

N° 771

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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 Laménie, 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 Nougein, 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.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022.....	6
A. LES CRÉDITS ET EMPLOIS DU PROGRAMME 354 REFLÈTENT LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT	8
1. <i>La réforme de l'organisation territoriale de l'État</i>	<i>8</i>
2. <i>Les crédits de l'administration territoriale de l'État sont en hausse en 2022</i>	<i>9</i>
B. DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA VIE POLITIQUE EN FORTE HAUSSE, DU FAIT DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2022 ET DES REMBOURSEMENTS DE FRAIS DE CAMPAGNES DES ÉLECTIONS INTERVENUES EN 2021	11
1. <i>Les élections départementales et régionales de 2021 et les élections présidentielle et législatives de 2022 à l'origine d'une hausse des crédits du programme</i>	<i>11</i>
2. <i>La ré-internalisation de la mise sous plis, une opération qui interroge sur l'absence d'alternative proposée aux électeurs à la distribution de la propagande sous format papier</i>	<i>13</i>
C. LES PROJETS STRUCTURANTS DE L'ADMINISTRATION DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR EXPLIQUENT LA DYNAMIQUE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216.....	14
1. <i>Une forte augmentation en 2022 des crédits du programme 216, et ce malgré une opération immobilière importante en 2021</i>	<i>14</i>
2. <i>Des crédits dédiés aux investissements informatiques.....</i>	<i>15</i>
II. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE : MALGRÉ UNE NORMALISATION DES CONDITIONS D'EXÉCUTION DE LA MISSION, CELLE-CI DEMEURE CONFRONTÉE À D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS	16
A. UNE STABILISATION DES MOYENS HUMAINS DEPUIS LA CRISE SANITAIRE MAIS DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES.....	16
1. <i>Les schémas d'emploi, exigeants jusqu'en 2020, ont été assouplis en 2021 et 2022 et recentrés sur l'administration centrale du ministère</i>	<i>16</i>
2. <i>Le recours à des contractuels au sein des préfectures, une non-solution de court terme</i>	<i>17</i>
3. <i>Les délégués du préfet</i>	<i>17</i>
B. DES DÉFAILLANCES INACCEPTABLES EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DE TITRES D'IDENTITÉ	19
C. LES CONSTATS DE LA RAPPORTEURE EN 2021 SUR LES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS SONT TOUJOURS D'ACTUALITÉ	20
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	25

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. L'exécution de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » est **marquée en 2022 par une augmentation, à peine perceptible, des emplois sur le périmètre du programme 354, à savoir dans le réseau des préfetures et sur les fonctions support de l'administration territoriale de l'État.** Cette évolution bienvenue intervient néanmoins après plusieurs années de désarmement de l'État territorial et **devra être beaucoup plus significative pour prétendre apporter une réponse aux difficultés auxquelles est confrontée la mission.**

2. La rapporteure spéciale **déplore la systématisation du recours à des contractuels au sein des préfetures.** Comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport public annuel de février 2020, *« il est difficile d'admettre que des situations précaires de ce type puissent perdurer au sein du service public, au-delà des périodes de transition pour lesquelles ces concours étaient justifiés ».* **La rapporteure spéciale estime qu'il faut cesser de recourir à des contractuels sur des missions pérennes et indispensables au fonctionnement normal des préfetures.** Après des années de fragilisation des services, le réseau préfectoral n'a *« plus les emplois fonctionnaires »* indispensables au fonctionnement normal des services **et un sursaut doit intervenir au plus vite.**

3. Alors que les secrétariats généraux communs (SGC) ont été créés au 1^{er} janvier 2021, **ces derniers peinent à trouver un rythme de croisière.** Un rapport inter-inspections, commandé dans la lignée des travaux de la rapporteure, a été rendu au ministre mais n'est pas encore publié et n'a pas encore été communiqué à la rapporteure. D'après le directeur de la modernisation de l'administration territoriale, entendu en audition, le rapport **repren** **un certain nombre de constats de la rapporteure et formule des recommandations qui devraient pour l'essentiel être mises en œuvre dans les mois à venir.** La rapporteure insiste donc, pour assurer la viabilité de la réforme, sur la nécessité d'accélérer les différents chantiers engagés et de fournir aux SGC les moyens de mener à bien leurs missions.

4. Après la signature, fin 2021, d'un contrat de vente en état futur d'achèvement, pour de nouveaux immeubles de bureau à Saint-Denis afin de remplacer l'implantation « Lumière », **les crédits immobiliers sont en baisse mais restent à un niveau élevé sur le programme 216, qui porte les crédits de l'administration centrale du ministère.** Les crédits du programme restent néanmoins dynamiques, **du fait de plusieurs projets numériques de grande ampleur.**

5. L'exercice 2022 a également été marqué par la tenue des élections présidentielle et législatives. Alors que le coût final de ces élections n'est pas encore connu et que l'essentiel des remboursements devraient être opérés en 2023, une part importante des dépenses en 2022 résulte des élections départementales et régionales de 2021, à hauteur de 90 millions d'euros de reports. Les élections ont par ailleurs été marquées par la ré-internalisation de la mise sous plis, à laquelle ont pu déroger 45 préfetures. **Les difficultés rencontrées lors de ces opérations et le coût de celles-ci interrogent sur l'absence de proposition alternative aux électeurs pour la distribution de leur propagande électorale.**

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2022

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE) est **une mission composite dont la structure a profondément évolué en 2020, avec la création du programme 354 « Administration territoriale de l'État »** qui fusionne le programme 307 « Administration territoriale » et le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » issu de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Le programme 354 regroupe ainsi l'ensemble des crédits et des emplois du réseau des préfetures et des sous-préfetures, des crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), des directions et délégations régionales placées sous l'autorité des préfets de région et des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR). **Ce nouveau programme est par conséquent devenu le support budgétaire des secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et aux directions interministérielles, dont la création a eu lieu au 1^{er} janvier 2021.**

Le programme 232, « Vie politique », retrace les crédits dédiés au financement des partis politiques, à l'organisation des élections, à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). **L'exercice 2022 a été marqué par d'importantes échéances électorales et par des reports de crédits de l'exercice précédent, qui se traduisent par une augmentation marquée de la consommation des crédits du programme.**

Enfin, le programme 216, « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI) retrace les crédits dédiés au pilotage du ministère. Il porte ainsi les crédits de l'inspection générale de l'administration (IGA), du secrétariat général du ministère, de la direction générale des collectivités locales, de la délégation à la sécurité routière et de la direction générale des étrangers en France. Il porte également les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR) ainsi que les crédits afférents aux principaux contentieux. **Depuis le 1^{er} janvier 2020, le programme porte également les crédits de la direction du numérique du ministère.**

Le constat de la Cour des comptes sur la mission en 2011¹ est toujours d'actualité : l'organisation de la mission est « *dérogatoire à la lettre et à l'esprit de l'article 7 de la LOLF.* » En effet, **elle ne vise pas une politique publique donnée mais plutôt une administration, centrale et déconcentrée, et retrace ses moyens.** Ainsi, et comme le relevait la Cour des comptes, le fil de la mission **se constitue autour de trois axes, qui sont loin de constituer des politiques publiques en tant que telles** : la présence d'un enjeu

¹ Cour des comptes, rapport public thématique de 2011.

territorial majeur, un besoin de coordination entre une pluralité d'acteurs et une nécessaire rapidité d'action.

Ce constat d'une contradiction avec les principes de la LOLF doit être relevé en particulier concernant le programme 216, sur lequel une grande diversité d'actions est financée.

Évolution des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » en 2022

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2021	2022		Exécution / LFI 2022		Exécution 2022 / 2021	
		Exécution	LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
354 – Administration territoriale de l'État	AE	2 334,1	2 463,7	2 486,3	+ 22,6	+ 0,92 %	+ 152,20	+ 6,52 %
	CP	2 362,5	2 412,0	2 497,5	+ 85,5	+ 3,54 %	+ 135,00	+ 5,71 %
232 – Vie politique	AE	368,7	491,3	487,8	- 3,5	- 0,71 %	+ 119,10	+ 32,30 %
	CP	363,3	488,6	488,9	+ 0,3	+ 0,06 %	+ 125,60	+ 34,57 %
216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	AE	1707,5	1 450,1	1 813,7	+ 363,6	+ 25,07 %	+ 106,20	+ 6,22 %
	CP	1514	1 486,6	1 615,5	+ 128,9	+ 8,67 %	+ 101,50	+ 6,70 %
Total mission	AE	4410,4	4 405	4 787,8	+ 382,8	+ 8,69 %	+ 377,40	+ 8,56 %
	CP	4239,8	4 387	4 602	+ 215	+ 4,90 %	+ 362,20	+ 8,54 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : budgétisation en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

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

Les crédits de la mission ont été en nette hausse entre 2021 et 2022 sur chacun des trois programmes, pour un total d'un peu plus de 8,5 % d'augmentation en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Cette évolution est imputable d'une part à l'organisation des élections présidentielle et législatives et à des reports de crédits pour le remboursement des frais de campagne engagés par les candidats aux élections départementales et régionales en 2021 (+ 119 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 32,3 %) pour le programme 232. Pour l'administration territoriale de l'État, l'augmentation s'explique par la poursuite de la réforme de l'organisation territoriale de l'État avec la normalisation du financement des secrétariats généraux communs (+ 59 millions d'euros sur l'action 05, fonctionnement courant de l'administration territoriale du programme 354) et de l'augmentation des

dépenses immobilières (+ 37 millions d'euros sur l'action 6 du programme 354).

Pour l'administration centrale du ministère de l'intérieur, dont les crédits sont portés par le programme 216, la hausse des crédits résulte principalement de l'action 03 numérique (+ 118 millions d'euros, soit une hausse de 34 %). Celle-ci se justifie principalement par la contribution de la mission « plan de relance », à hauteur de 105 millions d'euros, visant à financer la mise en place du réseau radio du futur (RFF) et plusieurs grands projets relatifs aux systèmes d'informations.

A. LES CRÉDITS ET EMPLOIS DU PROGRAMME 354 REFLÈTENT LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

1. La réforme de l'organisation territoriale de l'État

La réforme de **l'organisation territoriale de l'État (OTE)**, définie par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019, vient, dans la lignée des objectifs fixés par la circulaire du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics, **fixer le cadre d'importantes mutations pour la mission**, entamées dès la loi de finances initiale pour 2020. Les principaux objectifs affichés par le Gouvernement sont les suivants :

- la **clarification de la répartition des compétences** entre l'État et les collectivités territoriales. Cette clarification doit en particulier conduire à une redéfinition du rôle de l'État dans le développement économique, au renforcement du rôle des régions en matière culturelle et du rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière d'urbanisme. Afin de favoriser une prise en charge plus large de la jeunesse, les missions relatives à la jeunesse et au sport ont également été transférées aux services de l'éducation nationale ;

- la **réorganisation des services déconcentrés**, notamment via la création des secrétariats généraux communs (SGC) et des directions de l'emploi, du travail et des solidarités (DETS), nées de la fusion des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et des compétences cohésion sociale des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJCS) ;

- le **renforcement de l'efficacité de l'action publique**, en particulier via la rationalisation des moyens et le renforcement des coopérations entre départements. La fusion des programmes ayant donné naissance à l'actuel programme 354 résulte de cette simplification, de même que la mise en œuvre des SGC. Une autre dimension importante concerne les mutualisations, que ce soit *via* le regroupement de certaines tâches dans les services départementaux ou *via* la création de pôles de compétences mutualisés entre départements ;

- **l'octroi de davantage de marges de gestion aux responsables de services déconcentrés**, en particulier sur les sujets de politique de l'eau et de traitement de l'habitat insalubre et indigne. Le rôle du préfet de département doit, dans l'ensemble, être renforcé.

Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2020, **le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrés », 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 programme 354 « Administration territoriale de l'État ».**

Le programme 333 portait les crédits consacrés aux directeurs départementaux interministériels et leurs adjoints (DDI), 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).

Ainsi, le transfert de **1 803 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** en provenance des **secrétariats généraux des directions départementales interministérielles** a entraîné une augmentation des crédits de personnel du nouveau programme 354 de **101,1 millions d'euros¹**. **Tous titres confondus, les transferts ont représenté 115,8 millions d'euros.**

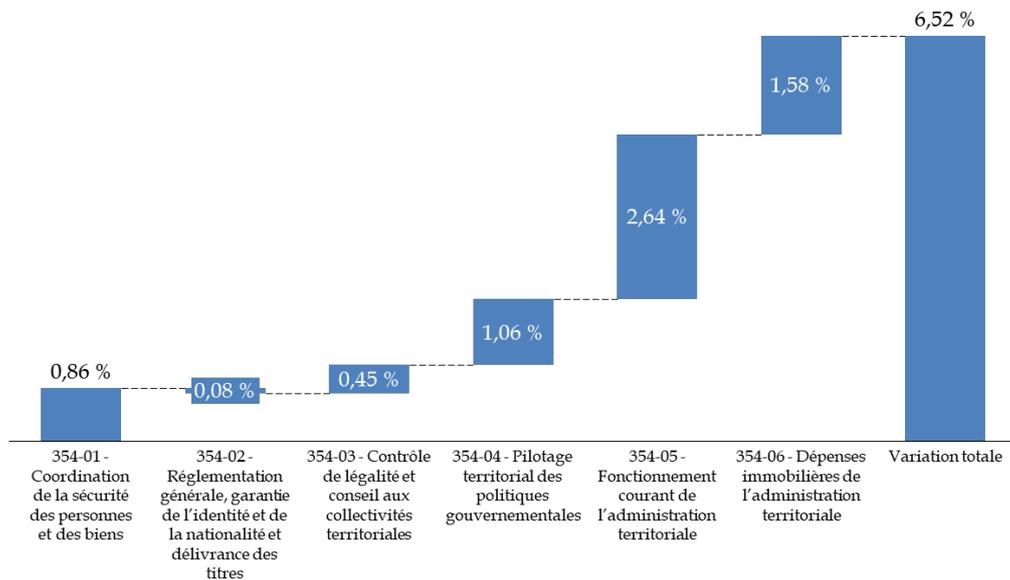
2. Les crédits de l'administration territoriale de l'État sont en hausse en 2022

Les crédits consommés en 2022 par le programme 354 sont en hausse de 6,52 % en autorisations d'engagement et de 5,7 % en crédits de paiement. Cette augmentation concerne l'ensemble des actions du programme et traduit les évolutions de l'organisation territoriale de l'État.

¹ Les transferts entrants représentant une augmentation de 104,5 millions d'euros tandis que 37 emplois de la médecine de prévention (3,4 millions d'euros) ont été transférés au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Principales composantes de la variation des crédits consommés du programme 354 entre 2021 et 2022

(évolution en AE, points de %)



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

Sur l'action 4, qui porte les crédits de titre 2 des agents des préfectures, des secrétariats généraux aux affaires régionales et des hauts commissariats assurant le « *pilotage territorial des politiques gouvernementales* », **on constate une hausse de 25 millions d'euros en AE et en CP (+ 3,4 %)**, qui s'explique par des re-ventilations d'emplois entre l'action 02 et l'action 04 du programme.

Alors que des modifications dans la ventilation des emplois entre ces deux actions interviennent en cours d'exercice pour la deuxième année consécutive, **la rapporteure spéciale déplore de telles évolutions**. En effet, outre qu'elles témoignent d'un pilotage insuffisant des emplois, ces évolutions intervenues en cours d'année nuisent à la lisibilité et au suivi de ce programme. **Il semble indispensable de distinguer de façon claire et constante les agents qui relèvent de chacune des deux actions**, fusse au prix d'une **redéfinition claire du périmètre de chacune d'entre elles**.

Par ailleurs, **les transferts liés à la création des secrétariats généraux communs, représentent une progression de 373 ETPT sur l'action 05 en 2022**, correspondant à l'extension en année pleine des transferts ainsi qu'au recrutement progressif d'agents sur les postes vacants. Cette évolution explique l'essentiel de la hausse des crédits sur l'action 5, « *fonctionnement courant de l'administration territoriale* » du programme.

Par ailleurs, les dépenses immobilières du programme sont également en augmentation, résultant du dynamisme des différents postes de dépense, et notamment le programme national d'équipement et les travaux d'investissement (+ 8,75 millions d'euros en CP, soit + 20 %).

Alors que les crédits dédiés à la modernisation et l'adaptation du parc immobilier de l'administration territoriale de l'État constituent un enjeu majeur, et que la Cour des comptes relève, dans son rapport sur la gestion de l'immobilier préfectoral¹, « *une connaissance du patrimoine immobilier encore imparfaite* », **la rapporteure spéciale a fait le choix de mener un contrôle, encore en cours, sur les dépenses immobilières du périmètre de l'administration territoriale de l'État.**

Sur le volet immobilier, les crédits du programme 354 ont par ailleurs été complétés par la mise à disposition, début 2022, de 21 millions d'euros en AE et 21,9 millions d'euros en CP, en partie pour financer certaines opérations immobilières liées à la réforme de l'OTE (à hauteur de 4,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,3 millions d'euros en crédits de paiement) et certaines dépenses induites par la rénovation des cités administratives, et la poursuite de l'appui à la labellisation des espaces France Services (15,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,6 millions d'euros en crédits de paiement).

B. DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA VIE POLITIQUE EN FORTE HAUSSE, DU FAIT DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2022 ET DES REMBOURSEMENTS DE FRAIS DE CAMPAGNES DES ÉLECTIONS INTERVENUES EN 2021

1. Les élections départementales et régionales de 2021 et les élections présidentielle et législatives de 2022 à l'origine d'une hausse des crédits du programme

L'année 2022 a vu la tenue des élections présidentielle et législatives, des élections territoriales à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

L'ensemble de ces élections a conduit à une nette hausse des dépenses du programme 232, « *vie politique* ». Cependant, le rapport annuel de performance de la mission précise que le coût total des scrutins ne sera connu qu'en cours d'année 2023. En effet, « *pour l'élection présidentielle, les décisions de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) ont été publiées le 27 janvier et les paiements auront donc lieu en 2023. S'agissant des élections législatives, la CNCCFP ayant commencé à rendre*

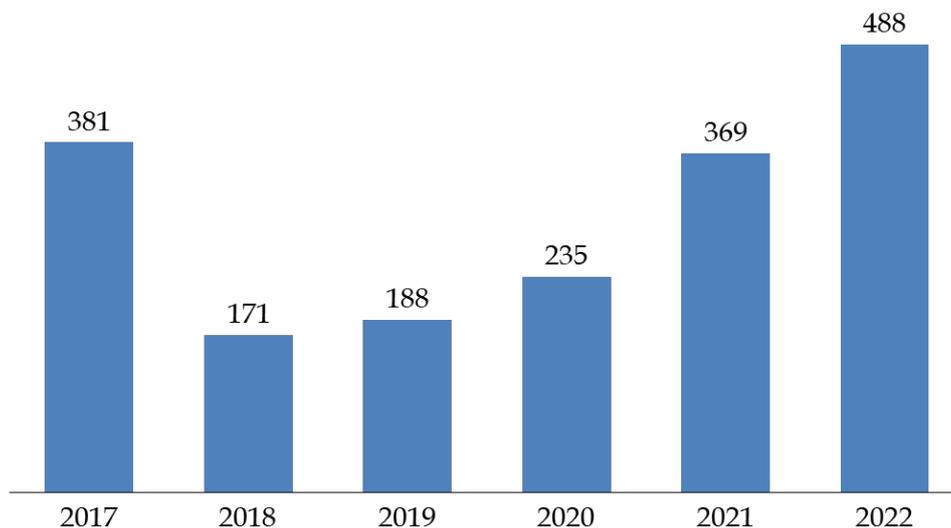
¹ La gestion de l'immobilier préfectoral, exercices 2016-2021, Cour des comptes, 26 janvier 2023.

ses décisions à la fin de l'année 2022, seule une partie des remboursements forfaitaires aux candidats des élections législatives ont été payés sur cet exercice. »¹

L'exécution des crédits du programme répond aux dynamiques de cycle électoral, avec néanmoins une croissance de plus 100 millions d'euros en comparaison des crédits prévus pour les élections présidentielle et législatives de 2017. Elle s'explique en partie par le décalage des élections départementales et régionales dans le contexte de crise sanitaire en 2021, qui a repoussé une partie des remboursements de frais pour ces élections à 2022. À ce titre, le programme bénéficie de reports de crédits à hauteur de 83,5 millions d'euros en AE et 89,8 millions d'euros en CP.

Évolution des dépenses du programme 232

(en millions d'euros)



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

Alors que les coûts définitifs des élections de 2022 ne sont pas encore connus, il est prématuré de porter une analyse sur le coût des élections. On notera néanmoins, au regard des données présentes dans le rapport annuel de performance, que le coût moyen par électeur de l'élection présidentielle a été légèrement supérieur à la cible, à savoir 4,76 euros au lieu de 4,72 euros, ce dépassement résultant principalement de la propagande électorale.

¹ Rapport annuel de performance de la mission pour 2022.

2. La ré-internalisation de la mise sous plis, une opération qui interroge sur l'absence d'alternative proposée aux électeurs à la distribution de la propagande sous format papier

Alors que la décision de ré-internalisation de la mise sous plis a été prise après les importantes difficultés rencontrées lors des élections départementales et régionales de 2021, la mise sous plis a été hybride selon les départements en 2022.

Ainsi, comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, « *l'externalisation des opérations de mise sous pli pouvait être décidée par le préfet des départements de plus de 500 000 électeurs, dès lors qu'elles étaient mécanisées et que l'entreprise de routage était située à moins d'une heure trente minutes du chef-lieu de la préfecture. Dans les départements de moins de 500 000 électeurs, l'externalisation pouvait être décidée si, en plus des critères précédents, les préfectures n'avaient pas rencontré de dysfonctionnement avec leur routeur lors du double scrutin de 2021.*

Au bilan, 51 préfectures ont internalisé la mise sous pli en 2022 (dont 7 le faisaient déjà en 2021 alors que 43 d'entre elles l'avaient externalisée), et 45 préfectures l'ont externalisée (dont 43 qui l'externalisaient déjà en 2021). En outre-mer, les 10 préfectures ont internalisé la mise sous pli, comme elles le faisaient déjà auparavant en l'absence de prestataire sur place. »¹

Comme évoqué dans son rapport sur la mission lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2022 il serait envisageable, uniquement « *après une phase d'expérimentation dans plusieurs départements, d'inverser la logique de distribution : tous les électeurs recevraient un courrier accompagné d'une enveloppe pré-timbrée qu'ils devraient retourner en indiquant s'ils souhaitent continuer ou non à recevoir leur propagande électorale sous format papier.* »

Alors que la dématérialisation de la propagande électorale pourrait générer une économie de 414 millions d'euros sur cinq ans, il faudra veiller à ce que cette évolution ne se fasse pas sans l'accord des destinataires.

En ce sens, le rapport de la commission des lois du Sénat sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021, indique qu'il « *serait envisageable de permettre aux électeurs qui en feraient la demande expresse, de recevoir la propagande électorale sous format numérique, plutôt que sous format papier* »². D'après le rapport, cette solution aurait recueilli l'approbation de 60,5 % des maires ayant répondu à la consultation de la commission sur le site internet du Sénat.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2022.

² Dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021, Rapport d'information n° 785 (2020-2021) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 juillet 2021.

**C. LES PROJETS STRUCTURANTS DE L'ADMINISTRATION DU
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR EXPLIQUENT LA DYNAMIQUE DES
CRÉDITS DU PROGRAMME 216**

**1. Une forte augmentation en 2022 des crédits du programme 216,
et ce malgré une opération immobilière importante en 2021**

En 2022, les crédits afférents aux dépenses immobilières et aux investissements numériques du programme 216 font l'objet d'importantes variations. Si d'une part, les crédits immobiliers sont en nette baisse après une année 2021 marquée par des engagements très importants, les dépenses numériques restent très dynamiques en 2022.

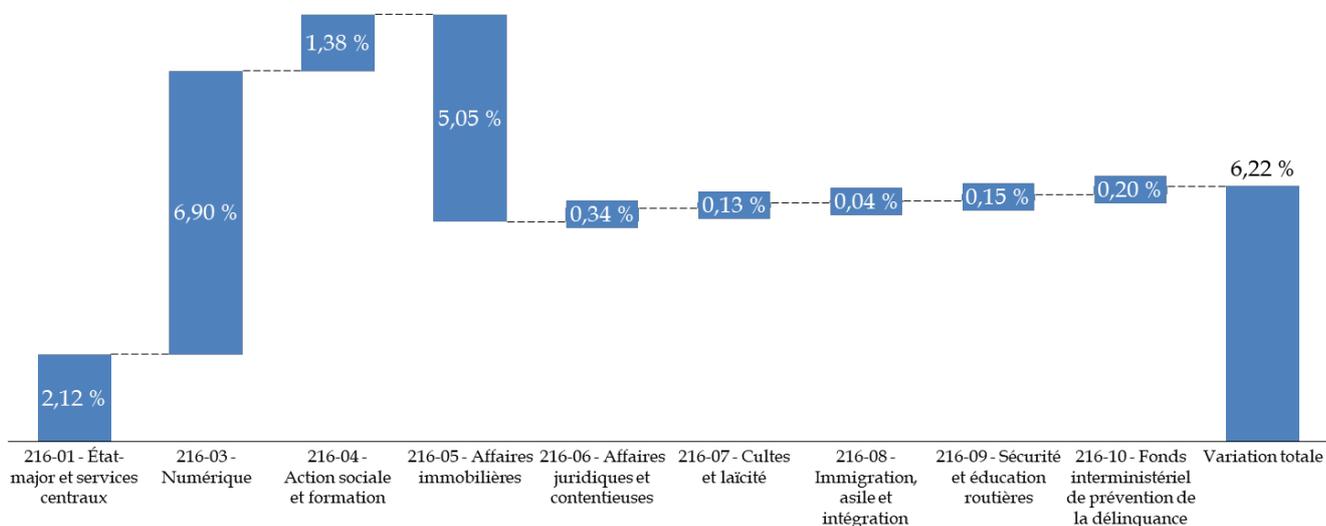
Une opération immobilière exceptionnelle avait en effet marqué la fin de l'exercice 2021, à savoir la signature d'un contrat de vente en état futur d'achèvement sur le site « Universeine », nouveau site d'implantation du ministère de l'intérieur, issu de la reconversion du village olympique. L'opération avait alors représenté 290 millions d'euros en AE. Si l'on neutralisait cette opération en 2021, l'augmentation **serait de 396 millions d'euros sur le programme, soit une hausse de 28 % entre 2021 et 2022.**

D'abord, il y a lieu de relever que sans être au niveau exceptionnel justifié par l'opération « Universeine » en 2021, les crédits immobiliers du programme restent à niveau élevé en 2022, visant notamment à financer le renouvellement anticipé du bail du site Lumière, accordé dans le cadre de la loi de finances rectificative d'août 2022.

De plus, sur l'action 1, consacrée aux services centraux du ministère, **les 25 millions d'euros d'augmentation** des crédits ont été dédiés pour l'essentiel aux dépenses d'études et de prestations intellectuelles dans le cadre des missions de la délégation aux partenariats, **aux stratégies et aux innovations de sécurité, pour la sécurisation des jeux olympiques, justifiant une augmentation des crédits de l'action.**

Principales composantes de la variation des crédits consommés du programme 216 entre 2021 et 2022

(évolution en AE, points de %)



2. Des crédits dédiés aux investissements informatiques

Les crédits dédiés aux investissements informatiques sont dynamiques en 2022, **bénéficiant d'un abondement de la mission plan de relance de 105 millions d'euros en autorisations d'engagement.**

Comme le détaille le rapport annuel de performance, ces crédits ont permis de financer « le projet Réseau Radio du Futur (à hauteur de 68,8 millions d'euros en AE et 26,5 millions d'euros en CP), le projet SI européens (21,8 millions d'euros en AE et 21,6 millions d'euros en CP), le projet SI ATE (4,5 millions d'euros en AE et 2,5 millions d'euros en CP), le projet FR-ALERT (3,6 millions d'euros en AE et 0,9 millions d'euros en CP) [et] le projet SI Élections à hauteur (2,8 millions d'euros en AE et 2,7 millions d'euros en CP). »

II. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE : MALGRÉ UNE NORMALISATION DES CONDITIONS D'EXÉCUTION DE LA MISSION, CELLE-CI DEMEURE CONFRONTÉE À D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS

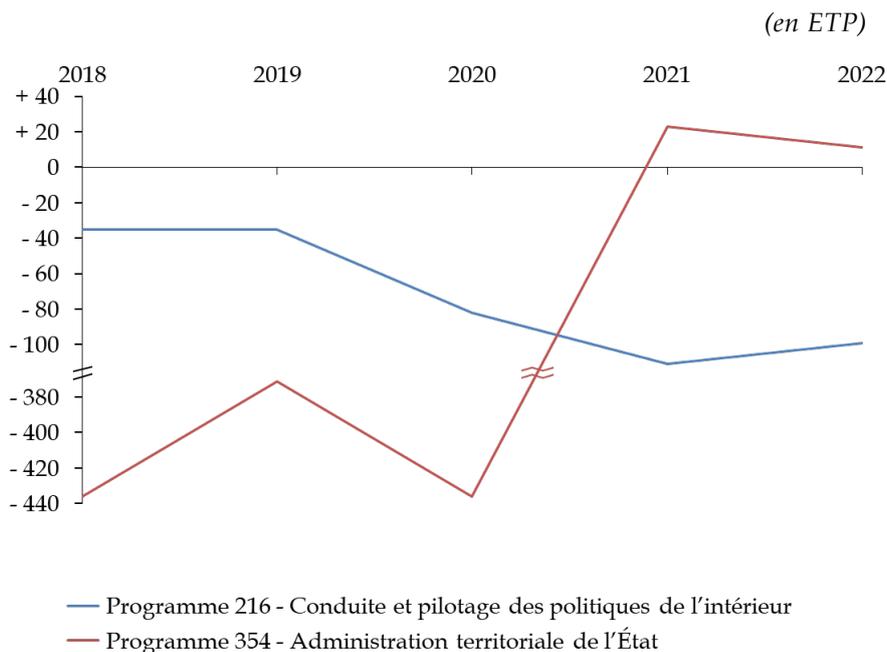
A. UNE STABILISATION DES MOYENS HUMAINS DEPUIS LA CRISE SANITAIRE MAIS DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES

1. Les schémas d'emploi, exigeants jusqu'en 2020, ont été assouplis en 2021 et 2022 et recentrés sur l'administration centrale du ministère

La création du programme 354 au 1^{er} janvier 2020 a donné lieu à d'importantes évolutions de la maquette budgétaire. La loi de finances initiale pour 2020 a ainsi prévu des transferts depuis dix-neuf programmes distincts, faisant évoluer son périmètre dans la perspective de la création des secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et aux directions départementales interministérielles.

Alors que la mission faisait encore, en 2020, l'objet de schémas d'emplois particulièrement exigeants (- 523 équivalents temps plein, ETP), les deux derniers exercices ont été marqués par l'interruption des réductions d'emplois pour le programme 354 et le renforcement des schémas d'emploi sur le programme 216, qui porte les effectifs de l'administration centrale du ministère.

Schémas de réductions d'emplois sur la mission AGTE



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de la Cour des comptes

Si la rapporteure spéciale salue l'inflexion réalisée dans les schémas d'emplois applicables aux préfectures, elle n'en déplore pas moins le niveau très faible des renforts d'effectifs mis en œuvre par le Gouvernement. En effet, au rythme actuel, il faudrait plus d'un siècle pour revenir au niveau des emplois de 2010.

2. Le recours à des contractuels au sein des préfectures, une non-solution de court terme

Le recours à des contractuels au sein des préfectures a été systématisé. Ces derniers ont notamment représenté, au moment de la mise en place des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), **jusqu'à 58 % des effectifs pour les CERT certificat d'immatriculation des véhicules (carte grise)**.

Comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport public annuel de février 2020, « *il est difficile d'admettre que des situations précaires de ce type puissent perdurer au sein du service public, au-delà des périodes de transition pour lesquelles ces concours étaient justifiés* ».

En 2022, face aux difficultés rencontrées dans le traitement des demandes de titres en faveur des publics étrangers, le plan de renforts triennal pour la période 2022-2024, à hauteur de 570 ETPT ne fait appel **qu'à des vacataires, alors que ce type de contrats courts fragilise déjà les services**. La complexité du droit des étrangers suppose en effet des délais de formation relativement importants, et, compte tenu des « *coûts d'entrée* », il aurait été préférable de recourir à des effectifs titulaires, qu'il aurait été pertinent de fidéliser.

En tout état de cause, la rapporteure spéciale estime qu'il faut cesser de recourir à des contractuels sur **des missions pérennes et indispensables au fonctionnement normal des préfectures**. Après des années de fragilisation des services, le réseau préfectoral n'a « *plus les emplois fonctionnaires* » indispensables au fonctionnement normal des services et un sursaut doit intervenir au plus vite.

3. Les délégués du préfet

Le programme 354 « *Action territoriale de l'État* » **met, comme dix-huit autres programmes budgétaires, des agents à disposition du programme 147 pour remplir les missions de délégués du préfet**.

Les délégués du préfet

Les délégués du préfet ont été créés après l'annonce, en février 2008, du « Plan Espoir Banlieues ». Ils ont pour mission de renforcer la présence de l'État dans les quartiers, faciliter la mise en œuvre de la politique de la ville et améliorer la coordination de l'action des services de l'administration d'État et des collectivités territoriales.

En 2022, 130 délégués du Préfet du programme 354 sont mis à disposition et donnent lieu à un remboursement forfaitaire aux administrations de 60 000 euros pour les agents de catégorie A et de 58 000 euros pour les agents de catégorie B.

Sources : Réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale

La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes relève en particulier que le forfait de remboursement « *pose de réelles difficultés pour les départements ultra-marins* »¹. **Elle recommande ainsi depuis plusieurs années de trouver une solution pour que ces agents ne fassent pas, de manière récurrente, l'objet de transferts en gestion.**

Cette question n'a néanmoins pas évolué, alors qu'il avait pourtant été indiqué au printemps 2021 à la rapporteure spéciale, afin de revenir sur ces transferts en gestion, **qu'un groupe de travail avait été constitué**, rassemblant la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur, la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT) et l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). **Ce groupe de travail était chargé d'une réflexion sur l'évolution du statut des délégués du préfet et sur un éventuel transfert du portage budgétaire de ces emplois.**

Ces transferts en gestion nuisent à la lisibilité du programme 354, alors que celui-ci met à disposition du programme 147 « politique de la ville » 130 ETPT et bénéficie à ce titre d'une compensation forfaitaire. Le montant de cette dotation ne correspond pas au coût réel des emplois pour le ministère de l'intérieur. En particulier, dans les départements ultra-marins, le coût d'un agent de catégorie A est, en moyenne, de 10 000 euros supérieur à la dotation forfaitaire.

En dépit des travaux présentés à la rapporteure lors des exercices précédents, il a été indiqué qu'aucune évolution ne devrait intervenir en projet de loi de finances pour 2024.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2021.

B. DES DÉFAILLANCES INACCEPTABLES EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DE TITRES D'IDENTITÉ

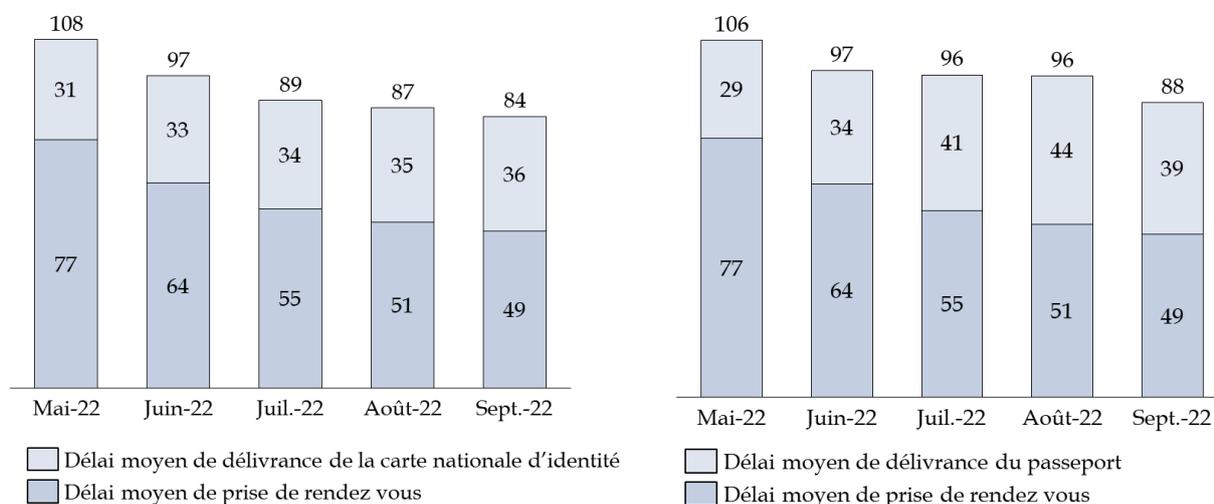
L'année 2022 a connu un allongement sans précédent des délais d'obtention des titres d'identité. Cette situation est extrêmement préoccupante, alors que les titres d'identité sont indispensables à un certain nombre de démarches et que les passeports sont nécessaires pour se déplacer dans nombre d'États étrangers. Des libertés fondamentales de nos concitoyens peuvent alors se trouver mises en cause.

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 à 2019.

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.

Délai moyen d'obtention d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport²

(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)

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.

² 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.

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 2023¹**. 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 connaît actuellement qu'une amélioration très progressive, des délais d'un peu plus d'un mois pour obtenir un rendez-vous devraient être atteints d'ici la fin de l'été**.

Cette évolution est permise par un « *changement doctrinal* », selon la formule du directeur de la modernisation de l'administration territoriale (DMAT), à savoir la multiplication du nombre de dispositifs de recueil distribués aux communes. L'augmentation de la dotation titres sécurisés de 20 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2023 a également contribué à améliorer la situation.

Au 13 juin 2023, les délais étaient repassés à 48 jours pour l'obtention des rendez-vous, ce qui reste un niveau particulièrement élevé.

Alors que de nombreuses questions restent en suspens, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes, dans le cadre de la procédure prévue au 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, une enquête relative à la délivrance de ces titres.

Il a été convenu que l'enquête s'intéresserait à la qualité du service rendu aux usagers, à la sécurisation des titres et à l'organisation et à l'efficacité de l'administration. L'enquête devrait être rendue au plus tard en début d'année 2024.

C. LES CONSTATS DE LA RAPPORTEURE EN 2021 SUR LES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS SONT TOUJOURS D'ACTUALITÉ

Aux termes de l'article 3 du décret, « *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 ;

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

- **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'emplois¹ 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 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.

Sur l'ensemble de ces sujets, les objectifs sont encore loin d'avoir été atteints. **Une mission inter-inspections a rendu ses travaux en mai au Gouvernement, sans que ceux-ci ne soient encore publics et le rapport n'a pas encore été communiqué à la rapporteure.** D'après les éléments présentés par le directeur de la modernisation de l'action territoriale à la rapporteure lors de son audition, **le rapport reprend les principaux constats du rapport de contrôle réalisé l'an dernier.**

¹ Supprimée par la circulaire du 22 décembre 2021.

Les recommandations du contrôle sur les secrétariats généraux communs

Recommandation n° 1 - *DMAT - direction du budget (DB) - direction générale de l'administration et la fonction publique (DGAFP)* : mettre en œuvre une réelle politique d'attractivité des différents métiers exerçant au sein des secrétariats généraux communs et mieux encadrer le recours aux contractuels.

Recommandation n° 2 - *DMAT - DGAFP* : travailler à l'élaboration d'une charte de qualité des services RH de l'administration territoriale de l'État pour aller vers une approche plus qualitative du métier à moyen terme. Sanctuariser les effectifs sur cette mission.

Recommandation n° 3 - *DMAT - Préfets de département et Préfets de région* : désigner, dans chaque département, un référent de proximité auprès des directions départementales interministérielles, placé physiquement au sein de la direction.

Recommandation n° 4 - *DMAT* : définir un effectif socle des secrétariats généraux communs dans les petits départements.

Recommandation n° 5 - *Secrétariat général du ministère de l'intérieur - secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI* : régulariser sans délai la situation des agents ayant fait le choix de ne pas rejoindre les secrétariats généraux communs en restant au sein des directions départementales interministérielles sous lettre de mission.

Recommandation n° 6 - *Secrétariat général du ministère de l'intérieur - secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI* : à l'avenir, prévoir un séquençage cohérent dans le temps des réformes de l'administration territoriale de l'État, afin d'éviter que les services n'aient à gérer plusieurs réformes de grande ampleur à la fois.

Recommandation n° 7 - *Secrétariat général du ministère de l'intérieur - secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI* : recourir à une phase d'expérimentation avant la mise en œuvre des grandes réformes de l'administration territoriale de l'État, afin d'être en mesure d'apprécier les difficultés opérationnelles soulevées par de telles réformes et d'anticiper les solutions.

Recommandation n° 8 - *Préfets de département* : organiser, à un rythme au moins annuel, la réunion conjointe dans chaque département des comités techniques de la préfecture et des directions départementales interministérielles.

Recommandation n° 9 - *DGAFP - Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines* : accélérer le déploiement d'une interface unique pour les agents affectés aux ressources humaines au sein des secrétariats généraux communs permettant d'interroger les systèmes d'information des différents ministères du périmètre de l'administration territoriale de l'État.

Recommandation n° 10 - DGAFP - Secrétariat général du ministère de l'intérieur - secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI : poursuivre une politique volontariste en matière de convergence RH et assurer un suivi renforcé de la mise en œuvre de ces différents chantiers grâce à un groupe témoin de secrétariats généraux commun.

Recommandation n° 11 - DGAFP - Secrétariat général du ministère de l'intérieur - secrétariats généraux des ministères représentés dans les DDI : poursuivre la déconcentration des actes de gestion en matière RH.

Source : rapport d'information n° 740 (2021-2022) fait au nom de la commission des finances sur les secrétariats généraux communs, par Mme Isabelle Briquet, enregistré à la présidence le 29 juin 2022.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction de la modernisation de l'administration territoriale

- M. Olivier JACOB, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale ;

- M. Pierre MOLAGER, sous-directeur de l'administration territoriale de l'État.