



...le projet de loi de finances pour 2023

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

La mission « Administration générale et territoriale de l'État », pilotée par le ministère de l'intérieur et des outre-mer, 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 les politiques publiques au niveau local.**

Les crédits de la mission prévus par la loi de finances pour 2023 sont en **augmentation de 10,32 % en autorisations d'engagement (AE) et 4,14 % en crédits de paiement (CP)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2022. Ils s'établissent respectivement à **4,6 et 4,9 milliards d'euros**. Cette hausse, qui s'explique en partie par la conséquence mécanique de l'aggravation des dépenses de fonctionnement liée à l'inflation, masque une **réalité budgétaire très hétérogène entre 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 préfetures, des sous-préfetures et des directions départementales interministérielles (DDI), **voit ses crédits augmenter significativement pour tenter de renforcer la présence de l'État dans les territoires après dix années de coupes budgétaires** (+13,25 % en AE, +6,92 % en CP) ;
- le **programme 232 « Vie politique »**, dont les crédits financent l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des élections, **enregistre une baisse drastique de plus de 75 % de ses crédits** (-76,83 % en AE, -75,52 % en CP) en lien avec un **calendrier électoral moins chargé** que l'année 2022 marquée par les élections présidentielle, législatives et territoriales<sup>1</sup> ;
- le budget du **programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**, auquel sont rattachés les moyens du pilotage des fonctions support, la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère et les cultes, **croît encore davantage que les années précédentes** (+34,90 % en AE, +25,81 % en CP) **pour financer la stratégie immobilière du ministère de l'intérieur et des outre-mer et donner des moyens accrus au fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation.**

Dans ce cadre, la rapporteure, Cécile Cukierman, s'est intéressée au « **réarmement** » de l'État dans les territoires, expression utilisée de façon récurrente par Gouvernement depuis la crise des gilets jaunes et qui trouve sa traduction budgétaire partielle dans le projet de loi de finances pour 2023.

Réunie le 15 novembre 2022, la commission des lois a salué la prise de conscience salutaire du Gouvernement sur la nécessité de renforcer l'administration territoriale de l'État. Elle a cependant constaté que les moyens mobilisés ne sont pas suffisants pour atteindre cet objectif et qu'il est désormais nécessaire de s'interroger en profondeur sur le rôle de l'État dans les territoires, ce que le Gouvernement se refuse encore à faire, préférant multiplier les réformes administratives.

<sup>1</sup> À Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

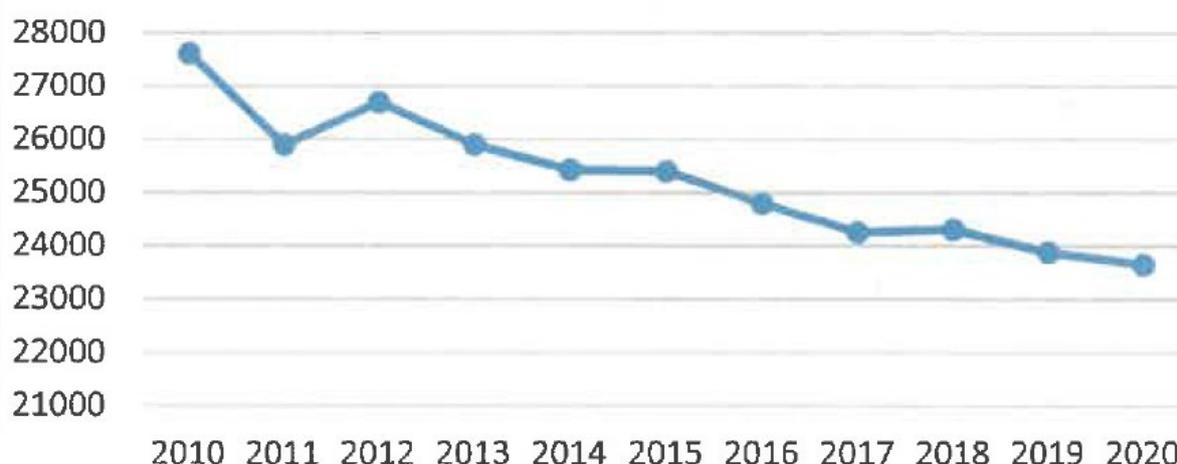
# 1. UNE AUGMENTATION HISTORIQUE DES MOYENS QUI NE SUFFIT PAS À COMPENSER DIX ANNÉES DE REcul DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES

## A. UNE SUCCESSION DE RÉFORMES QUI ONT AFFAIBLI L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Depuis la **réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE)** mise en œuvre à partir de 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), **l'organisation de l'État dans les territoires a subi des réformes incessantes**. Le **plan Préfectures nouvelle génération (PPNG)**, déployé entre 2016 et 2020, s'est traduit par la dématérialisation des demandes de titres sécurisés et l'externalisation de l'instruction au sein de plateformes dédiées. Avant que le bilan de cette réforme n'ait pu être dressé, le Gouvernement annonçait, en 2020, la **réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE)** dont la mesure principale a été le **déploiement, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, des secrétariats généraux communs (SGC-D) aux préfectures et aux directions départementales interministérielles** pour favoriser la mutualisation des fonctions support de l'administration territoriale de l'État.

L'objectif affiché de ces plans d'action était de **générer des économies en rationalisant l'organisation territoriale de l'État au détriment de la qualité du service rendu aux populations et aux élus locaux**. Le plan préfectures nouvelle génération prévoyait ainsi la suppression de 1 300 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Au total, d'après la Cour des comptes<sup>1</sup>, **l'administration territoriale de l'État a perdu plus de 11 000 ETPT soit 14 % de son effectif initial entre 2010 et 2021**.

Évolution des effectifs physiques des préfectures, 2010-2020



Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur. En 2020, les données sont nettes des transferts liés à la fusion avec le programme 335 et la création des SGC-D.

Ces réorganisations administratives successives, qui se sont traduites par un effondrement des moyens humains et financiers de l'État territorial, a suscité un **profond mal-être chez les agents** et a nourri le **sentiment d'abandon d'une partie de la population**, notamment en zone rurale. Les syndicats ayant accepté de se rendre aux auditions menées par la rapporteure ont ainsi unanimement regretté la mise en œuvre précipitée des SGC-D qui **« tire le service public vers le bas »**<sup>2</sup> et qui, par manque d'anticipation et d'outils informatiques harmonisés entre les ministères, ne génère pas les gains d'efficacité escomptés. Le ministère de l'intérieur s'était engagé, l'année dernière, à résoudre les dix

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Observations définitives sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État (2010-2021)*, n° S2022-0494, 14 avril 2022.

<sup>2</sup> Audition commune des représentants de la CFE-CGC, de l'UFSE-CGT, du syndicat CGT Intérieur et de l'Union syndicale solidaires du 25 octobre 2022.

« irritants »<sup>1</sup> identifiés après le déploiement des SGC-D. Cependant, de nombreux progrès restent à faire en matière d'action sociale, de convergences indemnitaires et d'interopérabilité des outils informatiques.

**Pour la population, la dématérialisation forcée et le retrait de la présence de l'État se traduisent par un sentiment d'abandon.** Dans son rapport sur la dématérialisation des services publics<sup>2</sup>, la Défenseure des droits dresse ainsi un bilan très sévère de ces réformes qui n'ont fait qu'accroître les inégalités d'accès aux services publics, notamment dans les zones blanches et pour les populations fragiles les plus éloignées du numérique (personnes en situation de handicap, personnes âgées, personnes détenues, etc.). Les solutions d'accompagnement au numérique mises en œuvre apparaissent insuffisantes. À titre d'exemple, certaines préfectures exigent, pour pouvoir bénéficier de l'aide d'un médiateur au sein d'un « point d'accueil numérique » (PAN), que l'utilisateur prenne rendez-vous sur internet !

**Pour les élus locaux, les multiples réformes de l'administration territoriale de l'État ont rendu son action illisible et alimenté le sentiment que l'État n'est plus en mesure d'accompagner et de soutenir les collectivités territoriales.** Dans le cadre de son rapport sur l'État dans les territoires<sup>3</sup>, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a ainsi réalisé une enquête auprès des élus locaux dont les résultats sont édifiants : sur les 1 418 élus ayant répondu à cette question, 1 036 d'entre eux soit 73 % considèrent que les moyens dont disposent les services déconcentrés de l'État pour répondre à leurs demandes sont insuffisants. Entendues par la rapporteure, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ont unanimement déploré la **baisse de la qualité de l'ingénierie territoriale fournie aux communes**. D'après l'AMF, « *la perception des élus locaux est la perte de relation avec des services devenus exsangues qui ne peuvent plus être dans l'accompagnement et que l'on cantonne dans un rôle davantage de contrôleurs procéduriers que de facilitateurs*<sup>4</sup>. » Face à la diminution des moyens de l'administration territoriale de l'État, les départements tentent de répondre aux besoins des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en structurant leur offre d'ingénierie territoriale. En Haute-Loire, par exemple, le département a créé l'agence « InGé 43 » chargée d'offrir du conseil et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans les domaines techniques, juridiques ou administratifs. Cette structure identifie également, pour le compte des communes, les services de l'État et les nombreuses agences susceptibles de leur offrir une assistance technique pour les projets de grande envergure.

**Les élus locaux ne peuvent compter que sur la bonne volonté des sous-préfets qui entretiennent de plus en plus difficilement une connaissance fine du terrain et un lien de proximité avec les maires de leur arrondissement.** Désormais, certaines sous-préfectures n'accueillent plus de public car l'offre de services publics a été transférée au sein des maisons France Services dont la plupart sont situées dans des tiers-lieux. C'est le cas, par exemple, de la sous-préfecture de Largentière en Ardèche, deuxième plus petite sous-préfecture de France<sup>5</sup>, où la rapporteure s'est déplacée le 24 octobre dernier. Au 1<sup>er</sup> août 2022, seules 32 des 2 197 maisons France Services étaient des sous-préfectures, soit moins de 2 %. Une dizaine d'autres sous-préfectures devrait être homologuée au 31 décembre 2022, date de fin du programme de labellisation<sup>6</sup>. Cette faible proportion s'explique par la nécessité, pour obtenir le label, d'affecter deux agents à la structure France Services, ce qui est impossible au regard des faibles moyens humains dont disposent la plupart des sous-préfectures.

---

<sup>1</sup> Plan d'actions et de soutien pour les secrétariats généraux communs départementaux, Direction de la modernisation et de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur, 13 octobre 2021.

<sup>2</sup> Défenseur des droits, « *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?* », février 2022.

<sup>3</sup> « *À la recherche de l'État dans les territoires* », rapport d'information n° 909 (2021-2022) fait par Agnès Canayer et Éric Kerrouche au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

<sup>4</sup> Contribution écrite de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité du 26 octobre 2022.

<sup>5</sup> L'arrondissement de Largentière comprend environ 102 000 habitants répartis sur 151 communes.

<sup>6</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire.

## B. UN NOUVEAU PLAN « MISSIONS PRIORITAIRES DES PRÉFECTURES 2022-2025 » QUI N'A PAS LES MOYENS DE SES AMBITIONS

La crise des gilets jaunes suivie de la crise sanitaire et les constats alarmants dressés les élus locaux et les différentes autorités publiques, notamment la Cour des comptes dans son rapport du 14 avril 2022 sur l'administration territoriale de l'État<sup>1</sup>, ont **forcé le Gouvernement à prendre conscience de la nécessité de « réarmer » l'État territorial.**

Depuis 2021, les projets de loi de finances successifs ont intégré une cible de schéma d'emplois nulle pour le programme 354, ce qui a permis de stopper le mouvement de suppression des effectifs enclenché sans interruption depuis 2008. **Si ces initiatives ont permis d'offrir une respiration salutaire à l'administration territoriale de l'État, elles demeuraient insuffisantes au regard des besoins.**

Le Gouvernement semble avoir opéré un **changement de paradigme avec les Missions prioritaires des préfetures 2022-2025 (MPP 22-25)** dévoilées le 2 avril 2022 dans une circulaire du ministère de l'intérieur<sup>2</sup>. Contrairement aux plans de réforme précédents, MPP 22-25 n'a pas pour objectif principal de générer des économies en encourageant la dématérialisation et la mutualisation des moyens humains et matériels. Au contraire, l'une des trois priorités transversales identifiées est la « **consolidation de l'échelon infra-départemental** ».

Cette réforme s'inscrit en totale rupture avec la doctrine de l'État territorial depuis plus de dix ans. Pour rappel, la Cour des comptes, qui tire aujourd'hui la sonnette d'alarme sur le manque de moyens de l'administration territoriale de l'État, observait dans son rapport public annuel de 2012 que « *le nombre de sous-préfectures [était] excessif par rapport à l'évolution de leurs fonctions* » et fustigeait des « *implantations souvent disproportionnées, inadaptées et coûteuses* »<sup>3</sup>. Suivant ses recommandations, le Gouvernement a lancé en 2013 une expérimentation qui a abouti à la suppression de huit arrondissements et à la fermeture de six sous-préfectures<sup>4</sup>. **Les sous-préfectures ont été plus durement frappées par les coupes budgétaires supportées par l'administration territoriale de l'État** puisqu'elles ont perdu 24 % de leurs effectifs physiques entre 2012 et 2019 contre 4 % pour les préfetures<sup>5</sup>.

**La commission des lois ne peut que se réjouir de cette prise de conscience de la nécessité de maintenir la présence de l'État au plus proche des citoyens. Force est de constater, cependant, que celle-ci intervient trop tardivement et qu'elle ne s'accompagne pas de moyens budgétaires suffisants.** Lors de son déplacement dans la Mayenne le 10 octobre 2022, le Président de la République a annoncé **la création de six sous-préfectures**<sup>6</sup> pour renforcer la présence de l'État au niveau infra-départemental. Cette annonce est bien loin d'être satisfaisante car il s'agit en réalité de « **déjumeler** » de **sous-préfectures fermées à la faveur des dernières réformes de l'administration territoriale de l'État.** Seule une création de nouvelle sous-préfecture est prévue à Saint-Georges-de-l'Oyapock, en Guyane. **L'État ne se dote donc pas des moyens de ses ambitions et prône, une fois encore, le rééquilibrage plutôt que le réarmement de son administration territoriale.**

De même, le **rapport annexé du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)**, en cours d'examen au Parlement, affirme que « *les sous-préfectures seront, en articulation avec le réseau France Services, les lieux des*

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Observations définitives sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État (2010-2021)*, n° S2022-0494, 14 avril 2022.

<sup>2</sup> Circulaire de Jean-Benoît Albertini, préfet, secrétaire général du ministère de l'intérieur à l'attention des préfets de région et de département du 22 avril 2022 relative aux missions prioritaires des préfetures 2022-2025.

<sup>3</sup> Cour des comptes, « *Les sous-préfectures* », rapport public annuel, février 2012.

<sup>4</sup> Source : « *Projet de loi de finances pour 2018 : Administration générale et territoriale de l'État* », avis législatif n° 153 (2017-2018) de Pierre-Yves Collombat fait au nom de la commission des lois.

<sup>5</sup> Source : Cour des comptes, *Observations définitives sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État (2010-2021)*, n° S2022-0494, 14 avril 2022.

<sup>6</sup> Château-Gontier (Mayenne), Clamecy (Nièvre), Montdidier (Somme), Nantua (Ain), Rochecouart (Haute-Vienne) et Saint-Georges-de-l'Oyapock (Guyane).

démarches du quotidien pour les citoyens » grâce au déploiement de points d'accueil numérique « augmentés » (PAN+). Or, ce rapport annexé ne détaille pas les moyens affectés au renforcement du réseau préfectoral et n'est pas contraignant.

Lors de son audition par la commission des lois le 2 novembre 2022, Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, a annoncé que **le Gouvernement se fixait pour objectif de créer 400 postes dans les préfectures avant la fin du quinquennat**<sup>1</sup>. Il a également transmis aux commissaires, à cette occasion, les évolutions des schémas d'emplois envisagées entre 2023 et 2027 pour chacune des missions concernées par le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur. **Le schéma d'emplois du programme 354 devrait ainsi augmenter de 4 % sur la période** pour financer le « *renforcement de préfectures prioritaires (Mayotte, Corse, etc.) principalement pour les services dédiés aux étrangers, la lutte contre le terrorisme et les titres sécurisés* »<sup>2</sup>, sans plus de précisions. **La commission des lois salue à nouveau l'ambition affichée de renforcer le réseau préfectoral mais ne peut que regretter la multiplication des effets d'annonce qui ne sont pas soutenus par une programmation pluriannuelle des moyens alloués à l'administration territoriale de l'État précise et solide.**

**La traduction budgétaire concrète des annonces du Gouvernement est d'abord à rechercher dans le projet de loi de finances pour 2023.** Celui-ci prévoit la **création de 210 ETP sur trois ans dont 48 en 2023, 110 en 2024 et 52 en 2025.** En raisonnant en termes d'équivalents temps plein travaillés (ETPT), la hausse des effectifs du programme 354, de l'ordre de 208 ETPT en 2023, s'explique principalement par des transferts d'emplois (183 ETPT) et, dans une moindre mesure, par des créations de postes (25,75 ETPT). **Ce modeste renforcement des moyens humains de l'administration territoriale de l'État, bien que salutaire, est donc loin d'être suffisant pour compenser les 4 748 postes supprimés entre 2010 et 2021.**

De même, **les crédits du programme augmentent de 13,25 % en autorisations d'engagement et de 6,92 % en crédits de paiement**, ce qui marque une rupture profonde avec les projets de loi de finances précédents. **Mais, s'il convient de saluer l'effort budgétaire consenti, les moyens mobilisés demeurent insuffisants pour atteindre l'objectif de réarmement de l'État territorial.** L'augmentation des crédits du programme résulte en effet pour partie de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice dans la fonction publique qui a pris effet au 1<sup>er</sup> juillet 2022 et doit être mise en regard de l'inflation qui devrait atteindre 4,2 % en 2023<sup>3</sup>. Le projet annuel de performances de la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » annexé au projet de loi de finances pour 2023 indique ainsi que la hausse de 2,1 % des crédits demandés pour financer les dépenses de fonctionnement s'explique entièrement par la prise en compte de l'inflation.

### **C. L'URGENCE DE REPENSER LES MISSIONS ET LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

Le manque de précisions sur la mise en œuvre concrète de l'ambition affichée de réarmer les territoires et l'inadéquation apparente des moyens qui sont alloués pour atteindre cet objectif montrent que **le Gouvernement peine encore à définir une doctrine de l'État territorial cohérente.**

Celui-ci semble enfin avoir pris la mesure de la situation préoccupante du réseau préfectoral puisque, lors de son audition par la commission des lois, Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, déplorait « *qu'en préfecture, ne viennent plus que des étrangers qui demandent des papiers et des personnes qui, ayant raté leur permis de conduire, demandent à le repasser. Les sous-préfectures accompagnent beaucoup les collectivités territoriales mais les citoyens n'ont plus guère d'autres raisons de se rendre*

<sup>1</sup> Le compte rendu de l'audition est disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221031/lois.html>

<sup>2</sup> Source : document relatif à la répartition des crédits 2023-2027 du ministère de l'intérieur présenté le 2 novembre 2022 par Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, dans le cadre de son audition par la commission des lois sur le projet de loi de finances 2023.

<sup>3</sup> Estimation issue du projet de loi de finances pour 2023.

*physiquement en préfecture, car nous avons délégué de nombreuses missions aux collectivités territoriales, par exemple la délivrance des papiers d'identité<sup>1</sup>. »*

**Le Sénat déplore depuis plusieurs années que la décentralisation se soit accompagnée d'une fragilisation des moyens des services déconcentrés alors même que le besoin d'accompagnement des collectivités territoriales s'est accru.** La perte de compétences de l'État de proximité en matière d'ingénierie territoriale est préjudiciable pour les communes ; pour la population, la disparition des services publics accroît les inégalités d'accès et nourrit un fort sentiment d'abandon.

**Des années de réformes administratives ne répondant qu'à une logique d'économies et de rationalisation des moyens ont eu un effet désastreux sur la qualité du maillage territorial de l'État.** Réduites à portion congrue dans les territoires les plus isolés, les sous-préfectures exercent aujourd'hui des missions extrêmement variées et font face à des réalités très contrastées.

### **Déplacements à la sous-préfecture de Largentière (Ardèche) et à la sous-préfecture de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis)**

Dans le cadre de cet avis budgétaire, la rapporteure a tenu à se déplacer dans **deux sous-préfectures diamétralement opposées tant du point de vue de leur implantation géographique, de leurs moyens que de leurs missions : la sous-préfecture de Largentière, en Ardèche, et celle de Saint-Denis, en Seine-Saint-Denis.**

L'arrondissement de Largentière est situé dans une zone rurale qui souffre de son enclavement géographique et du manque de services publics. Il couvre un bassin de population d'environ 102 000 habitants répartis sur 151 communes et couvre une surface de près de 2 500 km<sup>2</sup>. Douze agents sont affectés à la sous-préfecture de Largentière dont un agent de catégorie A, cinq de catégorie B et six de catégorie C. L'âge moyen des agents s'établit à 54 ans et la durée moyenne sur le poste est relativement élevée car près la moitié des agents sont en poste depuis plus de vingt ans. Cette situation présente l'avantage de disposer d'agents expérimentés disposant d'une connaissance fine du terrain. Elle révèle cependant **le manque d'attractivité dont souffre cette sous-préfecture et qui, associé à la faiblesse des effectifs, entraîne des tensions en termes de gestion des ressources humaines.** La sous-préfecture souffre également de **difficultés importantes pour former ses agents du fait de l'éloignement géographique par rapport aux principaux centres de formation situés à Lyon (3 heures en voiture), Valence (1 h 30 en voiture) ou Privas (45 minutes en voiture).**

**La sous-préfecture de Largentière n'accueille plus de public ;** elle se contente d'affecter 0,5 ETP à la maison France Services située sur la commune. Son lien avec les citoyens s'est donc progressivement distendu. Outre sa mission de sécurité des populations, l'activité quotidienne principale de la sous-préfecture est l'accompagnement des collectivités territoriales notamment par l'instruction de 280 dossiers de dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR) et de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) par an. À la demande du sous-préfet qui a souhaité conserver un lien étroit entre la sous-préfecture et les élus locaux, trois agents de catégorie B sont mobilisés pour l'instruction de ses dossiers qui relevait auparavant de la préfecture de Privas. **Il apparaît donc que, par manque de moyens, le maintien de certaines missions des sous-préfectures ne résulte que de l'action volontariste des sous-préfets.**

**À Saint-Denis, le sous-préfet est confronté à des difficultés totalement différentes.** La sous-préfecture est située dans un arrondissement extrêmement

<sup>1</sup> Le compte rendu de l'audition est disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221031/lois.html>

urbanisé d'une superficie de 47,4 km<sup>2</sup>, qui compte 450 000 habitants. À l'échelle du département, 27,9 % de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté<sup>1</sup>.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2022, la sous-préfecture comptait 51 agents dont deux vacataires et quatre services civiques. Bien que six postes soient vacants, le sous-préfet a indiqué ne pas faire face à des difficultés de recrutement, notamment au sein du bureau des étrangers, l'affectation en Seine-Saint-Denis étant perçue comme un tremplin pour démarrer une carrière d'attaché. En contrepartie, la sous-préfecture subit une rotation de ses effectifs très importante, les agents restant rarement en poste plus de trois ans.

Elle n'effectue pas de contrôle de légalité et, même si deux agents sont consacrés à la gestion des grands projets en lien avec les collectivités territoriales, **ses missions principales sont tournées vers le public**. Le bureau de la coordination interministérielle et de la politique de la ville traite les contrats de ville pour stimuler le tissu associatif local, en lien avec les sept délégués du préfet chargés de maintenir un lien de grande proximité avec le territoire qui leur est affecté. De même, le bureau des affaires régaliennes instruit les réquisitions de la force publique dans le cadre des expulsions locatives – dont le nombre est particulièrement élevé en Seine-Saint-Denis – et contrôle les établissements publics recevant du public sous avis défavorable.

L'activité principale de la sous-préfecture de Saint-Denis reste l'accueil des étrangers puisque celle-ci délivre les titres de séjour longs et les documents de circulation pour étranger mineur. **Plus de 20 000 personnes sont accueillies chaque année dans des locaux vétustes et inadaptés aménagés au sous-sol de la sous-préfecture**. Un agent de sécurité est posté à l'entrée pour gérer les flux en constante augmentation et des services civiques et des vacataires ont été recrutés pour vérifier la complétude des dossiers à l'arrivée en sous-préfecture et fluidifier le trafic. **Malgré les nombreuses mesures mises en œuvre pour améliorer l'accueil du public, la sous-préfecture demeure sous-dimensionnée pour faire face à la demande**.

Le déménagement de la sous-préfecture dans les anciens locaux de la Banque de France, situés rue Catulienne, est prévu pour la fin du premier trimestre 2023 et devrait permettre de mobiliser 22 agents en plus des 16 agents qui travaillent actuellement au bureau des étrangers afin d'ouvrir un guichet d'accueil supplémentaire.

**Face aux conditions de travail extrêmement contrastées entre les sous-préfectures, il apparaît nécessaire de se réinterroger sur la question du rôle, des missions et des moyens de la présence infra-départementale de l'État.** Christophe Mirmand, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et président de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur (ACPHFMI) a confirmé, lors de son audition par la rapporteure, la position des sous-préfets rencontrés lors des déplacements à Largentière et à Saint-Denis sur **la nécessité, pour les sous-préfectures, de conserver une certaine taille critique pour ne pas être entravées dans leur action et pouvoir incarner l'État sur leur territoire**. Il est absolument nécessaire de tenir compte de la réalité du terrain et de s'adapter aux problématiques spécifiques de chaque arrondissement, mais **chaque sous-préfet, pour être à même de remplir sa mission, doit pouvoir s'appuyer sur une équipe de taille suffisante, formée et disposant d'une connaissance fine des enjeux locaux**. Ces réflexions de bon sens semblent avoir été négligées par les gouvernements successifs qui ont réduit les moyens et les missions des sous-préfectures à peau de chagrin.

**Plus largement, l'État doit se réinterroger sur le cœur de mission des sous-préfectures : la sécurité des populations, mais aussi l'accueil du public et le soutien aux collectivités territoriales.** Le juge administratif a incité le Gouvernement à se saisir du sujet au travers des deux décisions du Conseil d'État relatives à la dématérialisation des procédures de délivrance de séjour<sup>2</sup> du 3 juin 2022. Le Conseil d'État a affirmé à cette occasion que, si la mise en place de téléprocédures est possible, celle-ci doit s'accompagner

<sup>1</sup> Source : Comparateur de territoires de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

<sup>2</sup> Conseil d'État, 3 juin 2022, n° 461694 et 452798.

de garanties pour permettre l'accès effectif au service public. Les usagers qui ne maîtrisent pas ou n'ont pas accès aux outils numériques doivent être accompagnés dans leurs démarches. Le Gouvernement prévoit d'ouvrir de nouveaux points d'accueil numériques (PAN+) en préfectures mais cette « aide au clic », qui ne s'accompagne pas d'une véritable refonte des conditions d'accueil, demeure insuffisante.

**Le renforcement des moyens dédiés à l'accueil des étrangers, entamé depuis juillet 2021, doit être une priorité tant les conditions d'accueil se sont dégradées, notamment du fait de la guerre en Ukraine.** Le délai de traitement des primo-demandes est ainsi passé de 99 jours en 2022 à 117 jours actuellement et de 65 à 77 jours pour les renouvellements, alors que le délai fixé par le ministère de l'intérieur et des outre-mer est de 90 jours<sup>1</sup>. **Dès lors, les moyens mobilisés ne serviront qu'à endiguer la dégradation du service public sans redéfinir en profondeur les missions et le rôle des préfectures et des sous-préfectures.**

Enfin, **réarmer l'État territorial passe par la clarification de l'action de l'État dans les territoires devenue de plus en plus illisible pour les citoyens comme pour les élus locaux au fur et à mesure des plans de réformes administratives et de la multiplication des services et des agences qui ne sont pas directement placés sous l'autorité du préfet.** L'organisation territoriale de l'État est devenue si complexe et démembrée qu'elle aboutit à une dilution de sa responsabilité. La crise sanitaire, qui a été l'occasion de réaffirmer l'importance du couple maire-préfet et sous-préfet, a démontré la nécessité d'une action forte et volontariste de l'État incarné par un représentant unique. Le champ d'intervention des agences n'a cessé de s'élargir à mesure que les organismes se sont multipliés : les agences régionales de santé (ARS), les agences de l'eau ou encore l'Office français de la biodiversité (OFB) ne sont que quelques exemples parmi la myriade d'agences implantées dans les territoires. Le législateur a amorcé un mouvement de réaffirmation du rôle coordonnateur du préfet de département en adoptant l'article 153 de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale qui rend systématique l'attribution de la présidence du conseil d'administration des agences de l'eau au préfet coordonnateur de bassin.

**Il apparaît donc désormais nécessaire d'aller plus loin dans l'amélioration de la lisibilité et de l'efficacité de l'action territoriale de l'État en repensant son organisation au sens large et en clarifiant les responsabilités de chaque acteur, le préfet devant demeurer le représentant de l'État dans les collectivités territoriales de la République, ce que préconisait déjà le Sénat dans ses 50 propositions pour une nouvelle génération de la décentralisation<sup>2</sup>.**

## **2. UNE BAISSÉ CONJONCTURELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE » LIÉE AU CALENDRIER ÉLECTORAL**

### **1. Des crédits en forte diminution du fait du calendrier électoral de 2023**

Le programme « *Vie politique* » finance l'organisation des élections dans le respect des droits des électeurs, l'aide publique aux partis politiques ainsi que le fonctionnement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

**Les crédits de ce programme connaissent donc, par nature, une évolution cyclique qui suit le calendrier électoral de l'année à venir.** L'année 2022 a été marquée par de nombreux scrutins dont l'organisation s'est avérée coûteuse : l'élection présidentielle, les élections législatives et, dans une moindre mesure, les élections territoriales à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. **Il est donc normal que les**

<sup>1</sup> Source : données transmises par le directeur général des étrangers en France à Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère, rapporteurs pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

<sup>2</sup> « *Pour le plein exercice des libertés locales : 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation* », rapport du groupe de travail sur la décentralisation remis le 2 juillet 2020.

crédits du programme subissent une diminution importante (-77 % en AE, -76 % en CP) dans le cadre du présent projet de loi de finances puisque seules les élections sénatoriales et les élections territoriales en Polynésie française se tiendront en 2023. À titre de comparaison, le coût moyen des élections sénatoriales par électeur inscrit sur les listes électorales était de 1,13 euro en 2020 contre 3,97 euros pour les élections législatives et 4,72 euros pour l'élection présidentielle en 2022<sup>1</sup>.

## 2. La poursuite de la dématérialisation des procurations

Le ministère de l'intérieur et des outre-mer entend poursuivre la dématérialisation de la procédure d'établissement des procurations électorales entamée en avril 2021. À l'heure actuelle, le téléservice « MaProcuration » permet à l'électeur de faire une pré-demande en ligne. Pour les acteurs chargés de la gestion des procurations, la dématérialisation a entraîné un gain de temps considérable, d'autant plus que « MaProcuration » est reliée, depuis le 3 janvier 2022, au répertoire électoral unique. Mais il demeure nécessaire, en l'absence de moyen d'identification en ligne suffisamment sécurisé, de finaliser la demande de procuration en se rendant dans un commissariat de police, une brigade de gendarmerie ou un consulat.

Du point de vue de l'utilisateur, le déploiement de ce téléservice est un succès car **69 % des 3,7 millions de procurations établies entre le 3 janvier et le 19 juin 2022 sont issues du dispositif « MaProcuration »**<sup>2</sup>.

Fort de ce constat et compte tenu du calendrier de développement de l'identité numérique de niveau élevé adossée à la nouvelle carte nationale d'identité, le bureau des élections considère qu'il serait envisageable de dématérialiser entièrement le processus en vue des élections européennes de mai 2024<sup>3</sup>.

## 3. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

### 1. Une hausse principalement due à la stratégie immobilière du ministère de l'intérieur

Les crédits du programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* », qui porte les fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur et des outre-mer, sont **en nette augmentation (+34,90 % en AE, +25,81 % en CP) pour financer, en premier lieu, la stratégie immobilière du ministère**. Les crédits alloués à l'action « *Affaires immobilières* » connaissent une explosion de l'ordre de 150,15 % en AE et 40,09 % en CP. **Les implantations immobilières sont en effet souvent vétustes, mal sécurisées et peu adaptées aux besoins des services**. La rationalisation du parc immobilier de l'administration centrale du ministère est donc devenue une priorité et fait l'objet d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2023-2027 encore en cours d'élaboration. La hausse des crédits est également justifiée par la poursuite du déploiement de nouvelles installations, au premier rang desquelles le site unique de la Direction générale de la sécurité intérieure à Saint-Ouen dont la mise en service est prévue pour 2028.

### 2. Une augmentation significative des crédits dédiés au fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation

Par ailleurs, la hausse des crédits du programme 216 est tirée par **l'augmentation significative des moyens du Fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR) de l'ordre de 21,57 % en AE et en CP** dans le cadre de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024 et de la stratégie de lutte contre le séparatisme adoptée en 2021. Le FIPDR finance également le déploiement de dispositifs de vidéo protection sur la voie publique et la sécurisation des sites exposés au

<sup>1</sup> Cible figurant dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2022.

<sup>2</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire.

<sup>3</sup> Source : audition du chef du bureau des élections et des études politiques du ministère de l'intérieur du 8 novembre 2022.

risque terroriste. Lors de son audition par la commission des lois, le ministre de l'intérieur a ainsi annoncé que 22 millions d'euros seraient consacrés à soutenir l'équipement en vidéo protection des communes en 2023<sup>1</sup>.

**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 2023.**

**Cette mission sera examinée en séance publique le 25 novembre 2022.**

## POUR EN SAVOIR +

- **Projet annuel de performance de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », annexé au projet de loi de finances pour 2023**
- **« Pour le plein exercice des libertés locales : 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation », rapport du groupe de travail sur la décentralisation remis le 2 juillet 2020**



**François-Noël Buffet**

Président de la commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Cécile Cukierman**

Rapporteure  
pour avis

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>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>

<sup>1</sup> Le compte rendu de l'audition est disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221031/lois.html>