pourraient pas être atteints. La création de nouvelles procédures et leur dématérialisation ne se sont pas traduites par une réduction aussi importante qu'attendue des besoins en moyens humains.

Dès le lancement de la réforme, le Gouvernement a été contraint de mettre en œuvre des « plans de renfort exceptionnel en agents non titulaires ». Au printemps 2022, alors que les demandes de titres étaient en forte hausse, les CERT dédiés aux cartes nationales d'identité et aux passeports ont dû être très nettement renforcés.

Ainsi, entre 2021 et 2022, les effectifs non titulaires au sein des CERT CNI/passeport ont été multipliés par 4,5 afin de faire face à la hausse du nombre de demandes.

La rapporteure spéciale ne peut, de ce point de vue, qu'être alignée avec la position de la Cour des comptes, suivant laquelle « on ne saurait se satisfaire de ce que l'emploi public devienne un vecteur de précarité pour les titulaires de ces contrats courts. La solution passe avant tout par la fin du pilotage par le schéma d'emplois et par des cibles d'évolution d'effectifs plus réalistes ». En l'occurrence, un meilleur pilotage des effectifs en fonction de l'évolution des demandes de titres est primordial, et le projet de loi de finances pour 2023 n'apporte pas même un début de réponse sur ce sujet.

Évolution des effectifs CERT dédiés aux cartes nationales d'identité et aux passeports



Source : commission des finances du Sénat

b) Face à la hausse du nombre de demandes de cartes nationales d'identité et de passeports, l'État demande aux mairies de faire plus avec moins

La hausse des demandes de titres d'identité en 2022 a été très nette. Ainsi, par rapport à 2021¹, les demandes de cartes nationales d'identité et de passeport ont augmenté de 52 %. Même en considérant les chiffres d'avant la crise sanitaire, la hausse demeure élevée, à hauteur de 21,5 % par rapport au nombre de demandes réalisées en 2019.

L'augmentation des demandes de titres a été à l'origine d'un **allongement sans précédent des délais d'obtention** de cartes nationales d'identité et de passeports pour nos concitoyens, qui a été largement relayé dans les médias.

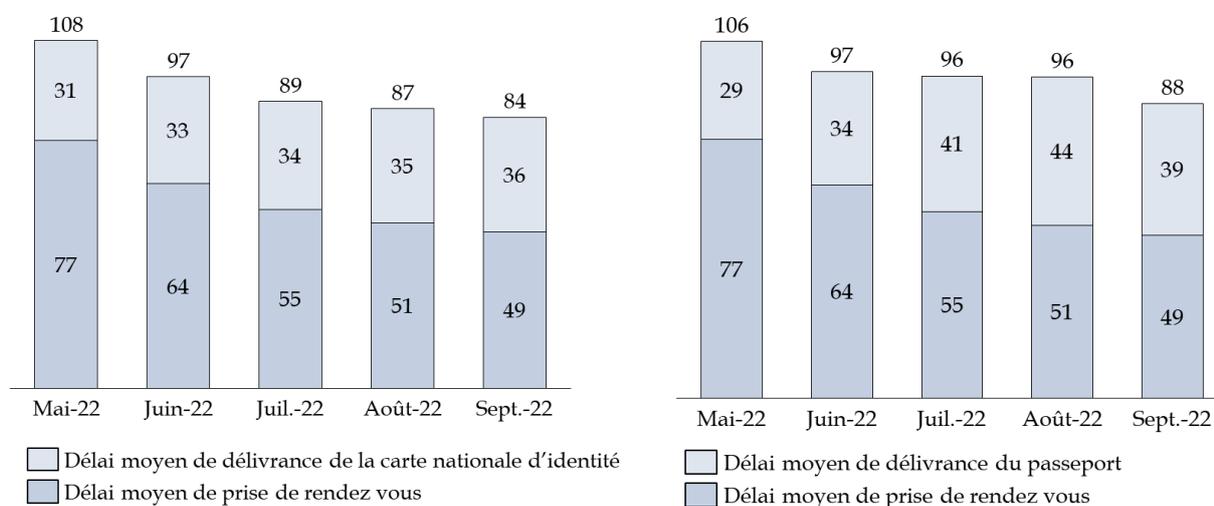
Une telle situation est extrêmement préoccupante, **alors que les titres d'identité sont devenus indispensables à un certain nombre de démarches et que les passeports sont nécessaires pour se déplacer dans nombre d'États étrangers.** Des libertés fondamentales de nos concitoyens peuvent alors se trouver mises en cause.

Au plus fort de la crise, à **savoir fin mai 2022, une personne souhaitant obtenir un passeport ne pouvait, en moyenne, espérer en disposer avant la mi-septembre.**

¹ Les données n'étant disponibles que jusqu'à fin septembre 2022, les comparaisons ne portent que sur les neuf premiers mois de l'année.

Délai moyen d'obtention d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport¹

(en jours)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire et les réponses de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

De plus, la rapporteure spéciale tient à rappeler que les droits de timbre payés à l'occasion des demandes de passeports donnent lieu à des rentrées fiscales pour l'État. Ainsi, **en 2022, la hausse des demandes de passeport a conduit à reverser 120 millions d'euros au budget général, et environ 100 millions d'euros le seront en 2023²**. Ces moyens mériteraient d'être massivement réinvestis pour permettre à nos concitoyens de disposer de leurs titres d'identité dans des délais raisonnables.

En effet, la situation **ne devrait pas vraiment s'améliorer dans les mois à venir** : d'après les projections de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), la hausse des demandes de titres serait structurelle. Ainsi l'agence estime à 14 millions de titres le nombre de cartes nationales d'identité et de passeports demandés chaque année à compter de 2023.

Les demandes sur ce type de titres seraient en hausse de 72 % par rapport à 2021, sans que les moyens associés ne suivent véritablement. Malgré les annonces de renforcement des déploiements de dispositifs de recueil ceux-ci ne sont pas corrélées à la hausse globale des demandes de titres projetée par l'ANTS.

Par rapport à 2019, la hausse du nombre de demandes en 2023 serait **de l'ordre de 44,7 % soit un niveau bien supérieur à l'augmentation du nombre de dispositifs de recueil, qui connaissent une hausse de 17 % en**

¹ Il s'agit d'un délai moyen « fictif », dans la mesure où le délai de délivrance de la carte d'identité ne commence à courir qu'une fois le rendez-vous obtenu. Ainsi pour une demande début mai, il faudrait tenir compte des délais moyens de délivrance du mois d'août. Le graphique permet néanmoins de montrer l'évolution des deux variables au cours des derniers mois.

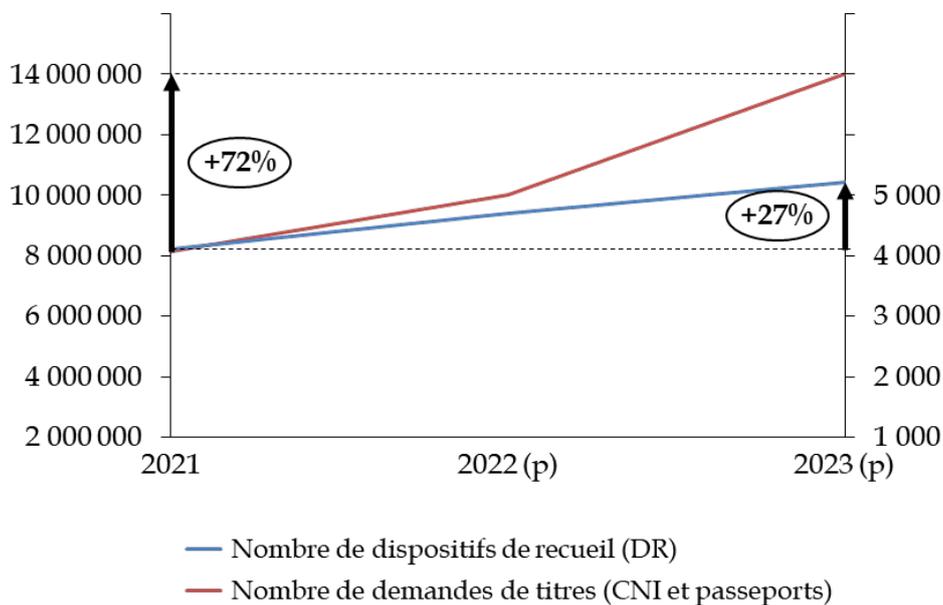
² Prévisions du tome 1 des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances.

début d'année 2023, et qui, d'après les dernière annonces, devrait atteindre 29,5 % en fin d'année.

Ces difficultés sont d'autant plus criantes qu'il convient d'ajouter la gestion du « stock » de demandes de rendez-vous, alors que les délais d'obtention sont encore relativement longs à ce jour.

Évolution du nombre de dispositifs de recueils comparée à l'évolution du nombre de demandes de titres

(à gauche, nombre de demandes de titres, à droite, nombre de DR disponibles)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

En réalité, **il résulte de cette situation que les communes devront être capables d'absorber la hausse des demandes, sans que la hausse des moyens accordés par l'État ne soit en phase avec celle-ci.**

La rapporteure spéciale relève qu'en parallèle, la dotation titres sécurisés, portée par la mission « Relation avec les collectivités territoriales », n'augmente pas non plus dans les mêmes proportions que la hausse des demandes de titres. Ainsi, la dotation prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023 s'élève uniquement à 52 millions d'euros, contre 43 millions d'euros en 2019.

Les collectivités devront faire face à l'augmentation de près de 45 % des demandes. Un amendement du Gouvernement sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » a été retenu dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité et prévoit une prime exceptionnelle sur la DTS. Ainsi, 20 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour accompagner les collectivités, ce qui représente une augmentation de l'ordre

de 40 % par rapport à la dotation initialement prévue. **Il s'agit d'un début de réponse, mais seul le renforcement du nombre de DR disponibles pourra permettre de garantir véritablement l'accès à des rendez-vous.**

Outre la densification relative du parc des dispositifs de recueil, le Gouvernement compte sur la mise en place de solutions de prises de rendez-vous en ligne, qui devrait empêcher de prendre plusieurs rendez-vous et libérer les créneaux annulés par les personnes ne pouvant finalement se rendre au rendez-vous fixé initialement. Cette solution est soutenue par l'Association des maires de France (AMF) qui considère que « *ce dispositif est effectivement indispensable [...] et devra prévoir, très vite, la suppression des doublons de rendez-vous.* »¹

Ces solutions ne sauraient manifestement suffire à absorber l'évolution structurelle de la demande de titres et **la rapporteure spéciale appelle à réagir en urgence pour garantir l'accès de l'ensemble de nos concitoyens, dans des délais raisonnables, à des titres d'identité.**

2. Les services « étrangers », un défi pour la République

Dans son rapport d'information sur les services de l'État et l'immigration, déposé le 10 mai dernier notre collègue M. François-Noël Buffet, relève que « *face à une demande en perpétuelle croissance et à des moyens insuffisants* » les services séjour sont saturés². **Plus largement, ce sont tous les services en charge de l'accueil et de l'instruction des demandes de titres « étrangers » qui rencontrent aujourd'hui de grandes difficultés.**

En réponse aux nombreuses problématiques de ces services, le ministre de l'intérieur, M. Gérald Darmanin a indiqué, dans un entretien auprès du journal Le Figaro, « *je veux que, d'ici à un an, les files d'attente devant les préfectures - qui choquent légitimement tout le monde - disparaissent* »³.

Alors que les étrangers sont aujourd'hui les derniers publics à avoir accès aux accueils des préfectures, l'accès aux guichets est aujourd'hui loin d'être garanti.

En particulier, **le service de prise de rendez-vous en ligne a souvent été saturé et les étrangers ont du mal à obtenir un créneau.** Ces rendez-vous font d'ailleurs l'objet de trafics. D'après les éléments transmis par le directeur général des étrangers en France, « *cette situation est prise très au sérieux par le ministère de l'Intérieur et les préfectures concernées* ».

¹ Contribution de l'Association des maires de France, envoyée à la rapporteure spéciale.

² Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité, Rapport d'information n° 626 (2021-2022) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 10 mai 2022

³ [Gérald Darmanin: «Une lutte plus intraitable que jamais contre les délinquants étrangers», le 3 août 2022.](#)

Ainsi, en Île de France, une nouvelle procédure a été mise en œuvre pour les prises de rendez-vous, consistant à demander aux usagers de transmettre un formulaire, au titre duquel la préfecture communiquera elle-même un rendez-vous à l'utilisateur, en fonction de sa situation.

Par ailleurs, le programme « *administration numérique des étrangers en France* » (ANEF) poursuit ses développements. Ce programme consiste à mettre en service un portail internet dédié aux démarches dématérialisées pour les étrangers en France. Ce portail doit constituer un point d'entrée unique pour l'ensemble des opérations effectuées auprès de la DGEF et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Plusieurs volets ont déjà été mis en œuvre, dont les demandes :

- de validation du visa long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) ;
- de titre de séjour étudiant ;
- d'autorisation de travail pour recruter un salarié étranger ;
- de « Passeport talent »¹ ;
- de carte de séjour temporaire « visiteur » ;
- de duplicata et de changement d'adresse ;
- de titres de voyages ;
- de document de circulation pour étrangers mineurs ;
- de titre de voyage pour étranger bénéficiaire de la protection internationale (TVE) ;
- de titre de séjour « bénéficiaire de la protection internationale (BPI) ».

Les dernières étapes de déploiement ont été retardées par la décision du Conseil d'État du 3 juin 2022, **qui relève que dès lors que le recours à un téléservice est imposé, il incombe au pouvoir réglementaire de prévoir les modalités d'accompagnement des personnes, ainsi que de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution** « *pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement* ». Il a donc été nécessaire, au sein du projet ANEF, de renforcer les fonctionnalités dédiées aux agents des préfectures.

¹ Titre pour personne hautement qualifiée, créateur d'entreprise, investisseur en France ou artiste.

Les évolutions prescrites par la décision du Conseil d'État du 3 juin 2022

« Eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler, l'enregistrement de sa demande, il incombe au pouvoir réglementaire, lorsqu'il impose le recours à un téléservice pour l'obtention de certains titres de séjour, de prévoir les dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives. Il lui incombe, en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement. »

Source : décision du Conseil d'État, Section, 03/06/2022, 452798, Publié au recueil Lebon

Les derniers déploiements de l'ANEF devraient intervenir en 2023 et devraient permettre :

- la généralisation des portails usagers et agents d'accès à la nationalité française ;
- l'ouverture des modalités d'échange avec les nouveaux systèmes d'information européens et la rationalisation des contrôles sécuritaires ;
- le développement des portails usagers et agents « vie privée et familiale ».

Alors que l'ANEF avait été présentée à la rapporteure spéciale lors **des exercices précédents comme un gisement potentiel d'économies d'emplois, le ministère de l'intérieur est heureusement revenu sur cette appréciation.**

En effet, dans la lignée des engagements pris par le ministre de l'Intérieur dans son entretien au Figaro du 3 août 2022, la dématérialisation et « les «back-offices» de préinstruction [...] permettront de libérer des agents pour offrir un accueil personnalisé à partir de 2023. » Ainsi, la consigne a été passée aux services de mobiliser les marges en effectifs dégagées grâce au projet ANEF pour améliorer la qualité de l'accueil et du traitement des dossiers.

La rapporteure spéciale considère surtout que le plan de renforts triennal pour la période 2022-2024, à hauteur de 570 ETPT constitue une avancée (soit 190 ETPT par an). Elle déplore néanmoins **le choix de ne recourir qu'à des vacataires, alors ce type de contrats courts fragilise déjà les services « étrangers »**. La complexité du droit des étrangers suppose en effet des délais de formation relativement importants, et, compte tenu du coût d'entrée, il aurait été préférable de recourir à des effectifs titulaires, qu'il aurait été pertinent de fidéliser dans l'intérêt des services.

En tout état de cause, la rapporteure spéciale estime qu'il faut envisager un soutien pérenne pour les services « étrangers » : le recours à des renforts temporaires, en parallèle de la montée en charge de l'ANEF, **laisse craindre qu'une fois le système d'informations pleinement opérationnel, les vacataires ne seront pas renouvelés au-delà de 2024.**

Alors que la priorité devrait être à consolider des services et à fidéliser des compétences, **le Gouvernement fait encore une fois le choix de recourir à des vacataires, qui traduit bien la volonté de désengager, à moyen terme, des effectifs pourtant essentiels à la réalisation de ses missions.**

B. LA NÉCESSITÉ DE PRIORISER RÉELLEMENT LES MISSIONS, OU DE DONNER D'AVANTAGE DE MOYENS À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

1. La réponse du Gouvernement aux difficultés des préfectures reste à ce stade relativement limitée

Si la Cour des comptes, dans son rapport sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État, salue l'effort réalisé par le Gouvernement en termes de stabilisation des effectifs pour le réseau territorial de l'État, indiquant qu'elle « offre une respiration nécessaire aux services de l'État territorial », elle s'inquiète **de ce que « le défaut d'attractivité constaté de certaines régions et sur certaines fonctions [pourraient limiter] les bénéfices attendus de la préservation des postes, dans un contexte d'accélération des départs à la retraite. »**

Ainsi, comme le relève la Cour des comptes, « la direction du budget préconise à ce titre de privilégier une « gestion active des carrières », c'est-à-dire le levier statutaire, au levier indemnitaire, plus coûteux. »

Alors que des travaux sont en cours au ministère de l'Intérieur en matière **de gestion statutaire des personnels, de légères avancées sont à relever en matière indemnitaire.** Ainsi, outre le réexamen de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) évoquée plus haut au profit des personnels des secrétariats généraux communs, **les mesures catégorielles sur le programme 354 devraient représenter près de 10 millions d'euros en 2023.** Elles s'ajoutent à la mesure de revalorisation du point d'indice, dont le coût pour le programme est estimé à 17,6 millions d'euros.

Le schéma d'emploi pour 2023 du programme 354 est positif, à hauteur de + 48 ETP. Alors que le programme 354 représente **près de 30 000 emplois, cette évolution demeure d'une ampleur très limitée** au regard des enjeux.

Ainsi, **la traduction sur le plan budgétaire de la promesse de réarmement de l'État territorial est sans commune mesure avec les très nombreux défis** auxquels l'administration territoriale de l'État devra faire face au cours des prochaines années.

Alors que la Cour des comptes continue ses travaux sur l'adéquation des effectifs de l'administration territoriale de l'État avec ses missions, il faut proportionner les moyens octroyés à l'ATE avec les objectifs qui lui sont fixés. *Nullus tenetur ad impossibile*, à l'impossible nul n'est tenu.

2. La priorisation des missions, un chantier en trompe l'œil

Le document « *Missions prioritaires des préfectures 2022-2025* » revient sur les différentes missions des préfectures :

- assurer le pilotage stratégique et opérationnel des crises et des politiques de sécurité ;
- moderniser le contrôle de légalité ;
- adapter l'organisation des services en charge des élections ;
- renforcer la lutte contre la fraude dans le cadre de la délivrance de titres sécurisés ;
- accompagner l'ensemble des missions liées à l'entrée et au séjour des étrangers en France, en particulier en concentrant les efforts sur le séjour et en accentuant l'effort sur l'éloignement ;
- renforcer le rôle des services chargés de la coordination des politiques publiques ;
- mieux conseiller les porteurs de projets ;
- accroître le recours à l'expertise des services déconcentrés ;
- professionnaliser l'accueil dans les préfectures ;
- améliorer la coordination de la préfecture avec les autres services d'accueil du public de proximité.

Ces priorités reprennent en réalité la quasi-totalité des missions des préfectures. Seules manquent à l'appel les visites officielles, dont on conçoit mal une quelconque remise en cause, et la sécurité routière qui apparaîtra, plus tard dans le rapport, parmi les « **quatre blocs de missions fondamentales de la direction ou du service des sécurités** » devant être réaffirmés.

Ainsi, **MPP 2022-2025 se contente de qualifier de missions prioritaires l'ensemble des missions des préfectures.**

Non que la rapporteure spéciale remette en cause le caractère primordial de ces différentes missions, mais plutôt considère-t-elle qu'il est nécessaire d'avoir un discours univoque :

- ou bien les préfectures doivent prioriser leurs missions et à ce titre les missions les moins importantes auront vocation à abonder en moyens et en emplois les missions prioritaires ;

- ou bien toutes les missions sont d'égale importance et il est indispensable de conforter en urgence les effectifs et les moyens du réseau préfectoral.

Compte tenu des nombreuses difficultés des préfectures, le renfort de moins de 50 ETP proposé pour le présent PLF ne saurait suffire à apporter une réponse crédible à cette situation.

III. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DES MISSIONS INDISPENSABLES QUI DOIVENT RESTER PRÉSERVÉES

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR EST SURTOUT PORTÉE PAR LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DANS DES PROJETS STRUCTURANTS

1. Les dépenses d'investissement du programme 216 seront en nette hausse en 2023

Le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » porte les fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur au travers des activités d'état-major, d'expertise, de conseil et de contrôle.

Le programme regroupe également **les crédits relatifs aux affaires juridiques et contentieuses du ministère, ceux du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)** et, depuis le 1^{er} janvier 2020, ceux de la nouvelle direction numérique et ceux du fonctionnement des secrétariats généraux pour l'administration (SGAMI).

La stratégie pour 2023 s'inscrit dans la continuité de celle de cette année et sera principalement structurée autour de trois axes :

- poursuivre **les efforts engagés en termes d'amélioration de la prévision et de pilotage des dépenses de contentieux** et de protection fonctionnelle des fonctionnaires ;

- assurer **la mise en œuvre des programmes d'action de prévention de la délinquance et de la radicalisation** ;

- maintenir la **qualité des prestations réalisées au profit des directions et services du ministère** en améliorant l'efficacité de la gestion des moyens dont ils disposent et la maîtrise du coût des fonctions support.

Les dépenses d'investissement de l'administration centrale sont en très nette hausse (+ 358 %), sous l'effet des grands projets portés par le programme. Ainsi, le réseau radio du futur devrait représenter 97,6 millions d'euros en AE et 90,3 millions d'euros en CP en 2023, et les crédits liés aux infrastructures réseaux, aux postes de travail, à l'hébergement et aux applications devraient représenter 343 millions d'euros en AE et 291 millions d'euros en CP.

Le projet réseau radio du futur (RRF)

Le projet réseau radio du futur devrait bientôt entrer dans une phase opérationnelle, le marché devant être signé au mois de novembre 2022. Les réseaux radio actuels gérés par le ministère de l'intérieur reposent sur une technologie comparable à la technologie 2G des réseaux commerciaux des années 1990, soit une technologie obsolète.

Ce type de réseau radio ne permet que la transmission de la voix ou de courts messages et ne devrait bientôt plus pouvoir être utilisé dans certaines zones géographiques, en particulier en région parisienne. L'objectif du nouveau réseau serait d'être opérationnel pour la coupe du monde de Rugby en 2023, dans la perspective des Jeux Olympiques de 2024. Il est indispensable que tout soit fait pour tenir cette double échéance dans les départements concernés.

Le nouveau réseau radio du futur (RRF) devrait permettre l'accès à une messagerie instantanée, aux données de géolocalisation (y compris renvoyées sur le terminal de l'utilisateur), aux systèmes d'information du ministère de l'intérieur, aux flux vidéo ou aux objets connectés. Le réseau doit pouvoir être accessible tant à la Gendarmerie et à la Police nationales qu'aux moyens nationaux de la sécurité civile, à l'administration pénitentiaire, aux douanes, aux sapeurs-pompiers ou encore aux polices municipales.

Le programme RRF vise ainsi à répondre aux besoins opérationnels des utilisateurs, à savoir les services en charge des missions relevant du traitement de l'urgence, tant dans le domaine de la sécurité publique que dans celui du secours aux personnes et aux populations. Le calendrier cible du ministère de l'intérieur a pris un an de retard, et prévoit désormais le déploiement de RRF dans 22 départements dès 2023, 38 en 2024 et des 36 derniers en 2025.

Les moyens financiers devraient être conséquents, à la hauteur de l'objectif cible du déploiement de 700 000 dispositifs. Une part très significative de ces dépenses sera portée par les différents services de sécurité et de secours qui auront souscrit aux offres d'abonnement du réseau, sur leur propre budget et dans les volumes qu'ils auront choisis.

Le besoin d'investissement a été évalué à 896 millions d'euros avec un effort budgétaire conséquent au départ pour « *acquérir l'ensemble des ressources techniques (cœur de réseau, services d'applications missions critiques, contrats avec les opérateurs de réseaux mobiles, terminaux mobiles et accessoires, etc.) suivi par une baisse de l'effort d'investissement à partir de 2023 (début du déploiement)* ».

Les crédits nécessaires au projet seront répartis entre, d'une part, 197 millions d'euros sur les années 2023 à 2026 au titre de la construction et du déploiement du RRF via le programme 216 et, d'autre part, 614 millions d'euros sur l'ensemble de la période via les programmes métiers du ministère, les autres ministères associés au projet (ministère de la justice, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la santé et de la prévention, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère des Armées) ainsi que les collectivités territoriales (pour les SDIS et polices municipales).

Source : réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale

2. Le rôle de pilotage de la direction du numérique doit être renforcé

Le décret du 27 septembre 2019¹ a créé la direction du numérique (DNUM), qui a pour mission, en lien avec l'ensemble des services, d'élaborer et de conduire la stratégie numérique du ministère. **Elle est chargée d'assurer la cohérence et la sécurité de ses systèmes d'information et de communication.** Rattachée au secrétariat général, elle interagit avec les différents services responsables².

Quatre objectifs stratégiques lui ont été fixés :

- **insuffler la transformation numérique** à l'échelle du ministère de l'intérieur, (impacts et opportunités en matière d'intelligence artificielle, de *blockchain*, de 5G, d'internet des objets...), en proposant des outils aux différents métiers, en organisant le processus d'innovation et en étant à l'écoute des attentes des usagers ;

- **piloter la stratégie numérique globale** dans le cadre de la stratégie Tech.Gouv de l'État (environnement numérique de travail, Cloud, réseau radio sécurisé) ;

- **rationnaliser** et réduire les coûts de la fonction informatique, en réduisant les doublons et dépenses redondantes ;

- améliorer l'attractivité du ministère de l'intérieur, **en recrutant des compétences rares nécessaires**, « *en faisant évoluer l'organisation et les conditions de travail des services numériques, en développant l'image de marque du ministère au travers d'initiatives et d'innovations technologiques et en développant les partenariats avec les mondes académique et universitaire.* »³

Cependant, la Cour des comptes relève, dans son rapport sur la *conduite des grands projets numériques de l'État*⁴, qu'il existe un risque que « *les responsabilités traditionnelles de maîtrise d'œuvre des DSI [directions des systèmes d'information] l'emportent sur la production de services aux usagers et la transformation des organisations administratives dont sont chargées les DNUM.* » **La rapporteure spéciale considère que, sans remettre en cause le rôle de maîtrise d'ouvrage des DSI, il est nécessaire que les décisions**

¹ Décret n°2019-994 du 27 septembre 2019 modifiant le décret n°2013-728 du 12 août 2013 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

² - le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure ;
- la direction de l'innovation, de la logistique et des technologies chargée du numérique de la préfecture de police ;
- les services des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur ;
- l'agence du numérique de la sécurité civile dont elle assure également la tutelle ;
- l'agence nationale des titres sécurisés dont elle assure également la tutelle ;
- l'agence nationale de traitement automatisé des infractions.

³ Direction du numérique du ministère de l'intérieur, auditionnée par la rapporteure spéciale.

⁴ [La conduite des grands projets numériques de l'État, Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020.](#)

informatiques stratégiques soient pleinement intégrées au ressort de la DNUM.

B. LE FONDS INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE, UNE STRATÉGIE PERTINENTE MAIS QUI DOIT IMPÉRATIVEMENT ÊTRE CLARIFIÉE SUR LA QUESTION DU SOUTIEN AUX INTERVENANTS SOCIAUX EN COMMISSARIAT ET EN UNITÉS DE GENDARMERIE

1. Le maintien des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation

Les missions du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) sont définies à l'article D. 132-2 du code de la sécurité intérieure¹. **Le secrétariat général du CIPDR (SG-CIPDR) coordonne l'animation des réseaux des services déconcentrés de l'État et des réseaux associatifs.** L'objectif du secrétariat général est de décliner les politiques de prévention de la délinquance et de la radicalisation sur tous les territoires.

Le comité s'appuie notamment sur les conseils locaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance, issus de la loi du 5 mars 2007 (CLSPD ou CISPD), leurs groupes opérationnels, leur articulation avec les autres services de l'État, les élus locaux et les acteurs associatifs.

Le comité doit veiller à la mise en œuvre des politiques publiques de prévention et permettre de coordonner l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires consacrés à ces deux politiques.

Les politiques menées par le SG-CIPDR s'appuient principalement sur deux cadres d'intervention : le plan national de prévention de la radicalisation « prévenir pour protéger » du 23 février 2018 et la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024. En 2023, les crédits demandés sur l'action dédiée au fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPD) **sont en hausse, passant de 69,4 millions d'euros en 2022 à 84,4 millions d'euros en 2023.**

Cependant, le FIPD ayant bénéficié en 2022 de 10 millions d'euros de crédits au titre du plan de relance et de 5 millions d'euros au titre des reports de crédits non consommés en 2021, la hausse des crédits en 2023 n'est qu'apparente par rapport à l'exercice 2022.

Le FIPD porte des dépenses d'intervention destinées à accompagner des projets au niveau départemental (85 %) et des porteurs de projets associatifs exerçant des actions à rayonnement national (15 %).

¹ Décret n° 2016-553 du 6 mai 2016.

Le premier poste de dépense concerne les actions de prévention (47 %), suivi par la sécurisation des sites sensibles et la vidéo protection représentent une part importante des crédits du FIPD (30 % des dépenses).

Les dépenses de prévention de la radicalisation (15,8 millions d'euros) recouvrent à la fois les dépenses relatives aux actions de prévention de la radicalisation, au contre-discours républicain et à la lutte contre les dérives sectaires. La rapporteure spéciale estime que se trouvent ainsi mêlés **des crédits qui devraient, du fait de la différence entre les objectifs poursuivis, être plus nettement distingués.**

De nouvelles actions de prévention doivent en particulier permettre de renforcer la lutte contre l'islamisme radical dans le programme du service national universel.

La stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024

Succédant à la stratégie précédente de 2013, cette nouvelle stratégie a été adoptée par le Premier ministre le 5 mars 2020. Elle fixe les orientations gouvernementales de la politique de prévention de la délinquance pour cette période.

La stratégie a vocation à être déclinée sur l'ensemble du territoire national, dont les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les quartiers de reconquête républicaine. Une place plus large a été faite à l'initiative locale et à l'expérimentation.

La stratégie comporte 40 mesures et vise notamment à proposer un panel d'actions sous forme de « boîte à outils » à destination des acteurs de la prévention de la délinquance. Les évolutions de la stratégie concernent principalement :

- la prévention de la délinquance dès le plus jeune âge (moins de 12 ans) par la mobilisation plus systématique des familles et la mise en œuvre d'actions de sensibilisation et d'éducation sur des nouvelles formes de délinquance (par exemple la cyberdélinquance), l'éducation aux médias et à la citoyenneté, la prévention de l'entrée dans les trafics et les phénomènes de bande, avec le maintien du volet prévention de la récidive des jeunes ;
- la protection, le plus en amont possible, des personnes vulnérables dans une approche « d'aller vers » les victimes invisibles : les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les femmes victimes de violences, les mineurs. Leur accompagnement sera en particulier renforcé par le déploiement des postes d'intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie ;
- une implication plus forte de la population et de la société civile dans la prévention de la délinquance et la production de tranquillité publique : la population doit être davantage associée et consultée (y compris sur l'installation de la vidéo-protection), la société civile sollicitée pour faciliter l'insertion des jeunes : monde sportif, entrepreneuriat engagé ;
- une gouvernance renouvelée par une adaptation à chaque territoire et une coordination entre les différents acteurs (préfets, autorité judiciaire, maires et présidents d'intercommunalités), accompagnée de nouveaux outils d'évaluation et de formation, notamment pour les nouveaux élus.

Source : audition du SG-CIPDR

Dans la lignée du discours du Président de la République à Mulhouse le 18 février 2020, le rôle du SG-CIPDR en matière de lutte contre le séparatisme islamiste a été renforcé, en lien avec les préfets de département. D'après les informations communiquées par le SG-CIPDR, une unité de contre-discours républicain a ainsi été créée en son sein.

Par ailleurs, la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes), est placée sous la présidence du Secrétaire général du CIPDR depuis son intégration au ministère de l'Intérieur en juillet 2020. Si cette évolution a permis de rapprocher les services de la Miviludes des services d'enquête du ministère, la rapporteure spéciale considère que **cette mission doit conserver une logique essentiellement interministérielle et ne doit pas s'inscrire dans une logique répressive mais bien d'accompagnement des victimes et de prévention.**

De ce point de vue, la rapporteure spéciale **salue le recours à un appel à projet, en 2021 et 2022 pour financer des actions de prévention et d'accompagnement à hauteur d'un million d'euros.**

Alors que la Miviludes, dans son rapport annuel 2021, relève à la fois une grande mobilisation du monde associatif en réponse à l'appel à projet et la pertinence des projets reçus, **la rapporteure spéciale considère que de nouveaux appels à projets devront pouvoir être organisés lors des prochains exercices budgétaires.**

En effet, alors que les dérives sectaires, parfois associées à des dérives complotistes, se multiplient, **il semble indispensable de renforcer les moyens de prévention et d'accompagnement par les associations dans l'ensemble des territoires.** Celles-ci contribuent à maintenir le front républicain face aux trop nombreuses dérives.

Les projets associatifs soutenus par la Miviludes

Les associations répondant à l'appel à projet devaient répondre à au moins un des objectifs suivants :

- accompagner les victimes : soutien psychologique, conseils juridiques, aide à la réinsertion, etc. ;

- évaluer l'impact quantitatif des agissements sectaires par le recensement et la collecte de données, par l'organisation de sondages et l'analyse de l'ensemble des données recueillies. Il s'agissait ici de comprendre davantage les dynamiques du phénomène sectaire et d'anticiper les secteurs dans lesquels il est susceptible de se développer ;

- enquêter sur les préjudices subis par les victimes et leur entourage. À partir de témoignages, d'études de cas et des décisions de justice, dans un cadre pluridisciplinaire, il était ici question de décrire plus précisément l'ensemble des dommages subis directement par les victimes et indirectement par leur entourage. Cette démarche devait notamment permettre l'examen des éléments de personnalité du prédateur et leur impact sur les victimes ;

- développer des actions de prévention à destination de publics vulnérables ou particulièrement ciblés par des groupements sectaires. Ces actions pouvaient inclure la sensibilisation des professionnels qui interviennent auprès de ces publics.

- étudier le phénomène de « sortie » d'un mouvement sectaire au travers des mécanismes qui favorisent cette échappée jusqu'à l'accompagnement des victimes dans un parcours de reconstruction. Il s'agissait d'établir de façon opérationnelle les moyens de favoriser la sortie de l'emprise et de proposer une prise en charge de victimes qui leur permette à terme de se libérer totalement d'une appartenance aliénante.

Source : rapport annuel 2021 de la Miviludes.

2. La nécessité de renforcer le soutien financier de l'État à la présence d'intervenants sociaux en commissariats et en unités de gendarmerie

Dans son discours de Nice du 10 janvier 2022, **le président candidat Emmanuel Macron s'est engagé à augmenter le nombre d'intervenants sociaux** au sein des commissariats de police et des unités de gendarmerie (ISCG), **pour parvenir à 600 intervenants.**

Ce dispositif a d'abord été expérimenté dans les années 1990 et a connu une montée en charge progressive **jusqu'à compter 420 ISCG¹ aujourd'hui.**

¹ Ils étaient une dizaine en 2005, 118 en 2009, 180 en 2013, 250 en 2015 et environ 350 en 2020.

Dans les territoires, il revient au préfet de piloter le déploiement du dispositif, en mobilisant les financements de différents partenaires : le conseil départemental, les conseils municipaux mais également des associations. Le préfet dispose pour ce faire des crédits du FIPD, qui lui permettent de donner une impulsion au dispositif : ainsi, le FIPD couvre 80 % du coût la première année, 50 % la deuxième et 30 % la troisième. **Alors que nombre de conventions triennales arrivent à leur terme**, et que l'État s'est engagé à conserver à leur issue **un niveau minimal de financement de 10 %**, il est indispensable de renforcer le niveau de la prise en charge **pour assurer la pérennisation des emplois**.

En effet, un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) rendu en mars 2021 dresse **un bilan très positif du rôle des intervenants sociaux**, reconnaissant que l'efficacité et la pertinence de leur action sont unanimement reconnues tant au localement et au niveau national, en témoignent les annonces du Président de la République en janvier dernier. La mission constate les conséquences très positives de l'action des intervenants sociaux sur les populations visée par cette politique et sur la prévention de la délinquance. Leur présence a été saluée par les services de police et de gendarmerie, ainsi que les services sociaux des départements ou communaux.

Cependant, et dans la lignée des travaux de la mission, la rapporteure spéciale considère que la question des financements demeure cruciale pour le développement des postes et constitue à ce jour un frein important, malgré l'efficacité du dispositif.

Alors que l'obtention de financements peut être comparée à un véritable parcours du combattant pour les services préfectoraux, il est indispensable de simplifier les modalités de financements et renforcer l'engagement de l'État.

La dégressivité du soutien public aurait pour conséquence des difficultés importantes pour pérenniser les postes et, partant, garantir la qualité des recrutements.

La rapporteure spéciale appelle donc de toute urgence à clarifier le régime de financement des intervenants sociaux, en suivant les recommandations du rapport de l'IGA et **en stabilisant à hauteur de 33 % la prise en charge par le FIPD des coûts des d'intervenants sociaux au sein des commissariats de police et des unités de gendarmerie**.

CONCLUSION

Bien que le budget de la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » soit en hausse pour 2023, **les évolutions envisagées à ce stade par le Gouvernement ne permettront pas de résorber les difficultés structurelles** auxquelles sont confrontés les services déconcentrés du ministère de l'intérieur.

Les services en charge de l'accueil et de l'instruction des demandes de titres pour les étrangers, les centres d'expertise et de ressources titres (CERT), ou encore les secrétariats généraux communs (SGC) font face à des difficultés considérables, sans que les solutions présentées par le Gouvernement soient à la hauteur des enjeux.

Néanmoins, la rapporteure spéciale accueille **la hausse du schéma d'emploi, pour minime qu'elle soit** (+ 0,16 % des effectifs du programme 354), **comme un signal positif**. Les réouvertures de sous-préfectures, annoncées par le Président de la République, montrent également un regain d'intérêt pour nos territoires.

Cependant, il ne s'agit que **de l'amorce d'une évolution qui devra être de plus grande ampleur pour convaincre. Le réarmement doit être plus qu'une promesse et se traduire concrètement dans les territoires.**

La rapporteure spéciale prend acte du changement de dynamique engagé par le Gouvernement ; il est malheureusement loin d'être suffisant pour lever toutes ses réserves pour 2023.

**LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION**

Un amendement de M. Charles de Courson, rapporteur spécial des crédits de la mission administration générale et territoriale de l'État à la commission des finances de l'Assemblée nationale, a été retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Il vise à modifier l'indicateur de performance relatif aux délais d'obtention des demandes de renouvellement de titres de séjour pour les publics étrangers. Il permet d'intégrer les délais à compter de la demande de rendez-vous.

La rapporteure spéciale soutient cette extension qui permettra de disposer d'une vision globale des délais pour les demandeurs.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 41 B (nouveau)

Demande de rapport relatif à l'extension des compétences de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue Charles de Courson, rapporteur spécial de la mission à la commission des finances de l'Assemblée nationale, repris par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution. Il prévoit une demande de rapport évaluant les conséquences budgétaires, pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), de plusieurs évolutions majeures dans le champ de ses attributions.

Ainsi, le dispositif propose d'évaluer les conséquences budgétaires de :

- la création d'un droit de communication au profit de la CNCCFP, sur le modèle de l'article L 81 du livre des procédures fiscales ;
- la possibilité de consulter le fichier national des comptes bancaires et assimilés ;
- l'habilitation à saisir la cellule du renseignement financier (TRACFIN) ;
- la possibilité d'accéder en temps réel à la comptabilité des partis politiques.

Il apparaît très clairement que le cœur du dispositif concerne l'extension des pouvoirs de contrôle de la CNCCFP, et non pas véritablement les conséquences budgétaires pour la commission de telles évolutions. Ainsi, la CNCCFP, sur son site internet, analyse-t-elle l'amendement comme un pas « *vers une évolution des moyens d'enquête du régulateur financier de la vie politique.* »¹

Dans ces conditions, une telle demande de rapport ne relève aucunement du domaine des lois de finances.

La commission des finances propose de supprimer le présent article.

¹ [Projet de loi de finances pour 2023 : vers une évolution des moyens d'enquête du régulateur financier de la vie politique.](#)

I. LE DROIT EXISTANT : LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DE LA CNCCFP

La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

La CNCCFP a pour mission de contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections présidentielles, européennes, législatives, sénatoriales, régionales, départementales, municipales (dans les circonscriptions de plus de 9000 habitants), territoriales et provinciales. Elle peut approuver, réformer, rejeter les comptes examinés après une procédure contradictoire et également constater le non dépôt ou le dépôt hors-délai des comptes par les candidats.

En cas de rejet ou d'absence de dépôt des comptes d'un candidat, la CNCCFP peut saisir le juge de l'élection (article L. 118-3 du code électoral). Elle arrête le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État et fixe, dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté, une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public (article L. 52-15).

La CNCCFP assure la publication au Journal officiel des comptes de campagne dans une forme simplifiée (article L. 52-12 alinéa 4).

Par ailleurs, la CNCCFP examine les comptes des partis politiques.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE DEMANDE DE RAPPORT DONT L'OBJET CONCERNE EN RÉALITÉ LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DE LA CNCCFP

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue Charles de Courson, rapporteur spécial de la mission à la commission des finances de l'Assemblée nationale, repris par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution.

La demande de rapport proposée vise à évaluer les conséquences budgétaires d'une extension des pouvoirs de contrôle de la CNCCFP concernant :

- la création d'un droit de communication au profit de la CNCCFP, sur le modèle de l'article L 81 du livre des procédures fiscales ;

- la possibilité de consulter le fichier national des comptes bancaires et assimilés ;

- l'habilitation à saisir la cellule du renseignement financier (TRACFIN) ;

- la possibilité d'accéder en temps réel à la comptabilité des partis politiques.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DEMANDE DE RAPPORT DONT L'OBJET RÉEL NE RELÈVE PAS DES LOIS DE FINANCES

La rapporteure spéciale relève que l'objet de la demande de rapport porte, en réalité, sur l'extension des pouvoirs de la CNCCFP et non sur les conséquences financières d'une telle extension.

Sur le fond, la rapporteure spéciale renvoie à ses travaux, réalisés à l'occasion de l'examen de la loi de règlement pour 2020, à l'occasion **desquels elle avait déjà déploré l'absence de véhicule législatif adapté pour faire évoluer les pouvoirs de contrôle de la CNCCFP¹.**

En effet, les pouvoirs de la CNCCFP ne relevant pas du domaine des lois de finances, **la commission des finances propose un amendement n° [II-3](#) de suppression de l'article.**

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

¹ [Rapport n° 743 \(2020-2021\) de Mme Isabelle BRIQUET, fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 juillet 2021.](#)

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

M. Claude Raynal, président. - Nous examinons désormais la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE).

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». - La promesse du réarmement de l'État territorial portée par le Gouvernement trouvera en 2023 une traduction budgétaire d'une ampleur très limitée. En effet, les effectifs du programme 354, « Administration territoriale de l'État », augmenteront de 48 équivalents temps plein (ETP), soit une hausse de seulement 0,16 %. Peut-être est-ce l'amorce d'un changement de paradigme, mais en tout état de cause, il s'agit d'une avancée bien limitée au regard des enjeux considérables de la mission.

Je souhaite aborder, dans un premier temps, les grands enjeux de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. En effet, les préfets sont au cœur de cette réforme et disposent de nouvelles marges d'action, en particulier pour redéployer des emplois entre missions budgétaires. Outre la mission AGTE, plusieurs autres missions budgétaires sont concernées : Agriculture, Écologie, Culture, Travail et Emploi, Solidarités, Économie... Les préfets de région peuvent, en fonction des priorités locales et nationales, piocher dans ces viviers d'emplois et redéployer jusqu'à près de 2 000 ETP.

Alors que la circulaire permettant les redéploiements prévoit que « sur la base des mouvements effectués en cours d'année, un amendement sera déposé par le Gouvernement à l'occasion du projet de loi de finances de fin de gestion pour traduire le solde des mouvements », aucun amendement n'a été déposé à ce stade.

Je déplore que l'information soit aussi tardive et ne nous permette pas de nous prononcer sur ces évolutions dans de bonnes conditions. Il me semble indispensable de faire évoluer les modalités d'examen par le Parlement de ces redéploiements, en prévoyant une information plus précoce au sein des documents budgétaires.

Par ailleurs, alors que j'avais dressé un certain nombre de constats sur la situation des secrétariats généraux communs départementaux lors de mes travaux de contrôle en juin dernier, les auditions que j'ai menées ces dernières semaines semblent montrer que les difficultés sont loin d'être résolues.

Cette réforme n'a pas été suffisamment anticipée et a placé les agents dans des situations de grande difficulté. Les différents chantiers de convergence sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État doivent se poursuivre impérativement pour permettre à ces services de fonctionner dans de bonnes conditions.

Je souhaite également aborder les constats dressés par la Cour des comptes, dans son rapport sur les effectifs de l'administration territoriale. La Cour considère que les suppressions de postes de ces dernières années « n'ont pas été réalistes » au sein des préfectures, qui « ne fonctionnent qu'au moyen de contrats courts qui précarisent leurs titulaires et désorganisent les services ».

La Cour fait également le constat que « le plan préfectures nouvelle génération (PPNG) de 2016 a été conçu pour adapter les missions aux réductions d'effectifs, et non l'inverse. [...] En dix ans, le programme a réalisé un schéma d'emplois cumulé négatif de - 4 748 ETP, soit plus de 16 % des emplois de 2010. » Aujourd'hui on nous propose une hausse de 0,16 %...

Alors que la Cour met en évidence une évolution de la ventilation des schémas d'emplois qui n'a visé qu'à préserver les équilibres historiques, le Gouvernement a annoncé « un rééquilibrage de la répartition des emplois entre préfectures ». Je considère que ce rééquilibrage devra s'opérer en fonction de critères objectifs et transparents. Il est nécessaire que l'évolution de la répartition des emplois entre préfectures résulte davantage des besoins réels des territoires que du pouvoir de négociation des préfets.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur a mis en place un document stratégique : missions prioritaires des préfectures (MPP) 2022-2025. Ce document porte assez mal son nom puisque, loin de prioriser certaines missions par rapport à d'autres, il se contente de reprendre l'ensemble des missions des préfectures.

Non que je souhaite remettre en cause le caractère essentiel des missions du réseau préfectoral, mais il est nécessaire que l'État clarifie son discours : ou bien les préfectures doivent prioriser leurs missions et à ce titre les missions les moins importantes auront vocation à abonder en moyens et en emplois les missions prioritaires ; ou bien toutes les missions sont d'égale importance et il faut conforter en urgence les effectifs et les moyens des préfectures.

Au sujet de la délivrance des titres, depuis plusieurs mois, les délais d'obtention de cartes nationales d'identité et de passeports atteignent des records inacceptables. Fin mai dernier, une personne souhaitant obtenir un passeport ne pouvait, en moyenne, espérer en disposer avant la mi-septembre.

Si, les services instructeurs des préfectures ont multiplié par 4,5 le nombre de contractuels afin de répondre à cet afflux de demandes, il me semble que les solutions apportées à ce stade ne sauraient suffire, en particulier en matière de déploiement des dispositifs de recueil (DR).

En effet, pour 2023, la situation ne devrait pas vraiment s'améliorer : d'après les projections de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), la hausse des demandes de titres serait structurelle et s'élèvera à 14 millions de demandes à compter de 2023. Les demandes seront ainsi en hausse de 45 % par rapport à 2019, alors que le nombre de DR augmenterait sur la même période, de 17 % en début d'année 2023, et si les 600 DR promis étaient déployés, de 29,5 % en fin d'année.

Même si des mesures sont mises en œuvre dans le projet de loi de finances pour augmenter la dotation « titres sécurisés » des communes, il me semble indispensable d'augmenter suffisamment les DR pour être en phase avec l'augmentation des demandes... Alors qu'il reste encore beaucoup de demandes en stock, je m'inquiète des délais nécessaires pour revenir à une situation normale.

Par ailleurs, les services en charge de l'accueil et des demandes de titres auprès des publics étrangers sont en grande difficulté. La dématérialisation des rendez-vous et d'une partie des démarches, dans le cadre de l'administration numérique des étrangers en France (Anef), sont très loin d'apporter les réponses attendues à la crise de ces services.

Lors des précédents exercices, l'Anef m'avait été présentée comme un gisement potentiel d'économies d'emplois, mais le ministère de l'intérieur est heureusement revenu sur cette appréciation.

En effet, dans la lignée des engagements pris par le ministre de l'intérieur cet été, la consigne a été passée aux services de mobiliser les marges en effectifs dégagées grâce à l'Anef pour améliorer la qualité de l'accueil et du traitement des dossiers.

Par ailleurs, des renforts en contractuels sont prévus. Je regrette ce choix qui laisse craindre qu'une fois l'Anef pleinement opérationnelle, les vacataires ne seront pas renouvelés au-delà de 2024. Alors que la priorité devrait être à consolider des services et à fidéliser des compétences, le Gouvernement fait encore une fois le choix de recourir à des vacataires, ce qui traduit en réalité la volonté de désengager des effectifs pourtant indispensables à la réalisation de ses missions.

Je souhaite évoquer, pour conclure, la situation des intervenants sociaux en commissariats de police et en unité de gendarmerie (ISCG). Ils jouent un rôle majeur pour l'accueil des victimes en situation de fragilité, en particulier les femmes victimes de violence intrafamiliale ou les personnes en situation de handicap. Dans son discours de Nice du 10 janvier 2022, le président candidat Emmanuel Macron s'est engagé à faire passer à 600 le nombre d'ISCG. Ils sont aujourd'hui 420.

Dans les territoires, il revient au préfet de piloter le déploiement de ces intervenants, en mobilisant les financements de différents partenaires : le conseil départemental, les conseils municipaux, mais également des associations. Le préfet dispose pour ce faire des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), qui lui permettent de donner une impulsion au dispositif : ainsi, le FIPD couvre 80 % du coût la première année, 50 % la deuxième et 30 % la troisième. Alors que nombre de conventions triennales arrivent à leur terme, et que l'État s'est engagé à conserver à leur issue un niveau minimal de financement de 10 %, il me semble nécessaire de renforcer la prise en charge afin de pérenniser ces emplois.

L'obtention de financements ayant pu être comparée à un véritable parcours du combattant pour les services préfectoraux, il est urgent de simplifier les modalités de financements et renforcer l'engagement de l'État. J'appelle donc à clarifier le régime de financement des intervenants sociaux, en suivant les recommandations d'un rapport de l'inspection générale de l'administration et en le stabilisant à hauteur de 33 % de prise en charge par le FIPD.

Ainsi, pour conclure, même si des évolutions à la marge sont à relever sur le périmètre de la mission, les grandes réserves que j'ai déjà eu l'occasion d'exprimer les années précédentes ne sont pas levées, et j'émetts donc un avis défavorable sur les crédits de la mission.

Je vous proposerai également un amendement visant à supprimer l'article 41 B rattaché à la mission, qui prévoit une demande de rapport évaluant les conséquences budgétaires, pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), de plusieurs évolutions majeures dans le champ de ses attributions. Ainsi, le dispositif propose d'évaluer les conséquences budgétaires de la création d'un droit de communication au profit de la CNCCFP, sur le modèle de celui dont dispose l'administration fiscale, de la possibilité de consulter le fichier national des comptes bancaires et assimilés, de l'habilitation à saisir la cellule du renseignement financier (Tracfin), et de la possibilité d'accéder en temps réel à la comptabilité des partis politiques.

Il apparaît très clairement que le cœur du dispositif concerne l'extension des pouvoirs de contrôle de la CNCCFP, et non pas véritablement les conséquences budgétaires pour la commission de telles évolutions. Ainsi, la CNCCFP, sur son site internet, analyse-t-elle l'amendement comme un pas « vers une évolution des moyens d'enquête du régulateur financier de la vie politique ». Dans ces conditions, une telle demande de rapport ne relève aucunement du domaine des lois de finances.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis de la commission des lois sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». – Le réseau préfectoral se trouve dans une situation préoccupante, j'ai souhaité m'y intéresser et accorder une attention particulière à l'échelon de proximité

que représentent les sous-préfectures. Le Gouvernement nous annonce dans le PLF 2023 un véritable réarmement de l'État territorial dans la continuité des missions prioritaires des préfectures 2022-2025 et du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) qui prévoyait déjà un renforcement des services déconcentrés.

Si nous saluons cette prise de conscience salutaire du Gouvernement, qui semble désormais comprendre que l'État ne peut diminuer davantage sa présence dans les territoires au risque d'amplifier le sentiment d'abandon de nos concitoyens et des élus locaux, les annonces surviennent après dix années de coupes budgétaires qui ont conduit à la suppression cumulée de 14 % de l'effectif initial de l'administration territoriale de l'État entre 2010 et 2021, et de plans de réforme incessants qui ont mis à mal les services de l'État. Dans la mesure où les secrétariats généraux communs départementaux créés en 2021 en sont encore au stade de la mise en œuvre, nous n'avons pas encore pu dresser un véritable bilan de cette réforme, et le Gouvernement déploie déjà un nouveau plan d'action pour les préfectures à l'horizon 2025.

Enfin, l'annonce de la création de 210 ETP au cours des prochaines années et l'ouverture de six sous-préfectures dont cinq sont en réalité des dé-jumelages, apparaissent dérisoires au regard des besoins et de l'atrophie que subissent les services de l'État territorial depuis plus de 10 ans.

Dans ces conditions, je proposerai la semaine prochaine à la commission des lois un avis défavorable sur les crédits de cette mission.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La révision générale des politiques publiques (RGPP), qui visait à rationaliser et optimiser les moyens, avait suscité des critiques ; mais les gouvernements se sont succédé depuis, et le taux de satisfaction des usagers des services publics reste faible. En dépit des efforts pour rapprocher les services publics de l'État, des collectivités territoriales et d'autres organismes, notamment par la mise en place des maisons France Services, le résultat est insatisfaisant. Il conviendrait de mieux coordonner les moyens et de stabiliser les dispositifs de financement. On l'a constaté avec le financement des intervenants sociaux en commissariat de police et en unité de gendarmerie par le fonds interministériel de prévention de la délinquance, l'État lance des politiques régaliennes puis « passe le relais » aux collectivités, tout en réduisant ses financements. Nous devons tous faire notre auto-critique, car tous les partis de l'arc républicain ont été aux responsabilités. Est-ce une question de moyens, d'organisation ? Il faudrait conclure un pacte de confiance autour de certaines politiques publiques, au moins sur la durée d'un quinquennat, afin de garantir la pérennité de l'engagement de l'État.

M. Antoine Lefèvre. – Je reviens sur le scandale des retards de production des titres d'identité. Un tourisme administratif s'organise : les Parisiens découvrent les joies de la province, vont dans les métropoles et les

villes moyennes pour obtenir un titre ; les habitants des villes moyennes vont dans les chefs-lieux de canton... Nos concitoyens qui doivent se rendre à l'étranger sont dans l'embarras. Certains découvrent au dernier moment que leur carte d'identité, dont la durée de validité a été prolongée de cinq ans en France, ne sera pas valide dans tel ou tel pays européen et qu'ils devront attendre plusieurs mois pour en obtenir une nouvelle. Le Gouvernement a augmenté la dotation « titres sécurisés », mais cela sera-t-il suffisant alors que les demandes augmentent de 45 % par rapport à 2019 ? En tout cas, l'effort devra s'inscrire dans la durée.

M. Marc Laménie. - Je déplore à mon tour les difficultés rencontrées par les préfectures et les sous-préfectures. Leurs effectifs baissent depuis des années, et désormais elles ne sont pratiquement plus ouvertes au public. Il y a quelques années, dans les communes rurales, nos concitoyens s'adressaient à nous, nous portions leur dossier à la sous-préfecture, et l'obtention du titre d'identité était rapide. Quel recul aujourd'hui ! Il faut aller à la commune-centre, et il est bien compliqué d'obtenir un rendez-vous ! Les délais s'allongent, d'autant que les Parisiens viennent désormais chercher leurs papiers en province, au prix de déplacements qui ne sont pas très bons du point de vue écologique...

Mme Christine Lavarde. - L'encombrement des sous-préfectures sous l'effet des demandes de titres de séjour est une question majeure qu'illustre l'exemple de celle de Boulogne, avec 27 000 titres en attente de traitement. Autre problème, il n'est pas possible de réaliser les mêmes démarches par internet selon les préfectures. Ainsi, pour faire venir en France un enfant de parents français, le formulaire de prise de rendez-vous existe ou n'existe pas selon le site de préfecture consulté. Pourquoi ne pas créer une plateforme unique pour l'ensemble du territoire et faire en sorte que, partout en France, nous ayons les mêmes droits ? Quant au choix de la localisation géographique des nouvelles sous-préfectures, puisqu'on propose d'en ouvrir une à proximité d'une autre, les choix du Gouvernement sont-ils toujours pertinents ? La localisation serait-elle guidée par des motifs politiques ?

M. Arnaud Bazin. - La demande de titres de séjour ou de naturalisation par prise de rendez-vous numérique n'est pas toujours adaptée aux publics concernés. De plus, l'accès en ligne est limité à certains horaires, de temps en temps, parfois entre 2 et 3 heures du matin, ce qui donne lieu, d'ailleurs, à un commerce parallèle de créneaux de rendez-vous. Une amélioration des capacités d'accueil dans ce domaine semble souhaitable.

M. Dominique de Legge. - Première observation, je pensais que les préfets et les sous-préfets avaient pour principale mission d'être disponibles et de régler les problèmes de leurs concitoyens. Nous faisons face à un très grave problème de sous-effectifs, qui n'ont cessé de baisser, et à un décrochage entre les services locaux et nationaux. J'ai l'impression que

l'administration nationale n'a pas du tout subi ces contraintes d'effectifs tandis qu'on a fait supporter l'intégralité de l'effort aux services locaux.

Seconde observation, à quoi sert une préfecture aujourd'hui ? Qui porte la parole de l'État dans les territoires ? Le préfet n'a pas de compétence sur la DGFIP, ni sur les agences régionales de santé, ni sur les rectorats, ni, au niveau régional, sur les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal). Alors que nous sommes confrontés à une crise institutionnelle et politique, il me semble qu'au lieu de produire des circulaires, l'État central devrait faire en sorte que les préfets puissent répondre aux attentes des citoyens.

M. Christian Klinger. – Je rejoins mes collègues pour constater le nomadisme dans la prise de rendez-vous pour obtenir des papiers d'identité. Considérez-vous que les difficultés que nous rencontrons aujourd'hui sont liées à l'absence de renouvellement des titres pendant la crise sanitaire ou bien le problème est-il structurel ? Dans ce dernier cas, je partage le constat de la rapporteure, selon lequel il sera nécessaire de recalibrer le nombre de dispositifs de recueil.

M. Rémi Féraud. – Concernant le problème des délais d'émission des titres d'identité, on ne peut laisser croire que la faute incomberait aux Parisiens qui possèdent une résidence secondaire. L'État doit fournir des papiers à chaque Français, c'est une de ses missions élémentaires. Quant à la question des droits des étrangers à obtenir leurs titres, j'espère qu'elle sera traitée dans le cadre de la prochaine loi Immigration. Les moyens augmentent, mais cela sera-t-il durable ou est-ce du bricolage ? Peut-on considérer qu'il y a une prise de conscience du Gouvernement ? Ne devrait-il pas changer de braquet ?

M. Thierry Cozic. – Comment évaluer le délai raisonnable de délivrance d'un titre ? Le délai était-il identique avant la réforme de la délivrance des titres ?

Mme Frédérique Espagnac. – Des étudiants qui passent des examens en juin se voient promettre un titre d'identité pour le mois de décembre suivant... Je vois des personnes à Hendaye en attente d'un titre de séjour qui sont censées aller le chercher à Bordeaux et non à Pau ! Ce n'est plus tenable.

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale. – La question de notre rapporteur général est finalement celle des moyens. L'État n'a pas les moyens d'assurer sa mission d'administration territoriale à cause des carences accumulées pendant des années. Les réformes se sont succédé sans avoir vraiment pour objectif d'améliorer la situation, mais plutôt de réduire les moyens. Certes, une prise de conscience apparaît, mais la réforme numérique ne fait pas tout, les moyens humains demeurent indispensables.

Le pacte de confiance entre l'État et les collectivités, proposé par notre rapporteur général, pour adapter les moyens aux politiques publiques, me paraît une piste intéressante. Ce n'est pourtant pas ce qui nous est présenté à l'heure actuelle, la tendance étant plutôt à l'attrition des moyens...

En effet, des personnes sont contraintes de parcourir des centaines de kilomètres pour obtenir des papiers. L'ANTS estime qu'il faudra désormais s'attendre à 14 millions de demandes chaque année, la hausse des demandes étant pérenne. Les délais ne vont donc pas se réduire... Oui, monsieur Laménié, en dépit du développement du numérique, je confirme qu'en termes de délais, c'était plus rapide quand vous portiez les dossiers directement en préfecture !

Je ne pense pas que la création de cinq sous-préfectures en métropole et d'une sous-préfecture en Guyane relève du clientélisme - en tout cas, la création d'une sous-préfecture dans la Haute-Vienne n'a eu aucune influence sur ma position, comme vous pouvez le constater !

Pour répondre à madame Lavarde au sujet de l'homogénéisation des procédures entre les différentes préfectures, le projet Anef vise justement à créer une plateforme de gestion unique des demandes de titres pour les publics « étrangers », et donc de disposer de procédures unifiées. Il serait sans doute pertinent de disposer de procédures homogènes sur d'autres thématiques.

Un changement est en cours en Île-de-France, monsieur Bazin, en ce qui concerne la prise de rendez-vous des étrangers pour les demandes de titres. Ce seront les préfectures qui s'en chargeront en réponse à une pré-demande de l'utilisateur, mais une amélioration est nécessaire dans le domaine de l'accueil ; des vacataires sont recrutés, mais j'ai des inquiétudes quant à la pérennisation de leurs postes.

M. de Legge m'interroge sur le rôle des préfets aujourd'hui. Le besoin de cohérence est réel. La coordination des politiques est complexe. La mise en place des secrétariats généraux communs se révèle plus problématique que prévu. Je ne suis pas, pour le moment, favorable à l'extension du périmètre de l'administration territoriale de l'État sous le contrôle du préfet.

Monsieur Klingler, les retards se sont surtout accumulés au moment de la fin des restrictions liées à l'épidémie de covid, mais on ne pourra pas les résorber totalement avec les moyens disponibles et les annonces du Gouvernement. Sans renforcement massif des moyens, les délais resteront très élevés.

Par ailleurs, en ce qui concerne le personnel dédié aux étrangers pour lequel il y a bien une augmentation, il s'agit de postes précaires. Le ministère compte sur le déploiement de l'Anef pour faire des économies et nous verrons ce que cela donnera. Décider d'une réforme ayant pour objectif premier la réalisation d'économies me semble un procédé aléatoire. Aucune pérennité n'est assurée pour ces postes au-delà de 2024.

Pour le reste, nous ne connaissons pas les délais de délivrance des titres avant la réforme. Cependant, nous ne pouvons pas nous satisfaire des délais actuels de quatre ou cinq mois. S'il est difficile de définir ce que serait un délai raisonnable, il me semble qu'un mois serait déjà bien.

Je propose de ne pas adopter les crédits de la mission.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 41 B (nouveau)

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale. – Comme présenté tout à l'heure, l'amendement n° [II-3](#) vise à supprimer l'article, qui ne relève pas du domaine des lois de finances.

L'amendement a été adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 41 B.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé ses décisions.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation

- M. Christian GRAVEL, préfet, secrétaire général ;
- M. Jean-Pierre LAFFITE, secrétaire général adjoint.

Secrétariat général du ministère de l'intérieur (sur le programme 354)

- Mme Perrine SERRE, adjointe au sous-directeur de l'administration territoriale.

Direction du numérique du ministère de l'intérieur

- M. Mathieu WEILL, directeur du numérique ;
- M. Arnaud MENGUY, chef du service pilotage stratégique et gouvernance ;
- Mme Virginie SÉNÉ-ROUQUIER, sous-directrice des ressources.

Direction générale des étrangers en France (DGEF)

- M. Éric JALON, préfet, directeur général ;
- Mme Agnès CHAVANON, adjointe au sous-directeur chef du service du pilotage et des systèmes d'information.

Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

- Mme Anne-Gaëlle BAUDOIN, directrice ;
- M. Bruno JACQUET, secrétaire général.

Cour des comptes

- M. Emmanuel GLIMET, conseiller-maître ;
- M. Olivier FOMBARON, conseiller-référendaire.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>