

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 2

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapporteuse spéciale : Mme Isabelle BRIQUET

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE.....	5
I. EN 2021, LA PRESSION SUR LES DÉPENSES PILOTABLES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR SE RÉDUIT	8
A. L'ANNÉE 2021 DEVRAIT ÊTRE MARQUÉE PAR UNE DIMINUTION DE LA PRESSION SUR LES EMPLOIS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	8
1. <i>Les réductions d'effectifs du plan « préfecture nouvelle génération » devaient permettre des redéploiements vers les missions prioritaires et une réduction de la masse salariale globale.....</i>	8
2. <i>Les efforts de réduction d'effectifs concernant les titres n'ont que peu permis de dégager des marges de manœuvre pour les fonctions prioritaires des préfectures</i>	10
3. <i>Le contrôle de la légalité, des efforts à confirmer</i>	11
B. LES ÉLECTIONS, UN POSTE DE DÉPENSES PARTICULIÈREMENT DYNAMIQUE EN 2021 MAIS PEU PILOTABLE.....	12
1. <i>L'organisation des élections départementales et régionales représente un budget quasiment équivalent aux élections présidentielle et législatives.....</i>	12
2. <i>Des incertitudes sur la persistance de l'épidémie de Covid-19 et un potentiel surcoût pour les finances publiques</i>	12
3. <i>La dématérialisation partielle de la propagande électorale, une mesure écologique et d'économie budgétaire.....</i>	15
C. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR, DES MISSIONS INDISPENSABLES, HEUREUSEMENT SANCTUARISÉES	16
1. <i>La sanctuarisation des dépenses de pilotage des politiques de l'intérieur</i>	16
2. <i>Des efforts de chiffrage des dépenses de contentieux qui doivent être poursuivis</i>	17
3. <i>Les crédits du fonds de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR) ne sont pas conformes aux annonces gouvernementales</i>	18
II. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT EST À L'ORIGINE D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS DANS LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »	21
A. UNE RÉFORME QUI A DÉJÀ TROUVÉ UNE TRADUCTION BUDGÉTAIRE EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020.....	22
1. <i>La création du programme 354, première étape vers la restructuration des directions départementales interministérielles</i>	22
2. <i>Les effets de la réforme de l'organisation territoriale de l'État sur le programme 216 « Conduites et pilotage des politiques de l'intérieur ».....</i>	23
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME OTE SE POURSUIT EN 2021, JUSTIFIANT DE NOUVELLES ÉVOLUTIONS DE PÉRIMÈTRE	23
1. <i>Le renforcement du rôle du ministère de l'intérieur dans le pilotage des politiques publiques dans les territoires</i>	24
2. <i>Les secrétariats généraux communs devraient être pleinement effectifs au 1^{er} janvier 2021</i>	24
3. <i>La mise en place des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) au 1^{er} avril prochain</i>	26

4. Le transfert au ministère de l'éducation nationale des missions sport, jeunesse et vie associative aujourd'hui exercées par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJCS) et des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS).....	26
5. La création, au sein des préfetures, des services de la main d'œuvre étrangère (SMOE)....	27
III. LA MODERNISATION ET L'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, UN CHANTIER À POURSUIVRE.....	28
A. LA DÉMATÉRIALISATION ET LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DES AXES INDISPENSABLES	28
1. La dématérialisation des demandes de titres a démontré les limites du processus et les besoins d'anticipation, notamment en faveur des publics les plus fragiles	28
a) Le bilan de la dématérialisation : un chantier particulièrement complexe qui a laissé de côté les populations n'ayant pas accès aux outils informatiques	28
b) Le ministère de l'intérieur et l'ANTS ont pris des mesures pour corriger les principales difficultés rencontrées par les usagers.....	29
2. Le rôle de pilotage de la direction du numérique doit être renforcé	29
a) Les procédures pour les étrangers.....	31
b) Le « réseau radio du futur », un projet de modernisation très attendu	31
B. LES MAISONS FRANCE SERVICES CRÉÉES AU SEIN DES SOUS-PRÉFECTURES DOIVENT IMPÉRATIVEMENT RÉPONDRE AUX CRITÈRES FIXÉS PAR LA CHARTRE DES MAISONS FRANCE SERVICES	32
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	35
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. La mission « Administration générale et territoriale de l'État » retrace les crédits affectés à l'action territoriale de l'État, à la vie politique, culturelle et associative et au pilotage des principales politiques du ministère de l'intérieur. **D'importantes évolutions sont en cours sur la mission, résultant principalement de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE).**

2. Après le report du second tour des élections municipales en 2020, l'éventuel report des élections départementales et régionales devrait bientôt être tranché. Le rapport Debré, rendu au Gouvernement le vendredi 13 novembre 2020, **recommande de repousser à la fin du mois de juin 2021 les élections.** Concernant la mission, le surcoût lié à l'épidémie n'a pas fait l'objet **d'une budgétisation spécifique, le ministère de l'intérieur indiquant simplement qu'il serait éventuellement financé par des dégels et des redéploiements de crédits.** En tout état de cause et, de même que pour les élections municipales, **les surcoûts liés à la mise en œuvre des mesures sanitaires devraient être intégralement pris en charge par l'État.**

3. Concernant les emplois du ministère, après que les programmes de la mission ont été soumis à des schémas d'emplois particulièrement exigeants au cours des dernières années, en particulier en 2019 et en 2020, **la pression sur les réductions d'effectifs devrait se ralentir en 2021. Sur le programme 354 « Administration territoriale de l'État », aucune baisse nouvelle n'est prévue pour 2021.**

4. D'après les éléments de bilan réunis par la rapporteure spéciale, **les objectifs du plan préfecture nouvelle génération (PPNG) sont loin d'être atteints.** Alors que, d'une part, la mise en œuvre des centres d'expertise ressources titres (CERT) n'a pas suscité les économies d'emplois envisagées et que, d'autre part, les redéploiements d'emplois ont ciblé prioritairement les services dédiés aux étrangers dans le contexte de renforcement des dynamiques migratoires, le redéploiement vers les missions prioritaires des préfectures, et notamment le contrôle de légalité, n'a pas pu être mis en œuvre. **Par ailleurs, les CERT fonctionnant à flux tendus et ne disposant pas de marges de manœuvre opérationnelle, la rapporteure spéciale s'inquiète d'éventuelles tensions dans la mise en œuvre de la carte nationale d'identité électronique, supposée être systématiquement délivrée à compter d'août prochain.**

5. Des enseignements doivent également être tirés de la difficile mise en œuvre de la dématérialisation des titres sécurisés, en particulier à destination des publics les plus fragiles, n'ayant pas toujours accès aux outils numériques. **Le Défenseur des droits et la Cour des comptes ont analysé les insuffisances de cette réforme et ont notamment souligné le grand manque d'anticipation de la réforme, en particulier s'agissant des publics ne maîtrisant pas les outils informatiques.** Il semble néanmoins que ces critiques aient été entendues par l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), qui travaille actuellement avec des associations spécialisées pour rendre la nouvelle version du site plus accessible.

6. Le programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » finance également le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), qui couvre aussi des actions relatives à la radicalisation. Alors que le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) **devrait voir son rôle renforcé via l'intégration de nouvelles missions liées à la prévention des dérives sectaires et au « contre discours républicain »**, la rapporteure spéciale note cependant que les crédits du FIPD ne sont pas en phase avec les annonces de la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, en charge de la citoyenneté, Marlène Schiappa. En ce sens, elle propose un amendement de 3,84 millions d'euros pour porter les crédits du FIPDR au niveau annoncé.

7. **La réforme de l'OTE implique d'importants mouvements sur la mission**, l'année 2021 devant être marquée par la mise en place des secrétariats généraux communs aux directions départementales interministérielles et aux préfetures. **Cette évolution va dans le sens d'un renforcement des mutualisations au sein de l'administration territoriale de l'État, ce que la rapporteure spéciale ne peut que saluer.**

8. Le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports étant désormais chargé de la mise en œuvre du service national universel, **le transfert des missions sport, jeunesse et vie associative aux services académiques de l'État apparaît également pleinement justifié.**

9. Les grands projets numériques du ministère doivent être renforcés. D'après les informations transmises par la direction du numérique (DNUM), les services de secours utilisent encore aujourd'hui un système radio recourant à « *une technologie comparable à la technologie 2G des réseaux commerciaux des années 1990.* » **Sur des enjeux aussi importants que le secours aux personnes et la sécurité publique, la modernisation doit constituer une priorité absolue.** De ce point de vue, les moyens affectés par la mission « *Plan de relance* » au « *Réseau radio du futur* » ne sont aucunement nouveaux mais correspondent à la même dotation que celle accordée en 2019 et en 2020.

10. Enfin, alors que le processus de la labellisation des maisons France services (MFS) est en cours, **la rapporteure spéciale considère qu'il est urgent que l'État s'applique à lui-même la règle qu'il a fixé à l'ensemble des MFS, à savoir la présence minimale de deux équivalents temps plein (ETP) par maison de services au public.**

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues à la rapporteure spéciale en ce qui concerne la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » retrace les crédits affectés à l'action territoriale de l'État, à la vie politique, culturelle et associative et au pilotage des principales politiques du ministère de l'intérieur. Depuis la loi de finances initiale pour 2020, elle se compose de trois programmes :

- le nouveau programme 354 « *Administration territoriale de l'État* », qui porte les moyens du réseau préfectoral mais également ceux des services placés sous l'autorité des préfets de région et des directions départementales interministérielles. En 2021, il devrait être doté de 2,37 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 56,4 % des dotations totales de la mission ;

- le programme 232 « *Vie politique, culturelle et associative* », qui finance les expressions de la vie politique du pays, certaines actions associatives et des dépenses concernant les cultes (437,4 millions d'euros en 2021, contre 236 millions d'euros en 2019), en forte hausse du fait de l'organisation des élections départementales et régionales ;

- le programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* », qui constitue un programme « réservoir » et finance les moyens généraux du ministère de l'intérieur ainsi que certains dispositifs de subventions de ce dernier (1 388 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 408 millions d'euros, en crédits de paiement, soit 33 % des dotations totales de la mission).

Évolution des crédits de la mission

(en millions d'euros)

		Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Évolution 2019/ 2021	Évolution 2020/ 2021
Programme 354 - Administration territoriale de l'État	AE	1 701	2 457	2 367	+ 44,4 %	- 3,7 %
	CP	1 699	2 325	2 365	+ 36,8 %	+ 1,7 %
Programme 232 - Vie politique, culturelle et associative	AE	188	241	438	+ 28,1 %	+ 81,8 %
	CP	187	236	427	+ 26,0 %	+ 81,1 %
Programme 216 - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	AE	882	1 348	1 388	+ 52,8 %	+ 3,0 %
	CP	939	1 409	1 409	+ 50,1 %	0,0 %
Total mission	AE	2 772	4 046	4 193	+ 46,0 %	+ 3,6 %
	CP	2 826	3 970	4 201	+ 40,5 %	+ 5,8 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

I. EN 2021, LA PRESSION SUR LES DÉPENSES PILOTABLES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR SE RÉDUIT

A. L'ANNÉE 2021 DEVRAIT ÊTRE MARQUÉE PAR UNE DIMINUTION DE LA PRESSION SUR LES EMPLOIS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

1. Les réductions d'effectifs du plan « préfecture nouvelle génération » devaient permettre des redéploiements vers les missions prioritaires et une réduction de la masse salariale globale

Engagé par la directive nationale d'orientation (DNO) des préfectures et sous-préfectures 2016-2018, le plan « préfecture nouvelle génération » (PPNG) visait deux objectifs, à savoir mettre en œuvre la dématérialisation des titres et renforcer certaines missions prioritaires que sont :

- la sécurité et l'ordre public, notamment via un renforcement des cabinets de préfets, avec la création d'un nouveau poste de directeur des sécurités ;
- l'amélioration de la coordination des politiques publiques ;
- le renforcement des moyens du contrôle de la légalité ;
- la lutte contre la fraude documentaire.

Le premier volet de la réforme **concernait la délivrance des titres et s'est traduit par la fermeture des guichets d'accueil dans les préfectures et par l'ouverture de 58 centres d'expertise et de ressources titres (CERT)**. Ces derniers sont consacrés à l'instruction des demandes de titres d'identité (cartes d'identité et passeport), et aux permis de conduire et certificats d'immatriculation des véhicules (CIV).

Cette nouvelle organisation, une fois pris en compte les redéploiements de personnel vers les missions prioritaires, devait permettre de générer une économie de 1 300 emplois.

Les gains de productivité ont cependant été surévalués. La création de nouvelles procédures et leur dématérialisation n'ont pas résulté en une réduction aussi considérable qu'attendue des besoins en moyens humains.

Dès le 1^{er} janvier 2019, **le Gouvernement a donc été contraint de mettre en œuvre un « plan de renfort exceptionnel en agents non titulaires », ainsi que le fléchage de 50 équivalents temps plein (ETP) vers les CERT, en particulier ceux dédiés aux cartes d'immatriculation des véhicules**. Les CERT cartes grises ont en effet connu d'importantes difficultés, de même que les services en charge des échanges de permis étrangers et la délivrance de permis internationaux. Au total, les renforts de

contractuels ont représenté 316 ETP, soit 8,5 millions d'euros. Les dépassements de plafond d'emplois en 2020 devraient également bénéficier en partie aux CERT.

En dépit de ce soutien, les difficultés sont toujours bien réelles. En particulier, le stock accumulé de demandes de carte grise ayant fortement augmenté à partir de cet été, **il a été nécessaire de renforcer de nouveau en octobre les services dédiés de 15 ETP**. De même, concernant les demandes de carte nationale d'identité et de passeport, le ministère de l'intérieur indique que « *la situation a pu s'améliorer pendant la crise sanitaire sous l'effet de la mobilisation pendant le confinement des équipes de ces CERT et de la fermeture par les mairies de beaucoup de sites où habituellement les usagers pouvaient déposer leur demande ou récupérer leur titre.* »¹. **Le confinement aurait ainsi permis aux CERT de rattraper le retard accumulé du fait de la hausse de 8,1 % des demandes entre les mois de janvier 2020 et janvier 2019.**

Les CERT ne sont donc absolument pas armés pour faire face aux moindres variations d'activité. D'après les échanges avec le directeur de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), auditionné par la rapporteure spéciale, **ils seraient calibrés pour fonctionner à flux constant, des renforts permettant éventuellement de prendre en charge les surplus de demandes.**

Alors que la carte nationale d'identité électronique (CNIe) doit impérativement être déployée à partir de l'été 2021², de fortes variations d'activité devraient intervenir en cours d'année. La directrice générale de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) l'a indiqué à la rapporteure spéciale lors de son audition : **il est parfaitement envisageable que certaines demandes soient retardées dans l'attente de la nouvelle CNIe et que des demandes « de confort » soient faites, le nouveau format « carte de crédit » étant plus aisé à transporter.**

Il y a donc lieu de s'interroger sur le calibrage des CERT, **qui ne sont pas capables à ce jour d'intégrer une hausse des demandes de titres. Il semble indispensable de consolider la réforme pour éviter que la moindre variation du niveau des demandes entraîne des retards et pénalise les usagers.**

Néanmoins compte tenu du recours important à des emplois contractuels, il convient de veiller à l'évolution de ce type d'emploi sur des missions de service public.

¹ Audition par la rapporteure spéciale de la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT).

² À compter du 2 août 2021, seules des CNIe pourront être octroyées, au titre du règlement (UE) n° 2019/1157 du Parlement et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation.

La question des dispositifs de recueil (DR), installés principalement dans les mairies pour permettre d'enregistrer les informations et les empreintes digitales des demandeurs de titre, est également essentielle. **Au 1^{er} janvier 2020, 4 066 dispositifs de recueil étaient en fonctionnement dans 2 346 communes.**

D'après les informations fournies par la directrice générale de l'ANTS, il est « *prévu de déployer de nouveaux dispositifs de recueils en renforçant les communes déjà équipées et en augmentant le maillage territorial afin de faire face à l'augmentation prévisible du nombre de recueils d'empreintes. Des scénarios sont à l'étude et des discussions auront lieu avec l'AMF sur ce sujet.* »

Toutefois, pour faciliter l'accès de l'ensemble de la population, en particulier dans les territoires les plus isolés, la rapporteure spéciale considère que la possibilité de mettre en œuvre des DR mobiles doit être étudiée, afin de permettre à l'ensemble des demandeurs de titres de réaliser plus facilement leurs démarches.

2. Les efforts de réduction d'effectifs concernant les titres n'ont que peu permis de dégager des marges de manœuvre pour les fonctions prioritaires des préfectures

Une fois pris en compte les objectifs de réduction des effectifs au niveau du ministère, une part des réductions d'effectifs opérées sur la délivrance des titres, 603 emplois devaient être redéployés sur quatre thèmes : **la lutte contre la fraude documentaire, l'expertise juridique et le contrôle de légalité, la coordination territoriale des politiques publiques et l'item sécurité et gestion de crise.**

Alors qu'au 31 décembre 2015, 2 391 ETP étaient dédiés à ces missions, l'objectif de 2 994 ETP devait initialement être atteint d'ici la fin de l'année 2020. Or, d'après les informations transmises à la rapporteure spéciale, il restait encore à recruter 231 ETP au mois de janvier.

Cependant, les schémas d'emplois du ministère de l'intérieur ont contraint les créations de postes sur ces missions prioritaires. **En 2019, le schéma d'emplois du programme 354 imposait une baisse de 200 ETP, puis de 471 ETP en 2020.**

Par ailleurs, la crise migratoire a contraint de renforcer prioritairement les emplois dédiés à cette mission. Sur la période 2016-2020, 327 ETP ont été affectés aux services en charge de l'instruction du séjour, de l'asile et de l'éloignement.

Par ailleurs, dans le cadre du PPNG, le ministère de l'intérieur a mené **une stratégie de repyramidage des emplois, afin de faire évoluer les effectifs de l'administration territoriale vers davantage de postes plus qualifiés.**

Entre 2016 et 2020, on constate ainsi, sur le programme, une augmentation de 1 000 agents de catégorie A et de 900 agents de catégorie B, s'accompagnant d'une diminution de 2 800 agents de catégorie C¹.

Pour accompagner les réformes prévues en 2021 et pour consolider les évolutions du PPNG, le schéma d'emplois devrait se stabiliser l'année prochaine, afin de limiter la pression sur les administrations et d'assurer la préservation de leurs missions prioritaires.

Compte tenu des fortes réductions constatées et des difficultés de fonctionnement rencontrées dans les CERT, **la rapporteure spéciale considère que cette préservation des emplois, dans un contexte de réformes de grande ampleur et de crise sanitaire, est indispensable.** Certaines missions prioritaires, comme le contrôle de la légalité, n'ont en effet été que peu renforcées.

3. Le contrôle de la légalité, des efforts à confirmer

Après une dizaine d'années de forte mise à contribution du contrôle de légalité aux plans de réduction d'effectifs, le PPNG a redéfini cet objectif comme prioritaire. Au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), 558 ETP avaient été supprimés entre 2009 et 2012 sur ce poste. Si, depuis 2012, cette mission a été proportionnellement moins mise à contribution dans les réductions d'effectifs, aucun nouvel emploi n'y était fléché.

Malgré les objectifs initiaux du PPNG en matière de renforcement des pôles de contrôle de la légalité, **la traduction budgétaire n'a été que très limitée : tant les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des CERT que la gestion de la vague migratoire ont capté l'intégralité des emplois disponibles.**

En 2020, les effectifs prévisionnels affectés sur les missions de contrôle de légalité en préfecture étaient encore en légère baisse de 1 % par rapport à 2019, soit une baisse de 9 ETPT. **Cette baisse est légèrement inférieure à celle qui s'applique au niveau de la mission mais ne reflète aucunement la dynamique initialement prévue par le Gouvernement.** En 2020, 53 % des préfectures ont réduit les effectifs dédiés à ce contrôle.

La rapporteure spéciale considère donc qu'il est indispensable de renforcer les moyens du contrôle de légalité, qui constitue à la fois une garantie pour l'État, assuré du respect de la loi sur l'ensemble du territoire, et pour les élus locaux, confiants sur la sécurité juridique de leurs actes.

¹ Essentiellement par non remplacement des départs à la retraite. Parmi ces suppressions, 900 ont permis de financer les nouveaux emplois de catégorie A et B.

Les objectifs du PPNG doivent ainsi impérativement être remplis. Il convient de renforcer la qualité de ce contrôle et les qualifications des agents. Le repyramidage opéré sur les missions de contrôle de légalité pour aller vers des emplois plus qualifiés apparaît de ce point de vue aller dans le bon sens.

De plus, la montée en compétence *via* la **spécialisation de certains services à compétence nationale ou interdépartementale est également souhaitable, à l'image du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité situé à Lyon.**

Pour autant, les objectifs de renforcement des compétences des agents ne doivent pas conduire à déconnecter ce contrôle des territoires : l'équilibre est certes difficile à trouver, mais le contrôle de légalité doit d'abord nourrir le dialogue entre les élus et les services de l'État.

B. LES ÉLECTIONS, UN POSTE DE DÉPENSES PARTICULIÈREMENT DYNAMIQUE EN 2021 MAIS PEU PILOTABLE

1. L'organisation des élections départementales et régionales représente un budget quasiment équivalent aux élections présidentielle et législatives

Les élections départementales, régionales et les élections territoriales en Corse, Martinique et Guyane en 2021 devraient avoir pour conséquence une augmentation significative des crédits dédiés par rapport à 2020.

Ces élections devraient représenter un coût total de 358,3 millions d'euros en AE et de 356,3 millions d'euros en CP. Ces crédits représentent 3,54 euros par électeur pour les élections départementales et 3,69 euros par électeur pour les élections régionales. Ce coût est relativement élevé, puisqu'il se place juste derrière celui de l'élection présidentielle.

2. Des incertitudes sur la persistance de l'épidémie de Covid-19 et un potentiel surcoût pour les finances publiques

Les élections municipales de 2020, compte tenu de la crise sanitaire, ont donné lieu à des surcoûts importants.

Le renouvellement des conseillers municipaux et communautaires dans le contexte de crise sanitaire

L'organisation du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020 a été marquée par la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19.

Par plusieurs circulaires¹, des instructions ont été données aux préfetures et aux communes pour organiser les élections. Le port du masque a été rendu obligatoire dans les bureaux de vote, ces derniers ayant été aménagés de manière à limiter les situations de promiscuité prolongée (schémas d'organisation des bureaux et du dépouillement, limitation à trois électeurs présents simultanément dans le bureau de vote, installation de parois de protection entre les membres et les électeurs, mise à disposition de points de lavage), du matériel sanitaire ayant été mis à disposition des membres des bureaux de vote et des électeurs par l'État (gel hydro alcoolique, masques, visières).

Ont également été prévus la mise en ligne des professions de foi des candidats, l'augmentation du plafond des dépenses de campagne et le remboursement des dépenses de propagandes non réutilisées.

La crise sanitaire a ainsi entraîné un surcoût budgétaire par rapport à la prévision initiale d'environ 30 millions d'euros, principalement lié au remboursement des candidats présents au second tour ainsi qu'aux dépenses en matière d'équipements sanitaires.

La consommation des crédits hors titre 2 se répartit comme suit :

- 10,7 millions d'euros en AE et 10,1 millions d'euros en CP pour les frais des commissions de propagande (mise sous pli externalisée) ;
- 13,9 millions d'euros en AE et 13,6 millions en CP pour le remboursement de la propagande officielle ;
- 8,0 million d'euros (AE = CP) de transferts directs aux communes ;
- 0,4 million d'euros en AE et 0,3 million d'euros en CP au titre des autres frais des préfetures ;
- 12,1 millions d'euros (AE = CP) au titre de l'acheminement de la propagande électorale ;
- 0,9 million d'euros (AE = CP) pour les frais exécutés en centrale ;
- 0,3 million d'euros (AE = CP) pour les factures relatives à l'embauche d'intérimaires lors de la prise des candidatures du premier tour du scrutin.

La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCFP) doit rendre l'ensemble de ses décisions pour les conseils municipaux élus au premier tour avant le 15 décembre 2020, et, pour les candidats élus au second tour, avant la fin du mois de mars 2021. De fait, l'intégralité des remboursements forfaitaires aux candidats ne pourra avoir lieu sur cet exercice et fera l'objet d'une demande de reports. Ainsi, le coût complet de ce scrutin, et donc le coût par électeur, ne sera connu qu'en 2021, lorsque tous les frais, factures et remboursements auront été réglés.

Source : audition de la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT)

¹ La circulaire aux maires INTA2007053C relative à l'organisation des élections municipales des 15 et 22 mars en situation d'épidémie de coronavirus COVID-19, et la circulaire INTA2015408J aux maires relative à l'organisation du second tour des élections municipales du 28 juin 2020 en situation d'épidémie de coronavirus COVID-19 du 18 juin 2020.

Les élections régionales et départementales sont pour l'instant prévues pour mars 2021. Les incertitudes persistantes sur l'épidémie de Covid-19 et ses conséquences dans les mois à venir pourraient remettre en cause cette échéance.

Dans une lettre de mission du 23 octobre dernier, le Premier ministre a confié à Jean-Louis Debré la définition des conditions du scrutin, qui pourrait être maintenu en mars 2021 ou reporté. En effet « *compte tenu contexte épidémiologique et de son impact tant sur les campagnes électorales que sur l'organisation des scrutins, le Gouvernement a été saisi de propositions visant à reporter à une date ultérieure ces échéances prévues au mois de mars.* ». M. Jean-Louis Debré est ainsi chargé de faire état de différents scénarios d'organisation du scrutin, en associant les présidents des assemblées, l'association des départements de France (ADF) et des régions de France (ARF), ainsi que l'association des maires de France (AMF), dans la mesure où ces derniers sont directement concernés par l'organisation du scrutin. Le rapport a été rendu vendredi 13 novembre au Premier ministre.

Les recommandations du rapport Debré

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

D'après les travaux du président Jean-Louis Debré, « *un report du renouvellement des conseils régionaux, départementaux et des assemblées territoriales du Guyane et de Martinique à la fin du mois de juin 2021 serait l'option susceptible de recueillir le soutien politique le plus large.* » Le rapport distingue cependant le cas de la Guyane, qui doit faire l'objet d'un suivi épidémiologique spécifique.

Le protocole sanitaire devra être renforcé : outre le rappel des règles sanitaires usuelles, le rapport ajoute une recommandation visant à une « *utilisation, autant que possible, des canaux dématérialisés de propagande.* » Il est également recommandé de rehausser le plafond des dépenses de propagande, compte tenu de l'allongement des délais.

Surtout, l'importance du suivi par le Parlement et donc de l'information par le Gouvernement est clairement soulignée, le rapport recommandant également la remise d'un rapport du conseil scientifique en amont du scrutin.

Concernant les modalités mêmes des élections, le vote par correspondance ne devrait être mise en œuvre « *que si les conditions de sa faisabilité technique et matérielle sont suffisantes pour assurer la sincérité du scrutin* ». La rapporteure spéciale s'allie à ce constat : à ce stade, le vote par correspondance ne permet pas de garantir le caractère personnel du vote. Les meilleures garanties demeurent en effet le déplacement personnel au bureau de vote et, lorsqu'il n'est pas possible, la procuration. Sur ce plan, le rapport préconise de maintenir la possibilité d'une double procuration.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport au Premier ministre de Jean-Louis Debré

En tout état de cause, sur le plan matériel, les services du ministère de l'intérieur ont indiqué à la rapporteure spéciale que le protocole sanitaire des élections municipales devrait être reconduit :

- le port du masque obligatoire pour les électeurs ainsi que le lavage de main avant et après le vote ;
- la mise en place systématique de vitres plexiglas.

Ces dépenses seraient prises en charge par l'État, qui dotera en équipements de protection chacun des 140 000 bureaux de vote pour un coût estimé à 25 millions d'euros, qui devrait être, d'après les informations fournies à la rapporteure spéciale, financé par un dégel de crédits et des redéploiements internes au programme.

3. La dématérialisation partielle de la propagande électorale, une mesure écologique et d'économie budgétaire

Malgré son coût budgétaire, la propagande électorale est un élément indispensable de la démocratie : elle permet à chaque citoyen de prendre connaissance des programmes des candidats aux différentes élections. **Alors que tous nos concitoyens ne disposent pas d'internet, la propagande au format papier doit être conservée et constituer un vecteur indispensable de distribution des contenus politiques pour les élections, locales comme nationales.** Cependant, une **dématérialisation partielle pourrait être envisagée.**

En effet, le Conseil constitutionnel juge qu'« *en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour l'exercice de la démocratie, le législateur pouvait, sans méconnaître aucune exigence constitutionnelle, prévoir que l'information serait communiquée par voie électronique aux électeurs* »¹. Le Conseil d'État a complété cette analyse en indiquant qu'« *il n'existe pas d'obstacle constitutionnel à ce que la propagande soit dématérialisée* », retenant cependant l'obligation de « *maintien d'une possibilité physique d'accéder à ces documents, afin que les citoyens qui ne disposeraient pas d'un accès satisfaisant aux services en ligne puissent s'informer* »².

Ainsi, sans remettre en cause le principe de la propagande électorale sous format papier, la rapporteure spéciale considère qu'il devrait être possible pour les électeurs qui le souhaitent de se désinscrire des listes de distribution, au profit d'un envoi dématérialisé.

¹ Décision n° 2013-673 DC du 13 juillet 2013 sur la représentation des Français de l'étranger,

² Jean-Eric Schoettl, vice-président de la section de l'intérieur du Conseil d'État, dans sa note annexée au rapport IGA-IGF « *Revue des dépenses- l'organisation des élections* » (2015).

Selon les informations recueillies auprès de la DMAT, le répertoire électoral unique (REU) tenu par l'INSEE permettrait de réaliser cette opération. C'est en effet à partir de ce fichier que sont retraitées les informations et que sont imprimées les étiquettes d'envoi de la propagande.

Il serait envisageable, après une phase d'expérimentation dans plusieurs départements, d'inverser la logique de distribution : tous les électeurs recevraient un courrier accompagné d'une enveloppe pré-timbrée qu'ils devraient retourner en indiquant s'ils souhaitent continuer à recevoir leur propagande électorale sous format papier.

C. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR, DES MISSIONS INDISPENSABLES, HEUREUSEMENT SANCTUARISÉES

Le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » porte les fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur au travers des activités d'état-major, d'expertise, de conseil et de contrôle.

Le programme regroupe également les crédits relatifs aux affaires juridiques et contentieuses du ministère, ceux du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) et, depuis le 1^{er} janvier 2020, ceux de la nouvelle direction numérique et ceux du fonctionnement des secrétariats généraux pour l'administration (SGAMI).

D'après les informations transmises à la rapporteure spéciale, la stratégie pour 2021 est principalement structurée autour de trois axes :

- poursuivre les efforts engagés en termes d'amélioration de la prévision et du pilotage des dépenses de contentieux et de protection fonctionnelle des fonctionnaires ;
- assurer la mise en œuvre des programmes d'action de prévention de la délinquance et de la radicalisation ;
- maintenir la qualité des prestations réalisées au profit des directions et services du ministère en améliorant l'efficacité de la gestion des moyens dont ils disposent et la maîtrise du coût des fonctions support.

1. La sanctuarisation des dépenses de pilotage des politiques de l'intérieur

Pour 2021, le schéma d'emplois du programme 216 est positif (+ 12 ETPT), les suppressions de postes prévues étant liées à l'extension du schéma d'emplois 2020 sur l'année 2021. Devraient ainsi être préservés les effectifs des principales directions du ministère de l'intérieur, dans un contexte de sollicitations particulièrement fortes.

Plusieurs opérations structurantes ont en effet été engagées depuis 2019 :

- la **création d'un service ministériel d'achat** (le service de l'achat, de l'innovation et de la logistique [SAILMI]), par l'intégration des différents agents des services correspondants portés par les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités ». Les crédits de fonctionnement nécessaires sont cependant laissés sur ces programmes ;

- la constitution **d'une direction du numérique** (DNUM) ;

- la création de **l'agence nationale de cohésion des territoires** (ANCT) par le décret du 18 novembre 2019¹ ;

- le transfert en 2020 des effectifs et autres moyens des **secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur** (les SGAMI) en provenance du programme 176 « Police nationale ».

Pour 2021, **les dépenses immobilières du programme sont en très nette hausse, à hauteur de + 140 % en autorisations d'engagement**, en partie liées aux opérations de financement du site unique de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) à Saint-Ouen.

2. Des efforts de chiffrage des dépenses de contentieux qui doivent être poursuivis

Dans le cadre de la mise en œuvre du PPNG, **sept pôles d'appui juridique ont été créés** : trois en matière de police administrative, deux en matière de contentieux statutaire et deux en matière de concours de la force publique et responsabilité de l'État. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) pilote ces différents pôles, dont le principal objectif consiste à prévenir les contentieux et à renforcer la défense de l'État.

D'après les informations transmises à la rapporteure spéciale, la DLPAJ a mené d'importants efforts en termes de prévision budgétaire, pour identifier le plus en amont possible les contentieux à fort enjeu financier ainsi que ceux qui n'ont pas vocation à être imputés sur le programme 216.

Comme le soulignait **le précédent rapporteur spécial de la mission, Jacques Genest, sur l'exécution 2019** : « *l'un des enjeux majeurs est de mieux maîtriser les contentieux traités par le ministère.* » En 2019, les dépenses de contentieux avaient en effet dépassé de 10 % les ouvertures prévues en loi de finances initiale, alors même que la DLPAJ avait assuré avoir entamé son effort de sincérisation de la budgétisation de ces dépenses dès 2018.

¹ Décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires

Concernant la protection juridique des fonctionnaires la rapporteure spéciale tient à rappeler l'importance de cette protection, due à l'ensemble des fonctionnaires qui s'engagent au service de l'État. Elle ne peut ainsi que soutenir les annonces du premier ministre, Jean Castex, en faveur d'un « *renforcement de la protection des fonctionnaires et des agents publics en pénalisant ceux qui font pression sur eux et le fonctionnement des services publics* ». **Ces annonces doivent maintenant rapidement trouver une traduction budgétaire, notamment pour la protection juridique.**

3. Les crédits du fonds de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR) ne sont pas conformes aux annonces gouvernementales

Les missions du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) sont déterminées par l'article D. 132-2 du code de la sécurité intérieure¹. **Le secrétariat général du CIPDR (SG-CIPDR) coordonne l'animation des réseaux des services déconcentrés de l'État et des réseaux associatifs.** L'objectif du secrétariat général est de décliner les politiques de prévention de la délinquance et de la radicalisation sur tous les territoires.

Le comité s'appuie notamment sur les conseils locaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance, issus de la loi du 5 mars 2007 (CLSPD ou CISPD), leurs groupes opérationnels, l'articulation entre les services de l'État, les élus locaux et les acteurs associatifs.

Le comité doit veiller à la mise en œuvre des politiques publiques de prévention et permettre de coordonner l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires consacrés à ces deux politiques.

Dans la lignée du discours du Président de la République à Mulhouse le 18 février 2020, le rôle du SG-CIPDR en matière de lutte contre le séparatisme islamiste a été renforcé, en lien avec les préfets de département. D'après les informations communiquées par le SG-CIPDR, une unité de contre-discours républicain devrait ainsi être créée en son sein.

Enfin, le décret du 15 juillet 2020² a rattaché la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) au ministère de l'intérieur, en en confiant la présidence au secrétaire général du CIPDR. Le rattachement prend la forme du transfert de deux ETP

¹ Décret n° 2016-553 du 6 mai 2016.

² Décret n° 2020-867 du 15 juillet 2020 modifiant le décret n° 2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant une mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires.

La rapporteure spéciale considère cependant que les missions de la MILIVLUDES ne doivent pas être confondues avec la prévention de la délinquance et la radicalisation. Il s'agit de problématiques différentes dont il ne faut pas faire l'amalgame. Au-delà d'une interrogation sur l'opportunité de ce transfert, se pose également la question du financement des actions destinées à la prévention des dérives sectaires, alors que seulement 90 000 euros de crédits hors dépenses de personnel ont été transférés au ministère de l'intérieur. Les moyens financiers engagés ne sont aucunement en phase avec le discours du Gouvernement, qui prétend avoir fait des dérives sectaires l'une de ses priorités.

Les politiques menées par le SG-CIPDR s'appuient principalement sur deux cadres d'intervention : le plan national de prévention de la radicalisation « prévenir pour protéger » du 23 février 2018 et la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024.

De nouvelles actions de prévention doivent en particulier permettre de renforcer la prévention de la pauvreté et intégrer la lutte contre l'islamisme radical dans le programme du service national universel.

La stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024

Succédant à la stratégie précédente de 2013, cette nouvelle stratégie a été adoptée par le Premier ministre le 5 mars 2020. Elle fixe les orientations gouvernementales de la politique de prévention de la délinquance pour cette période.

La stratégie a vocation à être déclinée sur l'ensemble du territoire national, dont les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les quartiers de reconquête républicaine. Une place plus large a été faite à l'initiative locale et à l'expérimentation.

La stratégie comporte 40 mesures et vise notamment à proposer un panel d'actions sous forme de « boîte à outils » à destination des acteurs de la prévention de la délinquance. Les évolutions de la stratégie concernent principalement :

- la prévention de la délinquance dès le plus jeune âge (moins de 12 ans) par la mobilisation plus systématique des familles et la mise en œuvre d'actions de sensibilisation et d'éducation sur des nouvelles formes de délinquance (par exemple la cyberdélinquance), l'éducation aux médias et à la citoyenneté, la prévention de l'entrée dans les trafics et les phénomènes de bande, avec le maintien du volet prévention de la récidive des jeunes ;

- la protection, le plus en amont possible, des personnes vulnérables dans une approche « d'aller vers » les victimes invisibles : les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les femmes victimes de violences, les mineurs. Leur accompagnement sera en particulier renforcé par le déploiement des postes d'intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie ;

- une implication plus forte de la population et de la société civile dans la prévention de la délinquance et la production de tranquillité publique : la population doit être davantage associée et consultée (y compris sur l'installation de la vidéo-protection), la société civile sollicitée pour faciliter l'insertion des jeunes : monde sportif, entrepreneuriat engagé ;

- une gouvernance renouvelée par une adaptation à chaque territoire et une coordination entre les différents acteurs (préfets, autorité judiciaire, maires et présidents d'intercommunalités), accompagnée de nouveaux outils d'évaluation et de formation, notamment pour les nouveaux élus.

Source : audition du SG-CIPDR

Cependant, alors que la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la Citoyenneté, Marlène Schiappa a annoncé des moyens renforcés pour lutter contre la délinquance et la radicalisation, **le budget présenté au Parlement ne retrace pas ces crédits nouveaux**. À l'issue du Conseil des ministres du 29 septembre 2020, **la ministre a pourtant évoqué un budget dédié à la prévention de la délinquance et la radicalisation de 69,5 millions d'euros, soit un budget en hausse de 200 000 euros par rapport à 2020**.

Cependant, pour 2021, l'action dédiée au FIPD affiche une baisse de plus de 3,6 millions d'euros en AE et de 3,9 millions d'euros en CP. Afin de confirmer la hausse annoncée par la ministre, la rapporteure spéciale propose l'amendement II-1, de crédits sur le FIPD de 3,84 millions d'euros afin de porter ceux-ci au niveau qui semble avoir été annoncé. La prévention de la délinquance et de la radicalisation ne peut en aucun cas constituer une variable d'ajustement budgétaire.

II. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT EST À L'ORIGINE D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS DANS LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

La réforme de l'**organisation territoriale de l'État (OTE)**, poursuivie par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019, vient, dans la lignée des objectifs fixés par la circulaire du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics, **fixer le cadre d'importantes mutations pour la mission**, entamées dès la loi de finances initiale pour 2020. Les principaux objectifs affichés par le Gouvernement sont les suivants :

- la **clarification de la répartition des compétences** entre l'État et les collectivités territoriales. Cette clarification doit en particulier conduire à une redéfinition du rôle de l'État dans le développement économique, au renforcement du rôle des régions en matière culturelle et du rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière d'urbanisme. Afin de favoriser une prise en charge plus large de la jeunesse, les missions relatives à la jeunesse, et au sport seraient également transférées aux services de l'éducation nationale ;

- la **réorganisation des services déconcentrés**, notamment via la création des secrétariats généraux communs (SGC) et des directions de l'emploi, du travail et des solidarités (DETS), nées de la fusion des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et des compétences cohésion sociale des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJCS) ;

- le **renforcement de l'efficacité de l'action publique**, en particulier via la rationalisation des moyens et le renforcement des coopérations entre départements. La fusion des programmes ayant donné naissance à l'actuel programme 354 résulte de cette simplification, de même que la mise en œuvre des SGC. Une autre dimension importante concerne les mutualisations, que ce soit *via* le regroupement de certaines tâches dans les services départementaux ou *via* la création de pôles de compétences mutualisées entre départements ;

- **donner davantage de marges de gestion aux responsables de services déconcentrés**, en particulier sur les sujets de politique de l'eau et de traitement de l'habitat insalubre et indigne. Le rôle du préfet de département doit globalement être renforcé.

Pour assurer la bonne mise en œuvre de ces réformes, des comités interministériels régionaux des transformations des services publics ont été créés par le décret du 24 juillet 2019¹ et sont présidés par les préfets de région. En sont membres les préfets de département, les directeurs des

¹ Décret n° 2019-769 du 24 juillet 2019 relatif au comité interministériel régional de transformation des services publics

services régionaux de l'État, les recteurs de régions académiques, les directeurs généraux des agences régionales de santé et les directeurs régionaux des établissements publics de l'État.

Ce comité a pour mission de **garantir la stratégie d'ensemble des réorganisations et d'en organiser le calendrier en prévoyant les modalités de la concertation avec les élus et les parties prenantes.**

A. UNE RÉFORME QUI A DÉJÀ TROUVÉ UNE TRADUCTION BUDGÉTAIRE EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020

1. La création du programme 354, première étape vers la restructuration des directions départementales interministérielles

Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2020, le **programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrés », qui relevait jusqu'alors de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », a été absorbé par le programme 307 « Administration territoriale », d'ores et déjà rattaché à la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».**

Le programme 333 portait les ressources des directeurs départementaux interministériels et de leurs adjoints (DDI), des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et de leurs adjoints, des chargés de mission des SGAR, des agents des plates-formes régionales « ressources humaines », des agents des plates-formes régionales « achats », d'une partie des agents chargés de la gestion des crédits des BOP régionaux du programme 333 et enfin des agents affectés dans les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication de l'État (SIDSIC).

Ainsi, le transfert de **1 803 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** en provenance des **secrétariats généraux des directions départementales interministérielles** a entraîné une augmentation des crédits de personnel du nouveau programme de **101,1 millions d'euros¹. Tous titres confondus, les transferts ont représenté 115,8 millions d'euros.**

¹ Les transferts entrants représentant une augmentation de 104,5 millions d'euros tandis que 37 emplois de la médecine de prévention (3,4 millions d'euros) ont été transférés au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »

2. Les effets de la réforme de l'organisation territoriale de l'État sur le programme 216 « Conduites et pilotage des politiques de l'intérieur »

Traduisant dans la maquette budgétaire les effets de la réforme OTE, de nombreuses lignes de crédits auparavant portées par d'autres programmes budgétaires ont été ajoutées au programme 216.

Au total, 4 626 ETPT ont été transférés sur le programme, pour un montant de dépenses de personnel de **242,2 millions d'euros**. Ces effectifs correspondent principalement aux effectifs des secrétariats généraux du ministère de l'intérieur (SGAMI, pour 87 % d'entre eux), mais proviennent aussi de la constitution d'un service ministériel d'achat et plus modestement à la création de l'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), dotée de 30 ETPT.

Les crédits hors titre 2 ont également connu une forte dynamique, qui s'explique notamment par la création de la direction du numérique (DNUM), qui regroupe les moyens auparavant portés par une série de programmes (161, 232, 152, 176, 303, 122, 354) relevant de différents ministères.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME OTE SE POURSUIT EN 2021, JUSTIFIANT DE NOUVELLES ÉVOLUTIONS DE PÉRIMÈTRE

Ces évolutions de périmètre, déjà massivement engagées en 2020, devraient se poursuivre en 2021. Elles correspondent principalement :

- à la **création des secrétariats généraux communs (SGC) des préfetures et directions départementales interministérielles ;**

- à la mise en place des **directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ;**

- au transfert au ministère de l'éducation nationale **des missions sport et jeunesse aujourd'hui exercées par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJCS) et des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ;**

- au transfert aux services des préfetures des missions effectuées par **les services de main d'œuvre étrangère (SMOE)** au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

Une réforme spécifique des services de l'État en Guyane devrait également entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

1. Le renforcement du rôle du ministère de l'intérieur dans le pilotage des politiques publiques dans les territoires

Alors que les différentes directions départementales interministérielles étaient jusqu'à présent placées sous l'autorité du Premier ministre, le décret du 14 août 2020¹ dispose que les DDI seront désormais placées sous l'autorité du ministère de l'intérieur.

L'article 1^{er} du décret dispose ainsi que « les directions départementales interministérielles sont des services déconcentrés de l'État relevant du ministre de l'intérieur. Elles sont placées sous l'autorité du préfet de département. Le ministre de l'intérieur assure la conduite et l'animation du réseau des directions départementales interministérielles, en y associant les ministres concernés et dans le respect de leurs attributions respectives. »

En confiant au ministère de l'intérieur la gestion du pilotage de la réforme et du dialogue social, le décret clarifie une situation qui méritait de l'être. **Placées sous l'autorité du préfet, elles sont désormais organiquement liées au ministère de l'intérieur qui pourra ainsi être en mesure de réellement piloter les évolutions de ces directions.** Le décret reste évidemment attentif à conserver l'interministérialité, en indiquant que seront impliqués les autres ministères concernés.

2. Les secrétariats généraux communs devraient être pleinement effectifs au 1^{er} janvier 2021

La mise en place des SGC, initialement prévue pour le premier semestre 2020², a été reportée du fait de la crise sanitaire et devrait avoir lieu le 1^{er} janvier prochain.

La réforme vise à faciliter les mutualisations d'un certain nombre de compétences au sein d'un service départemental unique, commun aux préfetures et aux directions départementales interministérielles.

En 2020, la fusion des secrétariats généraux des DDI a concerné plus de 1 800 ETP issus des effectifs des DDI retracés sur les programmes :

- 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, de sport, de la jeunesse et de la vie associative » (258 ETPT) ;

- 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » (1 149 ETPT) ;

- 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (155 ETPT) ;

¹ Décret du 14 août 2020, modifiant le décret du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles

² Projet annuel de performance de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », p. 18.

- 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission agriculture alimentation, forêt et affaires rurales (213 ETPT) ;

- 134 « Développement des entreprises et du tourisme » (40 ETPT).

Pour 2021, le présent projet de finances propose de transférer un nouveau contingent, principalement en Outre-mer (318 ETP) et de manière moindre en métropole (76 ETP). Les transferts en métropole proviennent des programmes :

- 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission agriculture alimentation, forêt et affaires rurales (8 ETPT) ;

- 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, de sport, de la jeunesse et de la vie associative » (23 ETPT) ;

- 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » (45 ETPT) ;

Dans les territoires ultra-marins, les transferts concernent principalement la Guyane, territoire dans lequel la réforme de l'organisation territoriale de l'État fait l'objet d'une déclinaison spécifique, en cinq directions générales¹ et non pas en directions départementales interministérielles.

Au total, sur l'ensemble du territoire, les SGC devraient être dotés de 6 130 ETP au 1^{er} janvier 2021, l'essentiel (3 674 ETP) étant issu des anciens secrétariats généraux des préfetures.

Toutefois, à ce stade, **des interrogations subsistent tant sur le financement des dépenses immobilières visant à favoriser ces mutualisations que sur les budgets de fonctionnement, qui n'ont que très partiellement été transférés sur le programme 354. Pour mener à bien ces opérations de mutualisation, il est indispensable de les accompagner d'un levier financier suffisant, le transfert des effectifs ne devant pas constituer une fin en soi.**

De ce point de vue, il y a lieu de noter la mobilisation, sur la mission « Plan de relance », de 10,7 millions d'euros (AE = CP) en faveur de l'accompagnement immobilier de la réforme OTE. Compte tenu de l'ampleur des chantiers à mener, des doutes demeurent sur la juste évaluation de cette dépense..

¹ Placées directement sous l'autorité du Préfet, la DG Cohésion populations, DG sécurités, réglementation, la DG territoires et mer et sous l'autorité du secrétaire général, la DG Administration et la DG coordination et animation territoriale.

3. La mise en place des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) au 1^{er} avril prochain

La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 prévoit la création de nouvelles directions départementales dédiées à l'emploi, au travail et aux solidarités (DDETS). **Il s'agit, pour le Gouvernement, d'assurer un service public de l'insertion et de l'emploi, capable d'offrir un parcours complet aux publics les plus fragiles.** La création de cette nouvelle direction entrainera, en 2021, plusieurs transferts pour un total de 424 ETP et 28,8 millions d'euros, afin que les emplois de directeurs d'administration territoriale et les agents en charge des fonctions supports soient retracés sur le programme 354¹.

La direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur est chargée du pilotage de cette réforme, en lien avec les ministères chargés des affaires sociales, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, le ministère de la transition écologique, les ministères économiques et financiers et la direction générale de l'administration et de la fonction publique. **La création des directions a été précédée d'une phase de préfiguration, en lien avec un cabinet de conseil privé².**

La création de cette nouvelle direction devrait en principe être effective au 1^{er} avril 2021. À date, d'après les informations transmises à la rapporteure spéciale, le décret portant « *ce service public territorial de l'insertion sera prochainement présenté à la section de l'administration du Conseil d'État. Ce texte précisera les missions attendues des DREETS et des DDETS et DDETSPP ainsi que leurs conditions d'exercice.* »³

4. Le transfert au ministère de l'éducation nationale des missions sport, jeunesse et vie associative aujourd'hui exercées par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJCS) et des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)

La réforme OTE rapproche de l'éducation nationale les missions sport, jeunesse et vie associative.

Cette évolution a pour objectif de permettre aux services académiques d'avoir une vision complète de l'enfant, de l'adolescent et du jeune sur ses différentes activités, assurant ainsi une continuité du suivi. Le transfert mettra un terme à la partition des compétences en matière de sports, de vie associative, de jeunesse, de citoyenneté et d'engagement entre

¹ En provenance principalement du programme 124.

² Cabinet Bearing Point.

³ *Audition par la rapporteure spéciale de la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT).*

les services académiques (rectorats et directions des services départementaux de l'éducation nationale) et le réseau de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

La réforme s'inscrit par ailleurs dans une dynamique de **renforcement du rôle des recteurs de région académique. Le décret du 29 juillet 2020¹ leur confie, avec l'appui du préfet de région, le pilotage du service national universel (SNU) et des actuelles délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT) qui deviendront, à compter du 1^{er} janvier prochain, les délégations régionales académiques à la recherche et à l'innovation (DRARI).**

Sur le programme 354, 118 ETPT sont ainsi transférés vers le programme 214 « *Soutien de la politique de l'éducation nationale* ».

5. La création, au sein des préfetures, des services de la main d'œuvre étrangère (SMOE)

Au 1^{er} janvier 2021, la création des services de la main d'œuvre étrangère devrait avoir pour conséquence un transfert de 100 ETPT depuis le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ». **En effet, les missions effectuées par les services de main d'œuvre étrangère au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) devraient être transférées aux services des préfetures.** Des réorganisations sont donc à prévoir, ainsi qu'une simplification des procédures par voie dématérialisée.

Pour rappel, le projet d'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) a pour objectif, d'ici 2022, la dématérialisation de toutes les procédures concernant les étrangers en France englobant les volets asile, séjour et accès à la nationalité française. **Ce projet entre dans les grandes évolutions du ministère en matière de modernisation et de dématérialisation des procédures.**

¹ Décret n° 2020-922 du 29 juillet 2020.

III. LA MODERNISATION ET L'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, UN CHANTIER À POURSUIVRE

A. LA DÉMATÉRIALISATION ET LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DES AXES INDISPENSABLES

Le ministère de l'intérieur a fait l'objet d'intenses transformations numériques, dont les étapes les plus significatives ont été la dématérialisation des demandes de titres et la création d'une nouvelle direction du numérique, en charge du pilotage d'une stratégie globale pour le ministère.

1. La dématérialisation des demandes de titres a démontré les limites du processus et les besoins d'anticipation, notamment en faveur des publics les plus fragiles

a) Le bilan de la dématérialisation : un chantier particulièrement complexe qui a laissé de côté les populations n'ayant pas accès aux outils informatiques

Dans son rapport public annuel pour 2020, la Cour des comptes a choisi de traiter le sujet du numérique au service de la transformation publique. En première partie, **la Cour traite plus spécifiquement des gains de productivité et de la qualité de service liés à la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfetures.**

La Cour estime ainsi que les « *objectifs de restructuration des services préfectoraux ont été globalement atteints malgré une préparation insuffisante et une mise en œuvre difficile des projets informatiques. Les leçons de cette expérience devraient permettre de mieux exploiter les potentialités ouvertes par la dématérialisation et de mettre au centre des réformes à venir la qualité du service rendu aux usagers.* »

La principale critique adressée par la Cour concerne les insuffisances dans la prise en compte des difficultés spécifiques aux publics les plus fragiles.

En effet, d'après l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 17 % de la population française serait en situation d'illectronisme, c'est-à-dire ne sachant pas utiliser internet ou n'y ayant pas accès. **La Cour dresse ainsi le constat d'insuffisances dans l'assistance téléphonique et une sous-estimation des coûts informatiques. Elle dénonce également une gestion « défaillante » de la délivrance des cartes grises.**

De plus, dans son rapport « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* » de 2019, le Défenseur des droits relève de « *nombreux dysfonctionnements techniques du site internet ANTS.GOUV.FR empêchant de*

réaliser les démarches [...], notamment des problèmes de conception du site, qui n'intégraient pas certaines situations ».

b) Le ministère de l'intérieur et l'ANTS ont pris des mesures pour corriger les principales difficultés rencontrées par les usagers

Pour répondre à cette difficulté, le ministère de l'intérieur et l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ont mis en place des dispositifs d'accompagnement des usagers, reposant en particulier sur :

- un accompagnement de proximité via la mise en place **de 330 points numériques en préfectures et sous-préfectures afin d'aider les usagers dans leurs démarches**. Ces points d'accueil numérique complètent le réseau des espaces France service ;

- le renforcement **du centre contact citoyen, localisé à Charleville-Mézières, dont les capacités ont été multipliées par quatre entre 2018 et 2020, passant de 60 téléconseillers en août 2018 à plus de 250 en 2020**. Cet accompagnement est également accessible aux personnes en situation de handicap.

Par ailleurs, l'ANTS a engagé une refonte globale de son site internet qui devrait être mis en service début 2021. D'après les informations transmises par sa directrice générale lors de son audition par la rapporteure spéciale, le site devrait être *« plus ergonomique, plus intuitif et plus accessible avec un contenu enrichi, il permettra l'accès à l'information au plus grand nombre. »* Des associations travaillant avec des publics handicapés ont été associées à la phase de création du site.

De plus, **un chantier a été annoncé sur le système d'immatriculation des véhicules, auquel ont recours de nombreux acteurs¹ et occasionnant entre 30 et 40 millions de connexions par an**. D'après les informations transmises à la rapporteure spéciale, il s'agissait en effet d'un système d'informations vétuste qu'il était indispensable de réformer.

2. Le rôle de pilotage de la direction du numérique doit être renforcé

Le décret du 27 septembre 2019² a créé la direction du numérique (DNUM), qui a pour mission, en lien avec l'ensemble des services, d'élaborer et de conduire la stratégie numérique du ministère. **Elle est chargée d'assurer la cohérence et la sécurité de ses systèmes d'information et de**

¹ Le SIV permet à la fois la perception de taxe sur les véhicules, versement de certaines aides, l'émission d'amendes, l'identification de véhicules volés, la sécurisation de transactions automobiles ou encore l'information de professionnels du secteur.

² Décret n°2019-994 du 27 septembre 2019 modifiant le décret n°2013-728 du 12 août 2013 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

communication. Rattachée au secrétariat général, elle interagit avec les différents services responsables¹.

Quatre objectifs stratégiques lui ont été fixés :

- **insuffler la transformation numérique** à l'échelle du ministère de l'intérieur, (impacts et opportunités en matière d'intelligence artificielle, de *blockchain*, de 5G, d'internet des objets...), en proposant des outils aux différents métiers, en organisant le processus d'innovation et en étant à l'écoute des attentes des usagers ;

- **piloter la stratégie numérique globale** dans le cadre de la stratégie Tech.Gouv de l'État (environnement numérique de travail, Cloud, réseau radio sécurisé) ;

- **rationnaliser** et réduire les coûts de la fonction informatique, en réduisant les doublons et dépenses redondantes ;

- améliorer l'attractivité du ministère de l'intérieur, **en recrutant des compétences rares nécessaires**, « *en faisant évoluer l'organisation et les conditions de travail des services numériques, en développant l'image de marque du ministère au travers d'initiatives et d'innovations technologiques et en développant les partenariats avec les mondes académique et universitaire.* »²

Cependant, la Cour des comptes relève, dans son rapport sur *La conduite des grands projets numériques de l'État*³ ; qu'il existe un risque que « *les responsabilités traditionnelles de maîtrise d'œuvre des DSI [directions des systèmes d'information] l'emportent sur la production de services aux usagers et la transformation des organisations administratives dont sont chargées les DNUM.* » La rapporteure spéciale considère que, sans remettre en cause le rôle de maîtrise d'ouvrage des DSI, il est indispensable que les décisions informatiques stratégiques soient pleinement intégrées au ressort de la DNUM.

La DNUM a notamment la charge de plusieurs projets de grande ampleur, comme la dématérialisation des procédures destinées aux publics « étrangers » ou encore la mise en place du réseau radio du futur, en partie financé par la mission « Plan de relance ».

¹ - le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure ;
- la direction de l'innovation, de la logistique et des technologies chargée du numérique de la préfecture de police ;
- les services des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur ;
- l'agence du numérique de la sécurité civile dont elle assure également la tutelle ;
- l'agence nationale des titres sécurisés dont elle assure également la tutelle ;
- l'agence nationale de traitement automatisé des infractions.

² Direction du numérique du ministère de l'intérieur, auditionnée par la rapporteure spéciale.

³ [La conduite des grands projets numériques de l'État, Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020.](#)

a) Les procédures pour les étrangers

Sur les différents chantiers relatifs aux procédures applicables aux étrangers, le seul **qui ait véritablement abouti concerne le portail étudiant**. La mise en service expérimentale du portail de dépôt et de suivi a été opérée le 15 septembre dernier, la commission nationale de l'informatique et des libertés ayant rendu un avis favorable sur le dispositif le 29 octobre. Le projet reste à finaliser en ce qui concerne les liens avec les autres applications internes du ministère de l'intérieur ; des recrutements de développeurs étant prévus en 2020.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de la simplification des procédures étrangers prévus en 2021, **l'outil « work-in-France » devrait être remplacé, de nouveaux développements de l'ANEF (administration numérique pour les étrangers en France) étant en cours. D'après les informations transmises à la rapporteure spéciale, le coût des développements seraient de l'ordre de 300 000 euros pour un nouvel outil disponible au 1^{er} janvier 2021.**

Un chantier est également en cours sur le sujet « asile », notamment pour intégrer la messagerie Dublinet, qui permet des échanges d'information entre les différents États membres de l'Union européenne.

Enfin, le chantier naturalisation serait à ce stade le moins avancé, dans la mesure où la première version, prévue pour 2019, a été entièrement remise en cause. D'après les informations recueillies par la rapporteure spéciale ce chantier n'aurait pas encore été pleinement relancé, de sorte que l'objectif de dématérialisation complète à horizon 2022 ne pourra être tenu qu'à condition d'une nette accélération du projet dans les mois à venir.

b) Le « réseau radio du futur », un projet de modernisation très attendu

D'après les informations fournies par la DNUM à la rapporteure spéciale, les réseaux radio actuels gérés par le ministère de l'intérieur reposeraient sur une technologie comparable à la technologie 2G des réseaux commerciaux des années 1990, soit une technologie obsolète.

Ce type de réseau radio ne permet que la transmission de la voix ou de courts messages et ne devrait bientôt plus pouvoir être utilisé dans certaines zones géographiques, en particulier en région parisienne. L'objectif du nouveau réseau serait d'être opérationnel pour la coupe du monde de Rugby en 2023, dans la perspective des Jeux Olympiques de 2024.

Le nouveau réseau radio du futur (RRF) devrait permettre l'accès à une messagerie instantanée, aux données de géolocalisation (y compris renvoyées sur le terminal de l'utilisateur), aux systèmes d'information du ministère de l'intérieur, aux flux vidéo ou aux objets connectés. Le réseau doit pouvoir être accessible tant à la Gendarmerie et à la police, qu'aux moyens nationaux de la sécurité civile, à l'administration pénitentiaire, aux douanes, aux sapeurs-pompiers ou encore aux polices municipales.

Le programme RRF vise ainsi à répondre aux besoins opérationnels des utilisateurs, soit les services en charge des missions relevant du traitement de l'urgence, tant dans le domaine de la sécurité publique que dans celui du secours aux personnes et aux populations.

En termes de calendrier, le programme devrait commencer à être déployé d'ici fin 2021 et étendu à l'ensemble des utilisateurs d'ici à 2022. Les moyens financiers devraient être conséquents, à la hauteur de l'objectif cible du déploiement de 700 000 dispositifs. Une part très significative de ces dépenses serait portée par les différents services de sécurité et de secours qui auront souscrit aux offres d'abonnement du réseau, sur leur propre budget et dans les volumes qu'ils auront choisis.

Pour 2019, 27,9 millions d'euros en AE et 16,09 millions d'euros en CP avaient été mobilisés, contre 21,2 millions d'euros en AE et 19,7 millions d'euros en CP en 2020. Sur la phase de construction, qui court sur la période 2019-2023, le besoin de financement identifié s'élève à 166 millions d'euros.

Pour 2021, le plan de relance porte les crédits afférents au programme à des niveaux similaires à ceux portés les années précédentes, soit 21,7 millions d'euros en AE et 27,8 millions d'euros en CP.

La rapporteure spéciale s'étonne que des crédits normalement portés par la mission « Administration générale et territoriale de l'État » soit sortis de la mission et considérés comme une mesure de relance, alors même que ceux-ci ne sont pas renforcés.

B. LES MAISONS FRANCE SERVICES CRÉÉES AU SEIN DES SOUS-PRÉFECTURES DOIVENT IMPÉRATIVEMENT RÉPONDRE AUX CRITÈRES FIXÉS PAR LA CHARTE DES MAISONS FRANCE SERVICES

À compter de l'été 2019, les maisons de services au public (MSAP) ont été appelées à évoluer, pour renforcer leur offre de service. Cette montée en gamme donne lieu à la délivrance d'un label, les maisons France Services (MFS). Dans un discours du 25 avril 2019, le président de la République a affiché son projet de disposer d'une MFS dans chaque canton d'ici la fin du quinquennat, soit 2 000 MFS, contre 1 344 MSAP actuellement.

Le financement de chacune des MSAP pour 2020 a été arrêté sur une base forfaitaire de 30 000 euros par maison existante, dont 50 % au titre du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et 50 % au titre du fonds inter-opérateur (FIO). Pour les MSAP portées par le groupe La Poste, la somme forfaitaire apportée par l'État et les collectivités territoriales est en revanche fixée à 26 000 euros, complétés par 4 000 euros du FIO.

La montée en gamme des MSAP souhaitée par le **président de la République à compter du 1^{er} janvier 2020 vise à répondre en partie aux réserves formulées par la Cour des comptes dans son rapport de mars 2019 sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux** ¹.

La Cour avait alors relevé que d'importantes marges d'amélioration étaient possibles dans ce domaine : l'offre de service des MSAP était notamment jugée trop hétérogène et insuffisamment connue, tandis que le bilan des services rendus dans les maisons portées par La Poste était plus que sévère.

Le rapport de la Cour des comptes sur l'accessibilité des services publics dans les territoires ruraux

Pour la Cour des comptes, « la qualité de l'offre de services au sein des MSAP est tout aussi hétérogène que l'offre elle-même. Pour la CAF, après deux années de fonctionnement, les remontées d'information de son réseau indiquent que nombre de MSAP ne sont pas en mesure d'accomplir les missions définies dans le cahier des charges. De la même manière, les remontées d'information des agences de Pôle emploi font apparaître l'hétérogénéité des services proposés par les MSAP selon le type d'acteurs qui les portent. Afin de garantir une certaine qualité de l'accompagnement des usagers, les formations des agents des MSAP assurées au plan local par les opérateurs sont cruciales. »

[...]

« Au-delà de leur fréquentation bien moindre, les MSAP portées par La Poste concentrent les critiques les plus nettes. En dépit du maillage territorial de l'opérateur et de sa relation de proximité avec les usagers, la qualité du service rendu n'est pas à la hauteur des attentes. La conciliation de l'activité commerciale des agents de La Poste avec l'offre de prestations au titre des MSAP apparaît difficile »

[...]

« Il est inhérent au modèle de MSAP de pouvoir offrir un accompagnement de qualité des usagers, ce qui impose une certaine polyvalence. C'est pourquoi, la professionnalisation des MSAP doit être renforcée et un métier d'agent polyvalent d'accompagnement du public créé. La formation continue de ces agents devrait devenir obligatoire. »

Les recommandations de la Cour pour développer la qualité et l'attractivité des offres mutualisées de services publics des MSAP sont les suivantes :

- revoir les modalités de financement des MSAP en intégrant une contractualisation pluriannuelle et en augmentant le nombre de partenaires ;
- conditionner la création de nouvelles MSAP de La Poste, d'une part, à un enrichissement et à un élargissement préalable des prestations et, d'autre part, à une évaluation du besoin au regard du maillage préconisé dans chaque SDAASP ;
- créer le métier d'agent polyvalent d'accompagnement du public avec une obligation de formation continue pour ces agents, en particulier pour l'aide numérique au public.

Source : Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars 2019

¹ Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars 2019.

La labellisation maison France service répond donc à ces critiques. Le Gouvernement a pour ce faire fixé trois objectifs :

- **améliorer l'accessibilité aux services publics** en faisant croître le réseau des MSAP et en mettant en place de services itinérants, les *bus France services*;

- simplifier les démarches des usagers en regroupant **effectivement dans un même lieu les différents services**, sans avoir à rediriger les usagers vers d'autres services ;

- **renforcer substantiellement la qualité du service rendu et offrir un panier** de services homogène entre les différentes maisons.

Conformément à la Charte France services, **chaque structure devra installer un accès libre et gratuit à un point numérique ou à tout outil informatique permettant de réaliser des démarches administratives dématérialisées.**

Afin d'éviter que le rôle des MFS ne se limite à la réorientation des usagers et à la prise de rendez-vous, il est prévu que les opérateurs et administrations disposent de référents locaux, qui tiendront lieu de « *back office* » facilement joignables par téléphone par les agents locaux, ou même par visio-conférence directement par les usagers.

À ce jour, parmi les 856 France Services labellisées au 1^{er} octobre :

- 543 étaient portées par des collectivités territoriales ;
- 156 étaient portées par des associations ;
- 131 étaient portées par le groupe La Poste ;
- 19 étaient portées par la Mutualité sociale agricole ;
- 11 étaient portées par l'État.

La rapporteure spéciale tient à rappeler ici que les maisons France services ne doivent pas constituer un moyen pour l'État de se désengager des territoires les plus isolés. Ainsi, il apparaît indispensable que les maisons France services portées par la mission « Administration générale et territoriale de l'État » **se donnent au plus vite les moyens des ambitions que l'État a lui-même fixé, en particulier concernant la règle de deux ETP au minimum. Il s'agit à ce jour d'un point bloquant pour la généralisation de la labellisation des maisons portées par l'État.**

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté les crédits de **la mission « Administration générale de l'État »** avec modification. À l'initiative du Gouvernement, **un amendement de crédit** a été adopté visant à majorer de 480 000 euros les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative ».

Cette augmentation des crédits concerne la rémunération et l'indemnité forfaitaire de présidence des président et vice-président de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ainsi que l'indemnité forfaitaire de séance des membres de la commission fixée à 250 euros par séance¹.

¹ Article 4 de l'arrêté du 27 février 2020 pris en application du décret n° 2020-173 du 27 février 2020 relatif aux modalités de rémunération des membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le lundi 16 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

M. Claude Raynal, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'examen du rapport spécial sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE).

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale. – Après avoir changé d'échelle en 2020, le budget de la mission AGTE poursuit sa transformation en 2021. La réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE), engagée par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019, se poursuivra l'année prochaine avec la création des secrétariats généraux communs (SGC) des préfectures et directions départementales interministérielles dès le 1^{er} janvier 2021 ; la mise en place des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) au 1^{er} avril prochain ; le transfert au ministère de l'éducation nationale des missions « Sport » et « Jeunesse » aujourd'hui exercées par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRSJCS) et les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ; le transfert aux préfectures des missions effectuées par les services de la main-d'œuvre étrangère (SMOE) au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

Le budget de la mission est donc confronté à d'importantes évolutions de périmètre, moindres que l'année dernière, mais qui demeurent importantes. Une fois neutralisées ces évolutions et les dépenses immobilières exceptionnelles prévues en 2020 et portées pour un montant équivalent par la mission « Plan de relance », le budget de la mission doit se stabiliser en 2021 : l'effort se réduit pour les administrations de la mission, et tout particulièrement pour l'administration territoriale.

Ce point me paraît particulièrement important : après plusieurs années de baisse des crédits et des emplois dédiés à l'administration territoriale, l'année 2021 pourrait marquer – il était temps ! – un coup d'arrêt au désengagement de l'État dans les territoires. De ce point de vue, une réforme appuyée sur des mutualisations entre directions, un renforcement de la tutelle des préfets, ainsi qu'une clarification de la répartition des compétences entre les directions départementales est mieux à même d'accompagner la rationalisation de l'action publique qu'une logique de coup de rabet sur les services de l'État dans les territoires.

Les maisons France services (MFS) ne doivent pas constituer un moyen pour l'État de se désengager. Alors que l'État impose à tous, et en particulier aux collectivités territoriales, la présence de deux équivalents temps plein (ETP) dans chacune des maisons pour obtenir le label, il est urgent que l'État se donne les moyens des ambitions qu'il a fixées pour les collectivités. Seulement onze maisons de services au public (MSAP) portées par l'État ont été labellisées France services.

Un autre axe de la rationalisation de la présence de l'État dans les territoires concerne la dématérialisation. À ce titre, je considère que des enseignements doivent également être tirés des difficultés de mise en œuvre de la dématérialisation des titres sécurisés, en particulier à destination des publics les plus fragiles.

Le Défenseur des droits et la Cour des comptes ont analysé les insuffisances de cette réforme et ont souligné le grand manque d'anticipation, en particulier s'agissant des publics ne maîtrisant pas les outils informatiques. D'après les indications de la directrice générale de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), il semble que ces critiques aient été entendues par l'agence, qui travaille actuellement avec des associations spécialisées pour rendre la nouvelle version du site plus accessible.

Cependant, même plus accessible, le « tout numérique » n'est pas la solution, et il est indispensable de maintenir un accompagnement physique ou téléphonique des personnes. La dématérialisation des demandes de titre s'inscrit dans le cadre de la réforme du plan Préfectures nouvelle génération (PPNG). À ce jour, les objectifs du plan sont loin d'être atteints.

La mise en œuvre des centres d'expertise et de ressources titres (CERT) devait initialement permettre de diminuer le nombre d'agents de 1 300 ETP. Cette baisse, qui est loin d'avoir été atteinte, s'est faite au prix d'une nette dégradation de la qualité de services aux usagers. Encore cet été, le service des cartes grises a été engorgé, 15 nouveaux ETP ayant été déployés pour résorber le stock. Alors que les effectifs ont été renforcés avec près de 400 ETP, des difficultés subsistent ; il n'est pas certain que les CERT soient à ce jour en mesure de traiter l'afflux potentiel de demandes de carte d'identité électronique à partir de l'été prochain.

De plus, alors que les économies d'emplois sur les missions réalisées par les CERT prévues initialement devaient se traduire par des redéploiements vers les missions prioritaires, ceux-ci ont ciblé prioritairement les services dédiés aux étrangers dans le contexte de crise migratoire. Le redéploiement vers les autres missions prioritaires des préfectures, notamment le contrôle de légalité, n'a pas eu lieu.

Par ailleurs, le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » connaît une hausse importante de ses crédits, essentiellement en prévision des élections départementales et régionales dont le

rapport Debré, qui vient d'être rendu, préconise le report au mois de juin 2021 avec des mesures sanitaires renforcées et leur éventuel découplage. Tout cela sera bien évidemment à préciser dans le texte qui sera soumis prochainement au Parlement.

Je souhaite enfin évoquer le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), qui couvre également des actions relatives à la radicalisation. Alors que le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) devrait voir son rôle renforcé, *via* l'intégration de nouvelles missions liées à la prévention des dérives sectaires et au « contre-discours républicain », je tiens à relever que les crédits du FIPD ne correspondent pas vraiment aux annonces de la ministre chargée de la citoyenneté, Marlène Schiappa.

En effet, pour 2021, l'action dédiée au FIPD affiche une baisse de plus de 3,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Afin de confirmer la hausse annoncée par la ministre, je vous proposerai un amendement visant à augmenter les crédits du FIPD à hauteur de 3,84 millions d'euros, afin de porter ceux-ci au niveau annoncé. La prévention de la délinquance et de la radicalisation ne peut en aucun cas constituer une variable d'ajustement budgétaire.

Vous l'aurez compris, j'éprouve certaines réserves concernant le budget proposé. La logique de rabot et de désengagement de l'État des territoires me paraît plus que problématique ; nous voyons bien, chacun, comment cela se traduit dans nos départements. Cependant, alors que la dynamique semble être remise en cause, que les crédits comme les emplois se stabilisent pour la mission en 2021, je vous proposerai d'adopter les crédits de la mission, modifiés par l'amendement relatif au FIPD. Je considère néanmoins que nous devons demeurer particulièrement attentifs à l'exécution de ces crédits et à leur évolution lors des prochains exercices budgétaires.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie la rapporteure spéciale de son travail. Ma question porte sur la délivrance des cartes d'identité électroniques. Nous allons devoir respecter une obligation européenne qui doit être mise en œuvre, au plus tard, le 2 août prochain. À votre connaissance, les services instructeurs et l'ANTS sont-ils prêts pour cette échéance ?

M. Roger Karoutchi. – Dans le rapport, il est indiqué que les élections municipales de 2020, du fait des difficultés, vont coûter 30 millions d'euros supplémentaires. Mais c'est sans compter sur les remboursements ; or, comme le second tour a eu lieu trois mois après le premier, on a accepté un complément de crédits de campagne. Cela signifie qu'en réalité les remboursements vont être beaucoup plus importants qu'ils ne l'ont été lors des précédentes élections. Avons-nous une estimation de ce supplément ?

Avec les engagements de remboursements des campagnes électorales, ce chiffre annoncé de 30 millions d'euros ne va-t-il pas doubler, voire tripler ?

Je partage pleinement les réticences de la rapporteure spéciale sur la mise en place du vote par correspondance, dont nous n'avons pas franchement la maîtrise en France ; nous venons de voir, dans un pays pas si mal organisé – les États-Unis –, combien cela pouvait poser des problèmes.

Ma dernière observation porte sur la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes). La suppression du rattachement de cet organisme au Premier ministre n'est pas qu'un problème de rattachement de deux ou trois ETP ; cela marque la disparition pure et simple de la mission. La vigilance et la lutte contre les sectes, ce n'est pas la même chose que les dérives religieuses au sens de ce que l'on veut dire par le fanatisme ou par la délinquance. N'a-t-on pas, avec la suppression de ce rattachement, étouffé l'observation du développement des sectes en France ?

M. Dominique de Legge. – Dans les territoires, nous avons aujourd'hui du mal à nous y retrouver parmi les services de l'État, entre lesquels la coordination est pour le moins défailante. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) échappent à l'autorité des préfets. Et que dire des agences régionales de santé (ARS), de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou encore des services du rectorat, pour ne citer que ceux-là ? Or on nous annonce la mise en place de sous-préfets chargés de la relance. Seront-ils placés auprès de la DGFIP ? Du préfet ? Comment se coordonneront-ils avec les sous-préfets d'arrondissement qui, en règle générale, ont une connaissance assez fine de la vie des entreprises ? Ces décisions, à mes yeux, ne vont pas dans le sens de l'objectif affiché d'une meilleure organisation de l'État.

M. Rémi Féraud. – Mes questions rejoignent celles de Roger Karoutchi. Dans le rapport, il est indiqué que l'État s'est engagé à prendre en charge l'ensemble du surcoût des municipales. Mais les remboursements de campagnes électorales interviendront, pour l'essentiel, en 2021. Est-ce donc un simple report, avec des réserves existantes ? Ou bien, cela relève-t-il d'un budget supplémentaire dédié ? Et comment être certain qu'il y aura assez d'argent pour prendre en compte le report des élections départementales et régionales ?

Sur l'amendement concernant le FIPD, s'agit-il d'une remise à niveau après plusieurs années de sous-consommation des crédits ? Comment le Gouvernement justifie-t-il cette baisse de crédits qui paraît très inopportune en ce moment ? La Miviludes est-elle bien concernée par ce budget ? Ce transfert de la Miviludes marque-t-il la volonté du Gouvernement de faire des économies dans la lutte contre les sectes ?

M. Philippe Dallier. – Je partage les inquiétudes de Roger Karoutchi et de notre rapporteure spéciale concernant l'éventuelle mise en œuvre du vote par correspondance. Avant de se demander si le secret du vote pourra être garanti – ce dont je doute absolument –, a-t-on une estimation du coût que cela pourrait représenter ? J'imagine qu'il faudra des moyens, en termes d'impressions, d'envois postaux...

M. Stéphane Sautarel. – Je me félicite tout d'abord du renforcement du rôle de pilotage et de coordination des préfets en 2021.

Alors que nous observons une baisse de budget plus faible que les années précédentes, et à l'heure où on l'on demande davantage de liberté et de responsabilité aux collectivités locales, je m'interroge sur les finalités du contrôle de la légalité. En effet, les services préfectoraux sont souvent moins qualifiés que les collectivités elles-mêmes en matière de contrôle de la légalité.

M. Michel Canevet. – Je remercie la rapporteure spéciale pour sa présentation. La création de secrétariats généraux communs dans les préfetures semble être une bonne chose. Dès lors que l'organisation est hiérarchisée autour du préfet, il paraît logique de mutualiser un certain nombre de fonctions générales. Les statuts des personnels qui vont intégrer cette nouvelle structure seront-ils harmonisés ? En effet, au sein de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic) par exemple, on a regroupé des personnels venant de différents ministères et de différentes organisations de l'État, qui travaillent sur des missions analogues avec des statuts différents, donc des conditions différentes, ce qui peut paraître surprenant.

Concernant le FIPD, l'essentiel des crédits sera-t-il bien fléché vers les opérations de vidéosurveillance ? Ou d'autres actions seront-elles financées ?

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale. – Sur la question concernant les nouvelles cartes nationales d'identité, d'après, il semblerait que tout soit prêt. Lors de son audition, la directrice de l'ANTS nous a paru plutôt confiante en vue de l'échéance du 2 août 2021. Je pense cependant qu'on peut avoir quelques inquiétudes sur l'armement des CERT pour répondre à une hausse éventuelle de la demande.

À ce stade, nous n'avons pas d'estimation concernant le surcoût des élections municipales. Le montant final n'est pas encore connu, puisque la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pourra rendre jusqu'à mars prochain ses conclusions sur le deuxième tour. Mais les dépenses seront remboursées en 2021.

En ce qui concerne la Miviludes, je partage vos craintes. À titre personnel, cela me semblait avoir beaucoup plus de sens qu'elle soit rattachée au Premier ministre. Nous devons être vigilants sur le risque d'une

dilution dans des fonds dédiés à lutte contre la radicalisation, d'autant que les crédits transférés hors dépenses de personnel s'élèvent à 90 000 euros.

Dominique de Legge, je ne dispose pas d'informations complémentaires concernant les sous-préfets chargés de la relance. Cette décision, qui accompagnait le plan de relance, risque, il est vrai, de ne pas aider à la clarification. Dans les territoires, il va être difficile de s'y retrouver entre tous les interlocuteurs.

Pour répondre à Rémi Féraud, le report de crédits n'est pas envisagé à ce stade. Un budget de 28 millions d'euros est dédié au financement.

Pour répondre à Philippe Dallier, il n'y a pas d'estimation du coût d'un vote par correspondance dans la mesure où le ministère de l'intérieur nous a indiqué ne pas travailler sur cette hypothèse à ce stade.

Stéphane Sautarel, il est effectivement prévu un renforcement du contrôle de légalité, *via* une plus grande professionnalisation des intervenants, notamment avec des recrutements dans les catégories A et B.

Michel Canevet, sur les secrétariats généraux communs et le statut des personnels, l'harmonisation des statuts et des rémunérations est prévue, les arrêtés à ce sujet ayant d'ores et déjà été pris. Une solution devrait être trouvée, même si, de source syndicale, je sais que cela pose problème.

Dernier point, concernant la part des crédits du FIPD consacrés à la vidéosurveillance, un peu plus de 13 millions d'euros sont fléchés sur le programme de sécurisation, qui finance principalement la vidéoprotection. S'agissant des autres crédits, 31 millions d'euros sont consacrés à la délinquance, 6 millions d'euros à la radicalisation et un peu plus de 3 millions d'euros à la sécurisation des sites sensibles.

M. Claude Raynal, président. - Nous passons à l'examen de l'amendement II-1 présenté par la rapporteure spéciale sur cette mission.

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale. - Il s'agit de confirmer la hausse des crédits affectés à la prévention de la délinquance et de la radicalisation, annoncée par la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur. En effet, la ministre a évoqué un montant de 69,5 millions d'euros dédié au FIPD, alors que ne figurent dans les crédits de la mission qu'un peu plus de 65 millions d'euros. Le compte n'y est pas ! Il convient que les moyens soient à la hauteur de l'engagement annoncé. Dans le contexte actuel, une baisse des crédits du FIPD n'est pas compréhensible.

L'amendement n° II-1 vise donc à augmenter les crédits du FIPD de 3,84 millions d'euros. Cette hausse serait gagée sur l'action n° 06 « Dépenses immobilières de l'administration territoriale » du programme 354, l'engagement des crédits sur certains chantiers pouvant être retardé dans le contexte actuel de crise sanitaire.

L'amendement II-1 est adopté.

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale. – Il semblerait que l'on en ait fini avec le raboutage de la présence territoriale de l'État dans les territoires : il faut donc maintenant affirmer cette présence par une réelle mutualisation.

Je propose donc à la commission de voter les crédits de la mission, tout en maintenant une vigilance renforcée sur plusieurs points : réalité de la présence de l'État sur les territoires et conditions de son redéploiement, emplois dans les CERT, évolution des crédits du FIPD.

M. Claude Raynal, président. – Vous apportez un soutien que l'on pourrait qualifier de « modéré » !

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », sous réserve de l'adoption de son amendement.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » tels que modifiés par son amendement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général du ministère de l'intérieur

- M. Olivier JACOB, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale ;
- M. Jean-Gabriel DELACROY, sous-directeur ;
- Mme Pascale PIN, cheffe de bureau ;
- M. Sébastien AUDEBERT, chef de bureau.

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

- M. Laurent HANOTEAUX, adjoint au chef du service du conseil juridique et du contentieux ;

Direction du numérique

- M. Olivier LANGOU, sous-directeur de la gouvernance au sein du « service pilotage stratégique et gouvernance ;

Direction de l'évaluation, de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier

- M. Olivier GUY, chef du bureau de la performance et de la gestion du programme 216 ;

Délégation à la sécurité routière

- M. Julien PICARD, chef du bureau du budget et de l'exécution financière et de la commande publique ;

Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR)

- M. Jean-Pierre LAFFITE, secrétaire général adjoint.
- Mme Julie REYNAL, chargée de mission au pôle administratif et financier.

Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

- Mme Anne-Gaëlle BAUDOUIN, directrice.