

... le projet de loi de finances pour 2022

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

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

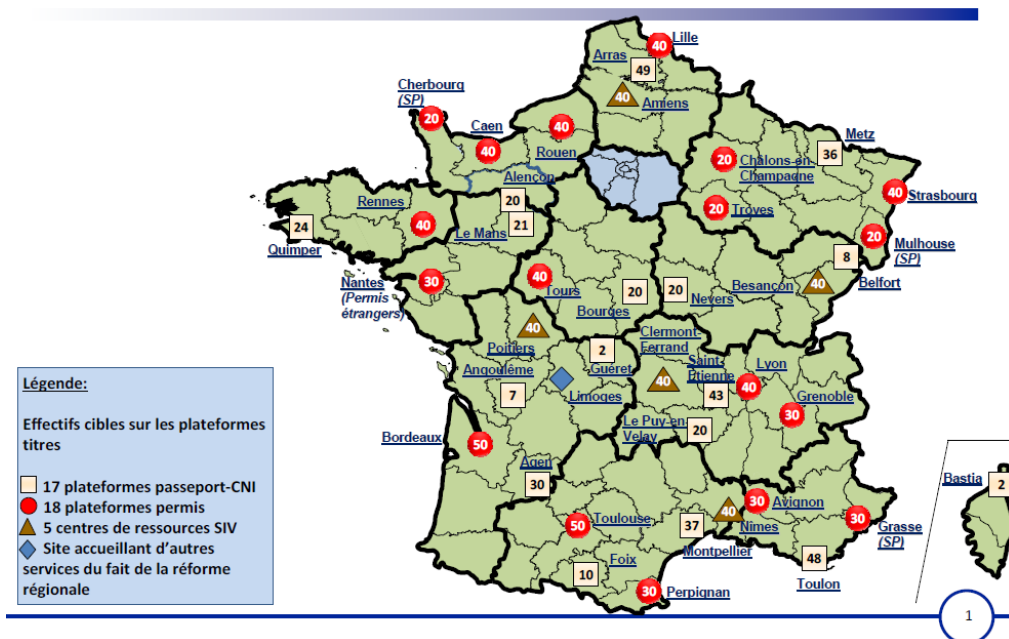
La mission « Administration générale et territoriale de l'État » retrace les **crédits affectés à l'action territoriale de l'État, à la vie politique, culturelle et associative et au pilotage des principales politiques du ministère de l'intérieur**. Pour 2022, les crédits de la mission seront en hausse, en partie du fait des élections présidentielle et législatives.

## 1. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT FACE À DES RÉFORMES DE GRANDE AMPLUR

### A. LES LIMITES DU PLAN PRÉFECTURE NOUVELLE GÉNÉRATION ONT RAPIDEMENT ÉTÉ ATTEINTES

Le plan « *préfecture nouvelle génération* » (PPNG) visait deux objectifs, à savoir mettre en œuvre la dématérialisation des titres et, en mobilisant les effectifs déchargés par cette dématérialisation, renforcer certaines missions prioritaires : la sécurité et l'ordre public, la coordination des politiques publiques, le renforcement des moyens du contrôle de la légalité et la lutte contre la fraude documentaire. Le plan PNG devait également permettre la suppression de 1 300 ETP entre 2016 et 2018. La dématérialisation des demandes de **titres s'est ainsi traduite par la fermeture des guichets d'accueil dans les préfectures et par l'ouverture de 58 centres d'expertise et de ressources titres (CERT)**.

Répartition géographique des différents CERT



Source : ministère de l'Intérieur

**D'après les auditions menées par la rapporteure spéciale, les CERT ne disposent pas des effectifs nécessaires pour faire face aux variations d'activité.** Surtout, les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur témoignent **d'une mobilisation très élevée des contractuels pour accompagner la réforme.** Si le nombre de contractuels mobilisés a diminué depuis 2018, pour atteindre le niveau toujours très significatif de 22 % des effectifs totaux, ils ont représenté, au moment de la mise en place des CERT, jusqu'à 58 % des effectifs pour les CERT certificat d'immatriculation des véhicules (carte grise).

Comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport public annuel de février 2020, *« il est difficile d'admettre que des situations précaires de ce type puissent perdurer au sein du service public, au-delà des périodes de transition pour lesquelles ces concours étaient justifiés ».*

**Plus largement, les objectifs du plan PNG en matière de renforcement des missions prioritaires n'ont pas été atteints.** La rapporteure spéciale considère en particulier 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.** Les objectifs n'ont, sur ce point, **aucunement été remplis et il apparaît indispensable de redoubler d'ambition.** Le « *repyramidage* » des emplois, qui consiste à diminuer la part relative des emplois les moins qualifiés (catégorie C) au profit des emplois les plus qualifiés (catégorie A) ne saurait suffire à combler les pertes d'effectifs massives de certains services de l'État déconcentré.

## **B. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT, UN CHANTIER POURSUIVI DANS LE CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE**

La réforme de **l'organisation territoriale de l'État (OTE)**, définie 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. Si les principales échéances ont été retardées dans le contexte de crise sanitaire, la réforme de l'OTE a bel et bien été déployée, en particulier depuis le début de l'année 2021.

### **Les principaux objectifs de la réforme de l'OTE**

- la clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Elle 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 de celui 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 ont été 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 ;
- l'octroi de 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, dans l'ensemble, être renforcé.

## 2. EN 2022, DES CRÉDITS GLOBALEMENT EN HAUSSE POUR L'ADMINISTRATION CENTRALE ET DÉCONCENTRÉE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

### A. LES EMPLOIS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DEVRAIENT ÊTRE PRÉSERVÉS

Depuis 2017, l'évolution tendancielle de la mission a été celle d'une réduction des effectifs de l'administration territoriale, entamée au sein des anciens programmes 307 « Administration territoriale » et 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » : l'administration territoriale **au sens du périmètre de l'actuel programme 354 a vu la suppression de 1 571 ETP de 2017 à 2020**. Cependant, les emplois du programme 354 se sont stabilisés à compter de 2021.

#### Évolution des emplois au sein de l'administration territoriale de l'État

(en ETP)

Année	2017		2018		2019		2020	2021	2022
	P. 307	P. 333	P. 307	P. 333	P. 307	P. 333	P. 354	P. 354	P. 354
Cible	- 485	- 11	- 415	-10	- 200	- 10	- 471	0	0
Réalisation	- 485	- 11	- 415	-13	- 200	- 11	- 436	0	0

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

Au titre des engagements du comité interministériel de la transformation publique, **22 postes supplémentaires de directeurs départementaux et d'experts de haut niveau sont créés**, notamment dans les départements dans lesquels aucun sous-préfet à la relance n'a été nommé. Si ces nouveaux postes constituent la traduction budgétaire des engagements du CITP, la rapporteure spéciale estime que ceux-ci constituent **un apport relativement limité au regard du discours de promotion de la transformation publique et de réarmement des territoires porté par le Gouvernement**.

### B. LES ÉLECTIONS, UN POSTE DYNAMIQUE EN 2022 MAIS DONT LES DÉPENSES NE PEUVENT ÊTRE CONTRAINTES

Les élections présidentielle et législatives ont pour conséquence une augmentation sensible des crédits du programme 232. **Les crédits demandés représentent 4,72 euros par électeur pour l'élection présidentielle et 3,97 euros par électeur pour les élections législatives**.

Alors qu'à l'occasion des dernières élections départementales et régionales, les **difficultés rencontrées lors de la distribution de la propagande ont été sans précédent**, la rapporteure spéciale estime que les réponses apportées par le ministère de l'intérieur sont très insuffisantes à ce stade. Les préfetures des départements les plus denses seraient en effet dans l'incapacité matérielle de procéder à la réinternalisation annoncée de la mise sous plis de la propagande électorale. Après le fiasco du printemps 2021, **la rapporteure spéciale ne peut que s'inquiéter du manque de préparation et de clarté, en particulier du point de vue budgétaire, sur le traitement de ces opérations**.

De plus, la rapporteure spéciale estime qu'il serait envisageable, **après une phase d'expérimentation dans plusieurs départements, de permettre aux électeurs qui le souhaitent de recevoir leur propagande électorale sous format dématérialisé**. En ce sens, le **rapport** de notre collègue et président de la commission des lois François-Noël Buffet sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021<sup>1</sup> **indique qu'il « serait envisageable de permettre aux électeurs qui en feraient la demande expresse, de recevoir la propagande électorale sous format numérique, plutôt que sous format papier »**. Cette solution aurait recueilli l'approbation de 60,5 % des maires ayant répondu à la consultation de la commission des lois sur le site internet du Sénat.

<sup>1</sup> [Dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021, Rapport d'information n° 785 \(2020-2021\) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 juillet 2021.](#)

### 3. 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

La direction du numérique (DNUM) du ministère de l'intérieur mène plusieurs chantiers majeurs de modernisation de l'action du ministère. Il s'agit notamment du **chantier de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF)**. Fin 2021, l'équivalent de 80 % des procédures « étrangers » auront été dématérialisées.

L'ANEF ne devrait cependant pas résulter en une diminution d'effectifs dans l'immédiat : ce n'est que dans un deuxième temps, si les guichets font face à une moindre affluence, que les réductions pourront s'opérer. De plus, **l'engagement a été pris de maintenir le même niveau d'effectifs sur la mission « étrangers » des préfectures**. Ainsi, les effectifs d'accueil seront, de toute façon, maintenus et affectés à d'autres tâches de la mission.

Le deuxième chantier majeur de la DNUM concerne le réseau radio du futur (RRF). Il vise à moderniser les dispositifs de communication des services de secours.

#### Les échéances de l'ANEF

(en nombre de dossiers traités)

Date	Démarche	Volumétrie	Évolution volumétrie en %
3 <sup>e</sup> /4 <sup>e</sup> trim. 2022	Autres procédures (stage, étranger malade, victime de TEH, AES...)	134 000	100 %
2 <sup>e</sup> trim. 2022	Complément immigration professionnelle (ICT, saisonnier...)	153 000	89,1 %
Déc. 2021 / 1 <sup>er</sup> trim. 2022	Cartes de résident Cartes Vie privée et familiale Citoyens UE	240 000	76,6 %
Nov. 2021	Changements de situation (complet)	50 000	56,9 %
Nov. 2021	Bénéficiaires de la protection internationale	58 000	52,7 %
Oct. 2021	DCEM/TVE	120 000	48,1 %
Sept. 2021	Visiteurs	18 000	38,3 %
Août 2021	Duplicatas	19 000	36,8 %
25 mai 2021	Passeports talents	30 000	35,3 %
6 avril 2021	Autorisations de travail	150 000	32,9 %
17 sept. 2020	Étudiants	119 000	20,6 %
19 févr. 2019	VLS - TS	130 000	10,6 %

Source : direction de la modernisation de l'action territoriale du ministère de l'intérieur

#### B. LES MAISONS FRANCE SERVICES CRÉÉES AU SEIN DES SOUS-PRÉFECTURES NE RÉPONDENT TOUJOURS PAS AUX CRITÈRES FIXÉS PAR LA CHARTE DES MAISONS FRANCE SERVICES

À ce jour, seules 22 sous-préfectures ont été labellisées France Services. Comme l'a indiqué le directeur de la modernisation de l'action territoriale lors de son audition, « *l'exigence de deux agents par espace France Services peut constituer un frein à l'émergence de projets de labellisation en sous-préfecture* ».

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 fixées, 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'Etat.**

Réunie le mercredi 27 octobre 2021, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission.

Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission.



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

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28