

... le projet de loi de finances pour 2024

## **MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »**

Florence BLATRIX CONTAT, rapporteure spéciale, Sénatrice de l'Ain

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.**

### **1. MALGRÉ LES PROMESSES DE RÉARMEMENT DE L'ÉTAT TERRITORIAL, L'ÉROSION DES CRÉDITS SE POURSUIVRA EN 2024**

#### **A. UNE RÉFORME AMBITIEUSE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT QUI PEINE TOUTEFOIS À SE TRADUIRE PAR DE RÉELS GAINS D'EFFICIENCE**

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

Dans la lignée du rapport de contrôle de Mme Isabelle Briquet<sup>1</sup>, la rapporteure spéciale déplore le manque d'anticipation qui a caractérisé la mise en place des secrétariats généraux communs (SGC). **Ce constat a depuis été confirmé par un rapport inter-inspection rendu au ministre de l'intérieur en mai dernier, affirmant que « la réforme n'a pas atteint [ses] objectifs. »**

Il apparaît dès lors indispensable **de stabiliser le périmètre d'intervention des secrétariats généraux et de fournir un référentiel commun pour déterminer le nombre d'agents nécessaires en fonction des services couverts par la structure.**

Les travaux de convergence, concernant aussi bien les outils informatiques des secrétariats généraux que les régimes des agents du périmètre de l'administration territoriale de l'État doivent se poursuivre de façon beaucoup plus volontaire. Enfin, il est indispensable de disposer d'outils permettant de mesurer le niveau de satisfaction des bénéficiaires de ces services.

##### **2. Le portage budgétaire des dépenses du propriétaire des directions départementales interministérielles et des directions régionales mérite d'être clarifié**

Alors que le programme 354 porte les crédits « support » de l'administration territoriale de l'État, la question de la responsabilité des dépenses du propriétaire des directions départementales et des directions régionales doit impérativement être tranchée. **En effet, le ministère de l'intérieur indique que ces dépenses sont portées par le programme 723, qui n'a pourtant pas les crédits nécessaires pour assurer la transition énergétique du parc immobilier.**

##### **3. Le renforcement du rôle de pilotage des préfets de région**

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 l'information du Parlement dans la répartition des emplois entre missions budgétaires.**

<sup>1</sup> 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.

En effet, la circulaire du 22 décembre 2021<sup>1</sup> permet, depuis le 1<sup>er</sup> 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**. Il conviendrait que le **Parlement soit informé des mouvements intervenus en cours d'année dès le dépôt du projet de loi de finances**, dans le projet annuel de performance de la mission.

## **B. LE RÉARMEMENT DE L'ÉTAT TERRITORIAL, UNE RÉPONSE LARGEMENT EN DEÇA DES BESOINS**

### 1. Des réductions d'effectifs réalisées sans tenir compte des besoins des populations ni de l'activité des services territoriaux

**Dans son rapport sur les effectifs de l'État territorial<sup>2</sup>, 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 — 4 748 ETP, soit plus de 16 % des emplois de 2010* ».

### 2. La réponse du Gouvernement aux difficultés des préfetures reste à ce stade relativement limitée

**Le schéma d'emploi pour 2024 du programme 354 est positif, à hauteur de + 232 ETP, « dont 101 ETP affectés au renforcement des préfetures et sous-préfetures, 9 ETP pour le conseil supérieur de [l'appui territorial et de l'évaluation], 77 ETP dédiés aux experts de haut niveau placés auprès des préfets et 45 ETP dédiés au renforcement des plateformes régionales chargées des ressources humaines. »**

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 du Gouvernement 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.

## **2. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE L'ÉTAT TERRITORIAL POUR RELEVER LES DÉFIS QUI L'ATTENDENT**

### **A. UNE AMÉLIORATION SENSIBLE MAIS TRÈS RÉCENTE DES DÉLAIS DE DÉLIVRANCE DES TITRES SÉCURISÉS ET LA SATURATION DES SERVICES PRÉFECTORAUX DES ÉTRANGERS**

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

Dès le lancement de la réforme du plan préfeture nouvelle génération (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 préfetures, **le Gouvernement a été contraint de mettre en œuvre des « plans de renfort exceptionnel en agents non titulaires »**. Depuis qu'au printemps 2022, les délais des demandes ont très fortement augmenté, les CERT dédiés aux cartes nationales

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Les effectifs de l'État territorial, Cour des comptes, mai 2022.

d'identité et aux passeports ont dû être très nettement renforcés. Ainsi, entre 2021 et 2023, **les effectifs non titulaires au sein des CERT CNI/passeport ont été multipliés par 11,7.**

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* »<sup>1</sup>.

## 2. Les services en charge des publics 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 tout état de cause, il est indispensable d'envisager un soutien pérenne pour ces services. D'après la sous-direction de l'administration territoriale de l'État, un nouveau plan de renfort temporaire devrait être envisagé 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 ne peut être justifié d'aucune façon.**

## **B. ALORS QUE LES MISSIONS DES PRÉFECTURES SONT INDISPENSABLES, LA NÉCESSITÉ DE CONFORTER LEURS MOYENS**

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

Le document « *Missions prioritaires des préfectures 2022-2025* », de septembre 2022<sup>2</sup>, revient sur les différentes missions des préfectures, sans réellement prioriser certaines missions par rapport à d'autres. Ainsi, ce document stratégique reprend la quasi-totalité des missions des préfectures.

Au regard des importantes difficultés rencontrées par les services des préfectures, **il est indispensable de proportionner les moyens octroyés à l'administration territoriale de l'État avec les objectifs qui lui sont fixés**, sans quoi les missions ne pourront être remplies.

### 2. Alors que toutes les missions des préfectures sont considérées comme prioritaires, le Gouvernement doit clarifier son discours

**La rapporteure spéciale défend le caractère primordial des différentes missions des préfectures.** Elle relève néanmoins, de la part du Gouvernement, un discours qui n'est pas cohérent :

- ou bien **les missions des préfectures sont priorisées, et à ce titre celles qui sont les moins importantes auront vocation à abonder en moyens et en emplois celles qui sont jugées prioritaires ;**

- ou bien toutes les missions **doivent être garanties au même titre et il est indispensable de conforter en urgence les effectifs et les moyens du réseau préfectoral.**

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> Missions prioritaires des préfectures pour la période 2022-2025, 27 septembre 2022.

### 3. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR : PRÉSERVER DES MISSIONS INDISPENSABLES

#### 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 immobilières sont en nette hausse pour financer le site unique de la direction générale de la sécurité intérieure

**Les dépenses immobilières de l'administration centrale sont, par ailleurs, en très nette hausse (+ 345 %),** sous l'effet du déblocage d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement pour financer le site unique de la direction générale de la sécurité intérieure, à Saint Ouen. Il s'agit d'un projet à 1,3 milliard d'euros, **l'année 2024 devant correspondre à la construction du site, soit la principale dépense.**

Alors que le ministère de l'intérieur **consacre l'essentiel des crédits immobiliers de la mission à des projets structurants au détriment des crédits alloués au parc existant,** au niveau central et dans l'administration déconcentrée, la rapporteure spéciale considère que le ministère de l'intérieur doit veiller à davantage équilibrer l'usage qu'il fait des crédits immobiliers et se donner les moyens de répondre à l'urgence de la transition énergétique de tous les bâtiments dont il a la charge.

2. La fonction numérique du ministère est une nouvelle fois réformée

Le décret du 27 septembre 2019<sup>1</sup> 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 a été 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 responsables.

Néanmoins, le décret du 5 juillet 2023<sup>2</sup> a modifié cette organisation, dans la lignée des travaux de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 24 janvier 2023, en lui substituant une nouvelle direction de la transformation du numérique.

**Le directeur de la transformation du numérique est placé directement auprès du secrétaire général du ministère, et exerce trois types de missions :**

- **des missions de gouvernance,** destinées à initier et promouvoir la transformation numérique du ministère et mettre en œuvre ses grandes orientations ;
- **des missions de conception et de gestion d'infrastructures** et systèmes numériques ;
- **des missions de support et de suivi des ressources numériques.**

On peut néanmoins s'interroger sur un tel revirement, alors que la direction du numérique, censée piloter les crédits des principaux projets informatiques, a été créée en 2019. De plus, **avec le transfert aux programmes « métier » des crédits informatiques, le Gouvernement change de direction par rapport à la réforme de 2019.**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Décret n° 2023-582 du 5 juillet 2023 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

## 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 actuellement 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.

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. APRÈS L'AFFAIRE DU FONDS MARIANNE, LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION DOIT PROFONDÉMENT ÉVOLUER ET ALLER VERS UN RENFORCEMENT DE L'INTERMINISTÉRIALITÉ

### 1. La nécessaire réforme du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation

La création d'une ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur chargée de la citoyenneté a conduit à former des liens renforcés entre la ministre et son cabinet et le Secrétariat général de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SGCIPDR). Cette tutelle « rapprochée » a mis à mal la vocation interministérielle du secrétariat général : le CIPDR est en effet un comité composé des principaux ministres<sup>1</sup> du Gouvernement.

**L'évolution de l'activité et des relations avec le politique du SGCIPDR a malheureusement conduit, comme l'a montré le rapport de la mission sur le fonds Marianne, à « un mélange des genres regrettable »<sup>2</sup>.**

Au-delà des recommandations de la mission, il semble indispensable de tirer des enseignements sur le rôle du SGCIPDR et son positionnement. La nomination comme nouveau secrétaire général d'un ancien magistrat, doit être vue comme allant dans le bon sens.

La rapporteure spéciale recommande que la proposition du rapport de l'inspection générale de l'administration sur l'évolution de l'organisation et des missions du SGCIPDR **visant à créer une délégation plutôt qu'un secrétariat général soit mise en œuvre rapidement**. Cette transformation permettrait de renforcer le caractère interministériel de la structure, et de donner à celui qui la dirige, devenu délégué interministériel, la capacité d'entretenir des rapports directs avec les autres ministres et cabinets. Reconnu comme directeur d'une administration centrale, le délégué interministériel serait ainsi nommé en Conseil des ministres.

Il conviendrait, plus largement, que les experts recrutés au sein du SGCIPDR représentent bien les différents ministères. Les ministères sociaux, le ministère de la justice ou encore celui de l'éducation nationale doivent être pleinement impliqués dans les différentes stratégies de lutte contre la prévention de la délinquance et de la radicalisation.

Cette évolution doit notamment passer **par la normalisation de la situation des agents de l'unité du contre discours républicain, qui doivent pouvoir être des agents titulaires**. Il

<sup>1</sup> En application de l'article D132-1 du code de la sécurité intérieure, « le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'intérieur. [Il] comprend le ministre de l'intérieur, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'éducation nationale, le ministre chargé de l'enseignement supérieur, le ministre chargé de la recherche, le ministre de la défense, le ministre chargé de la santé, le ministre chargé de la famille, le ministre chargé des droits des femmes, le ministre chargé de la cohésion sociale, le ministre chargé du travail, le ministre chargé du logement, le ministre chargé des transports, le ministre chargé de la ville, le ministre chargé de la jeunesse, le ministre chargé des sports et le ministre chargé de l'outre-mer. »

<sup>2</sup> Le fonds Marianne : la dérive d'un coup politique - Rapport d'information n° 829 (2022-2023), tome I, déposé le 4 juillet 2023, Jean-François Husson.

conviendrait de régulariser ces emplois en les intégrant au schéma d'emploi du programme 216. Pour ce faire, **la rapporteure spéciale considère qu'un rehaussement du plafond d'emplois du programme s'impose.**

## 2. Un meilleur 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'était 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 ISCG<sup>1</sup> 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 fonds couvre 80 % du coût la première année, 50 % la deuxième et 30 % la troisième.

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 localement qu'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 visées 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 pour la pérennité de ce dispositif, malgré son efficacité constatée. D'après l'audition du secrétaire général du CIPDR menée par la rapporteure spéciale, **un accord aurait été trouvé pour garantir le financement pérenne par l'État de 30 % des emplois d'ISCG, ce dont la rapporteure spéciale se félicite.**

**Réunie le mercredi 8 novembre 2023, 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.**

**Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision.**



**Florence BLATRIX CONTAT**  
Rapporteure spéciale  
Sénatrice (Socialiste, Écologiste et Républicain)  
de l'Ain

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

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