



N° 3399

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 3

**ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

Rapporteuse spéciale : MME JENNIFER DE TEMMERMAN

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. PROGRAMME 354 : UN EFFORT BUDGÉTAIRE POUR MAINTENIR DES MOYENS CONSTANTS AUX PRÉFECTURES</b> .....	10
<b>A. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE ÉVOLUE PRINCIPALEMENT EN RAISON DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE...</b>	11
1. Des mesures de mutualisation consécutives à la réforme de l'organisation territoriale de l'État constituent les principaux mouvements de crédits du programme .....	12
a. La mise en place des secrétariats généraux communs .....	12
b. Les autres mutualisations justifiant des mesures de transfert .....	14
2. Les mutualisations entre administrations se heurtent au fonctionnement « en silos » de l'État territorial.....	16
<b>B. L'OBJECTIF TENANT AU RENFORCEMENT DES MISSIONS PRIORITAIRES DES PRÉFECTURES RESTE À ATTEINDRE, EN PARTICULIER POUR LA DÉLIVRANCE DES TITRES</b> .....	17
1. Les crédits affectés aux missions prioritaires des préfectures apparaissent stables .....	18
2. Des dysfonctionnements restent probables quant à la délivrance de certains titres .....	19
a. La modernisation de la carte nationale d'identité peut allonger le délai moyen de la délivrance des titres.....	19
b. Les défis des échanges de permis européen et de l'attractivité des services étrangers restent à relever.....	20
<b>C. UNE PARTIE DES DÉPENSES RELATIVES À L'IMMOBILIER DÉCONCENTRÉ EST PORTÉE PAR LE PLAN DE RELANCE</b> .....	22

<b>II. PROGRAMME 232 : UNE HAUSSE DES DÉPENSES DÉDIÉES AUX ÉLECTIONS, QUI POURRAIT ÊTRE LIMITÉE À L'AVENIR PAR LES PROGRÈS DE LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES ÉLECTORALES</b> .....	23
<b>A. UNE HAUSSE DE CRÉDITS JUSTIFIÉE PAR LA RICHESSE DE LA VIE ÉLECTORALE EN 2021</b> .....	24
1. Les crédits dédiés à l'organisation des élections augmentent significativement....	25
a. La crise sanitaire impose un report de dépenses en 2021 .....	25
b. La concomitance des élections régionales et départementales implique une hausse des dépenses électorales.....	26
2. Le financement de la CNCCFP reste stable malgré une augmentation de son plafond d'emplois.....	27
3. Des crédits stabilisés pour les cultes.....	29
<b>B. UNE DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES ÉTENDUE À LA MATIÈRE ÉLECTORALE</b> .....	30
1. La mise en service du REU.....	30
2. La dématérialisation du dépôt des comptes de campagne .....	31
<b>III. PROGRAMME 216 : UNE PROGRAMMATION STABILISÉE DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX FONCTIONS DE PILOTAGE ET DE SUPPORT DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR</b> .....	33
<b>A. L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR PÈSE SUR SON ADMINISTRATION CENTRALE</b> .....	34
<b>B. LE RENCHÉRISSEMENT GÉNÉRAL DES DÉPENSES DES FONCTIONS SUPPORT</b> .....	35
1. L'importance des projets numériques du ministère de l'intérieur justifie un financement exogène par le plan de relance .....	36
2. Des coûts immobiliers en forte augmentation .....	38
3. Des crédits contentieux en hausse en dépit d'un meilleur pilotage de la dépense..	39
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	43

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 73 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances

## PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* regroupe le financement de l'administration déconcentrée de l'État et celui d'une partie de l'administration centrale du ministère de l'intérieur. Ce budget participe à la présence de l'État dans les territoires, et à la mise en œuvre des politiques publiques à cette échelle, qui trouvent leur concrétisation budgétaire. Il porte également les politiques publiques qui garantissent les droits des citoyens dans le domaine de la vie électorale, culturelle et associative.

Les crédits dédiés sont à la hauteur de ces enjeux, puisqu'ils atteignent 4,19 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,21 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Les crédits de la mission évoluent à la hausse en raison, d'abord, de mesures de périmètre liées à l'apparition des **secrétariats généraux communs** et des **directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités**. Ces transferts abondent le programme de 943 ETPT et 62,8 millions d'euros. Toutefois, ces mutualisations contribuent à favoriser l'unité de l'État et la cohérence de l'action publique au niveau territorial, et pourraient, à terme, générer certaines économies. **Elles limitent le fonctionnement en silos de l'État territorial, qui pourrait être réduit en développant le rapprochement statutaire des fonctionnaires ministériels, sur le modèle des attachés.**

Des échéances électorales devraient marquer la vie politique en 2021, ce qui explique le **rebond des dépenses liées à l'organisation des élections** pour 2021. Ces dépenses, qui doublent presque, visent également à moderniser la vie électorale en finançant les dématérialisations de ses procédures. La mise en place du répertoire électoral unique ouvre des perspectives en matière de **dématérialisation ciblée de la propagande électorale, en particulier pour les électeurs de l'étranger.**

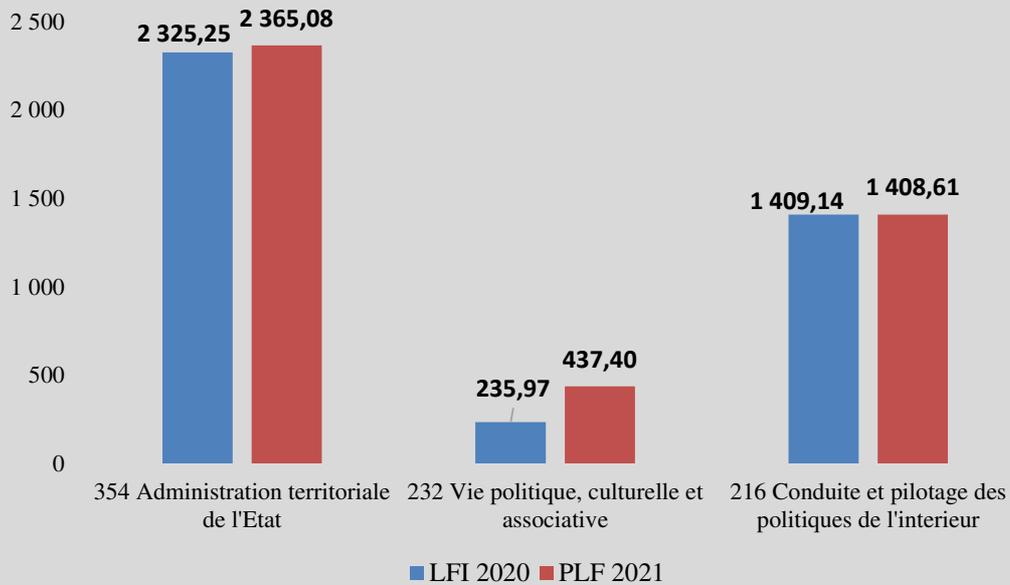
La rapporteure a relevé que la principale faiblesse en matière de ressources humaines de la mission apparaissait au sein des **centres d'expertise et de ressource des titres, et des services étrangers des préfectures**, qui demeurent armés par de nombreux contractuels. **Ces postes doivent faire l'objet d'une politique d'attractivité du ministère de l'intérieur.**

La mission supporte les crédits destinés à financer les **projets numériques** du ministère de l'intérieur, qui bénéficient également d'une dotation conséquente de la mission *Plan de relance*. En 2021, la mise en route de la **carte nationale d'identité électronique** provoquera un engouement particulier justifiant une prévision dégradée des délais de délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports. Enfin, la rapporteure estime que la culture du **télétravail** doit continuer à se développer au sein du ministère de l'intérieur, au regard des bienfaits qu'offre un tel mode de travail, tant pour les agents que pour l'administration.

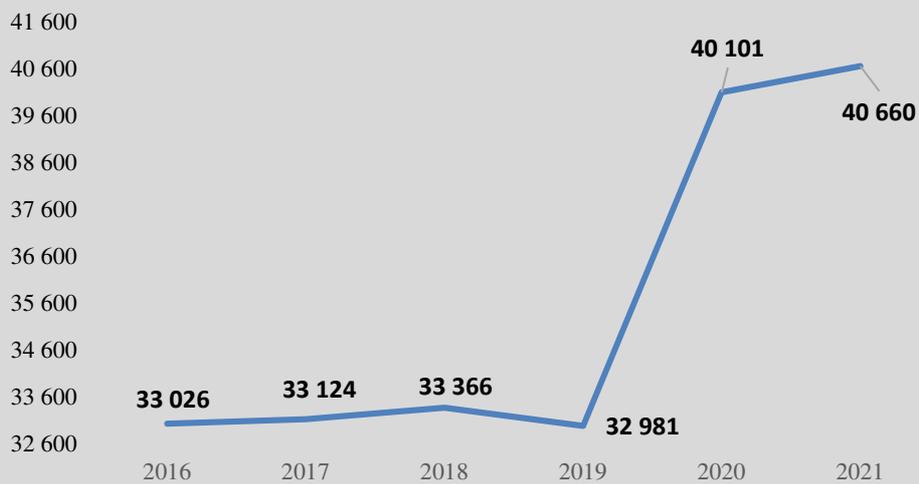


## DONNÉES CLÉS

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT ENTRE 2020 ET 2021



### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION AGTE DE 2016 À 2021



Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires.



## INTRODUCTION

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) constitue le cadre budgétaire de gestion des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de l'intérieur afin d'assumer trois de ses responsabilités fondamentales : garantir l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des grandes libertés publiques ; assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire national ; mettre en œuvre à l'échelon local les politiques publiques nationales.

Ces moyens se répartissent aujourd'hui entre trois programmes : le programme 354 *Administration territoriale de l'État*, le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* et le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Le projet de loi de finances propose de doter la mission à hauteur de 4,19 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,21 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), ce qui représente une hausse respective de 3 % et de 6 %. En incluant le montant des fonds de concours et attributions de produit, soit 82,14 millions d'euros, le projet de loi de finances prévoit de consacrer à la mission 4 275 millions d'euros en AE et 4 293,22 millions d'euros en CP.

Le plafond d'emplois de la mission s'établit à 40 660 ETPT, en rebond de 706 ETPT par rapport à 2020. La hausse du plafond d'emplois s'explique par des mesures de transferts, qui l'abondent de 943 ETPT. Pour autant, la cible de schéma d'emplois des préfectures est à l'équilibre, ce qui représente une rupture avec les années précédentes. En revanche, c'est l'administration centrale qui fournit un effort de réduction de son plafond d'emplois, de 152 ETPT.

L'évolution à la hausse de la programmation budgétaire procède d'une part de mesures de transferts liées à la mise en place des secrétariats généraux communs et des directions départementales interministérielles en charge de l'emploi, du travail et des solidarités. D'autre part, de manière classique, s'y ajoute l'impact du cycle électoral dont rend compte l'augmentation très substantielle des crédits du programme 232.

Par l'orientation de ses crédits, la mission *Administration générale et territoriale de l'État* se place dans la continuité des réformes de l'organisation territoriale de l'État, conformément à la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 <sup>(1)</sup>.

En tenant compte du programme 363, *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*, la programmation 2021 est de nature entraîner une modernisation importante des fonctions support, en accompagnant particulièrement les projets informatiques et les rénovations immobilières du ministère de l'intérieur.

---

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

## I. PROGRAMME 354 : UN EFFORT BUDGÉTAIRE POUR MAINTENIR DES MOYENS CONSTANTS AUX PRÉFECTURES

Le programme 354, *Administration territoriale de l'État*, porte l'ensemble des crédits et des ressources humaines dévolus à l'État déconcentré, c'est-à-dire principalement aux préfetures et sous-préfetures, aux directions départementales interministérielles (DDI), aux secrétariats généraux communs départementaux (SGC), et aux secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR).

Le projet de loi de finances 2021 propose d'accorder 2 366,51 millions d'euros en AE et 2 365,08 millions d'euros en CP au programme 354. La hausse des CP atteint 39,8 millions d'euros par rapport à la loi de finances 2020, soit 1,71 %. Les AE diminuent de 90,4 milliards d'euros, ce qui représente une érosion de 3,68 % des crédits ouverts en AE.

Toutefois, une partie des crédits qui concourent au financement de l'action 06 *dépenses immobilières de l'administration territoriale* est prise en charge par le programme 363 *Compétitivité*, de la mission *Plan de relance*. Les préfetures et sous-préfetures ont contribué à l'appel à projets lancé par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) en formalisant plus de 340 candidatures pour un montant global estimatif de plus de 122 millions d'euros.

L'analyse de la programmation des crédits montre toutefois que leur variation est principalement justifiée par des réformes de périmètre, conséquences de la réorganisation de l'État territorial.

Pour les dépenses de personnel, les crédits demandés au PLF 2021 s'élèvent à 1 825,1 millions d'euros.

Comme le montre le tableau suivant, cette augmentation met fin à l'effort de réduction des effectifs de l'administration déconcentrée :

(en millions d'euros)

Exercice budgétaire	Programme 307					Programme 354	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>T2</b>	1510,8	1455,3	1483,4	1485,7	1470,5	1777,2	1825,1
<b>dont HCAS</b>	1047,9	1011,0	1038,5	1047,6	1035,8	1247,4	1294,9
<b>Économie liées au schéma d'emplois</b>	- 17,1	- 16,4	1,7	- 8,8	- 22,25	- 2,79	- 11,0
<b>Cible schéma d'emplois</b>	- 180	- 200	- 500	- 415	- 200	- 471	0

Le plafond d'emplois proposé par le projet de loi de finances 2021 atteint 29 120 ETPT, soit un rebond de 706 ETPT par rapport à 2020. Cette évolution s'explique par :

– la prise en compte des transferts entrants et sortants sur le programme 354 (+ 943 ETPT) ;

– l’effet des schémas d’emplois 2020 et 2021 sur l’année 2021 (– 252 ETPT) ;

– une correction technique au sujet des apprentis présents sur le programme 354 (+ 15 ETPT).

La cible de schéma d’emplois du programme 354 présentée est à l’équilibre afin de préserver les moyens de l’administration territoriale de l’État déployés au niveau départemental et infra-départemental.

**L’augmentation significative des crédits affectés aux dépenses de personnel est donc essentiellement liée aux évolutions de périmètre que le programme 354 connaît dans la continuité des travaux de la réforme de l’organisation territoriale initiés en 2020. En effet, à périmètre constant, le programme 354 connaît une érosion des crédits du titre 2 de 14,7 millions d’euros.**

#### **A. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE ÉVOLUE PRINCIPALEMENT EN RAISON DE LA RÉFORME DE L’ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE**

Pour 2021, la programmation budgétaire est particulièrement impactée par la réforme de l’organisation territoriale de l’État telle qu’elle résulte de la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019.

Les actions dont les crédits augmentent de manière significative, en AE comme en CP, sont les actions 04 *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* et 05 *Fonctionnement courant de l’administration territoriale*.

#### **ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES ACTIONS DU PROGRAMME 354**

(en millions d’euros)

	AE			CP		
	LFI 2020	Demandés en 2021	Variation	LFI 2020	Demandés en 2021	Variation
<b>01 – Coordination de la sécurité des personnes et des biens</b>	162,67	161,69	– 0,60 %	162,67	161,69	– 0,60 %
<b>02 – réglementation générale, garantie de l’identité de la nationalité et délivrance des titres</b>	554,59	558,04	0,62 %	554,59	558,04	0,62 %
<b>03 – Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales</b>	121,3	121,17	– 0,11 %	121,29	121,17	– 0,10 %
<b>04 – Pilotage territorial des politiques gouvernementales</b>	577,23	583,73	1,13 %	577,23	583,73	1,13 %
<b>05 – Fonctionnement courant de l’administration territoriale</b>	605,2	640,34	5,81 %	604,20	638,60	5,69 %
<b>06 – Dépenses immobilières de l’administration territoriale</b>	435,92	301,53	– 30,83 %	305,27	301,84	– 1,12 %
<b>Total</b>	2 456,9	2 366,51	– 3,68 %	2 325,25	2 365,08	1,71 %

Source : PAP.

L'action 04 finance exclusivement les dépenses de personnel d'encadrement supérieur des préfectures.

L'instauration des nouvelles directions départementales interministérielles en charge de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) lui associent 84 nouveaux emplois de directeurs de l'administration territoriale de l'État (DATE), pour un total de 8,7 millions d'euros. La réorganisation des services de l'État en Guyane implique en outre un transfert de 85 ETPT et 11,2 millions d'euros.

En conséquence, les moyens ventilés sur cette action connaissent une augmentation de 1,1 million d'euros, soit 6,5 %.

Le pyramidage des emplois transférés, qui concernent des directeurs d'administration et des cadres confirmés, explique le coût moyen élevé de ces transferts, qui s'élèvent à 155 746 euros.

L'action 05 regroupe l'ensemble des fonctions support dont la composante principale relève des secrétariats généraux communs (SGC), service déconcentré de l'État à vocation interministérielle, relevant du ministère de l'intérieur <sup>(1)</sup>. **Elle est financée à hauteur de 638 millions d'euros** par le projet de loi de finances, ce qui représente une hausse de ses crédits de 5,7 %.

Cette action est la plus concernée par les évolutions de périmètre, en bénéficiant de 80 % des emplois transférés dans la continuité de la création des SGC. La masse salariale de cette action progresse de 10,6 % par rapport à 2020, et s'établit à 39,3 millions d'euros.

**In fine, les mesures de transferts représentent 943 ETPT et 62,8 millions d'euros pour le programme 354.**

## **1. Des mesures de mutualisation consécutives à la réforme de l'organisation territoriale de l'État constituent les principaux mouvements de crédits du programme**

### ***a. La mise en place des secrétariats généraux communs***

Le rebond des dépenses de support s'explique par des mesures de périmètre du fait du déploiement des secrétariats généraux communs au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État pose comme objectif de gagner en efficience par la mutualisation des moyens et la coopération interdépartementale.

Dans ce cadre, la circulaire du premier ministre du 2 août 2019 donne des informations quant à la constitution dans chaque département d'un secrétariat général commun à la préfecture et aux directions départementales interministérielles (SGC) précisant les principes directeurs d'organisation, le périmètre, et le positionnement des SGC. Il mutualise les fonctions support des DDI et des services

---

(1) Décret n° 2020-99 du 7 février 2020 relatif à l'organisation et aux missions des secrétariats généraux communs départementaux.

départementaux, notamment « en matière budgétaire, d'achat public, d'affaires immobilières, de systèmes d'information et de communication, de logistique, de ressources humaines ».

Sur proposition du préfet de département, les compétences du SGC peuvent s'étendre à d'autres services, notamment ceux des finances publiques ou de l'éducation nationale, ou à d'autres fonctions support.

L'installation des secrétariats devait intervenir entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2020, mais elle a été repoussée du fait de la crise sanitaire. La loi de finances pour 2020 organisait déjà le transfert de 1 803 ETPT vers le programme 354. Ces emplois ont fait l'objet d'un rétro-transfert au 31 août 2020.

Les mesures de transferts qui concourent à la mise en place des SGC au 1<sup>er</sup> janvier 2021 sont les suivantes :

– suite aux travaux de préfiguration, les secrétariats généraux communs en métropole bénéficient d'un transfert complémentaire à celui organisé en 2020, de 5,1 millions d'euros et 89 ETPT. Ces crédits sont issus des programmes 206 (ministère de l'agriculture et de l'alimentation), 217 (ministère de la transition écologique) et 124 (ministère des solidarités et de la santé) ;

– les effectifs (+ 13 ETPT) des fonctions support issus de la branche départementale des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) sont intégrés aux SGC, qui bénéficient en outre de renforts de 23 ETPT ;

– en outre-mer – hors Guyane –, la mise en place des secrétariats généraux communs implique le transfert de 20,7 millions d'euros et 321 ETPT.

***In fine*, la finalisation des SGC métropolitains ainsi que l'instauration des SGC en outre-mer représentent 410 ETPT et 25,8 millions d'euros.**

Dans le même temps, la réforme de la mission *Jeunesse, sport et vie associative* s'accompagne du rétro-transfert par le programme 354 des emplois et de la masse salariale des fonctions support, soit – 118 ETPT et 6,7 millions d'euros, initialement transférés en 2020 dans le cadre de la création des SGC, vers les nouveaux services déconcentrés de l'éducation nationale en charge de cette politique publique.

**Les gains de performance attendus avec la mise en place de secrétariats généraux communs ont été estimés à 100 ETP sur le programme 354 par la direction du budget, et appliqué au schéma d'emplois 2020 du programme 354.**

### **La réorganisation des services de l'État en Guyane <sup>(1)</sup>**

Une nouvelle organisation des services de l'État en Guyane est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Elle comprend la création de 5 directions générales. Selon le compte rendu du conseil des ministres du 28 août 2019, la transformation de l'administration de l'État est « rendue nécessaire par les enjeux particulièrement forts pour la Guyane », tels que le développement économique et social, la sécurité, la lutte contre les fraudes diverses, la lutte contre l'immigration clandestine, les coopérations transfrontalières.

Par conséquent, le projet de loi de finances organise les transferts suivants :

- d'une part, la nouvelle organisation repose sur des postes d'encadrement supérieur classés en emplois de directeurs de l'administration territoriale de l'État (DATE) et issus de 6 ministères, en vue de créer 12 emplois DATE à la tête des nouveaux services de l'État en Guyane pour un total de 1,9 million d'euros ;
- d'autre part, 7 transferts concourent à la mutualisation des fonctions support pour un total de 106 ETPT et 7,1 millions d'euros.

#### ***b. Les autres mutualisations justifiant des mesures de transfert***

Certaines mesures de périmètre visent à améliorer l'efficacité des politiques publiques, voire à en créer de nouvelles. La circulaire du 12 juin 2019 instaure ainsi un nouveau service public de l'insertion qui réforme les directions départementales interministérielles (DDI). De nouvelles structures regroupent les compétences en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion d'une part, et de travail et d'emploi d'autre part : **les directions départementales de l'emploi, du travail, et des solidarités (DDETS)**.

Il s'agit de regrouper les compétences :

- en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, des **directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)** et des **directions régionales et départementales (DRDJSCS)** ;
- et des unités départementales des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Cette novation se traduit par 2 transferts sur le programme 354 pour un total de 424 ETPT et 28,8 millions d'euros :

- le programme 155, programme support des politiques de l'emploi et du travail, pourvoit 361 ETPT et 20,1 millions d'euros par le biais de 2 transferts afin que les secrétariats généraux communs (SGC) assurent les fonctions support des agents des unités départementales des DIRECCTE ;

- la création de cette nouvelle direction départementale interministérielle entraîne également le transfert au 1<sup>er</sup> avril 2021 de 84 emplois de directeurs de l'administration territoriale du programme 155 pour un total de 63 ETPT et 8,7 millions d'euros.

---

(1) Décret n° 2019-894 du 28 août 2019 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État en Guyane.

De plus, afin de créer un **véritable continuum éducatif de l'enfant et de l'adolescent**, les services de l'éducation nationale et ceux du ministère de la jeunesse et des sports fusionnent dans les territoires. Au niveau déconcentré, dans les régions et les départements, les agents qui exercent les missions de sport, de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative ainsi que les agents qui soutiennent ces missions intégreront les services académiques au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Seront instaurés :

– au sein de chaque rectorat de région académique, une délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES) ;

– au niveau départemental, un service jeunesse, engagement et sport sera constitué au sein de chaque des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

Ces nouvelles structures ont notamment vocation à porter la politique du service national universel (SNU) au sein des départements et des régions.

Pour le programme 254, cette réforme implique d'une part, un transfert sortant de 7,58 millions d'euros ; et d'autre part, un rétro-transfert par des emplois et de la masse salariale des fonctions support initialement transférés en 2020 dans le cadre de la création des SGC, vers les nouveaux services déconcentrés de l'éducation nationale en charge de cette politique publique. Ce rétro transfert concerne 118 ETPT et 6,7 millions d'euros.

Le programme 254 finance également le **déploiement des structures France Services dans les sous-préfectures**. Le programme France Services constitue une politique publique innovante, puisqu'elle mutualise les services publics tout en garantissant une qualité de service certaine. En effet, les agents d'accueil de France Services, fonctionnaires d'État, territorial, ou salariés d'une association, peuvent à tout moment contacter l'administration en charge du dossier de l'utilisateur.

À terme, une centaine de sous-préfectures devraient accueillir une structure France Services, et 11 projets situés en sous-préfectures sont d'ores et déjà labellisés.

Les sous-préfectures France Services reçoivent une subvention de 30 000 euros par an, issu du Fonds national France Services. Elles sont retranchées de la contribution du ministère au FNFS. **Cette dernière s'élève à 2,5 millions d'euros en 2020.**

Afin d'accompagner la transformation des sous-préfectures candidates à la labellisation France Services, une mesure du plan de relance (3,3 millions d'euros en AE et CP) est dédiée au financement des travaux d'aménagement et d'extension nécessaires à l'organisation de l'accueil et d'espaces de confidentialité conformes à la charte nationale d'engagement France Services.

**La rapporteure salue ces mutualisations qui représentent une modernisation bienvenue de l'administration territoriale de l'État. Non seulement elles peuvent générer des économies pour le programme 354, mais elles consolident également la cohérence et la consistance de certaines politiques publiques.**

## **2. Les mutualisations entre administrations se heurtent au fonctionnement « en silos » de l'État territorial**

L'interministerialité de l'action territoriale constitue un enjeu majeur pour rendre cohérente et efficace cette action. La mutualisation des fonctions support et le pilotage unifié des directions départementales interministerielles (DDI) par le ministère de l'intérieur répondent en partie à cet enjeu.

**Pour autant, la rapporteure souhaite souligner que les écueils au développement de l'interministerialité sont nombreux, comme l'illustre la mise en mouvement des SGC.**

En effet, le déploiement des SGC impose un **rapprochement des statuts des agents des DDI avec ceux des préfetures**, ce qui présente un haut niveau de complexité. Le déploiement des SGC requiert un alignement des régimes indemnitaires, des règles de gestion en matière de ressources humaines et de l'action sociale entre les personnels des DDI et ceux des préfetures. Le secrétariat général du ministère de l'intérieur a élaboré le 6 février 2020 une instruction RH qui offre certaines garanties pour les agents, comme le principe du volontariat pour rejoindre les SGC, le maintien de la rémunération, ou le droit au retour.

L'écueil principal est celui des cycles horaires, ceux des agents de préfetures présentant une amplitude différente de celle des agents des DDI. Le ministère de l'intérieur procède à l'évolution de l'arrêté de décembre 2001 relatif au temps de travail, pour permettre aux préfets de réviser les règlements intérieurs des préfetures après concertation des organisations syndicales, et mettre en place un cycle hebdomadaire de 38 h 30.

En outre, la possibilité d'étendre les compétences aux services de la DGFIP et à ceux de l'éducation nationale ne semble pas opérante à court terme. Les expérimentations menées dans les départements de la Corrèze et de la Charente soulignent les difficultés d'un tel rapprochement, notamment au regard de l'éloignement des sites.

Les secrétariats généraux communs semblent plus proches d'une absorption des fonctions support des DDI par le ministère de l'intérieur qu'à une véritable fusion des services ; les syndicats du ministère de l'intérieur font remonter le risque d'un manque de cohésion et d'un climat dégradé au sein des services des SGC.

**La rapporteure a conscience de l'ampleur du chantier de l'interministerialité de l'État déconcentré, mais souligne qu'elle conserve toute sa pertinence. À cet égard, le rapprochement statutaire des fonctionnaires ministériels, sur le modèle des attachés d'administration de l'État, doit se poursuivre.**

Pour réduire le fonctionnement en silos de l'État territorial, la coordination des politiques publiques a été définie comme prioritaire par le plan préfecture nouvelle génération (PPNG). Conformément à ce qui est précisé dans la circulaire du 8 juillet 2016 relative à l'organisation des préfectures dans le cadre du PPNG, chaque département a mis en place une structure dédiée à la coordination interministérielle, clairement positionnée dans l'organigramme de chaque préfecture.

Les effectifs affectés à la coordination des politiques publiques s'élèvent à 1 064,63 ETPT. Le renforcement de ces équipes apparaît en deçà des objectifs du PPNG. Ces effectifs subissent même une légère diminution par rapport à ceux affectés à même date en 2019 en valeur (1 098,29 ETPT représentant 4,44 % des moyens).

## **B. L'OBJECTIF TENANT AU RENFORCEMENT DES MISSIONS PRIORITAIRES DES PRÉFECTURES RESTE À ATTEINDRE, EN PARTICULIER POUR LA DÉLIVRANCE DES TITRES**

Le plan préfectures nouvelle génération poursuivait l'ambition de renforcer certaines missions des préfectures, jugées prioritaires. Ces missions sont principalement regroupées au sein de l'action 02, *réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance de titres*, et l'action 03 *Contrôle de légalité des collectivités territoriales*.

En effet, l'action 02, *réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance de titres* couvre les domaines suivants :

- le droit des étrangers (demandes d'asile, séjour, reconduites à la frontière et naturalisation) ;
- les cartes nationales d'identité (CNI) et les passeports biométriques ;
- les certificats d'immatriculation des véhicules (CIV) ;
- les droits à conduire qui recouvrent la délivrance du permis de conduire, les opérations d'inscription des candidats aux examens et, gestion des droits tout au long de la vie du conducteur ;
- l'organisation et le contrôle des élections par les préfectures ;
- le suivi des associations.

### **Le plan préfetures nouvelle génération (PPNG)**

Le plan « Préfetures nouvelle génération » (PPNG), mis en œuvre sur la période 2016-2020, a profondément modifié l'organisation de l'administration territoriale.

Le premier volet de ce plan a eu pour objet de réformer les modalités de délivrance des titres, par la dématérialisation des demandes et de leur instruction.

La demande de titres ne s'effectue plus en préfecture, mais par télé procédure ; la demande est instruite par des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) disséminés sur l'ensemble du territoire, au nombre de 21 en métropole et 3 en outre-mer. Chaque centre est dédié à un type de titre et traite les demandes issues de plusieurs départements.

Une réforme du personnel des préfetures, second volet du PPNG, prend appui sur la dématérialisation des demandes et de l'instruction titres. Il s'agit de réaffecter des personnels, auparavant chargés de l'accueil des usagers en préfetures, vers quatre missions jugées prioritaires :

- la sécurité et la gestion de crise ;
- le contrôle de légalité et budgétaire ;
- la coordination territoriale des politiques publiques ;
- la lutte contre la fraude.

#### **1. Les crédits affectés aux missions prioritaires des préfetures apparaissent stables**

Le financement prévu par le projet de loi de finances 2021 de l'action 02 relative aux titres atteint **558 millions d'euros en CP comme en AE, contre 554,5 millions d'euros en 2020.**

S'agissant des crédits dédiés au contrôle de légalité et au conseil des collectivités territoriales, regroupés au sein de l'action 03 du programme, **ils atteignent 121,17 millions d'euros en AE comme en CP. Ils se situent en très légère érosion par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 (121,29 millions d'euros).**

La construction budgétaire de ces deux actions varie donc faiblement : les crédits de l'action 02 *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance de titres* augmentent de 0,6 %, alors que les crédits de l'action 03 *Contrôle de légalité des collectivités territoriales* régressent de 0.1 %.

Le transfert des services de la main-d'œuvre étrangère du ministère de l'emploi aux préfetures atteint 100 ETPT et 5,3 millions d'euros. Couplée à une stratégie d'économies de 1,8 million d'euros en raison de la baisse du plafond d'emplois à périmètre constant, **l'enveloppe de la masse salariale de l'action 02 est en hausse de 0,6 % par rapport à la LFI pour 2020.**

**RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS DES ACTIONS 02 ET 03 EN 2020 ET EN 2021**

(en ETPT)

	<b>Action 02 « Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres ».</b>	<b>Action 03 « contrôle de légalité des collectivités territoriales »</b>
<b>Loi de finances initiale 2020</b>	9 245	2 036
<b>Projet de loi de finances 2021</b>	9 176 (à périmètre constant)	2 024

**La stabilité des crédits accordés aux actions 02 et 03 du programme 354 ne permet toutefois pas d'atteindre le résultat attendu par le plan préfecture nouvelle génération quant au renforcement des missions prioritaires**, en dépit d'une réduction de la cible de 1 000 ETPT supplémentaires à 600 ETPT. Or, seuls 372 ETPT ont renforcé les effectifs des missions prioritaires.

Les gains d'efficience attendus sur les missions titres réorganisées avec la fermeture des guichets ont permis de rendre 1 30 emplois sur le triennal 2016-2018. Cependant, les schémas d'emplois rigoureux qui ont suivi les économies du PPNG en 2019 (- 200 ETP) et en 2020 (- 471 ETP) ont contraint les créations de postes au sein des missions prioritaires. Surtout, depuis 2016, la gestion de la crise migratoire, qui impacte l'ensemble de l'activité des services étrangers, a rendu nécessaire d'orienter les marges en emplois vers ces activités prioritaires. Sur la période 2016-2020, 327 ETP ont alimenté ces services en charge de l'instruction du séjour, de l'asile ou encore de l'éloignement afin de contenir l'augmentation des demandes.

**2. Des dysfonctionnements restent probables quant à la délivrance de certains titres**

*a. La modernisation de la carte nationale d'identité peut allonger le délai moyen de la délivrance des titres*

Afin de lutter contre la fraude au titre d'identité, le Parlement européen et le Conseil ont légiféré <sup>(1)</sup> et obligé les États membres à mettre en circulation au plus tard le 2 août 2021 des cartes d'identité conformes aux normes de sécurité en vigueur et comportant des données biométriques, empreintes digitales et photographie, dans un composant électronique hautement sécurisé.

La production de la carte nationale d'identité numérique (CNiE) sera assurée par l'Imprimerie nationale au titre de son monopole légal, à l'instar du passeport. Les frais de développement de la CNiE pèsent sur le budget de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Pour mener à bien ce chantier, l'ANTS a demandé puis obtenu pour 2021 une ressource supplémentaire de 42,8 millions d'euros sur le programme 363 *Compétitivité*.

(1) Règlement (UE) 2019/1157 renforçant la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des titres de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation.

Ces crédits supplémentaires sont également justifiés par l'ANTS en raison des surcoûts liés :

– à la nécessité d'investir pour adapter le matériel aux caractéristiques de la nouvelle CNI (format, puce...), notamment les dispositifs de recueil ainsi que les systèmes d'information ;

– à l'augmentation du coût de production nominal de la nouvelle CNI au regard de la technologie qu'elle embraque.

Ce financement exogène par le plan de relance permet également à l'ANTS de financer la refonte du système d'information sur les véhicules (SIV), et le développement des identités numériques. L'ANTS a également obtenu un relèvement de son plafond d'emplois de 6 ETPT.

Le ministère de l'intérieur prévoit une hausse de la demande des cartes nationale d'identité du fait de son nouveau format. L'expérience tend à montrer que l'appétence des usagers peut s'accroître du fait de la modernisation du titre. Le scénario d'engouement a conduit à retenir un rebond potentiel de la demande de 9,5 millions de CNIe en 2021 et 2022, contre 6 millions en moyenne.

En conséquence, les prévisions laissent apparaître une dégradation de délai moyen d'instruction de la CNI et des passeports en 2021 :

	2020 prévision PAP	2020 prévision actualisée	2021 prévision
Délai d'instruction en CERT des passeports biométriques	9	9	12
Délais d'instruction en CERT des cartes nationales d'identité	10	10	15
Délais d'instruction en CERT des permis de conduire	8	8	8

Source : PAP.

### ***b. Les défis des échanges de permis européen et de l'attractivité des services étrangers restent à relever***

En s'appuyant sur la généralisation du recours aux télé-procédures ou à des tiers de confiance, le PPNG a profondément réformé les modalités de délivrance des titres réglementaires que sont la carte nationale d'identité (CNI), le passeport (PSP), le permis de conduire (PC) et le certificat d'immatriculation des véhicules (CIV). Des centres d'expertise et de ressource titres (CERT) chargés d'instruire les demandes ont été créés avant la fin 2017, permettant ainsi de renforcer l'expertise et d'harmoniser les processus.

**ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DES TITRES DE 2017 À 2020**

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>1<sup>er</sup> semestre 2020</b>
<b>Nombre de demandes de CNI traitées et envoyées au centre de fabrication</b>	3 325 156	4 722 942	5 358 238	1 919 508
<b>Nombre de demandes de passeports biométriques traitées et envoyées au centre de fabrication</b>	3 778 911	3 897 749	4 029 318	1 404 303
<b>Nombre total de CIV produits</b>	11 165 472	11 500 000	11 961 887	4 654 495
<b>Nombre de permis de conduire délivrés</b>	2 186 818	2 300 000	2 482 567	941 076
<b>Nombre de décisions positives d'émission/renouvellement de titres de séjour prises</b>	837 812	687 827	799 078	283 666
<b>Nombre de demandes de naturalisation par décret traitées (décisions défavorables et avis favorables transmis à la SDANF)</b>	48 311	52 242	54 750	19 725

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Ils sont répartis de la façon suivante :

- 27 CERT dédiés à l'instruction des demandes de carte nationale d'identité-passeport ;

- 20 CERT permis de conduire ; 1 CERT échange de permis étrangers situé à Nantes et exerçant une compétence nationale, à l'exception des demandes parisiennes qui sont traitées par le CERT permis de conduire de Paris ; 1 CERT de traitement des demandes de permis de conduire internationaux (PCI) situé à Cherbourg et exerçant une compétence nationale (à l'exception des demandes parisiennes). ;

- 6 CERT certificat d'immatriculation des véhicules ;

- 3 CERT ultramarins mixtes permis de conduire et certificat d'immatriculation des véhicules.

Les CERT ont connu des difficultés pour tenir les délais concernant les certificats d'immatriculation des véhicules, notamment en raison de la complexité de la réglementation.

En outre, les délais d'instruction des échanges des permis étrangers et pour l'établissement des permis internationaux demeurent un chantier important. Le CERT de Nantes est compétent en la matière, et a été créé en septembre 2017 avec un effectif largement sous-dimensionné. Le CERT de Nantes traite les dossiers dans des délais anormalement longs, le stock de demandes d'échange de permis en attente, mi-2019, atteignait une année de production. Toutefois, la mise en œuvre du plan de remédiation à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2019 a simplifié le processus d'instruction, et surtout, a triplé le nombre d'agents au sein du CERT, en faisant appel à des contractuels.

Au total, le renforcement des CERT par des contractuels s'est élevé à 4,5 millions d'euros et 173 ETPT au titre de l'exercice 2019. Les contrats sont souvent de durée très courte (deux ou trois mois), et s'enchaînent. Ces contractuels sont gérés par les préfets, qui peuvent être tentés de faire appel à cette ressource même dans des cas où le recours à des agents titulaires serait justifié. 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.

**La rapporteure s'inquiète du nombre grandissant de contractuels et de vacataires au sein des CERT. Conformément au PPNG, les effectifs des CERT doivent être renforcés, et des mesures favorisant leur attractivité, adoptées.**

Au 31 juillet 2020, les délais de traitement des premières demandes de titre de séjour s'élevaient à 106 jours, et des demandes de renouvellement de titre de séjour à 28 jours. Les organisations syndicales font remonter leurs inquiétudes quant à l'attractivité des services étrangers des préfectures, qui embauchent de nombreux contractuels, ce qui accroît le risque de fraude. Les évolutions législatives récurrentes compliquent également les tâches des agents des services étrangers.

Une instruction du secrétaire général du ministère de l'intérieur du 27 décembre 2018 propose de renforcer l'attractivité des postes des services étrangers notamment par l'intermédiaire d'avantages indemnitaires : revalorisation de l'IFSE, progression accélérée de la cotation du poste pour les adjoints administratifs.

**La rapporteure sera attentive aux résultats de cette politique d'attractivité, et à ses suites.**

### **C. UNE PARTIE DES DÉPENSES RELATIVES À L'IMMOBILIER DÉCONCENTRÉ EST PORTÉE PAR LE PLAN DE RELANCE**

L'action 06 *Dépenses immobilières de l'administration territoriale* finance la politique immobilière de l'administration décentralisée à hauteur de **301,53 millions d'euros en AE et 301,84 millions d'euros en CP** en 2021. Elle regroupe 12,7 % des dépenses du programme 161.

Son enveloppe sert à financer les dépenses de l'État occupant, en particulier les loyers de 101 préfectures et 230 DDI. Ce poste de dépenses s'élève à 145,58 millions d'euros en CP. Les crédits dédiés à l'État propriétaire s'établissent à 56 millions d'euros en CP, pour les acquisitions d'immeubles ou les travaux d'entretiens lourds.

Les AE de l'action chutent fortement par rapport à 2020 :

	AE			CP		
	LFI 2020	Demandés en 2021	Variation	LFI 2020	Demandés en 2021	Variation
<b>06 – Dépenses immobilières de l'administration territoriale</b>	435,92	301,53	<b>- 30,83 %</b>	305,27	301,84	<b>- 1,12 %</b>

En effet, les préfetures et sous-préfetures ont contribué à l'appel à projets lancé par la DIE en formalisant plus de 340 candidatures pour un montant global estimatif de plus de **122 millions d'euros**. Parmi les projets formalisés par le réseau des préfetures et sous-préfetures, figurent plusieurs projets significatifs tels que l'opération de réhabilitation énergétique du bâtiment barre de la préfeture de Valence pour un montant de 12,23 millions d'euros, ou encore le projet de réfection des façades et toitures de la préfeture de Strasbourg pour un montant de 6,6 millions d'euros.

## **II. PROGRAMME 232 : UNE HAUSSE DES DÉPENSES DÉDIÉES AUX ÉLECTIONS, QUI POURRAIT ÊTRE LIMITÉE À L'AVENIR PAR LES PROGRÈS DE LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES ÉLECTORALES**

Le programme 232 retrace les moyens matériels et humains dont dispose le ministère de l'intérieur afin de garantir aux citoyens le respect de leurs droits à prendre part à la vie électorale, à la vie associative et à l'exercice de leur liberté religieuse. Il se compose de cinq actions : les actions 1 à 3 se rapportent aux ressources allouées à la vie politique ; l'action 4 a trait aux cultes et l'action 5 à la vie associative.

Le programme 232 connaît une forte croissance de ses crédits dans le PLF 2021. **Les AE se portent à 438 millions d'euros**, contre 241 millions d'euros dans la loi de finances pour 2020. **Les CP s'élèvent à 437 millions d'euros**.

En effet, le cycle électoral constitue le premier déterminant de la programmation des crédits s'agissant du programme 232. Le financement de la vie politique et des cultes connaissent une stabilité certaine, alors que depuis 2020, la vie associative n'est plus financée par le programme 232, puisque le répertoire national des associations dépend dorénavant de la Direction du numérique (DNUM).

	LFI 2020		PLF 2021		Évolution LFI 2020 /PLF 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>01 – Financement des partis</b>	68,73	68,73	68,67	68,67	– 0,09 %	– 0,09 %
<b>02 – Organisation des élections</b>	152,79	154,7	358,32	356,25	134,52 %	130,28 %
<b>03 – CNCCFTP</b>	16,86	9,75	8,7	9,6	– 48,40 %	– 1,54 %
<b>04 – Cultes</b>	2,76	2,78	2,76	2,88	0,00 %	0,00 %
<b>Total</b>	241,14	235,97	438,45	437,4	81,82 %	85,36 %

Source : PAP.

## A. UNE HAUSSE DE CRÉDITS JUSTIFIÉE PAR LA RICHESSE DE LA VIE ÉLECTORALE EN 2021

Le calendrier 2020 devrait comporter une succession de scrutins qui, compte tenu de la multiplicité des opérations que ces derniers comportent, induisent une augmentation des frais matériels et logistiques à la charge des préfetures.

Le projet de loi de finances doit ainsi pourvoir au financement de :

- l’élection des conseillers départementaux et régionaux, en mars 2021 ;
- des élections partielles pour certains députés et sénateurs représentant les Français établis hors de France <sup>(1)</sup> ;
- potentiellement, une nouvelle consultation sur l’accession de la Nouvelle Calédonie à la pleine souveraineté. En effet, la consultation du 4 octobre 2020 donné lieu à un rejet de la proposition d’indépendance, mais un nouveau scrutin peut être organisé si les deux tiers des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie le demandent <sup>(2)</sup>.

---

(1) Loi n° 2020-976 du 3 août 2020.

(2) loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

## 1. Les crédits dédiés à l'organisation des élections augmentent significativement

La hausse des crédits du programme 232 est soutenue par l'action 02 du programme, qui concerne l'organisation des élections. Elle regroupe 81,7 % des crédits totaux du programme.

### DÉPENSE PAR NATURE DE L'ACTION 02 – ORGANISATION DES ÉLECTIONS

	LFI 2020		PLF 2021	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses de personnel	15,24	15,24	35,37	35,37
Dépenses de fonctionnement	127,60	129,51	293,32	291,25
Dépenses d'intervention	10,98	10,98	29,63	29,63
<b>Total</b>	<b>153,83</b>	<b>155,74</b>	<b>358,31</b>	<b>356,25</b>

Source : PAP.

#### a. La crise sanitaire impose un report de dépenses en 2021

L'impact de la crise sanitaire, qui a justifié le report des élections municipales, a été massif quant à l'utilisation des crédits en 2020. **Le bureau des élections du ministère de l'intérieur chiffre ce surcoût à 29,3 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et 0,7 million d'euros en dépenses de personnel.**

Ce surcoût concerne principalement les dépenses liées au remboursement des candidats présents au second tour ainsi que les dépenses en matière d'équipements sanitaires. Il se décompose comme suit :

- 5 millions d'euros de dépenses de propagande correspondent au remboursement, au bénéfice des listes admises au second tour, de la propagande prévue pour le scrutin initialement prévu le 22 mars ;

- 10 millions d'euros au titre des remboursements des dépenses de campagne pour les listes présentes au second tour organisé le 28 juin pour tenir compte de l'allongement de la durée de la campagne ;

- 6,5 millions d'euros d'équipements de protection sanitaire que l'État a fournis aux bureaux de vote (gel hydro-alcoolique, masques, visières...) et 2,5 millions d'euros liés au report des opérations de mise sous pli de la propagande ;

- 5,3 millions d'euros sont prévus pour les mesures alternatives à la propagande classique (double affichage notamment) ;

- 0,7 million d'euros sont prévus pour les indemnités destinées aux délégués des officiers de police judiciaire (OPJ) ayant établi des procurations, dont le recours a été étendu.

### **L'encadrement juridique du report des élections municipales**

Le second tour des élections municipales initialement fixé au 22 mars 2020, a été reporté au 28 juin 2020 par le décret n° 2020-642 du 27 mai 2020.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a modifié certaines dispositions relatives au financement de la campagne électorale des élections municipales. Elle prévoit en particulier que **le plafond des dépenses électorales sera majoré pour tirer les conséquences de l'allongement de la période de financement.**

En application de cette loi, le décret n° 2020-643 du 27 mai 2020 dispose que les plafonds des dépenses électorales prévus pour les listes présentes au second tour des élections municipales sont multipliés par un coefficient de 1,2.

En outre, le décret n° 2020-743 du 17 juin 2020 prescrivant les mesures sanitaires exceptionnelles nécessaires pour l'organisation des élections organisées le 28 juin 2020 a donné la possibilité à toute personne ne pouvant se déplacer en raison de l'épidémie de demander à un délégué d'OPJ de se déplacer à son domicile pour recueillir sa procuration. Il a également prévu, de manière pérenne, la possibilité pour les délégués des OPJ de recueillir les procurations dans tout lieu accueillant du public, défini par le préfet de département.

Les crédits nécessaires au financement de ce surcoût sont issus de la réserve de précaution, et de crédits ouverts par la loi de finances rectificative.

#### ***b. La concomitance des élections régionales et départementales implique une hausse des dépenses électorales***

**Les dépenses afférentes à l'organisation des élections augmentent de 130 % entre la loi de finances initiale 2020 et le projet de loi de finances 2021.**

En mars 2021 doit avoir lieu un double scrutin département et régional. Un tel double scrutin n'avait pas été organisé sur l'ensemble du territoire national depuis 1986. L'organisation concomitante de deux élections nécessite d'engager des dépenses particulièrement lourdes, puisqu'elle multiplie le matériel nécessaire à l'élection (bureau de vote, isoloir...). La crise sanitaire renchérit également les besoins en matériels de protection.

En outre, les élections départementales et régionales sont des scrutins territorialisés, avec un grand nombre de candidats. Le coût moyen de l'élection par électeur se situe dans une moyenne élevée par rapport aux autres scrutins. Il est estimé à 3,69 euros dont 2,52 euros au titre du coût de la propagande. S'agissant des élections départementales, leur coût est estimé par électeur à 3,54 euros dont 1,97 euro pour le coût de la propagande.

En effet, pour chaque élection politique, l'État prend en charge les frais relatifs à l'organisation matérielle du scrutin, le remboursement forfaitaire des dépenses électorales des candidats et le remboursement de la propagande officielle : le coût d'une élection varie donc en fonction du nombre de candidats et des suffrages qu'ils obtiennent. Les élections régionales et départementales présentant un nombre élevé de candidats, le coût moyen par électeur s'en trouve renchéri.

Un report des élections départementales et régionales est envisagé, car les opérations de campagne électorale et le vote en lui-même sont rendus difficiles et risqués en raison de la crise sanitaire. Une commission chargée d'étudier un éventuel report des élections départementales et régionales a été mise en place.

**La rapporteure estime que la menace qui pèse sur l'exercice du droit de vote est réelle. Elle appelle le gouvernement à explorer toutes les pistes permettant la tenue des élections, en particulier une adaptation des modalités de vote, en tenant compte des expériences étrangères.**

#### **Exemples étrangers d'adaptation de la procédure électorale en raison de la crise sanitaire**

L'Allemagne a utilisé le vote par correspondance avec succès en mars 2020. Ainsi, pour le second tour des élections municipales en Bavière, les électeurs se sont exprimés uniquement par voie postale, les bureaux de vote étaient fermés. La participation a été supérieure à celle du dernier scrutin : 58,5 % de participation, soit 3,5 points de plus qu'en 2014. Instauré en 1957 en Allemagne pour permettre aux personnes âgées ou handicapées de voter plus facilement, le vote par correspondance connaît un succès croissant à chaque élection. La Suisse utilise également le vote par correspondance.

En Corée du Sud, des législatives se sont tenues le 15 avril 2020, en pleine crise sanitaire. Des mesures exceptionnelles ont été instaurées pour que les citoyens exercent leur liberté fondamentale :

- afin de réduire le nombre de votants le 15 avril 2020, le vote anticipé a permis à un quart du corps électoral de voter en avance. Il fut ainsi possible de voter par anticipation les 10 et 11 avril dans 3 500 bureaux de vote, parmi les 14 330 qui existent en Corée du Sud.
- le vote à distance par e-mail, normalement réservé à une certaine catégorie de population (personnes handicapées, prisonniers, etc.), a été élargi aux personnes hospitalisées et en quarantaine à cause du Covid.
- des règles précises encadraient les opérations électorales elles-mêmes : port du masque obligatoire pour le vote ; vérification systématique de la température avant d'accéder au bureau de vote ; isolements spéciaux pour les personnes ayant une température supérieure à 37,5 degrés ou présentant des problèmes respiratoires ; distance de sécurité minimale de 1 mètre entre chaque votant, avec un marquage au sol.

## **2. Le financement de la CNCCFP reste stable malgré une augmentation de son plafond d'emplois**

**Le projet de loi de finances pour 2020 propose d'allouer à la commission nationale des comptes de campagne 8,7 millions d'euros en AE et à 9,6 millions d'euros en CP.**

Les dépenses de personnel ne s'accroissent pas en 2021, elles restent stables à hauteur de 4,5 millions d'euros. Pour autant, le plafond d'emplois de la CNCCFP évolue, passant de 58 ETPT en 2020 à 63 ETPT en 2021. La hausse du plafond d'emplois est régulière ; celui-ci était fixé à 51 en 2019.

Ce rebond du plafond d'emplois s'explique en premier lieu par un effet report en raison de la crise sanitaire. La programmation 2020, fixée à 58 ETPT, était calibrée sur la vérification des comptes des candidats aux élections municipales. En raison du report de ces dernières, la consommation 2020 a été inférieure au plafond d'emplois, puisqu'elle s'établit à 53,75 ETPT. L'examen des comptes de campagne des élections municipales se déroulant en 2021, cet effet report explique une partie de la hausse du plafond d'emplois.

De plus, les élections départementales et régionales présentent également un volume important de comptes à contrôler, ce qui nécessite des renforts de personnel pour respecter les délais du code électoral. La hausse du plafond d'emplois s'explique aussi par la dématérialisation du traitement des comptes de campagne des candidats aux élections, projet structurant pour la CNCCFP.

Plus précisément, la Commission la justifie par la nécessité de renforcer :

- le service du contrôle et des affaires juridiques par des chargés de mission adjoints et par des assistants administratifs ;

- le pôle logistique qui gère la réception, la réception, l'archivage des comptes de campagne et prépare le déménagement ;

- la cellule de protection des données personnelles pour procéder à l'anonymisation des comptes en vue de leur communication.

**Au regard de l'activité de la Commission en 2021, et plus globalement du renforcement de la législation relative au financement de la vie politique, cette augmentation régulière du plafond d'emplois semble légitime.**

Les effectifs de la commission comprennent principalement des fonctionnaires détachés ou des contractuels de droit public à durée indéterminée, principalement de catégorie A. Des effectifs de contractuels à durée déterminée viennent ponctuellement renforcer les équipes de la CNCCFP.

**Les pics d'activité auxquels est confrontée la CNCCFP et la nécessité de disposer de personnels disposant de connaissances très techniques en droit électoral et en comptabilité justifient l'embauche de contractuels, qui confèrent une souplesse bienvenue.**

**DÉPENSE PAR NATURE DE L'ACTION 03– COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES**

	LFI 2020		PLF 2021	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses de personnel	5,49	5,49	5,42	5,42
Dépenses de fonctionnement	11,38	4,27	3,28	4,17
<b>Total</b>	<b>16,86</b>	<b>9,75</b>	<b>8,70</b>	<b>9,89</b>

Source : PAP.

Les dépenses de fonctionnement de la commission diminuent très fortement en AE et beaucoup plus modérément en CP.

En effet, la programmation d'AE 2020 incluait une dépense de 8,3 millions d'euros pour financer une prise à bail de 9 ans. Le déménagement de la CNCCFP interviendra au cours de l'année 2021.

Mis à part la chute des AE du fait de la prise à bail, les dépenses de fonctionnement de la commission sont stables. Les postes de dépenses les plus importants concernent :

- les dépenses informatiques et particulièrement la poursuite de la mise en œuvre de la dématérialisation, pour 2,4 millions d'euros ;
- les dépenses, à hauteur de 0,4 million d'euros, liées à l'achat du matériel de comptes ainsi qu'à son acheminement ;
- le loyer pour 2020, qui représente un coût de 0,9 million d'euros en CP.

### **3. Des crédits stabilisés pour les cultes**

Le budget consacré à l'action 04 *Cultes* du programme 232 s'établit à **2,7 millions d'euros en AE et 2,9 millions d'euros en CP**, dans la lignée de la programmation 2020.

Les crédits d'investissement financent les **travaux relevant de la responsabilité de l'État dans les départements concordataires** d'Alsace et de Moselle. Ils atteignent 0,7 million d'euros. De plus, des dépenses de 1,3 million d'euros sont destinées, d'une part, au versement des subventions aux communes pour la réalisation des travaux sur les édifices cultuels (pour l'essentiel des réfections des toitures) et, d'autre part, aux cultes catholique, protestant et israélite pour leurs frais d'administration dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Les crédits dédiés au soutien financier des diplômés d'universités de formation civile et civique sont fixés à un montant stable de 0,4 million d'euros.

Enfin, l'action porte également les **moyens consacrés aux actions de recherche et d'études sur l'islam de France et l'islamologie à l'université**. Un budget de 0,4 million d'euros est dédié au soutien à la recherche dans ces champs disciplinaires et de contribuer à la recreation d'un vivier de chercheurs. Dans cette optique, une approche pluridisciplinaire intégrant sociologie, anthropologie, droit, économie, science politique, histoire, science de l'éducation et sciences de l'information et de la communication est privilégiée.

### **Les diplômes d'universités de formation civile et civique**

Dans une société confrontée au fait religieux, et à la difficile application de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État, il est important que chacun puisse se former sur le fait religieux et la laïcité, par le biais d'enseignements sur les institutions de la République et la laïcité, le droit des cultes ou encore les sciences humaines et sociales des religions.

Si le décret n° 2017-756 du 3 mai 2017 relatif aux aumôniers militaires, hospitaliers et pénitentiaires et à leur formation civile et civique a rendu obligatoire la détention de diplôme pour les aumôniers, ces diplômes sont ouverts à tous les publics.

En 2021, 24 diplômes universitaires coexisteront sur tout le territoire.

## **B. UNE DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES ÉTENDUE À LA MATIÈRE ÉLECTORALE**

La vie politique n'échappe pas au mouvement de dématérialisation des procédures administratives. La dématérialisation des listes électorales et du dépôt des comptes de campagne à la CNCCFP ouvre des potentialités importantes.

### **1. La mise en service du REU**

Le répertoire électoral unique, tenu par l'INSEE, regroupe les données relatives aux 47 millions d'électeurs français. Il permet d'actualiser et de fiabiliser les listes électorales et de rationaliser leur gestion en supprimant, de manière automatique, notamment les doubles ou multiples inscriptions, les électeurs décédés et les personnes privées de leur droit de vote par le juge.

Il renouvelle également la procédure d'inscription sur les listes électorales, puisqu'il permet :

- de déposer sa demande d'inscription en ligne, y compris au plus proche du scrutin et non plus avant le 31 décembre de l'année précédente ;
- l'inscription des jeunes majeurs et des personnes naturalisées de manière automatisée.

Ces simplifications, couplées à une campagne de sensibilisation importante du ministère de l'intérieur, ont significativement augmenté le nombre de demandes d'inscriptions sur les listes électorales. En effet, 1,3 million de demandes d'inscription sur les listes électorales ont été comptabilisées sur les trente derniers jours précédant la date limite d'inscription sur les listes électorales, ce qui représente une hausse de 114 % par rapport aux élections européennes de 2019.

Si le programme 232 ne supporte pas son financement, le développement de REU peut parfaitement contribuer à la réalisation de l'objectif assigné à ce programme par la maquette de performance : « organiser les élections au meilleur coût ». **En effet, le REU offre la possibilité de dématérialiser en partie la propagande électorale.**

### **Des facteurs structurels de la hausse du coût de la propagande électorale**

L'impression et l'acheminement de la propagande électorale représentent 60 % des dépenses programmées en vue de l'organisation des élections. Or, ces dépenses sont en hausse en raison de plusieurs facteurs.

D'abord, le renchérissement du papier, provoqué par les perturbations de la production affectant l'équilibre des approvisionnements sur le marché international.

Ensuite, une augmentation globale des coûts de transports, à raison d'une concurrence parfois limitée entre les entreprises qui peuvent assurer l'acheminement de la propagande électorale.

Enfin, les modalités de mise sous pli, étant observé que 80 % des préfetures recourent à l'externalisation.

Dans un premier temps, **la dématérialisation de la propagande électorale pourrait être circonscrite aux électeurs de l'étranger**. En effet, l'envoi de la propagande électorale aux électeurs inscrits sur listes consulaires cumule des inconvénients financiers et environnementaux. Une unique entreprise est capable d'acheminer cette propagande à l'ensemble du réseau consulaire, pour un coût financier de 3 millions d'euros lors des élections européennes de 2019. L'envoi dématérialisé de la propagande est d'ores et déjà possible pour les élections consulaires, mais sur décision du candidat.

Une dématérialisation totale de la propagande électorale se heurte néanmoins à la question de la fiabilité de l'adresse électronique de l'électeur. En outre, la consultation de la propagande sur format numérique peut décourager certains électeurs de s'informer, ce qui peut altérer la sincérité du scrutin.

**En tout état de cause, la rapporteure estime que la dématérialisation de la propagande électorale doit aller de pair avec un soutien financier particulier en faveur de l'industrie papetière, pour laquelle la propagande électorale constitue un marché important.** La filière connaît déjà des difficultés du fait de la hausse des cours de la pâte à papier, et de l'essor du numérique qui assèche la demande.

En dehors de la réduction des coûts relatifs à l'impression et l'envoi de la propagande, sa dématérialisation permettrait de réduire les dysfonctionnements d'impression ou d'envoi, qui demeurent trop nombreux.

## **2. La dématérialisation du dépôt des comptes de campagne**

Comme en 2020, la programmation des crédits de la CNCCFP prévoit de consacrer 1,4 million d'euros en 2020 à la mise en œuvre d'une plateforme de recueil des comptes et à son hébergement. Les comptes de campagne pour l'élection présidentielle de 2022 devraient être déposés sur la nouvelle plateforme.

Suivant le cahier des charges joint à l'appel d'offres, l'objectif est de mettre à disposition des utilisateurs trois interfaces :

– une interface à destination des candidats aux élections et des partis politiques leur permettant d'effectuer l'ensemble de leurs démarches auprès de la commission (dépôt de comptes, dépôt des justificatifs de recettes des partis politiques, demandes d'agrément des associations de financement des partis politiques, demandes d'informations etc.) ;

– une interface à destination des utilisateurs de la CNCCFP pour le processus de contrôle et d'examen des dossiers ;

– une interface à destination des utilisateurs de la CNCCFP en charge de l'administration de la plateforme.

L'exécution du premier marché subséquent de l'accord-cadre, qui concerne la réalisation et le déploiement de la plateforme, a commencé début septembre 2020. **Le calendrier est toutefois très resserré puisqu'une première version doit être opérationnelle le 1<sup>er</sup> avril 2021, premier jour de la campagne de l'élection présidentielle.** Une seconde version, livrée en octobre 2021 sera développée en vue des élections législatives ; une troisième version inclura des fonctionnalités transverses, en mai 2022 ; la dernière version permettra de contrôler les comptes annuels des partis politiques et les justificatifs de recettes de leurs mandataires, en septembre 2022.

L'hébergement de ce système d'information sera opéré par la DNUM. L'hébergement par une administration de l'État était nécessaire au regard de la confidentialité des données déposées sur la plateforme.

**La dématérialisation du dépôt des comptes de campagne peut être saluée, tant elle simplifiera les démarches des candidats aux élections, et surtout, l'action de contrôle de la commission.** Cette dématérialisation permet, dans une certaine mesure, une automatisation des contrôles. Elle règle également le problème des archives de la commission, alors qu'une réflexion était menée quant à une externalisation coûteuse de la gestion de celles-ci. Elle facilite la logistique de la commission, puisque la gestion des justificatifs papiers présentait une certaine lourdeur, empêchant par exemple la mise en place du télétravail.

### III. PROGRAMME 216 : UNE PROGRAMMATION STABILISÉE DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX FONCTIONS DE PILOTAGE ET DE SUPPORT DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le programme 216 regroupe les crédits et les ressources humaines dévolus aux fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur. Concentré sur l'administration centrale du ministère de l'intérieur, il constitue le cadre budgétaire de ses fonctions support.

Il finance les règlements de ses affaires juridiques et contentieuses, mais également le budget de la direction générale des étrangers en France (DGEF). Il porte, enfin, depuis les lois de finances pour 2016 et pour 2017, les effectifs des services déconcentrés effectuant des missions de sécurité et d'éducation routières, ainsi que les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Les crédits du programme 216 augmentent de 2,96 % en AE et diminuent de 0,04 % en CP. Le rebond des AE est principalement soutenu par les affaires immobilières du ministère de l'intérieur, dont les AE passent de 38 à 92 millions d'euros, et les CP de 118 à 137 millions d'euros.

Les systèmes d'information du ministère de l'intérieur se voient bénéficier d'un financement exogène par le programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*, ce qui relativise la chute des crédits alloués par le projet de loi de finances.

#### ÉVOLUTION DE LA DOTATION DES CRÉDITS DES ACTIONS DU PROGRAMME 216

(en millions d'euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	LFI 2020	Demandés en 2021		LFI 2020	Demandés en 2021	
<b>01 – État-major et services centraux</b>	647,28	636,59	– 1,65 %	647,5	634,54	– 2,00 %
<b>03 – Système d'information et de communication</b>	305,2	291,66	– 4,44 %	286,19	269,91	– 5,69 %
<b>04 – Action sociale et formation</b>	39,6	43,6	10,10 %	39,6	43,6	10,10 %
<b>05 – Affaires immobilières</b>	38,45	92,45	140,44 %	118,43	137,17	15,82 %
<b>06 – Affaires juridiques et contentieuses</b>	79,5	89,5	12,58 %	79,5	89,5	12,58 %
<b>08 – Immigration, asile et intégration</b>	41,38	40,6	– 1,88 %	41,38	40,6	– 1,88 %
<b>09 – Sécurité et éducation routières</b>	127,23	127,85	0,49 %	217,23	127,85	– 41,15 %
<b>10 – Fonds interministériel de prévention de la délinquance</b>	69,3	65,66	– 5,25 %	69,3	65,42	– 5,60 %
<b>Total</b>	1 347,95	1 387,91	2,96 %	1 409,14	1 408,61	– 0,04 %

Source : PAP.

## A. L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR PÈSE SUR SON ADMINISTRATION CENTRALE

Les crédits dédiés aux dépenses de personnel se fixent à 758,9 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2021. Cela représente une réduction de 5,8 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale 2020.

Ainsi, le plafond d'emplois diminue, comme l'illustre le tableau ci-dessous, qui retrace l'évolution des effectifs (en ETPT) du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* depuis 2019 et présente les perspectives pour 2021 :

Services	LR 2019	PLF 2020	LFI 2020	PLF 2021
Administration centrale	4 109	4 507	4 386	4 290
Services régionaux	177	4 249	4 249	4 232
Services départementaux	1 725	1 762	1 762	1 740
Opérateurs	16	16	16	15
Autres	1 226	1 241	1 216	1 200
<b>Total</b>	<b>7 253</b>	<b>11 775</b>	<b>11 629</b>	<b>11 477</b>

Source : RAP / PAP / PLF.

Le PLF 2021 propose d'établir un plafond d'emplois de 11 477 ETPT pour le programme 216.

L'érosion du **plafond d'emplois à hauteur de 152 ETPT par rapport à 2020** découle surtout du **schéma d'emplois, qui supprime 148 ETPT**. Le personnel administratif de catégorie C est le plus impacté. La réduction du schéma d'emplois permet de réduire les dépenses de rémunération de 0,6 milliard d'euros.

En 2021, 2040 agents quittent l'administration centrale du ministère de l'intérieur, dont 166 partent en retraite, et 1 929 agents l'intègrent.

En outre, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit que **les mesures de transfert aboutissent à la réduction de 4 ETPT** pour le programme 216, en raison :

- de transferts entrants de 16 ETPT, dont 13 par le programme 176 *Police nationale*, en particulier au titre de la création du service du service à compétence national assurance automobile (+9 ETPT) ;

- de transferts sortants de 20 ETPT, dont le plus important concerne le transfert au programme 176 de 11 agents de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), affectés au service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI).

In fine, les transferts sortants réduisent la dépense de 539 272 euros.

Les emplois portés par l'action 216 dépendent de l'administration centrale pour 37,4 % d'entre eux, en diminution de 4 ETPT. Les effectifs des services régionaux et départementaux représentent 52 % des effectifs du programme. Il s'agit principalement :

– des agents dédiés à la sécurité routière dans les services déconcentrés du ministère de la transition écologique et solidaire ;

– des agents des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur.

La majorité des dépenses de personnels est financée par les crédits dédiés à l'action 01 *États-majors et services centraux*, comme le montre le tableau suivant.

#### PLAFOND D'EMPLOIS PAR ACTION

Actions	ETPT
01 – État-major et services centraux	8 788
03 – Système d'information et de communication	0
04 – Action sociale et formation	0
05 – Affaires immobilières	0
06 – Affaires juridiques et contentieuses	0
08 – Immigration, asile et intégration	549
09 – Sécurité et éducation routières	2 140
10 – Fonds interministériel de prévention de la délinquance	0
Total	11 477

Source : PAP.

L'action 08 comprend la dotation en personnel de la direction générale des étrangers en France (DGEF), et l'action 09 regroupe les effectifs de la délégation à la sécurité routière (DSR).

La baisse des crédits du titre 2 du programme pèse principalement sur l'action 01, la programmation de dépenses de personnel diminuant de 6 millions d'euros, pour atteindre 584,6 millions d'euros.

## B. LE RENCHÉRISSEMENT GÉNÉRAL DES DÉPENSES DES FONCTIONS SUPPORT

Le programme 216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur veille à la cohérence du soutien apporté par les fonctions support à dimension transversale exercées par le secrétariat général. Il assure une gestion mutualisée de différentes prestations au profit des directions et services de l'ensemble du ministère.

La mutualisation des services support s'est matérialisée récemment par la création du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI), en septembre 2019, pour renforcer la performance de la chaîne achat du ministère. Sur la période 2020-2022, du fait de cette mutualisation et de la professionnalisation accrue des acheteurs, le ministère de l'intérieur escompte économiser 222 millions d'euros.

### **1. L'importance des projets numériques du ministère de l'intérieur justifie un financement exogène par le plan de relance**

La mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère de l'intérieur a comporté la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, d'une direction du numérique (DNUM). Outre le renforcement attendu de la fonction informatique, la DNUM devra assurer le pilotage de l'ensemble des crédits ministériels relatifs aux systèmes d'information et de communication.

Dans le projet de loi de finances pour 2021, l'action 03 *Système d'information et de communication* » est dotée de 291,66 millions d'euros en AE et 269,91 millions d'euros en CP.

Elle ne supporte aucune dépense de personnel, puisqu'elles sont financées par les crédits de l'action 01 *État-major et services centraux*. Pourtant, la DNUM fait souvent appel à des ressources humaines extérieures. Cette externalisation, qui se manifeste par le recours à des prestataires privés, est justifiée par la technicité des tâches. Toutefois, elle ne permet pas de capitaliser les compétences acquises, puisque le personnel mis à disposition ne s'inscrit pas dans la durée. De plus, une prestation externalisée a un coût 2 à 3 fois supérieur à une internalisation de cette tâche, surtout en cas de pilotage défaillant de ces contrats. **La rapporteure salue la volonté de la DNUM d'internaliser ces compétences rares et stratégiques, s'agissant notamment des développeurs informatiques. Elle s'informerá sur les actions concrètes entreprises à cette fin.**

En revanche, le financement évolue à la baisse par rapport à 2020, car les crédits ouverts par la loi de finances initiale atteignaient 308,26 millions d'euros en AE et 289,25 millions d'euros en CP.

**Cela représente une érosion de la dotation de 16,6 millions d'euros en AE et de 19,34 millions d'euros en CP. Toutefois, cette diminution doit être relativisée avec force car la mission *Plan de relance* dédie 87,1 millions d'euros en AE et 93,2 millions d'euros en CP pour certains projets numériques structurants du ministère de l'intérieur.**

**PROJETS INFORMATIQUES FINANCES PAR LA MISSION *PLAN DE RELANCE***

(en millions d'euros)

		LFI 2020	PLF 2021	Plan de relance	total PLF et plan de relance	Évolution par rapport à la LFI 2020
<b>03 – Système d'information et de communication</b>	<b>AE</b>	305,2	291,66	87,1	378,76	24,10 %
	<b>CP</b>	286,19	269,91	93,2	363,11	26,88 %

Source : PAP.

Les principaux projets numériques financés par le plan de relance sont énumérés par le tableau suivant :

(en millions d'euros)

	AE	CP
<b>Réseau radio haut débit</b>	21,7	27,8
<b>Identité numérique</b>	30,3	30,3
<b>Projet SIC élections</b>	0,9	0,9
<b>Refonte SIV</b>	12,5	12,5
<b>SI ATE</b>	6,7	6,7
<b>Amélioration de l'environnement numérique de travail</b>	2,9	2,9
<b>Développement du télétravail</b>	12,1	12,1
<b>Totaux</b>	87,1	93,2

Source : PAP.

**Le réseau radio du futur et ANEF, deux projets structurants pour la DNUM**

Le réseau radio du futur est un réseau à très haut débit, innovant et évolutif, commun à l'ensemble des acteurs de sécurité et de secours. Il permettra l'interopérabilité et la coordination des forces du ministère de l'intérieur, mais également de tout autre acteur de la sécurité et du secours, comme les SAMU. En 2021, les crédits dédiés au RFF atteignent **53,10 millions d'euros en AE et 50,80 millions d'euros en CP**. Il s'élèvera à plus de 80 millions d'euros en 2022 et dans les années suivantes. Le coût total de ce projet est estimé à 164,05 millions d'euros.

L'objectif d'ANEF est de dématérialiser de « bout en bout » la gestion des procédures liées aux étrangers : asile, immigration et accès à la nationalité française. Conduit jusqu'en 2022, le programme développe deux systèmes d'information de l'administration des étrangers en France (AEF) et l'administration de la nationalité française (ANF). En 2021, une **enveloppe de 8 millions d'euros en AE et de 8,50 millions d'euros en CP** est prévue à cette fin.

Le financement exogène est justifié car le ministère de l'intérieur concentre de nombreux projets numériques aux enjeux lourds.

La DNUM a été particulièrement mise à contribution pendant la crise sanitaire en développant les attestations de déplacement dérogatoire au confinement et en permettant aux agents du ministère de l'intérieur de télétravailler. Le télétravail se heurte particulièrement à la culture du ministère de l'intérieur. La rapporteure estime qu'il doit davantage s'ouvrir à celui-ci, en particulier pour les fonctionnaires de catégories B et C.

## 2. Des coûts immobiliers en forte augmentation

Comme le montre le tableau suivant, les crédits ouverts au titre de l'action 11 *Affaires immobilières*, augmentent fortement, spécifiquement en AE.

(en millions d'euros)

	AE		Variation	CP		Variation
	LFI 2020	Demandés en 2021		LFI 2020	Demandés en 2021	
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	38,05	74,64	96,16 %	89,8	102,65	14,31 %
<b>Dépenses d'investissement</b>	0,4	17,8	4 350,00 %	28,62	34,52	20,61 %
<b>Total</b>	<b>38,45</b>	<b>92,45</b>	<b>140,44 %</b>	<b>118,42</b>	<b>137,17</b>	<b>15,83 %</b>

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

La hausse des dépenses d'investissement correspond au financement :

- du site unique de la DGSII ;
- de l'autorisation d'occupation temporaire de la DGGN à Issy-les-Moulineaux ;
- des crédits-bails immobiliers des sites de Garance et de Levallois.

Parmi les dépenses de fonctionnement, l'évolution des charges de fonctionnement explique le fort rebond de la dotation.

### CHARGES DE FONCTIONNEMENT DE L'ACTION 05 – DÉPENSES IMMOBILIÈRES

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI 2020	Demandés en 2021	LFI 2020	Demandés en 2021
<b>Fluides</b>	2,19	16,32	7,96	11,03
<b>Entretien</b>	4,65	4,70	4,65	5,58
<b>Contrats de maintenance</b>	8,46	14,86	8,46	15,43
<b>Total</b>	<b>15,30</b>	<b>35,88</b>	<b>21,08</b>	<b>32,04</b>

La politique immobilière du ministère de l'intérieur a fait l'objet d'un nouveau schéma **pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2018/2023**, validé par le ministre des comptes publics le 19 juin 2020 après deux passages devant le conseil de l'immobilier de l'État (CIE).

Pour l'année 2021, les priorités de ce schéma sont les suivantes :

– le regroupement de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) sur un site domanial unique et hautement sécurisé à Saint-Ouen. Cet achat, d'un montant de 113 millions d'euros a été effectué grâce à une avance consentie sur le compte d'affectation spéciale *Immobilier de l'État* ;

– la constitution d'un grand pôle transversal des fonctions de soutien doit être effective pour 2023. Il s'agit de trouver un site dans l'est parisien pour procéder à des mutualisations de moyens et développer de meilleures synergies fonctionnelles entre services du ministère peu distants géographiquement.

### 3. Des crédits contentieux en hausse en dépit d'un meilleur pilotage de la dépense

Les crédits liés au contentieux, correspondant à l'action 6 du programme 232, connaissent une augmentation de 10 millions d'euros dans le PLF 2021, pour s'établir à 89,5 millions d'euros en AE comme en CP. Les crédits supplémentaires viennent principalement couvrir les dépenses liées au mouvement des « gilets jaunes ».

#### PROGRAMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR TYPE DE CONTENTIEUX

(en millions d'euros)

	Prévisions 2021
Refus de concours de la force publique	26
Attroupements	9
Autres mises en cause de l'État	4
Accidents de la circulation	11,5
Litiges droit des étrangers	19
Protection fonctionnelle	20
<b>Total</b>	<b>89,5</b>

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Afin de limiter les coûts des procédures relatives au mouvement des gilets jaunes, la DLPAJ a institué un pilotage spécifique des contentieux en lien avec ce mouvement.

D'une part, si les crédits en matière de responsabilité de l'État pour attroupements augmentent de 8 millions d'euros, une procédure spécifique quant à la gestion des demandes indemnitaires relatives aux dommages consécutifs au mouvement des « gilets jaunes » a été mise en place. L'objectif est de laisser les assureurs couvrir un maximum de risques, conformément aux contrats d'assurance. Ensuite, la DLPAJ procède à une évaluation, pour chaque dossier, des moyens de contestation de la mise en cause de l'État et de l'opportunité de régler de façon amiable le dossier, avec le soutien des juristes spécialisés des pôles d'appui juridique.

D'autre part, les crédits dédiés à la protection fonctionnelle des fonctionnaires s'accroissent de 2 millions d'euros, pour atteindre 20 millions d'euros. **Dans la grande majorité des cas, cette protection fonctionnelle est accordée à des policiers ou des gendarmes victimes d'un dommage dans l'exercice de sa fonction.** Selon la DLPAJ, le coût moyen par dossier diminue, grâce à la négociation de conventions d'honoraires avec des avocats, et de l'internalisation du conseil juridique aux fonctionnaires, notamment pour les délits d'outrage.

Ce pilotage raisonné des crédits contentieux s'agissant des dépenses liées au mouvement des « gilets jaunes » s'inscrit dans le prolongement d'un effort plus global de la DLPAJ. L'action 6 du programme 232 connaissait en effet une sous-budgétisation constante de ces crédits jusqu'en 2017, date à partir de laquelle les crédits ont connu un rebasage à hauteur de 80 millions d'euros, plus conforme aux réalités des coûts du contentieux.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa première réunion du 21 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.*

*Suivant les recommandations de la rapporteure spéciale, la commission a adopté les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État, non modifiés.*

*Le [compte rendu](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.*

\*

\* \*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Secrétariat général du ministère de l'intérieur**

– M. Olivier Jacob, Préfet, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)

– M. Jean-Gabriel Delacroy, sous-directeur de l'administration territoriale

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

– Mme Pascale Pin, cheffe du bureau des élections et des études politiques

– M. Christophe Jean, Sous-directeur de la coordination et des ressources à la direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier

– M. Laurent Hanoteaux, adjoint à la chef du service du conseil juridique et du contentieux

– M. Jérôme Létier, inspecteur général de l'administration, directeur du numérique

### **Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**

– Mme Marie-Gaëlle Baudouin, préfète, directrice générale

– M. François Lafond, inspecteur des finances, directeur adjoint, directeur des services aux usagers et de la qualité

### **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**

– M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, Président

– Mme Sylvie Calves, secrétaire-générale

**Force ouvrière préfectures (FO – Préfectures)**

- Mme Christine Marot, secrétaire nationale
- Mme Marie-Ange Mistretta, secrétaire nationale adjointe

**Syndicat national unitaire des personnels du Ministère de l'intérieur  
(SNUP – MI)**

- M. Philippe Izoulet, secrétaire général
- M. Eric Berton, secrétaire général adjoint

**Union des personnels administratifs, techniques, spécialisés de l'union  
nationale des syndicats autonomes (UATS-UNSA)**

- M. Paul Afonso secrétaire général