



...le projet de loi de finances pour 2021

MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

Réunie le 18 novembre 2020 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois a examiné, sur le **rapport pour avis de Cécile Cukierman**, les **crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »** inscrits au projet de loi de finances pour 2021¹.

Cette mission, pilotée par le **ministère de l'intérieur**, poursuit **trois objectifs** : garantir aux citoyens l'exercice de leurs droits dans le domaine des libertés publiques, assurer la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire et mettre en œuvre au niveau local les politiques publiques nationales.

Les **crédits de la mission** prévus par la loi de finances pour 2021 s'élèvent à **4,2 milliards d'euros**, en **légère hausse** par rapport à l'année précédente (+ 3,6 % en autorisations d'engagement (AE) et + 6 % en crédits de paiement (CP)).

Cependant, cette augmentation cache une **évolution très hétérogène selon les programmes** qui composent la mission :

- le **programme 354 « Administration territoriale de l'État »**, qui supporte la majorité des crédits de la mission et comprend notamment les moyens des préfectures, des sous-préfectures et des directions départementales interministérielles (DDI), **voit ses crédits stagner** (- 3,7 % en AE, + 1,7 % en CP) **alors que le Premier ministre avait annoncé** dans sa déclaration de politique générale, le 16 juillet dernier, **que « les moyens de l'État [seraient] confortés dans leur action quotidienne² »** ;
- 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, **enregistre une hausse spectaculaire de plus de 80 % de ses crédits** (+ 82 % en AE, + 85 % en CP) pour financer les élections départementales, régionales et territoriales prévues en 2021 ;
- 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, **dont le budget continue de croître légèrement** (+ 3 % en AE, 0 % en CP) pour permettre la poursuite des réformes engagées en 2020.

¹ Le compte rendu de la réunion est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20201116/lois.html#toc9>

² Déclaration de politique générale de M. Jean Castex, Premier ministre, au Sénat, le 16 juillet 2020

1. LE PROGRAMME 354 « ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT » : UNE NOUVELLE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE MENÉE À MOYENS CONSTANTS

A. UN PROGRAMME STABILISÉ DU POINT DE VUE DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS

1. La hausse des effectifs affichée s'explique par des évolutions de périmètre entre ministères

La création du programme 354 en 2020 vise à accompagner le déploiement, au 1^{er} janvier 2021, des **secrétariats généraux communs** aux préfetures et aux directions départementales interministérielles pour favoriser la mutualisation des fonctions support de l'administration territoriale de l'État.

Cette réorganisation entraîne des **transferts entrants importants**, de l'ordre de 824 équivalents temps plein travaillé (ETPT), provenant de 8 ministères, qui expliquent la hausse de 2,5 % des ETPT du programme.

Ainsi, **l'accroissement des crédits de paiement et des effectifs rattachés au programme 354 ne témoigne pas d'une augmentation des moyens alloués à l'administration territoriale de l'État mais de simples évolutions de périmètre** qui découlent de la **réforme de l'organisation territoriale de l'État** annoncée par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019¹.

2. Pour la première fois depuis 2008, l'administration territoriale de l'État ne subit pas de diminution de ses effectifs

Bien que la loi de finances pour 2021 ne prévoit pas de renforcer les moyens de l'administration déconcentrée, celle-ci marque un tournant puisque, **pour la première fois depuis la révision générale des politiques publiques (RGPP), les effectifs de l'administration territoriale de l'État sont maintenus**. Depuis 2008, **les schémas d'emplois successifs ont entraîné la suppression de plus de 5 000 postes, soit 25 % des effectifs**.

La cible du schéma d'emplois était initialement fixée à -463 ETP pour l'année 2021, dans la continuité des diminutions des années précédentes, avant d'être ramenée à 0 après la déclaration de politique générale du Premier ministre dans le contexte d'une crise sanitaire sans précédent. **Les suppressions de postes seront ainsi intégralement supportées par l'administration centrale** pour permettre le maintien de la présence de l'État sur le territoire.

Si l'on ne peut que saluer cette initiative, il apparaît cependant que les réformes successives, de la RGPP à la réforme de l'organisation territoriale de l'État en passant par le plan préfetures nouvelle génération (PPNG), **ont mis à mal la capacité de l'État à remplir ses missions sur l'ensemble du territoire national**, tant auprès des usagers des services publics que des élus locaux. Ces réformes participent d'un **mouvement plus global de retrait de la présence de l'État dans les territoires**, dans une logique de rationalisation de la dépense publique, à l'instar de la suppression de plus de 20 000 emplois en dix ans au sein de la direction générale des finances publiques qui a déstabilisé le réseau des trésoreries locales.

¹ Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État

B. UNE NOUVELLE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE QUI VISE LA RATIONALISATION DES MOYENS

1. La création des secrétariats généraux communs : une nouvelle tentative de rationalisation des services déconcentrés

La création des secrétariats généraux communs, première étape de la réforme de l'organisation territoriale de l'État décidée par le Gouvernement en 2019, s'inscrit donc dans la continuité des nombreuses mesures qui ont **fragilisé et rendu illisible l'action de l'État dans les territoires**.

L'objectif de cette restructuration est de permettre de **générer de nouvelles économies par la mutualisation des fonctions support** des préfetures et des directions départementales, et de **briser la logique du fonctionnement en « silos »** pour créer des synergies entre services et accroître l'efficacité de l'action publique.

Toutefois, **des interrogations subsistent sur le calendrier de mise en œuvre de la réforme** (initialement prévue en juin 2020 et repoussée au 1^{er} janvier 2021), **les gains attendus et les conséquences d'une telle restructuration sur les agents concernés**. Le ministère de l'intérieur a d'ores et déjà indiqué qu'il ne serait pas en mesure d'assurer le versement des payes des agents au 1^{er} janvier 2021, celui-ci continuant à être géré, à court terme, par les ministères d'origine.

La mise en place d'une véritable administration commune nécessite, par ailleurs, de **mener une réflexion sur l'harmonisation des régimes indemnitaires et de l'action sociale** entre les agents afin de **faire émerger une culture de travail commune**. Il semble donc qu'il soit trop tôt pour **estimer les chances de succès d'une telle réforme**.

2. Un budget qui ne permet pas de renforcer l'administration territoriale de l'État dans un contexte de sollicitations croissantes des services

a) Les objectifs du plan préfetures nouvelle génération n'ont pas été atteints pour les missions prioritaires

Le **plan préfetures nouvelle génération** a permis, grâce à la dématérialisation de la délivrance des titres sécurisés et à la fermeture des services accueillant du public, de **générer des économies d'emplois de l'ordre de 1 300 ETP entre 2016 et 2018**. Les moyens ainsi dégagés devaient être en partie redéployés au sein des **quatre missions prioritaires** que sont **le contrôle de légalité, la fraude, la sécurité et la coordination des politiques publiques**.

Or, le plan préfetures nouvelle génération est désormais achevé et **un effort de 231 ETP reste à fournir pour atteindre les objectifs** fixés pour les missions prioritaires. Cela s'explique à la fois par la sévérité des schémas d'emplois successifs et l'avènement de la crise migratoire en 2016, qui a nécessité le déploiement de 327 ETP pour renforcer les services étrangers des préfetures.

Cette inflexion de la trajectoire des effectifs génère des conséquences importantes en termes de qualité du service public. Ainsi, **faute d'effectifs suffisants, la prévision des taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture a été revue à la baisse jusqu'en 2023** (90 % contre 90,4 % en 2018).

b) Une administration sous-dimensionnée pour faire face à la crise sanitaire

Malgré la stabilisation des effectifs prévue pour 2021, **l'administration territoriale de l'État ne se trouve donc pas en état de faire face à une recrudescence des sollicitations et à une désorganisation de ses services dans le contexte de l'épidémie de covid-19**.

Les préfetures ont su faire preuve de réactivité en mettant en place, dès le 13 mars 2020, des **schémas d'accueil des usagers en nombre restreint** afin de concilier la continuité du service public et le respect des précautions sanitaires. En parallèle, deux instructions du ministre de l'intérieur des 16 et 20 mars ont restreint le champ des missions essentielles pour permettre à un maximum d'agents de travailler à domicile ou, en cas d'impossibilité, d'être placés en autorisation spéciale d'absence. **24 % des effectifs ont été maintenus au sein des préfetures et des sous-préfetures**. La mise en œuvre du plan de continuité de l'activité (PCA) ministériel a entraîné un

surcoût de 7,5 millions d'euros pour financer les équipements informatiques et de 26,1 millions d'euros pour doter les 79 000 agents concernés de protections sanitaires, en partie compensé par les économies sur certains postes de dépenses (frais de mission, entretien des véhicules, etc.) pendant le confinement.

En dépit du recours massif au télétravail, certains missions ont été impactées par la crise, notamment le contrôle des actes prioritaires et des actes budgétaires. **74 % des actes prioritaires ont fait l'objet d'un contrôle de légalité au premier semestre 2020, soit 17 % de moins qu'au premier semestre 2019.** Même si les contraintes de transmission des actes ont été allégées et que de nombreuses collectivités territoriales ont eu recours à la télétransmission, les difficultés des agents de l'État à se connecter au système d'information @CTES depuis leur domicile ont ralenti l'exercice du contrôle de légalité.

En ce qui concerne la délivrance des titres, **la prolongation de la durée de validité des documents de séjour** par l'ordonnance n° 2020-328 du 25 mars 2020 **a permis de limiter l'impact de la fermeture des services** durant le confinement sur les délais de traitement des demandes. **Bien qu'allégée, l'activité a été maintenue durant le confinement en matière de délivrance des titres sécurisés** (carte nationale d'identité, passeport, certificat d'immatriculation des véhicules, permis de conduire) puis renforcée pour soutenir la reprise d'activité et maîtriser l'augmentation du stock de demandes.

2. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » : DES CRÉDITS EN FORTE AUGMENTATION DANS UN CONTEXTE D'INCERTITUDE SUR LE CALENDRIER ÉLECTORAL

A. UN BUDGET EN FORTE HAUSSE DU FAIT DES ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES, RÉGIONALES ET TERRITORIALES PRÉVUES EN 2021

L'année 2021 est marquée par une **activité électorale importante car les élections départementales, régionales et territoriales (en Corse, en Martinique et en Guyane) doivent se tenir en mars.** La hausse des crédits du programme s'explique à la fois par le nombre de scrutins, leur simultanéité mais aussi par la nature même des élections. Le nombre traditionnellement élevé de candidats aux élections départementales augmente ainsi le coût de la gestion de la propagande électorale.

La hausse des crédits du programme s'explique également par une anticipation des mesures sanitaires qui devront être prises pour assurer la protection des électeurs au sein des bureaux de vote. **En 2020, l'État a débloqué 6,5 millions d'euros pour financer les équipements sanitaires** nécessaires à la tenue des élections dans le contexte de l'épidémie de covid-19. **Le coût du déploiement du protocole sanitaire dans les 140 000 bureaux de vote est estimé à 25 millions d'euros pour 2021.**

B. EN RAISON DE LA CRISE SANITAIRE, DES INCERTITUDES PÈSENT SUR L'ORGANISATION DU SCRUTIN ET LE CALENDRIER ÉLECTORAL

En 2020, **le report du second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines à Lyon a entraîné un surcoût de l'ordre de 30 millions d'euros** pour financer les équipements sanitaires et rembourser les dépenses de campagne et de propagande aux candidats présents au second tour. Celles-ci ont augmenté du fait de l'allongement de la durée de la campagne.

En revanche, **l'éventuel report des élections au mois de juin et la majoration du plafond des dépenses de campagne** proposés par M. Jean-Louis Debré dans son rapport remis vendredi 13 novembre au Premier ministre **n'ont pas été budgétés dans le cadre de la loi de finances pour 2021** car seul le législateur peut décider de reporter les élections. Aucune disposition législative n'a été prise en ce sens à ce jour. Il conviendra donc, si le législateur entend décider d'un tel report, de dégager des crédits suffisants pour couvrir ce surcoût.

« Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales ? »

Propositions principales du rapport de M. Jean-Louis Debré au Premier ministre

- reporter les élections prévues en mars à la fin du mois de juin 2021 ;
- transmettre au Parlement un point de situation sur l'évaluation de la situation sanitaire réalisé par le Conseil scientifique Covid-19 avant la tenue des scrutins ;
- majorer le plafond des dépenses de propagande ;
- réduire le délai de paiement du remboursement forfaitaire des dépenses électorales ;
- doubler le format des professions de foi ;
- faciliter le recours aux procurations en maintenant la possibilité, pour chaque mandataire, de recevoir deux délégations et en permettant que les officiers de police judiciaire ou leurs délégués se déplacent pour établir les procurations des personnes vulnérables ;
- envisager le développement du vote par correspondance.

3. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION POUR POURSUIVRE LES CHANTIERS LANCÉS EN 2020

La légère hausse des crédits prévue par la loi de finances pour 2021 s'explique par des effets de transferts (4,5 millions d'euros en AE, 5,3 millions d'euros en CP) et les crédits pluriannuels d'investissement consacrés à la cité unique du renseignement (15,93 millions d'euros) qui permettra de regrouper, sur un site unique, les agents de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). **Le niveau des crédits du programme 216 reste donc globalement inchangé par rapport à 2020**, ce qui permet au ministère de l'intérieur de poursuivre les chantiers engagés l'année dernière.

A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA DIRECTION NUMÉRIQUE

La direction numérique (DNUM) a été créée au 1^{er} janvier 2020 pour coordonner l'ensemble des systèmes d'information et accompagner plusieurs projets de grande envergure soutenus par le programme 216, tels que :

- le **programme interministériel France Identité Numérique**, dont relève notamment la carte nationale d'identité électronique (CNle) déployée à partir de 2021 ;
- le **projet de systèmes d'information européen** en matière de contrôle des frontières et de lutte anti-terroriste ;
- le **réseau radio du futur** commun aux forces de sécurité et de secours.

La création de la DNUM accompagne le **mouvement de dématérialisation totale des démarches administratives amorcé dans le cadre du comité Action publique 2022**. La DNUM a ainsi créé un observatoire de la qualité des démarches en ligne pour suivre le développement de l'offre de services dématérialisés et renforcer l'accessibilité numérique.

B. LA MAJORATION DES CRÉDITS LIÉS AUX CONTENTIEUX

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit par ailleurs une **augmentation de 10 millions d'euros des crédits destinés à couvrir les dépenses de contentieux** qui atteindront ainsi 89,5 millions d'euros. Cette évolution est notamment liée à **la multiplication des contentieux à la suite du mouvement des gilets jaunes**.

La commission 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 2021.

Cet avis sera examiné en séance publique le jeudi 3 décembre 2020.



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Cécile
Cukierman**

Rapporteure
Sénatrice
(Communiste
républicain
citoyen et
écologiste)
de la Loire

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[https://www.senat.fr/dossier-
legislatif/pjlf2021.html](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html)