

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME I

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Par M. Pierre-Yves COLLOMBAT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François BonhoMme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION	7
I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UNE RÉFORME QUI MASQUE LE DÉSENGAGEMENT TERRITORIAL DE L'ÉTAT.....	8
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS ET DES MOYENS EN TROMPE L'ŒIL	9
B. UNE RÉFORME FLOUE, ENGAGÉE ALORS QUE TOUS LES PROBLÈMES NE SONT PAS RÉGLÉS	11
1. <i>Tirer les enseignements de la dématérialisation à marche forcée.....</i>	<i>12</i>
a) Une résolution progressive des difficultés techniques de la réforme de la délivrance des certificats d'immatriculation et des permis de conduire	12
b) De la nécessité de prendre en compte et de mieux anticiper les difficultés d'inégalités d'accès aux services publics posées par la dématérialisation à marche forcée des procédures	13
2. <i>Entre baisse des moyens et complexification du droit, des collectivités de plus en plus déboussolées face aux évolutions du contrôle de légalité.....</i>	<i>15</i>
a) Une baisse continue des moyens	15
b) Un développement du contentieux de l'urbanisme qui inquiète les élus locaux..	16
c) L'expérimentation du droit de dérogation aux normes accordé au préfet : un moyen d'assouplissement qui mériterait de prospérer	16
d) La nécessaire amélioration du dialogue entre les directions départementales des territoires et les élus locaux.....	17
C. L'AVENIR DU SERVICE PUBLIC DANS LES TERRITOIRES.....	17
1. <i>Le service public de proximité</i>	<i>17</i>
2. <i>L'ingénierie territoriale, symptôme du retrait de l'État dans les territoires</i>	<i>18</i>
a) Une ingénierie publique toujours anémique	18
b) L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	19
c) Des collectivités territoriales qui s'organisent seules face au désengagement de l'État	20
II. LA RÉVISION DE L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES ET LA QUESTION DE LA MIVILUDES.....	21
A. LE PROGRAMME 232 : UNE RÉFORME DES LISTES ÉLECTORALES QUI SE DÉPLOIE NORMALEMENT	21
1. <i>L'achèvement de la réforme des modalités d'établissement et de gestion des listes électorales.....</i>	<i>21</i>
a) Les nouvelles modalités d'inscription sur les listes électorales.....	21
b) Un projet complexe à mettre en œuvre.....	22
c) Des dispositifs de formation spécifiques pour les agents municipaux	23
2. <i>Une réforme globalement réussie, malgré quelques difficultés techniques.....</i>	<i>23</i>
B. À LA RECHERCHE DES RAISONS DU RATTACHEMENT DE LA MIVILUDES AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	24
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT	27

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le mercredi 13 novembre 2019, sous la présidence de **Philippe Bas**, président, a examiné, sur le **rapport pour avis de Pierre-Yves Collombat**, les crédits de la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » inscrits au projet de loi de finances pour 2020¹.

La mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » rassemblait traditionnellement les crédits de **trois programmes portés par le ministère de l'intérieur** :

- le **programme 232 « Vie politique, culturelle et associative »**, dont les crédits financent l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des élections, de la vie associative et de la liberté religieuse. La tenue des élections municipales en 2020 explique la croissance des crédits pour l'exercice : **+ 17,2 % en autorisations d'engagement (AE) et + 14,9 % en crédits de paiement (CP)** ;

- le **programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**, auquel sont rattachés les moyens du pilotage des fonctions support et de la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère. L'augmentation spectaculaire des crédits pour l'exercice 2020 (**+ 46,7 % en AE et + 45 % en CP**) s'explique notamment par une explosion des dépenses liées aux systèmes d'information et de communication désormais pilotés par la toute nouvelle direction du numérique (DUN). À noter que la prévention de la délinquance et de la radicalisation émerge aussi aux crédits de ce regroupement fourre-tout ;

- enfin, le **programme 307 « Administration territoriale »**, le plus important, qui rassemblait les moyens des préfetures, sous-préfetures, et représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer.

Fusionné avec le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » qui regroupait les crédits des divers ministères supportant notamment les directions départementales interministérielles (DDI), les délégations régionales placées sous l'autorité des préfets de région et des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), **il est devenu le programme 354**. Cette fusion a permis au Gouvernement d'afficher une **hausse faciale des crédits** du programme « *Administration territoriale de l'État* » de l'ordre de 6,6 % en autorisations d'engagement et de 6,1 % en crédits de paiement.

¹ Le compte rendu de la réunion est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/lois.html>

Sur le programme « *Administration territoriale de l'État* », le rapporteur déplore une hausse en trompe l'œil des crédits qui s'inscrit en réalité dans une trajectoire de **diminution continue des moyens budgétaires et en personnels dans les services déconcentrés de l'État** (suppression de 200 équivalents temps plein prévue par le schéma d'emplois pour 2020), malgré l'annonce d'une **énième réforme de l'administration territoriale** dans le cadre du comité « Action publique 2022 ».

Concernant la réaffirmation du **rôle de l'État dans le domaine de l'ingénierie territoriale**, annoncée depuis trois ans, il a regretté la **faiblesse des renforts** en personnels pour les préfetures et sous-préfetures, ainsi que l'inachèvement de la cartographie des moyens en matière d'ingénierie. Ces faiblesses ne sauraient être compensées par l'annonce de la création d'une **agence nationale de la cohésion des territoires** dont les missions et les prérogatives ne sont toujours pas clairement définies.

Sur le programme « *Vie politique, culturelle et associative* », le rapporteur a salué le **déploiement du répertoire électoral unique**, tout en rappelant la nécessité de la **bonne information des citoyens** dans l'optique des prochaines élections municipales.

Sur le programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* », le rapporteur dénonce le rattachement de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) au ministère de l'intérieur qui reviendrait à la faire totalement disparaître.

Sur proposition du rapporteur, la commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

Mesdames, Messieurs,

La mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » regroupe les crédits affectés au ministère de l'intérieur dans trois domaines :

- les moyens des préfetures, sous-préfetures et représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer ainsi que les moyens mutualisés des administrations déconcentrées, rassemblés au sein du programme 354 « *Administration territoriale de l'État* » ;

- l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des élections, de la vie associative et de la liberté religieuse, dans le cadre du programme 232 « *Vie politique, culturelle et associative* » ;

- les moyens du pilotage des fonctions support et de la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère, rattachés au programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ».

Pour l'administration territoriale, les années se suivent et les réformes se succèdent : les services doivent faire mieux avec de moins en moins de moyens. Au global, ce sont 2 945 équivalents temps plein (ETP) qui ont été supprimés entre 2013 et 2019.

L'année 2020 s'inscrit dans cette tendance, seule la modification des périmètres permettant au Gouvernement d'afficher une hausse faciale des crédits du programme 354, rendant l'évolution budgétaire pluriannuelle illisible. La création des secrétariats généraux communs (SGG) aux services préfectoraux et aux services déconcentrés se traduit en effet au plan budgétaire par une augmentation mécanique des crédits, qui cache en réalité une baisse des moyens humains et budgétaires, comme le montre ce rapport.

Si les difficultés causées par la dématérialisation à marche forcée prévue par le plan « *Préfetures nouvelles générations* » sont en passe d'être résolues, il n'en demeure pas moins que l'État entend poursuivre son dégageement dans les territoires. Cela est parfaitement visible dans le domaine de l'ingénierie territoriale, de plus en plus atrophiée, malgré les objectifs ambitieux affichés. Ainsi, la future Agence nationale de la cohésion des territoires, qui n'apportera pas de nouveaux financements aux collectivités, ne sera ni plus ni moins qu'une « auberge espagnole » sans apport nouveau de l'État.

Au-delà des moyens de l'administration territoriale de l'État - qui constitue le volet le plus important de la mission AGTE - votre rapporteur a souhaité s'intéresser à deux mesures qui relèvent du périmètre des programmes 232 et 216 :

- l'état du déploiement du répertoire électoral unique après les élections européennes et avant les élections municipales, dont les premiers résultats sont encourageants même s'il convient d'améliorer la coordination entre l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les communes et les éditeurs de logiciel de gestion de listes ;

- le rattachement annoncé de la MIVILUDES au ministère de l'intérieur, auquel votre rapporteur s'oppose fermement. Assimiler la lutte contre les dérives sectaires pluridimensionnelle à la lutte contre la radicalisation serait signer l'arrêt de mort d'une mission unanimement reconnue comme indispensable.

I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UNE RÉFORME QUI MASQUE LE DÉSENGAGEMENT TERRITORIAL DE L'ÉTAT

Le plan « *Préfectures nouvelle génération* » (PPNG), qui s'est développé sur la période 2016-2020, a profondément modifié l'organisation de l'administration territoriale. Il s'agissait pour l'essentiel de réformer les modalités de délivrance des titres en dématérialisant les demandes et en regroupant l'instruction au sein de plateformes spécialisées. 1 300 emplois ont ainsi été supprimés et 700 réaffectés, en principe, à quatre missions prioritaires : sécurité et ordre public, coordination des politiques publiques, contrôle de la légalité et lutte contre la fraude documentaire. À l'usage, on constate que si les fraudes ont été ainsi réduites et l'accessibilité pour une partie de la population améliorée, **les besoins techniques et la complexité des relations avec les usagers ont été largement sous-évalués**, d'où les **dysfonctionnements majeurs** du départ, en passe d'être résolus grâce à un effort notable des responsables du dispositif.

Avant même que ces difficultés ne soient totalement réglées et que soit vérifiée l'effectivité du renforcement des missions prioritaires, l'administration déconcentrée se voit cependant imposer un **nouveau train de réformes par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics**. La mesure phare de l'année 2020, c'est la **création de secrétariats généraux communs** aux services préfectoraux et aux services déconcentrés. Au plan budgétaire, cela

se traduit par une fusion de deux programmes (307¹ et 333²) au sein du nouveau programme 354 « Administration territoriale de l'État » qui permet d'afficher une hausse faciale des crédits sans augmenter, comme on va le voir, les moyens que l'État consacre réellement à son administration territoriale.

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS ET DES MOYENS EN TROMPE L'ŒIL

À s'en tenir au projet de loi de finances (PLF) pour 2020, les moyens financiers et en personnels réservés à la fonction publique de l'État dans les territoires augmentent substantiellement :

Récapitulatif de l'évolution des crédits du programme « Administration territoriale de l'État »

	Projet de loi de finances pour 2019			Projet de loi de finances pour 2020	Variation 2020/2019
	Programme 307	Programme 333	Total	Programme 354	
Autorisations d'engagement (en millions d'euros)	1 657	654	2 311	2 460	+ 6,4 %
Crédits de paiement (en millions d'euros)	1 657	540	2 197	2 328	+ 6 %
Plafond d'emplois (en équivalents temps plein travaillé)	25 317	2 005	27 322	28 418	+ 4 %

Source : projets annuels de performance 2019 et 2020

C'est, en fait, l'effet du transfert de moyens jusque-là comptabilisés au titre de missions interministérielles qui relevaient de divers ministères, soit 1803 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Comprendre la ventilation exacte des crédits n'est pas à la portée du commun des mortels et l'on se demande même si le ministère de l'intérieur est capable de le faire, les chiffres avancés ne se recoupant pas.

¹ « Administration de l'État », qui recouvre l'ensemble des moyens des préfetures, des sous-préfetures et des représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer.

² « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », qui recouvre les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), des directions et délégations régionales placées sous l'autorité des préfets de région, des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et des emplois déconcentrés gérés par les services du Premier ministre.

Pour faire bonne mesure, il faut en plus prendre en compte l'élargissement du périmètre du nouveau programme 354 aux départements et aux régions d'outre-mer.

Ce qu'on peut dire, c'est que par rapport à 2019, les moyens en personnels prévus au PLF pour 2020 ne sont augmentés que de 1 096 ETPT, ce qui signifierait qu'à périmètre constant, les moyens globalement dévolus à la fonction publique territoriale de l'État baisseraient de 707 ETPT.

Quant aux moyens financiers, ce sont 104,45 milliards d'euros qui ont été transférés des autres ministères au ministère de l'intérieur, d'où la **forte augmentation des crédits du programme, alors même que les moyens mobilisés par l'État, au global, restent eux inchangés**. Pire encore, l'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération un amendement¹ présenté par le Gouvernement qui diminue les crédits de la mission de plus de 6 millions d'euros au nom de la « solidarité budgétaire », afin d'équilibrer la hausse des crédits entérinée pour d'autres programmes. Cette diminution affecte tous les programmes de la mission selon la répartition suivante :

Programme	Évolution des crédits (en euros)
Administration territoriale de l'État (354)	- 2 402 082
Vie politique, culturelle et associative (232)	- 1 033 943
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (216)	- 6 491 637

Source : Site de l'Assemblée nationale

Ainsi les restrictions budgétaires associées à une loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui interdit toute vision globale des politiques gouvernementales ont-elles progressivement transformé le PLF en un exercice de camouflage annuel.

Pour les seuls emplois rattachés au périmètre de l'ancien programme 333, le schéma d'emplois prévoit pour 2020 une **baisse totale des effectifs de l'ordre de 329 équivalents temps plein (ETP)** qui inclut le transfert de 129 ETP des services centraux du ministère de l'intérieur auprès du programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » ainsi que la suppression de 200 ETP. Cette baisse s'inscrit dans la continuité du plan « *Préfectures nouvelle génération* » (PPNG) qui s'est déjà traduit par la suppression de 1 300 ETP sur la période 2016-2018.

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2272D/AN/4>

Si on ne peut qu'être favorable à la fusion de programmes concourant à l'exécution d'une même mission, constatons que ce n'est pas l'objectif mais le résultat d'une réforme visant d'abord à faire des économies, ce qu'avoue d'ailleurs clairement **la réforme « Action publique 2022 », laquelle prévoit la suppression 50 000 postes.**

Si permettre la **mutualisation** des moyens de l'administration territoriale de l'État, indispensable au maintien de sa présence dans les territoires les moins denses, avait été l'objectif du train de réformes, celui-ci se serait accompagné d'une harmonisation des statuts des fonctionnaires affectés dans les services préfectoraux quel que soit leur ministère d'origine. Nous avons pu constater notamment que ces différences de statuts rendaient encore plus difficile la mutualisation des moyens là où elle s'impose le plus, c'est-à-dire dans les petites sous-préfectures.

La gestion du corps préfectoral

Les critiques récurrentes sur le nombre important de préfets hors cadre et/ou aux activités manquant de consistance avaient conduit à une modification du statut des préfets, supprimant notamment la position « hors cadre » et la remplaçant par celle de « conseiller du Gouvernement ». Comme votre rapporteur l'avait déjà souligné dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2019, la modification est restée sémantique même si la position est encadrée de conditions de nomination un peu plus strictes.

Constatons, une fois encore, que quasiment la moitié des préfets (122 sur 248) n'occupe pas de poste territorial. Par ailleurs, en 2018, 75 % des primo-nominations ont concerné des sous-préfets ou des hauts fonctionnaires appartenant à des corps analogues du ministère de l'intérieur. Si ce chiffre est en forte augmentation par rapport à l'année précédente (60 %), il reste cependant faible en comparaison de la proportion observée en 2016 (11 sur 12 primo-nominations).

B. UNE RÉFORME FLOUE, ENGAGÉE ALORS QUE TOUS LES PROBLÈMES NE SONT PAS RÉGLÉS

À peine le plan « *Préfectures nouvelle génération* » arrivé à son terme, le Gouvernement entend imposer une nouvelle réforme de l'administration territoriale dont les contours ont été esquissés par la **circulaire du 24 juillet 2018**¹. Le Premier ministre a notamment demandé aux préfets d'envisager **de nouvelles fusions de services, la création de services interdépartementaux dans des domaines particuliers, le jumelage de directions départementales interministérielles (DDI) de départements limitrophes, des regroupements immobiliers et des rationalisations de fonctions support.**

¹ Circulaire n° 6029/SG du Premier ministre, du 24 juillet 2018, relative à l'organisation territoriale des services publics.

À ce jour, cependant, **les contours de ce « nouvel acte de décentralisation » n'apparaissent toujours pas clairement** et les propositions formulées par les préfets de région en leur qualité de présidents des comités interministériels régionaux des transformations des services publics, n'ont pas été communiquées. On ne dispose même pas d'un bilan des réformes réalisées ou en cours.

1. Tirer les enseignements de la dématérialisation à marche forcée

a) *Une résolution progressive des difficultés techniques de la réforme de la délivrance des certificats d'immatriculation et des permis de conduire*

i. Un manque d'anticipation des dysfonctionnements qui s'est traduit par une situation de crise

Le plan « *Préfectures nouvelle génération* » prévoyait l'expérimentation de télé-procédures pour les demandes de titres d'identité, de permis de conduire et de certificats d'immatriculation des véhicules à partir du mois de juin 2017, en fonction des démarches à effectuer¹. Cela s'est traduit par la fermeture de l'accueil au guichet dans les préfectures et l'ouverture de 48 centres d'expertise et de ressources titres (CERT) chargés de l'instruction dématérialisée des procédures.

Face au nombre important de démarches concernées par l'expérimentation et à la précipitation dans laquelle les CERT ont dû travailler, tous les *bugs* informatiques n'ont pas pu être identifiés avant la généralisation du dispositif, d'autant que de **nombreuses difficultés n'avaient pas été anticipées**. Il en va ainsi de la complexité de la réglementation relative aux certificats d'immatriculation des véhicules (CIV), et notamment ses incidences fiscales ou la non-prise en compte dans le cadre de ces nouvelles télé-procédures des anciens numéros d'immatriculation, datant d'avant 2009.

À ces *bugs* touchant les systèmes d'information des CIV et des permis de conduire se sont ajoutés ceux du site internet de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) : lenteur de la connexion initiale, incidents de connexion, saturation, retard dans l'envoi des codes aux usagers, etc.

Ces difficultés combinées ont fait exploser le nombre d'appels auprès du centre de contact citoyens de l'ANTS. Les effectifs de ce dernier avaient pourtant été renforcés en prévision de la mise en place des télé-procédures, mais pas à la mesure des dysfonctionnements constatés. Pour l'année 2017, le nombre d'appels a atteint 1,45 million, dont seulement la moitié a pu être traitée (688 000, soit 47,4 %). À titre de comparaison,

¹ Demandes de duplicata en juin, demandes de changement de domicile et de changement de titulaire ainsi que de déclarations de cession en août.

800 000 appels avaient été traités sur 972 700 reçus en 2016, soit un taux de traitement des appels de 82,2 %.

Ces dysfonctionnements ont entraîné des **retards considérables et des blocages dans la délivrance des titres**. Un très grand nombre de dossiers ont été totalement bloqués pendant plusieurs mois, le système informatique s'avérant incapable de les traiter.

- ii. Les moyens déployés, en urgence, pour faire face à cette crise ont permis de diminuer progressivement le nombre de dossiers bloqués

Face à l'ampleur des difficultés, les responsables des CERT et de l'ANTS ont su faire preuve de **réactivité** et des **moyens supplémentaires leur ont été alloués** pour résorber le stock de demandes non traitées. Ainsi, des CERT temporaires ont été installés à Amiens, Charleville-Mézières et à la préfecture de police de Paris, dotés au total de 90 ETP à compter du 19 février 2018.

Signe que l'administration reprend progressivement le contrôle de la situation, les CERT temporaires devraient tous disparaître au début de l'année 2020 avec la fermeture du CERT d'Amiens. Ainsi, après avoir atteint un pic de plus de 255 000 demandes au mois de mars 2018, le stock a progressivement diminué jusqu'à s'établir à 110 000 demandes en février 2019. De même, le taux d'appels traités par l'ANTS a continué à progresser en 2019 pour atteindre 80 % contre 47 % en 2017.

- b) De la nécessité de prendre en compte et de mieux anticiper les difficultés d'inégalités d'accès aux services publics posées par la dématérialisation à marche forcée des procédures*

Cette normalisation progressive ne saurait faire oublier, en effet, les **difficultés générées, pour le personnel et pour les usagers, par la dématérialisation à marche forcée des procédures**. En effet, ces retards et blocages ont mis dans des situations très difficiles de nombreux professionnels et usagers, allant, pour certains, jusqu'à l'impossibilité d'obtenir un emploi faute de pouvoir présenter un permis de conduire.

Certes, la dématérialisation des procédures évite aux usagers de se déplacer en préfecture et leur permet d'effectuer leurs démarches administratives à tout moment, mais elle n'a de sens que si les téléprocédures peuvent aboutir ou au minimum si le demandeur en difficulté peut facilement solliciter une aide. Dans le cas contraire, leur situation ne s'en trouve pas améliorée mais aggravée. De quoi laisser rêveur quant à la

réussite, en quelques années, du plan gouvernemental de dématérialisation de tous les services publics¹.

Une inquiétude partagée par le Défenseur des droits qui relève, dans son rapport sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics du 14 janvier 2019, que le processus de dématérialisation prévu par le plan « *Préfectures nouvelle génération* » est devenu le premier motif de saisine de l'institution et souligne que, « *dès 2013 et l'annonce du « choc de simplification » des démarches administratives par le Gouvernement, la question de la numérisation des services publics a commencé à apparaître, à la lumière des réclamations qui (...) étaient adressées, comme un sujet de préoccupation.* »

Selon un rapport récent², 13 millions de Français sont en difficulté avec l'accès et/ou l'usage du numérique ; 40 % sont inquiets à l'idée de réaliser leurs démarches administratives en ligne.

En outre, si le déploiement de la fibre progresse à grande vitesse et que le « *New Deal mobile* » signé en 2018 entre l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et les opérateurs prévoit une généralisation de la 4G, y compris aux zones blanches, d'ici fin 2022, rappelons qu'à l'heure actuelle, dans certains territoires – notamment ultramarins mais pas seulement –, le taux de couverture 2G/3G ne dépasse pas 88 % de la population³. Et en la matière, une mesure de desserte en pourcentage n'est guère pertinente s'agissant des territoires peu denses.

Certes, le ministère de l'intérieur a presque doublé le nombre de « points numériques⁴ » puisqu'ils sont désormais 310, alors qu'il ne devait y en avoir initialement que 170, pour mieux répondre au besoin d'accompagnement des usagers. Mais 310 points numériques, à l'échelle du territoire, c'est peu, et surtout sans garantie que ceux qui les animent – essentiellement des jeunes en service civique – maîtrisent suffisamment les procédures : 64 pour les cartes grises.

On ne peut donc que saluer l'initiative de la préfecture de Toulouse de maintenir une petite équipe capable de régler en direct les cas les plus complexes.

¹ La priorité donnée à la transformation numérique des administrations, avec pour objectif, 100 % de services publics dématérialisés à horizon 2022, fait partie des six principes-clés de la réforme « *Action publique 2022* ».

² *Rapport et recommandations sur la stratégie nationale pour un numérique inclusif, piloté par la mission Société numérique, mai 2018.*

³ « *La régulation de l'ARCEP au service des territoires connectés* », mars 2019.

⁴ Pour rappel, les points numériques sont des équipements informatiques installés à l'accueil de chaque préfecture et de certaines sous-préfectures. Ils sont animés par des jeunes en service civique, chargés d'accompagner les usagers qui en expriment le besoin.

2. Entre baisse des moyens et complexification du droit, des collectivités de plus en plus déboussolées face aux évolutions du contrôle de légalité

a) Une baisse continue des moyens

Le projet de loi de finances pour 2020 **n'enraye pas le désengagement de l'État auprès des collectivités territoriales**. Bien au contraire puisqu'il prévoit une diminution des crédits affectés au contrôle de légalité et au conseil aux collectivités territoriales de l'ordre de 20,78 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ce resserrement budgétaire se traduit par une **baisse significative du plafond d'emplois**, le projet de loi de finances pour 2020 prévoyant la suppression de 578 ETPT, soit une baisse de près de 22 %. Sollicité à plusieurs reprises sur ce point, le ministère de l'intérieur a expliqué que cette baisse était due à 66 % à des changements de méthodologie rendus nécessaires par la création du nouveau programme. **De quoi démontrer, une fois de plus, le manque de visibilité de la gestion des finances publiques !** Quoi qu'il en soit, **la baisse des effectifs, elle, est bien réelle et s'élève donc, à périmètre constant, à 197 ETP.**

La baisse des emplois de catégorie C et B traduit logiquement le **mouvement de repyramidage** de ces emplois vers des fonctions supérieures. Mais la hausse légère du nombre d'agents de catégorie A chargés du contrôle de légalité (+ 5 %) ne suffit pas à compenser cette diminution. Ainsi, au global, la diminution des moyens humains ne peut qu'avoir pour résultat de **dégrader la qualité du contrôle de légalité**, comme le déplore votre rapporteur depuis plusieurs années¹. En effet, la prévision du taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture ne cesse de diminuer : l'objectif, initialement fixé en 2018 à 97 % à l'horizon 2020, est fixé à 94 % par la loi de finances pour 2020.

Pour expliquer cette nouvelle baisse, le ministère évoque les habituelles contraintes² des années précédentes :

- l'objectif de contrôler au moins 5 % des actes non prioritaires³ ;
- le contexte de la réforme territoriale, mobilisant les services sur des demandes d'expertise en matière d'intercommunalité ;
- le conseil aux élus, *« qui s'apparente de plus en plus à une mission d'appui à l'ingénierie de projet »*, mission qui ne relève pas des services de contrôle de légalité mais est *« en pratique assurée au sein des préfectures par les*

¹ Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018 n° 114 (2017-2018), tome I, mission « Administration générale et territoriale ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a17-114-1/a17-114-1.html>

² Projet annuel de performance « Administration générale et territoriale », annexe au projet de loi de finances pour 2020, p. 32.

³ En 2018, seuls 3,82% des actes non prioritaires ont été contrôlés.

agents affectés dans ce service ». Ce qui ne rassure ni sur le contrôle de légalité ni sur la qualité du conseil !

Pour votre rapporteur, les problèmes observés viennent du manque de moyens en personnels. Ainsi le contrôle de la légalité a perdu plus d'un quart de ses effectifs (- 27 %, soit 321 ETPT) entre 2009 et 2013. Si ceux-ci ont été renforcés depuis (+ 117 ETPT entre 2013 et 2018), la baisse annoncée des effectifs pour 2020 montre l'écart entre les priorités en matière d'objectifs affichés et en matière de besoins.

b) Un développement du contentieux de l'urbanisme qui inquiète les élus locaux

Les actes d'urbanisme font partie des actes prioritaires à contrôler, au même titre que ceux qui concernent la fonction publique territoriale et la commande publique.

Signe de la complexification du droit dans cette matière, ce contrôle en matière d'urbanisme est aujourd'hui majoritairement assuré par les directions départementales des territoires et les directions départementales des territoires et de la mer (DDT/M), directions interministérielles placées, certes sous l'autorité des préfets¹, mais appliquant les textes concoctés au sein de leur ministère d'origine une fois avertis par le Parlement.

Le résultat, c'est l'inquiétude d'élus locaux désarmés face au foisonnement de normes et procédures d'origines diverses, variables selon les services instructeurs et dont l'opposabilité est parfois contestable dans le cas de l'urbanisme.

c) L'expérimentation du droit de dérogation aux normes accordé au préfet : un moyen d'assouplissement qui mériterait de prospérer

Le décret n° 2017-1845 du 31 décembre 2017 a créé un **droit de dérogation aux normes réglementaires pour les préfets à titre expérimental** dans des domaines limités (notamment l'urbanisme) et pour des motifs tenant aux particularités locales.

140 arrêtés ont été signés à ce jour, aucun n'ayant fait l'objet d'un recours, ce qui est encourageant.

Reste à consolider ces résultats qui montrent qu'en matière de procédure, particulièrement, des simplifications et des adaptations sont possibles.

¹ La répartition des compétences entre les DDTM et les services de la préfecture varie selon les territoires.

d) La nécessaire amélioration du dialogue entre les directions départementales des territoires et les élus locaux

Lors de son déplacement en Haute-Garonne, votre rapporteur a pu encore constater que le premier moyen de limiter les conflits entre les élus et le contrôle de légalité en matière d'urbanisme, c'est **l'amélioration du dialogue préalable avec les DDT/M**. Pas seulement s'agissant de grands projets d'aménagement mais aussi de ceux à la dimension des petites collectivités. On peut le nier, invoquer les rigueurs de la loi, la complexité des règlements, il n'en demeure pas moins que **le contrôle de légalité est largement perçu par les intéressés comme un service à la tête du client** qui doit s'y plier pour pouvoir avoir une chance de réaliser les projets communaux. Le constat que l'écrasante majorité des demandes de modification des préfets aux pétitionnaires soient suivies d'effet par les intéressés peut certes être interprété comme un succès de la raison ; il peut aussi signifier que les élus n'ont d'autre choix que d'obtempérer.

C. L'AVENIR DU SERVICE PUBLIC DANS LES TERRITOIRES

1. Le service public de proximité

Les préfets de région sont invités par le Premier ministre à « réinventer » le service public de proximité¹. Il s'agit notamment de revoir le modèle des Maisons de services au public (MSAP), qui ne sont pas toujours connues des usagers et en conséquence parfois peu fréquentées, et de définir un mode de financement pérenne. Votre rapporteur avait regretté, dans son avis budgétaire précédent, le manque de propositions concrètes sur ce sujet, au-delà des effets d'annonce.

Après la circulaire du 1^{er} juillet 2019 actant la **création d'un réseau « France Services »** en remplacement des MSAP, censé proposer un **socle commun de services homogène sur l'ensemble du territoire, c'est chose faite... sur le papier**. L'innovation principale est la mise en place d'un label « France Services » décerné aux nouvelles Maisons France Services respectant certaines exigences de qualité de services, et la promesse d'un déploiement de sites supplémentaires dans les cantons ruraux et les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les Maisons qui ne seraient pas homologuées au 31 décembre 2021 perdraient tout financement de l'État.

Cependant, les modalités concrètes du déploiement de ce réseau restent à définir, d'autant que la circulaire prévoit de disposer d'un réseau de **300 maisons France Services au 1^{er} janvier 2020**, réparties entre nouvelles implantations et labellisation de MSAP. L'objectif est de couvrir l'ensemble de cantons devenus immenses en zone rurale avant la fin de l'année 2022.

¹ Circulaire n° 6029/SG du Premier ministre, du 24 juillet 2018, relative à l'organisation territoriale des services publics.

Il n'existe aujourd'hui que 1 350 MSAP pour 2 054 (nouveaux) cantons, ce qui implique l'engagement de l'État à ouvrir plus de 700 Maisons France Services. Pour y parvenir, le Gouvernement compte évidemment sur un maximum de mutualisations avec les structures préexistantes (sous-préfectures, mairies, centres sociaux, locaux associatifs, *etc.*). En un mot, à chacun de se débrouiller... Comme on le voit, des engagements à la hauteur des attentes locales.

2. L'ingénierie territoriale, symptôme du retrait de l'État dans les territoires

a) Une ingénierie publique toujours anémique

Rappelons que c'est le résultat d'une succession de réformes libérales qui s'étale sur plus de dix ans, sans véritable contrepartie pour les territoires :

- recentrage de la mission d'ingénierie territoriale avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2008 ;

- suppression de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) en 2014 ;

- lancement du dispositif Aider (accompagnement interministériel au développement et à l'expertise en milieu rural) en 2015 ;

- renforcement du rôle des départements par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, qui étend la possibilité de mise à disposition des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'une assistance technique aux domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

La traduction de cette politique, c'est la diminution continue des effectifs des directions départementales interministérielles, en particulier des DDT/M (baisse de 28,51 % des ETPT entre 2012 et 2017).

Évolution des effectifs des directions départementales interministérielles de 2012 à 2017 (plafond d'emploi en ETPT)

	2012	2017	Évolution 2012/2017
DDT/M	22 366	15 989	- 28,5 %
DDCSPP	3 494	3 349	- 4,15 %
DDCS	3 267	2 430	- 25,6 %
DDPP	3 947	3 867	- 2 %
Total	33 074	25 635	- 22,5 %

Source : bilan social des DDI établi par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF)

Votre rapporteur signalait déjà, l'année dernière, l'incohérence - à moins que ce ne soit la duplicité - de l'affichage d'une volonté de réaffirmer le rôle de l'État en matière d'ingénierie publique au service des communes assortie de la suppression des rares moyens demeurant présents sur les territoires. **En l'espace de vingt ans, cette ingénierie territoriale aura été réduite à presque rien. Un retrait très préjudiciable pour les communes et les EPCI de petite taille, et ce n'est certainement pas la création de secrétariats généraux communs aux directions départementales et aux services préfectoraux** qui y changera quelque chose. Au contraire, c'est plutôt le signe que l'État entend poursuivre son désengagement territorial.

Le **nouveau report de la cartographie de l'offre d'ingénierie publique et privée** demandée aux préfets en mars 2016 en est un autre signe. Comme l'année dernière, il a été indiqué à votre rapporteur que cette cartographie avait été réalisée dans la plupart des départements, mais qu'elle n'avait pas encore été formalisée¹. Motif de ce nouveau report : la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ! Voilà qui confirme la crainte que soit créée une « Agence placebo ».

b) L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

La promesse de renforcement de l'ingénierie territoriale prend donc aujourd'hui le visage de **l'Agence nationale de la cohésion des territoires**, prévue par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019. Cet établissement public d'État sera en principe chargé d'accompagner les collectivités territoriales et leurs regroupements dans la définition de leurs projets territoriaux et de répondre à leurs besoins en ingénierie territoriale. Elle exercera, par ailleurs, l'essentiel des compétences du Commissariat général à l'égalité des

¹ *Source : réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020.*

territoires (CGET), de l'Agence du numérique et de l'Établissement public de restructuration et d'aménagement des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

Cependant, les modalités concrètes du déploiement de cette agence laissent penser qu'elle fera tout autre chose que de répondre au besoin urgent de soutien aux collectivités dans la réalisation concrète de leurs projets. En effet, **il apparaît difficile de mesurer la plus-value réelle de cette énième agence dont les effectifs seront issus des services des préfectures déjà chargés de l'ingénierie publique et qui n'apportera aucun financement supplémentaire.** L'ANCT, qui devrait voir le jour l'année prochaine, est d'ailleurs maintenant présentée comme une simple interface entre les collectivités territoriales et les organismes susceptibles de financer leurs projets. En se limitant à l'accompagnement dans le montage de dossiers, l'ANCT ne résoudra donc en rien le besoin, exprimé par les collectivités territoriales depuis de nombreuses années : renforcer l'expertise technique des services de l'État en soutien aux porteurs de projets.

c) Des collectivités territoriales qui s'organisent seules face au désengagement de l'État

Pour répondre au vide créé par ce désengagement de l'État des territoires, les intercommunalités et les départements s'organisent. Pour prendre l'exemple de la Haute-Garonne, la métropole de Toulouse a mis en place 5 pôles territoriaux, gérés par du personnel détaché par les communes membres, compétents en matière d'aménagement de voirie de premier niveau. Même si leur domaine d'action reste limité, ces pôles permettent à la métropole de garantir un certain soutien technique aux petites communes.

Par ailleurs, le département de la Haute-Garonne a mis en place des moyens d'assistance aux communes du département en matière d'ingénierie sous la forme d'une société publique locale.

II. LA RÉVISION DE L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES ET LA QUESTION DE LA MIVILUDES

Comme signalé en introduction, les mystères de la LOLF nous conduisent à examiner deux questions d'actualité qui n'ont rien à voir avec l'administration territoriale de l'État, en l'occurrence, le déploiement du répertoire électoral unique à quelques mois des élections municipales (programme 232) et le projet de rattachement de la MIVILUDES, dépendant jusque-là du Premier ministre, à celui de l'intérieur (programme 216).

A. LE PROGRAMME 232 : UNE RÉFORME DES LISTES ÉLECTORALES QUI SE DÉPLOIE NORMALEMENT

L'année 2019 a été marquée par l'organisation des élections européennes et par **l'achèvement de la réforme des modalités d'inscription sur les listes électorales instituée par les lois du 1^{er} août 2016**¹. À quelques difficultés techniques et de communication près, le déploiement du répertoire électoral unique, du fait de la collaboration de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et des mairies, se déroule normalement. Ceci dit, l'épreuve des municipales en mars 2020 sera plus sévère que celle des européennes.

1. L'achèvement de la réforme des modalités d'établissement et de gestion des listes électorales

a) Les nouvelles modalités d'inscription sur les listes électorales

Les listes électorales encore récemment tenues par les communes et les postes consulaires s'écartaient de plus de 500 000 électeurs du fichier général des électeurs tenu par l'INSEE au niveau national. Cet écart posant **un problème de fiabilité des listes électorales**, il a été jugé nécessaire de réformer les modalités de leur gestion. Depuis les lois du 1^{er} août 2016, les listes locales sont donc extraites d'un répertoire électoral unique (REU), tenu par l'INSEE et mis à jour en continu par un système de gestion automatisé, en liaison avec les maires, les ambassadeurs et chefs de postes consulaires auxquels appartient la décision.

¹ Loi organique n° 2016-1046 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales, loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France et loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

L'INSEE procède également aux inscriptions et radiations ne soulevant pas de difficulté, comme l'inscription d'office des jeunes majeurs et des personnes ayant acquis la nationalité française ou les inscriptions et radiations ordonnées par l'autorité judiciaire. Les communes en sont informées. Celles-ci, pour leur part, inscrivent les demandes et radient les électeurs qui ne remplissent plus les conditions pour être inscrits sur la liste communale.

Les lois du 1^{er} août 2016¹ ont également **remis en cause le principe de la révision annuelle des listes électorales** et la date limite des inscriptions au 31 décembre. Désormais, **les listes électorales sont actualisées au fil des demandes, et au plus tard six semaines avant un scrutin**. Ainsi, un mois avant les élections européennes, le REU gérait un **corps électoral de plus de 47,1 millions d'électeurs**.

Enfin, indépendamment du REU, les lois du 1^{er} août 2016 ont également introduit **plusieurs changements concernant les règles d'inscription sur les listes électorales** tels que l'interdiction, pour les Français établis à l'étranger, d'être inscrits simultanément sur une liste communale et sur une liste consulaire. De même, la décision d'inscription ou de radiation pour perte d'attache communale revient désormais au maire ou à l'autorité consulaire et non plus aux commissions de contrôle qui n'exercent plus qu'un contrôle a posteriori.

b) Un projet complexe à mettre en œuvre

Le projet de création du répertoire électoral unique, qui a nécessité la mise en place d'un nouveau **système de gestion et un portail d'accès (ELIRE)**, s'est déroulé selon le calendrier établi.

En premier lieu, l'INSEE a, comme prévu, retraité les listes transmises par les communes à partir de mars 2018. 99,95 % des listes électorales, représentant 99,99 % des électeurs, ont été transmises par les communes, les listes manquantes ayant été récupérées depuis le fichier général des électeurs. Le résultat de ce travail a été validé par les communes.

Restait à résoudre les problèmes de double inscription (0,9 % des électeurs). Si un certain nombre ont été réglés grâce au répertoire national d'état civil (RNIPP), restait le plus difficile, celui de la date de l'inscription la plus récente qui conditionnait le choix de la commune qui serait retenue pour l'inscription. Là est l'origine d'une bonne part des erreurs d'inscriptions qui ont pu être constatées.

¹ Cf supra.

c) Des dispositifs de formation spécifiques pour les agents municipaux

Un dispositif spécifique de formation et d'accompagnement des agents municipaux a, par ailleurs, été mis en place par le ministère de l'intérieur, l'INSEE et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Par ailleurs, le service INSEE Contact a permis de répondre aux interrogations quotidiennes des agents municipaux, aux côtés des services des préfetures en charge des élections.

Au total donc, **une réforme lourde, tant au plan technique qu'en termes de liaison entre l'INSEE et les communes**, ce qui montre que le délai de mise en œuvre de trois ans était nécessaire.

2. Une réforme globalement réussie, malgré quelques difficultés techniques

Ces difficultés, comme on l'a vu, renvoient largement à l'identification et la correction des doubles inscriptions. Si globalement, pas plus de 0,9% des inscrits sont concernés, ce chiffre a pu atteindre 2,6 % dans une commune importante et universitaire comme Toulouse. Il s'agissait en l'espèce de personnes ayant fait des allers-retours entre Toulouse et d'autres communes... Une campagne de sensibilisation des électeurs à cette problématique devraient permettre de rendre ce problème marginal. D'ailleurs, lors de leur audition, le ministère de l'intérieur et l'INSEE ont tous deux réaffirmé leur volonté de mener de nouvelles campagnes de sensibilisation sur ce sujet. Et puis, il faut compter sur le temps et l'énergie des personnels communaux et de l'INSEE pour permettre l'appropriation du nouveau dispositif.

Les difficultés ont pu venir aussi d'une compatibilité insuffisante entre le REU et les logiciels de gestion de liste électorale communaux. Lors des élections européennes, elles ont enfin pu être dues aux difficultés de communication entre l'INSEE et les communes ou les éditeurs de logiciels.

Lors du déplacement de votre rapporteur en Haute-Garonne, plusieurs communes ont expliqué qu'elles n'avaient pas pu, par exemple, récupérer les listes d'émergence, ni à partir du portail ELIRE, ni à partir de leur propre logiciel, la veille des élections. D'autres élus locaux ont également fait part de leurs difficultés à communiquer avec l'INSEE au moment même des élections, lorsque de nombreux problèmes de doubles inscriptions se sont révélés.

La répartition des compétences entre l'INSEE, les préfetures et les éditeurs mériterait donc d'être clarifiée, comme le reconnaît l'INSEE dans son bilan de la réforme, afin de limiter l'explosion des appels les semaines précédant les élections, d'autant que certaines questions ne concernaient pas l'INSEE¹.

Cet ensemble de problèmes techniques ne devra pas être oublié si on entend étendre le dispositif à de nouvelles fonctionnalités plus complexes à gérer, la gestion des procurations, par exemple.

B. À LA RECHERCHE DES RAISONS DU RATTACHEMENT DE LA MIVILUDES AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Gouvernement prévoit, pour 2020, **la fusion de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) placée depuis 2002 sous l'autorité du Premier ministre avec le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)**, actuellement de la responsabilité du ministre de l'intérieur.

La question qui se pose, c'est pourquoi cette idée saugrenue, le champ d'intervention de la MIVILUDES - les dérives sectaires dans tous les domaines (santé, éducation notamment) - n'ayant que marginalement à faire à la délinquance au sens classique de terme et de la radicalisation même s'il peut y avoir des rapports. Un champ d'intervention qui concerne évidemment plusieurs ministères dont la Mission est chargée de coordonner les actions. De là vient son caractère interministériel depuis 2002.

Rappelons qu'environ 500 000 Français seraient victimes de phénomènes sectaires en France, dont 50 000 enfants sans lien évidemment avec une quelconque radicalisation islamique.

Ce rattachement est d'autant plus incompréhensible que, dans une lettre² en réponse au référé de la Cour des comptes (voir plus bas), le Premier ministre lui-même a réaffirmé la nécessité du « *maintien d'une politique interministérielle, garantie par le rattachement de la Mission aux services du Premier ministre* » pour permettre **le meilleur niveau de réponse possible face à l'atomisation et la dispersion croissantes des menaces sectaires.**

Noyer la MIVILUDES dans la lutte contre la radicalisation serait la vider complètement de sa substance à un moment où les réseaux et les pratiques thérapeutiques et éducatives d'origine sectaire d'importation fleurissent au pays de Descartes et de Condorcet.

¹ « Élire, un projet ambitieux au service du répertoire électoral unique » de Magali Demotes-Mainard, *Courrier des statistiques de l'INSEE*, n° 2, juin 2019.

² N° 1643/17/SG, 1^{er} août 2017.

Ce serait aussi rendre impossible l'étroite collaboration de la MIVILUDES avec les associations de victimes des dérives sectaires. La Mission joue, en effet, un rôle important dans l'accompagnement et la réinsertion de victimes des pratiques sectaires, secteur d'intervention ne concernant pas le ministère de l'intérieur qui ne manque d'ailleurs pas de sujets de préoccupations.

D'où l'incompréhension, les protestations de parlementaires et des représentants des associations de victimes des dérives sectaires¹.

L'origine officielle de ce projet de rattachement au CIPDR est un référé de 2017 de la Cour des comptes, ignorant apparemment les missions de la MIVILUDES² et conseillant, comme d'ordinaire, la rationalisation des moyens pour gagner en efficience. Cour des comptes qui reconnaît honnêtement d'ailleurs que *les « ressources budgétaires [de la MIVILUDES] au demeurant très modestes (moins de 0,5 million d'euros en tenant compte des coûts indirects supportés par les services du Premier ministre) ont été sensiblement réduites au cours des dix dernières années »*.

D'où cette question lancinante : quelle est l'origine de cette idée saugrenue qui revient à supprimer purement et simplement, en disant le contraire, la MIVILUDES ?

*

* *

Sur la proposition de son rapporteur, la commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

¹ Cf. l'organisation d'une conférence de presse, le 10 octobre 2019, à l'Assemblée nationale, pour afficher publiquement leur opposition à ce projet de fusion.

² Cour des comptes - référé n° S2017-1611.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT

Secrétariat général du ministère de l'intérieur

M. Alain Espinasse, secrétaire général adjoint

Mme Pascale Pin, chef du bureau des élections et des études politiques

M. Sébastien Audebert, chef du bureau du pilotage des moyens de l'administration territoriale

M. Olivier Guy, chef du bureau de la performance et de la gestion des programmes

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes

M. Guillaume Mellier, directeur fibre, infrastructures et territoires

Institut national de la statistique et des études économiques

Mme Valérie Roux, cheffe du département de la démographie

Mme Chantal Villette, adjointe de la cheffe du département de la démographie

Mme Magali Demotes-Mainard, directrice du projet « répertoire électoral unique »

Ministère de la transition écologique et solidaire

M. François Adam, directeur habitat, urbanisme et paysages

M. Jean-Baptiste Butlen, sous-directeur aménagement durable

M. Christophe Suchel, adjoint au sous-directeur aménagement durable

M. Patrick Brie, adjoint à la sous-directrice qualité de vie

Déplacement en Haute-Garonne

4 novembre 2019

Préfecture de Haute-Garonne

Entretiens avec :

- **M. Denis Olagnon**, secrétaire général
- **Mme Cécile Portat**, directrice des ressources humaines et des moyens
- **M. Yves Schenfeigel**, directeur départemental des territoires
- **Mme Jacqueline Soum**, chef de service Mission affaires juridiques et contrôles
- **Mme Laurie Flassayer**, chef de bureau intercommunalité, institutions et finances locales

Métropole de Toulouse

Entretiens avec :

- **M. André Thomas**, directeur général des services
- **M. Pierre-Emmanuel Reymund**, chargé de mission prospective, partenariats et innovations territoriales
- **Mme Bénédicte Mas**, cheffe de service élections et police administrative de la ville de Toulouse

Mairie de Rouffiac-Tolosan

- **M. Jean-Gervais Sourzac**, maire
- **M. Laurent Uszès**, deuxième adjoint
- **Mme Simone Uszès**, secrétaire générale