

... le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

Isabelle BRIQUET, rapporteure spéciale, Sénatrice de la Haute-Vienne

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 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.**

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

Dans la lignée de son rapport de contrôle², 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.

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, 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.

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 territorial¹, 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 préfectures, 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 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.* »

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 visées², ainsi que plusieurs départements « *ayant un taux d'administration dégradé* »³, 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.**

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

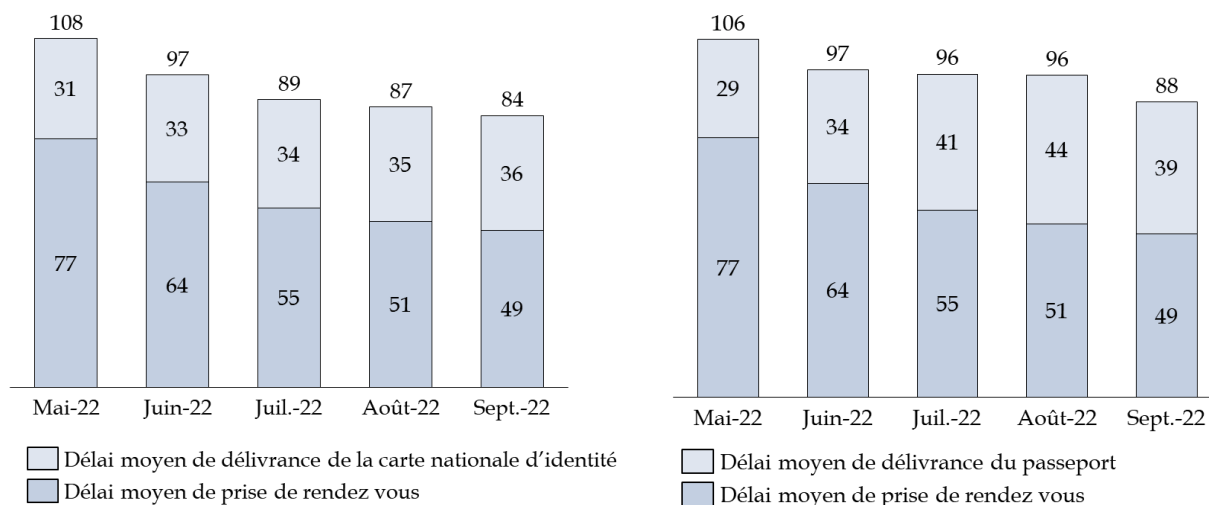
² Mayotte, Nord, Corse.

³ 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.**

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

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.

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 DAVANTAGE 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 stratégique « *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.**

3. 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 RFF 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.

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 rénovée 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

¹ Décret n° 2016-553 du 6 mai 2016.

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 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 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.



Isabelle BRIQUET
Rapporteure spéciale
Sénatrice (Socialiste, Écologiste et Républicain)
de la Haute-Vienne

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28

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