



N° 3117

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 3096)
de finances pour 2016

TOME I

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

ADMINISTRATION TERRITORIALE

CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

PAR M. MICHEL ZUMKELLER

Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2015.

À cette date, **64 % des réponses** avaient été reçues par le rapporteur pour avis. À la date de finalisation du présent rapport, la totalité des réponses avait été transmise.

Le rapporteur pour avis regrette cependant que l'audition du secrétaire général du ministère de l'Intérieur, responsable des programmes budgétaires concernés, ou de l'un de ses représentants, n'ait pas été possible.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2016 DES PROGRAMMES « ADMINISTRATION TERRITORIALE » ET « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	7
I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	7
II. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	8
SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES DES FUSIONS DE RÉGIONS SUR LES SERVICES DE L'ÉTAT	10
I. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA RÉFORME	10
A. LA LOI DU 16 JANVIER 2015 RELATIVE À LA DÉLIMITATION DES RÉGIONS	10
B. LE DÉCRET DU 7 MAI 2015 PORTANT CHARTE DE LA DÉCONCENTRATION	12
C. LA DÉSIGNATION DES CHEFS-LIEUX PROVISOIRES	12
D. LE CALENDRIER DES PROCHAINES ÉCHÉANCES	14
II. LES ENJEUX DE LA RÉFORME	14
A. QUEL ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES DANS LES NOUVELLES RÉGIONS ?	14
1. Éviter une implantation unique des services déconcentrés de l'État	15
2. Maintenir la proximité des services de l'État	17
B. SUPPRESSION ET REGROUPEMENT DES EFFECTIFS : QUELLES ÉCONOMIES ATTENDUES ?	18
1. Des fusions de services pour réduire les dépenses de fonctionnement.....	18
2. Des investissements et accompagnements nécessaires.....	21
C. QUELLE PLACE POUR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT ?	22
1. Les relations entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales.....	23
2. Les relations entre les services déconcentrés et l'administration centrale.....	23
3. L'enjeu particulier des agences et des opérateurs de l'État	24

4. Les mutations du corps préfectoral	25
5. L'évolution du réseau des sous-préfectures	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	59

MESDAMES, MESSIEURS,

Dotée en 2016 de 2,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, la mission « Administration générale et territoriale de l'État » regroupe principalement les moyens financiers des préfectures et les crédits de soutien du ministère de l'Intérieur.

Les deux programmes qui font l'objet du présent rapport pour avis ⁽¹⁾ concentrent l'essentiel des moyens alloués à la mission : en crédits de paiement, le programme « Administration territoriale » représente 65 % de l'ensemble, tandis que le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » compte pour 31 %.

Après une brève présentation des crédits prévus pour 2016, votre rapporteur pour avis a choisi cette année de s'intéresser à **l'impact sur les services déconcentrés de l'État des fusions de régions**, qui interviendront le 1^{er} janvier 2016, en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

À l'occasion de la nouvelle délimitation des régions, l'administration territoriale de l'État verra son organisation profondément modifiée, dans le cadre d'une réforme qui doit tout à la fois concilier la recherche d'économies budgétaires et l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'État, tout en évitant la dévitalisation de certains territoires.

(1) Le programme « Vie politique, culturelle et associative » fait l'objet d'un rapport pour avis, au nom de la commission des Lois, de M. Sergio Coronado. Le responsable des trois programmes est M. Denis Robin, secrétaire général du ministère de l'Intérieur.

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2016 DES PROGRAMMES « ADMINISTRATION TERRITORIALE » ET « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015
Administration territoriale	1 755,1	1 715,0	1 647,7	- 3,9 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	1 746,5	726,8	776,2	+ 6,7 %

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015
Administration territoriale	845,5	1 714,2	1 638,4	- 4,4 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	688,4	744,7	796,2	+ 6,9 %

I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, les moyens consacrés en 2016 au programme « Administration territoriale » diminueront de **67,3 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **75,8 millions d'euros en crédits de paiement**.

Du point de vue de la *destination* des crédits, **cette diminution concerne la quasi-totalité des actions du programme** – « Coordination de la sécurité des personnes et des biens », « Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales », « Pilotage territorial des politiques gouvernementales » et « Animation et soutien du réseau » –, à l'exception de l'action « Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres ».

Du point de vue de la *nature* des crédits, l'essentiel de la diminution prévue en 2016 concernera :

- les **crédits de personnel**, en baisse de 69,1 millions d'euros par rapport à 2015, pour atteindre 1 457,3 millions d'euros en 2016, en raison principalement de la diminution des effectifs de 200 équivalents temps plein (ETP), ce qui correspond à un taux de remplacement d'environ 76 % des départs à la retraite prévisionnels ;

– les **crédits de fonctionnement**, en diminution de 5,6 millions d’euros, du fait notamment d’économies attendues sur la maintenance des matériels informatiques et des systèmes d’information.

II. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L’INTÉRIEUR »

Comme souvent, l’analyse des crédits proposés pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur » est rendue malaisée par des changements affectant son périmètre.

En particulier, à compter de 2016, les crédits consacrés aux **personnels dédiés à la sécurité routière des services déconcentrés du ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie** qui, auparavant, étaient inscrits sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », figureront désormais sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l’État ». Sont ainsi transférés sur ce dernier programme 35,7 millions d’euros de crédits de personnel, correspondant à 630 équivalents temps plein travaillé (ETPT), inscrits sur l’**action « Sécurité et éducation routières »**.

Les évolutions de crédits présentées dans les tableaux de la page précédente doivent donc être interprétées en prenant en compte ce changement de structure budgétaire. À périmètre constant, les **dépenses de personnel** du programme enregistrent une suppression de 94 équivalents temps plein (ETP), qui correspond à un taux de remplacement de 47 % des départs à la retraite attendus et engendre une économie d’environ 3,7 millions d’euros.

Les autres types de dépenses (hors crédits de personnel) prévues en 2016 appellent les observations suivantes :

– les crédits de l’**action « Système d’information et de communication »** connaîtraient une augmentation de plus d’un tiers par rapport à 2015, en raison des actions de sécurisation et de modernisation des réseaux et des télécommunications prévues dans le cadre du plan de lutte anti-terrorisme (+ 16,4 millions d’euros) ;

– les **dépenses immobilières** (action « Affaires immobilières ») progresseraient, par rapport à 2015, de 9,6 millions d’euros en crédits de paiement (pour atteindre 135,5 millions d’euros), principalement pour rembourser le capital des locations avec option d’achat (LOA) des locaux de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) de Levallois-Perret et de la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) à Issy-les-Moulineaux ;

– en dépit d’une volonté d’ « amélioration de la prévision et du pilotage des **dépenses de contentieux** »⁽¹⁾, la tradition de sous-budgétisation de ces dépenses ne semble pas se démentir : pour 2016, 40,6 millions d’euros sont prévus à ce titre sur l’action « Affaires juridiques et contentieuses », à comparer à 77,4 millions d’euros dans le projet de loi de finances pour 2015 et à des dépenses effectives de 70,9 millions d’euros en 2014.

(1) Selon les termes du responsable de programme dans la présentation stratégique du projet annuel de performances (PAP).

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES DES FUSIONS DE RÉGIONS SUR LES SERVICES DE L'ÉTAT

La « réforme territoriale » lancée par le Gouvernement en 2014 commence à prendre forme. En mai 2015, une nouvelle charte de la déconcentration a remplacé celle de 1992. La nouvelle carte régionale entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Si cette réforme est en marche, elle n'en est encore qu'à un stade liminaire. Même après la loi « NOTRe » ⁽¹⁾, ni la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, ni la question de leurs relations avec l'État n'ont été clairement réglées.

Les conséquences sur les services déconcentrés de l'État de la nouvelle délimitation des régions constituent un autre enjeu d'importance : leur réorganisation devra être menée à bien entre 2016 et 2018, en dépit d'un contexte budgétaire contraint et sans sacrifier à l'équilibre des territoires.

I. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA RÉFORME

Le nouveau territoire des régions est désormais arrêté. Les chefs-lieux provisoires ont été fixés. Le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration tente de redéfinir les rapports entre l'administration centrale et le niveau déconcentré. La mise en œuvre de cette réforme de l'administration territoriale prendra néanmoins plusieurs années.

A. LA LOI DU 16 JANVIER 2015 RELATIVE À LA DÉLIMITATION DES RÉGIONS

À compter du 1^{er} janvier 2016, la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral substituera aux 21 régions métropolitaines actuelles 12 régions ⁽²⁾, sans modification des départements existants.

Les **régions nouvelles** sont constituées des régions suivantes, dans leurs limites territoriales en vigueur au 31 décembre 2015 :

- Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine ;
- Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ;

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) La Corse est une collectivité territoriale à statut particulier.

- Auvergne et Rhône-Alpes ;
- Bourgogne et Franche-Comté ;
- Bretagne ;
- Centre ;
- Île-de-France ;
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;
- Nord-Pas-de-Calais et Picardie ;
- Basse-Normandie et Haute-Normandie ;
- Pays de la Loire ;
- Provence-Alpes-Côte d’Azur.

La mission consistant à tirer les conséquences de cette nouvelle carte régionale sur l’administration territoriale de l’État a été confiée à M. Jean-Luc Névache, nommé **coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l’État** par décret du 29 janvier 2015, placé auprès du secrétariat général du Gouvernement (SGG). Il est assisté par la **mission interministérielle de coordination de la réforme régionale (MICORE)**.

Le décret n° 2015-55 du 26 janvier 2015 précise la mission du coordonnateur :

- il est chargé de coordonner les mesures prises pour adapter les services de l’État, à la suite de l’adoption de la nouvelle carte des régions ;
- il anime le travail mené par les ministères, entretient des échanges réguliers avec les correspondants qu’ils ont désignés, ainsi qu’avec les préfets de région. Il instruit et évalue les réflexions stratégiques relatives à l’évolution des différents réseaux inscrits dans le champ de la réforme. Il est destinataire des avant-projets de réorganisation préparés dans chaque région et s’assure de la cohérence des choix proposés.

En avril 2015, pour chacune des sept régions dont le territoire est modifié (Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine ; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ; Auvergne et Rhône Alpes ; Bourgogne et Franche-Comté ; Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de Calais et Picardie ; Basse-Normandie et Haute-Normandie), des **préfets préfigureurs** ont été nommés par le Gouvernement. Ceux-ci sont chargés d’animer et de coordonner la réforme des services déconcentrés, de mener le dialogue avec les élus et la concertation avec les organisations syndicales, afin d’élaborer un projet

d'organisation régionale, comportant notamment une proposition d'organisation fonctionnelle et d'implantation géographique pour chaque direction régionale ⁽¹⁾.

B. LE DÉCRET DU 7 MAI 2015 PORTANT CHARTE DE LA DÉCONCENTRATION

Le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant **charte de la déconcentration** est organisé autour de quatre axes : une définition générale de la déconcentration, la modification de l'organisation des services déconcentrés, la reconnaissance de l'initiative au niveau local et la création de dispositifs pratiques visant à mettre en œuvre ces différents principes. En conséquence, le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 est abrogé.

Le nouveau texte prévoit que la région est l'échelon territorial de mise en œuvre des « politiques nationales et de l'Union européenne en matière d'emploi, d'innovation, de recherche, de culture, de statistiques publiques, de développement économique et social et d'aménagement durable du territoire ». Seuls les deux derniers points – développement économique et social et aménagement du territoire – figuraient dans la charte de la déconcentration de 1992.

Deux nouveaux domaines sont également ouverts aux services régionaux déconcentrés : la conduite de la modernisation d'actions dans les domaines de la simplification de l'activité administrative et de l'amélioration des relations avec les usagers, ainsi que la définition du cadre stratégique de la politique immobilière des services déconcentrés de l'État.

La nouvelle charte de la déconcentration innove également en matière de ressources humaines : leur gestion devient une compétence importante des responsables dans les services déconcentrés. Cette régionalisation de la gestion des ressources humaines a pu inquiéter certains syndicats, qui appellent à la cohérence entre les régions afin d'éviter toute rupture d'égalité.

C. LA DÉSIGNATION DES CHEFS-LIEUX PROVISOIRES

Une série de décrets du 31 juillet 2015 fixe les **chefs-lieux provisoires** de six des sept régions fusionnées à compter du 1^{er} janvier 2016.

L'article 2 de la loi du 16 janvier 2015 précitée dispose, à cet égard, que le « chef-lieu provisoire [de chaque nouvelle région] est fixé par décret pris avant le 31 décembre 2015, après avis du conseil municipal de la commune envisagée comme siège du chef-lieu et des conseils régionaux intéressés. L'avis de chaque conseil régional est rendu après consultation du conseil économique, social et environnemental régional et après concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations

(1) Circulaire du Premier ministre du 18 avril 2015, adressée aux préfets de région.

professionnelles représentatives. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'ont pas été émis dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de décret par le Gouvernement ». Le chef-lieu de la région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine a, quant à lui, été fixé à Strasbourg par le législateur lui-même.

Les chefs-lieux provisoires, qui correspondent à la commune la plus peuplée de chaque région, sont les suivants :

– Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes : Bordeaux, actuel chef-lieu de la région Aquitaine ;

– Auvergne-Rhône-Alpes : Lyon, actuel chef-lieu de la région Rhône-Alpes ;

– Bourgogne-Franche-Comté : Dijon, actuel chef-lieu de la région Bourgogne ;

– Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées : Toulouse, actuel chef-lieu de la région Midi-Pyrénées ;

– Normandie : Rouen, actuel chef-lieu de la région Haute-Normandie ;

– Nord-Pas-de-Calais-Picardie : Lille, actuel chef-lieu de la région Nord-Pas-de-Calais.

Les **chefs-lieux définitifs** seront, quant à eux, fixés par décret en Conseil d'État au plus tard le 1^{er} octobre 2016, après avis des conseils régionaux issus des élections des 6 et 13 décembre 2015. En application de l'article 2 de la loi du 16 janvier 2015 précitée, l'avis de conseils régionaux devra, dans une « résolution unique », comporter :

– l'avis au Gouvernement relatif à la fixation du nom définitif de la région ;

– l'avis au Gouvernement relatif à la fixation du chef-lieu définitif de la région ;

– l'emplacement de l'hôtel de la région ;

– les règles de détermination des lieux de réunion du conseil régional et de ses commissions ;

– les règles de détermination des lieux de réunion du conseil économique, social et environnemental régional et de ses sections ;

– le programme de gestion des implantations immobilières du conseil régional.

D. LE CALENDRIER DES PROCHAINES ÉCHÉANCES

Le **second semestre 2015** est consacré, sous l'égide des préfets préfigurateurs, à la préparation de la mise en place des nouvelles directions des services déconcentrés et de l'organisation transitoire qui en découle. Cela suppose la modification d'un certain nombre d'actes juridiques et de décisions individuelles, qui devront intervenir d'ici à la fin de l'année. Désignés à l'issue du conseil des ministres du 31 juillet 2015, des directeurs régionaux préfigurateurs sont chargés, sous l'autorité du préfet préfigurateur, de préparer la création des nouvelles directions régionales. Pour chaque future direction régionale, un organigramme fonctionnel provisoire doit être établi, après avis des instances de dialogue social.

Après les élections régionales des 6 et 13 décembre 2015, le **premier semestre 2016** devrait être consacré à la finalisation et à la validation de l'organisation-cible de chaque direction régionale. Il s'agira d'établir, après consultation des instances représentatives du personnel et du conseil régional, un plan d'harmonisation des stratégies et des pratiques au sein de la région, de formaliser un cadre de management des structures qui seront implantées sur plusieurs sites et les dispositifs d'accompagnement de la réorganisation nécessaires.

Conformément à la décision prise en conseil des ministres le 31 juillet 2015, la mise en œuvre de la réforme s'étalera **sur trois ans, jusqu'à la fin de l'année 2018**.

Les prochaines élections régionales auront lieu en **mars 2021** ⁽¹⁾.

II. LES ENJEUX DE LA RÉFORME

Pour votre rapporteur pour avis, la future organisation des services déconcentrés devra améliorer l'efficacité de l'administration, maintenir une proximité entre l'État et les citoyens et garantir l'équilibre des territoires – le tout dans un contexte budgétaire nécessitant, chaque année, de réduire les dépenses publiques.

A. QUEL ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES DANS LES NOUVELLES RÉGIONS ?

Depuis plusieurs années, l'impératif de maîtrise de la dépense publique, combiné au transfert de compétences aux collectivités territoriales, a conduit au non-renouvellement de postes dans de nombreuses administrations déconcentrées. Il importe d'éviter que les regroupements de régions se traduisent par une aggravation des déséquilibres d'un territoire à l'autre.

(1) Cette date résulte du 4^o du I de l'article 10 de la loi du 16 janvier 2015 précitée.

1. Éviter une implantation unique des services déconcentrés de l'État

En raison de la fusion des régions, certaines des actuelles capitales régionales qui ne le seront plus demain craignent une concentration de l'administration de l'État dans le nouveau chef-lieu : des transferts d'emplois publics, qui comptent dans l'économie locale, pourraient avoir de lourds effets dans des villes telles que Limoges ou Châlons-en-Champagne, dans lesquelles l'emploi public régional représente 2,1 % de l'emploi total. Les entreprises seront également tentées de calquer leur implantation sur celle des sièges des administrations. Plus largement, les services offerts aux citoyens et aux entreprises pourraient se voir altérés par un affaiblissement de la présence de l'État dans certaines zones.

Du point de vue des services déconcentrés eux-mêmes, le risque est celui de l'éloignement physique des territoires. Des administrations qui doivent conserver un lien direct avec le terrain auront de larges périmètres à couvrir, par exemple les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Pour autant, au regard des économies attendues⁽¹⁾, chaque service ne peut prétendre à la préservation systématique d'une antenne infrarégionale dans chacune des anciennes régions.

C'est, au total, la question de l'**équilibre des territoires** dans les nouvelles régions qui est ainsi posée⁽²⁾.

Cette problématique a été bien mise en lumière par le préfet de Bourgogne, M. Éric Delzant, et le préfet de Franche-Comté, M. Stéphane Fratacci, dans leur rapport remis au Premier ministre le 31 mars 2015, sur la préparation de la fusion de ces deux régions. Ceux-ci plaidaient contre une concentration des « états-majors » des directions régionales dans un seul des actuels chefs-lieux de région et prônaient la « **modularité** » de l'**organisation des services régionaux de l'État** : par exemple, le préfet dans une commune, le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) dans une autre.

Rejetant une organisation dite « bi-sites jumelés », qui consisterait à dupliquer les mêmes compétences dans deux villes, les deux préfets recommandent un scénario mixte pour l'organisation territoriale de l'État dans leur nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté :

– une organisation dite « mono-site », concentrée dans une seule et même ville, pour certains services tels que les secrétariats généraux des affaires régionales (SGAR), compte tenu de leur nécessaire proximité avec le préfet ;

(1) Voir infra, B.

(2) Voir en ce sens la communication en conseil des ministres, le 22 avril 2015, du Premier ministre, du ministre de l'Intérieur et du secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification sur la réforme de l'administration territoriale de l'État.

– une organisation dite « bi-sites fonctionnels » pour les autres services de l’État. Il s’agit de disposer d’une direction « mère » dans une commune, centralisant les missions de pilotage et les fonctions support, et d’une direction « fille » dans une autre, disposant de pôles de compétences propres. La localisation retenue dépendrait des missions concernées et des spécificités territoriales. Par exemple, un « pôle environnemental » pourrait être mise en place à Besançon⁽¹⁾, composé de la direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL), de la direction régionale de l’Agence de l’environnement et de maîtrise de l’énergie (ADEME) et, le cas échéant, de la future direction régionale de l’Agence française pour la biodiversité⁽²⁾.

Cette implantation « multi-sites » est évidemment plus facile à mettre en œuvre lorsque les différentes villes concernées sont bien reliées entre elles. Elle apparaît particulièrement pertinente pour les directions régionales qui exercent des fonctions opérationnelles : instruction de titres, délivrance d’autorisations, attribution de subventions.

Votre rapporteur souligne par ailleurs que **la question des implantations de l’État ne saurait être déconnectée de celle de la localisation par le conseil régional de ses différents services.**

Le 31 juillet 2015, le Gouvernement a opté pour une implantation « multi-sites » : le compte rendu du conseil des ministres du 31 juillet 2015 présente la localisation des futures directions régionales dans les nouvelles régions (voir l’encadré ci-après) et indique que **le tiers des sièges des directions régionales sera implanté en dehors des chefs-lieux de région, afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire.**

Les futures directions régionales seront implantées sur les sites existants. Le principe d’une spécialisation par métier de chacun de ces sites, d’ici à la fin 2018, est retenu, afin d’ « assurer les gains d’efficacité attendus et la pérennité des organisations mises en place ».

Sièges des directions régionales implantées hors des chefs-lieux provisoires des régions fusionnées

En Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, le siège de la direction régionale de l’alimentation, de l’agriculture et de la forêt (DRAAF) sera implanté à Châlons-en-Champagne et celui de la direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL) à Metz.

Le siège de la direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement d’Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes sera localisé à Poitiers

(1) Actuel chef-lieu de Franche-Comté.

(2) Agence dont la création est proposée dans le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, adopté par l’Assemblée nationale le 25 mars 2015, en instance d’examen en première lecture par le Sénat.

tout comme celui de la direction régionale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ; celui de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt sera à Limoges.

En Auvergne-Rhône-Alpes, le siège de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt sera à Clermont-Ferrand.

En Bourgogne-Franche-Comté, Besançon accueillera les sièges de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et de la direction régionale de l'INSEE.

En Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, le siège de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) et celui de la direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) seront implantés à Montpellier.

Pour le Nord-Pas-de-Calais-Picardie, les sièges de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ainsi que de la direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale seront installés à Amiens.

En Normandie, le siège de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, celui de la direction régionale des affaires culturelles et celui de la direction régionale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) seront à Caen.

Le Gouvernement a décidé en outre l'implantation à Amiens d'un centre de validation de titres du ministère de l'Intérieur, à Châlons-en-Champagne d'un centre du service militaire volontaire et à Limoges de la commission du contentieux du stationnement payant.

Source : communication en conseil des ministres du Premier ministre relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État du 31 juillet 2015.

2. Maintenir la proximité des services de l'État

La réforme régionale ne doit pas se faire au détriment de la proximité de l'action de l'État. Le développement des **maisons de services au public** et des **maisons de l'État** s'inscrit dans cet objectif.

Le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) réuni le 17 juillet 2013 a prévu la mise en place de « maisons de l'État » dans des territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de la puissance publique. La circulaire du Premier ministre du 15 octobre 2014 relative à la création de maisons de l'État les distingue des « maisons de services au public ».

Les maisons de l'État doivent permettre une rationalisation et une meilleure visibilité de la présence de l'État dans des territoires ruraux, urbains ou périurbains, en mutualisant des locaux et certaines fonctions supports. Si des services aux usagers peuvent être proposés, les maisons de l'État ont pour fonction principale, selon la circulaire précitée, « l'appui aux collectivités territoriales ».

Les maisons de services au public sont prévues par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, récemment modifiée par la loi « NOTRE » précitée. Elles doivent faciliter les démarches des usagers et accroître la proximité des services publics dans des territoires ruraux ou périurbains. Elles regroupent des services de l'État et de divers autres acteurs, tels que Pôle Emploi, La Poste ou les caisses de sécurité sociale. Elles sont financées par les collectivités territoriales et, depuis 2014, par l'État à hauteur de 25 %. Le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 a prévu la création de 1 000 maisons de services au public d'ici fin 2016⁽¹⁾.

C'est aux préfets qu'il revient de veiller à l'articulation et à la complémentarité de ces différents outils, en particulier au moyen des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public⁽²⁾.

B. SUPPRESSION ET REGROUPEMENT DES EFFECTIFS : QUELLES ÉCONOMIES ATTENDUES ?

Le regroupement des régions et la réforme de l'État doivent se traduire par des fusions et réorganisations de services et, à terme, par une réduction des effectifs et par des économies sur les dépenses publiques. Toutefois, les gains attendus ne se manifesteront vraisemblablement qu'à long terme. D'une part, les mobilités liées aux réorganisations donneront lieu à un accompagnement financier. D'autre part, c'est surtout grâce à un changement des modes de fonctionnement et des méthodes de travail (mutualisation des fonctions support, limitation des déplacements des agents, etc.) que des économies pourront être effectivement réalisées.

1. Des fusions de services pour réduire les dépenses de fonctionnement

En mai 2014, M. André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale, avait annoncé que la fusion des régions devrait engendrer entre 12 et 25 milliards d'euros d'économies.

(1) Au 31 décembre 2014, on comptait 363 maisons de services au public, réparties dans 67 départements métropolitains.

(2) « Sur le territoire de chaque département, l'État et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre » dispose l'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dans sa rédaction issue de l'article 98 de la loi NOTRE précitée.

L'étude d'impact du projet de loi qui a abouti à la loi du 16 janvier 2015 précitée se bornait, quant à elle, à indiquer : « l'objectif poursuivi est de doter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette (...) de réaliser des gains d'efficience ». Des économies d'échelle et des gains de productivité sont ainsi attendus des regroupements de services.

Toutefois, l'étude d'impact ne procédait à aucune évaluation de ces « gains d'efficience », qui dépendront *in fine* non seulement des réorganisations des services de l'État, mais aussi des décisions des collectivités territoriales et des mutualisations qu'elles auront su mettre en œuvre.

L'étude d'impact comportait, en revanche, une comparaison du niveau de dépenses par habitant de chaque région : constatant que les régions les moins peuplées ont, en moyenne, un niveau de dépenses par habitant plus élevé, elle semblait suggérer que les fusions de régions permettraient un alignement vers le bas des niveaux de dépenses par habitant. Toutefois, ces chiffres portent sur les dépenses réelles totales et incluent donc les dépenses d'investissement. À supposer que soit effectivement observé un alignement à la baisse du niveau de dépenses par habitant des nouvelles régions sur la moyenne nationale (408 euros par habitant) – évaluation qui semble optimiste – l'économie totale serait limitée à environ 393 millions d'euros ⁽¹⁾.

S'agissant des services de l'État, le Gouvernement n'a, à la connaissance de votre rapporteur pour avis, fixé aucun objectif chiffré d'économies qui seraient directement apportées par les réorganisations liées aux fusions de régions. Pour autant, **les économies budgétaires et les réductions d'effectifs à venir devraient prioritairement porter, désormais, sur le niveau régional** – alors que ce sont les directions départementales interministérielles qui avaient été davantage mises à contribution ces dernières années. Selon la communication en conseil des ministres du 31 juillet 2015 précitée, « **les services régionaux de l'État porteront, dès 2016 et dans les années suivantes, les deux-tiers des efforts de réduction d'effectifs** ».

Entendu par votre rapporteur, M. Jean-Luc Névache, coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État, a indiqué, dans le même sens, que les services régionaux diminueraient deux fois plus vite leurs effectifs que le niveau départemental. **Votre rapporteur pour avis regrette néanmoins de ne pouvoir disposer d'aucune estimation chiffrée des économies et des réductions d'emplois attendues.** En tout état de cause, les diminutions d'effectifs doivent être nuancées, dans la mesure où certains emplois supprimés dans les actuelles directions régionales seront redéployés au profit du niveau départemental.

(1) Selon les calculs effectués par M. Michel Delebarre, rapporteur du projet de loi au Sénat, dans son rapport au nom de la commission spéciale, n° 658, juin 2014, p. 26.

Pour l'heure, le regroupement des régions aboutira, par construction, à la suppression de :

- 9 postes de préfets de région ;
- 9 postes de directeurs généraux d'agence régionale de santé (ARS) ;
- 63 postes de directeurs généraux des administrations régionales de l'État (DRAAF, DRAC, DIRECCTE, DREAL, DRFiP, DRJSCS, DRINSEE) ⁽¹⁾.

Parmi les projets de réforme visant à optimiser les moyens, il est envisagé d'organiser certains services déconcentrés autour de **directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS)** créées dans l'ensemble des chefs-lieux des régions, qu'elles soient regroupées ou non, au 1^{er} janvier 2016. Cela conduirait à une fusion des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et à la mise en place de ressources interdépartementales d'appui, qui resteraient des antennes de la direction régionale, implantées sur les anciens sites des DRJSCS. Une partie des effectifs de ces dernières serait transférée vers l'échelon départemental.

Dans le même sens du **renforcement de l'implantation de l'État au niveau départemental**, votre rapporteur pour avis signale les évolutions suivantes :

– les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales des territoires (DDT) devront réexaminer le partage de leurs missions en vue de « conforter le niveau départemental » ⁽²⁾. Cette démarche visera aussi la consolidation des unités départementales des DREAL, ce qui pourra parfois se traduire par des fusions interdépartementales ;

– les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), qui disposent déjà d'unités départementales, renforceront leurs interventions de proximité par la mise en place, dans quarante départements, d'un conseiller d'action culturelle ;

– d'une manière plus générale, le développement d'une mission d'appui des services régionaux aux administrations départementales, dans une logique de « prestation de service ». Les capacités d'adaptation du niveau régional aux besoins spécifiques des services départementaux seront d'autant plus nécessaires dans les grandes régions, en vue de maintenir le maillage territorial ;

(1) *Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, Direction régionale des affaires culturelles, Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, Direction régionale des finances publiques, Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, Direction régionale de l'INSEE.*

(2) *Selon les termes du secrétariat général du Gouvernement, en réponse à une question de votre rapporteur pour avis.*

– de façon moins déterminante, l'ensemble des unités ou délégations « territoriales » des directions régionales ou des agences régionales de santé, implantées au niveau départemental, prendront désormais la dénomination d'unités ou de délégations « départementales ».

S'agissant des **rectorats**, les académies actuelles seront maintenues, mais regroupées en 13 « régions académiques », chacune dirigée par un « recteur de région académique » – dispositif inspiré du modèle des préfets de région. Sera mis en place un « comité régional académique », dans lequel siègeront les autres recteurs de la région, chargé d'harmoniser les différentes politiques de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les recteurs de région académique seront ceux des académies d'Aix-Marseille, Besançon, Bordeaux, Caen, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy-Metz et Paris.

La fusion des régions pose également la question – qui excède le champ du présent rapport pour avis – des **services interrégionaux** de l'État : carte des sept zones de défense et de sécurité, périmètres d'intervention de l'administration des douanes, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

2. Des investissements et accompagnements nécessaires

Compte tenu de la nouvelle organisation des services déconcentrés et du choix d'une spécialisation des métiers par site, certains agents seront amenés à choisir entre continuer à exercer les mêmes fonctions dans une autre zone géographique ou changer de fonctions afin de rester implantés dans la même zone. En pratique, il semble que les agents soient généralement plus enclins à opter pour la **mobilité fonctionnelle** que pour la **mobilité géographique**. Dans leur rapport précité, les préfets de Bourgogne et de Franche-Comté constataient ainsi, dès mars 2015, des vagues de demandes de mutation de l'administration régionale vers les unités départementales.

Un **accompagnement financier** de la réforme a déjà été prévu par les décrets n° 2015-1043 du 20 août 2015 ⁽¹⁾ et n° 2015-1120 du 4 septembre 2015 ⁽²⁾. Ceux-ci créent plusieurs types d'indemnités en fonction des catégories d'agents, prévoient diverses mesures d'accompagnement et instaurent une « prime d'accompagnement de la réorganisation régionale de l'État », dont peuvent bénéficier les fonctionnaires de l'État mutés ou déplacés à la suite de la

(1) Décret n° 2015-1043 du 20 août 2015 portant mesures d'accompagnement des fonctionnaires occupant certains emplois au sein des services de l'État en région, des secrétariats généraux pour les affaires régionales et des agences régionales de santé, concernés par la nouvelle organisation des services déconcentrés régionaux.

(2) Décret n° 2015-1120 du 4 septembre 2015 relatif aux mesures d'accompagnement indemnitaire des réorganisations de service liées à la nouvelle organisation territoriale de l'État.

suppression ou du transfert de leur poste ⁽¹⁾. Les agents concernés par les restructurations pourront recevoir une indemnité de changement de résidence majorée ou, le cas échéant, opter pour une indemnité de départ volontaire dans des conditions plus favorables que celles prévues par le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 instituant une indemnité de départ volontaire.

L'accompagnement de la réforme doit également porter sur la **formation** des agents et, plus globalement, sur la **gestion des ressources humaines**. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) apporte son appui aux préfets en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), au moyen des plates-formes de ressources humaines (PFRH). Au-delà, votre rapporteur pour avis considère que la fusion des régions doit fournir l'occasion d'une meilleure gestion des compétences des agents, offrir des perspectives de carrière aux agents de niveau intermédiaire et remédier à la désaffection dont souffrent certains territoires (faible attractivité pour les mutations, postes offerts vacants, etc.).

Comme l'a souligné auprès de votre rapporteur pour avis M. Éric Delzant, préfet préfigurateur pour la région Bourgogne-Franche-Comté, des **investissements** seront également nécessaires, afin de faire évoluer les modes de travail et de favoriser les collaborations à distance. À titre expérimental ⁽²⁾, cette nouvelle région doit développer des **outils et moyens numériques**, pour rénover la gouvernance régionale, le fonctionnement des services, mais aussi répondre aux demandes nouvelles des usagers en matière d'offre de services. Le « **travail en sites distants** », par ailleurs, est une alternative à la mobilité, qu'elle soit géographique ou fonctionnelle : un agent est considéré comme travaillant en sites distants lorsqu'au quotidien, il exerce ses fonctions sur un site de son service (par exemple Besançon), alors que l'organigramme-cible prévoit la localisation du poste de travail sur un autre site (par exemple Dijon) ⁽³⁾.

C. QUELLE PLACE POUR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT ?

L'augmentation de la taille des régions ne doit pas se traduire, pour les citoyens et les entreprises, par l'éloignement de l'État. De ce point de vue, la réforme territoriale représente l'opportunité de renforcer le rôle et la place de l'administration territoriale de l'État et de moderniser les services déconcentrés, en

(1) Cette prime d'accompagnement comporte deux parts. La première, qui varie de 1 600 à 30 000 euros, compense les sujétions résultant du changement de résidence. Son montant varie en fonction de la distance entre l'ancienne et la nouvelle résidence administrative, selon que l'agent change ou non de résidence familiale et selon la présence d'enfants. La seconde part, d'un montant forfaitaire de 500 euros, est prévue en cas de reconversion professionnelle. Un complément à la mobilité du conjoint, d'un montant de 6 100 euros, est versé quand le conjoint ou le partenaire de pacte civil de solidarité (PACS) doit cesser son activité professionnelle au plus tôt trois mois avant et au plus tard trois mois après la mutation.

(2) Le préfet a été mandaté en ce sens par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et par le coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État, le 23 septembre 2015.

(3) À l'inverse du télétravail, avec le travail en sites distants, l'agent reste affecté à temps complet sur son poste, dans les locaux de son employeur.

clarifiant leurs compétences et en repensant leurs relations avec l'État central et avec les collectivités territoriales.

1. Les relations entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales

Réforme de l'État et réforme territoriale ont depuis longtemps partie liée. Ces dernières années sont néanmoins marquées par un inversement causal : c'est la réforme territoriale – l'évolution du périmètre ou des compétences des collectivités territoriales – qui commande désormais la réorganisation des services déconcentrés.

Pour votre rapporteur pour avis, la réforme territoriale représente l'opportunité, non seulement de moderniser les administrations déconcentrées, mais aussi de repenser les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Il apparaît nécessaire, pour des raisons d'efficacité et compte tenu de l'état des finances publiques, de **recentrer les services de l'État sur leur cœur de métier**. À titre d'exemple, le contrôle de légalité de l'État sur les collectivités territoriales peut encore évoluer, en réduisant le nombre d'actes transmissibles en préfecture, en valorisant l'autocontrôle et en renforçant le conseil aux petites collectivités territoriales. Rien ne serait pire qu'entretenir une dépendance des collectivités à un État n'ayant plus les moyens d'être efficace, et dont la lenteur de réaction ou les interprétations restrictives bloqueraient les projets des collectivités territoriales.

Il conviendra donc d'être attentif à la mise en œuvre des mesures annoncées (« 45 mesures déclinées selon 8 priorités ») par le Gouvernement le 22 juillet 2015, à l'issue de la « **revue des missions** » de l'État effectuée à partir de septembre 2014.

Le **plan « préfectures - nouvelle génération »** en constitue l'un des aspects : selon le projet annuel de performances (PAP) pour 2016 du programme « Administration territoriale », ce plan vise à renforcer quatre missions prioritaires : la sécurité et l'ordre public ; le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des collectivités territoriales ; la lutte contre la fraude ; la coordination territoriale de la mise en œuvre des politiques publiques. Le contenu de ce plan devrait être arrêté « à l'issue d'une concertation qui vient de s'engager » : appliqué dès 2016, il produira « ses effets les plus significatifs à échéance 2017-2018 ».

2. Les relations entre les services déconcentrés et l'administration centrale

Aux termes du décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, les services déconcentrés étaient chargés d'appliquer au plan local les politiques élaborées au niveau central. Les missions de conception, d'évaluation et de contrôle relevaient donc des administrations centrales.

La réforme de la carte régionale conduit, on l'a vu, à une restructuration des services déconcentrés. La nouvelle charte de la déconcentration, résultant du décret du 7 mai 2015 précitée, s'efforce d'en tenir compte, en procédant à un « renversement du principe d'organisation » des compétences ⁽¹⁾ : l'initiative ne vient plus nécessairement des administrations centrales, qui doivent, au contraire adapter, leurs modes de fonctionnement aux enjeux de l'administration déconcentrée. Cela peut autoriser des organisations différentes selon les territoires, en fonction des réalités locales, selon un principe dit de « modularité » ⁽²⁾.

L'article 3 du décret limite ainsi les missions des administrations centrales et des services à compétence nationale à celles « qui présentent un caractère national ou dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial », les autres missions relevant en principe des services déconcentrés. Il confère également aux administrations centrales un rôle « d'appui des services déconcentrés ». Le « rapport Rebière et Weiss » de 2013 exprimait déjà cette idée, selon laquelle « les administrations centrales ne doivent plus demander ce que les services déconcentrés peuvent faire pour elles, mais ce qu'elles peuvent faire pour eux » ⁽³⁾.

Des démarches innovantes pourraient ainsi émerger au plan local, à condition toutefois que les administrations centrales consentent à s'adapter. Or, alors même que la circulaire du Premier ministre du 28 octobre 2014 était censée servir de préalable à une « avancée substantielle dans la déconcentration des compétences au sein des administrations de l'État » ⁽⁴⁾, le décret du 7 mai 2015 précité s'analyse moins comme une nouvelle charte de la déconcentration que comme une simple actualisation de celle de 1992 : le texte ne revisite guère l'organisation territoriale de l'État en profondeur et ne procède toujours pas à une distinction claire entre ce qui doit être effectué au niveau central et ce qui relève des services déconcentrés.

3. L'enjeu particulier des agences et des opérateurs de l'État

Les agences et les opérateurs de l'État – BPI France ⁽⁵⁾, Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), Caisse des dépôts, Pôle emploi, Agence de services et de paiement (ASP), agences de l'eau etc. – sont dotés de moyens importants, tout en étant, pour certains, soustraits au pouvoir de coordination de l'action de l'État dévolu aux préfets.

(1) Selon l'expression du ministre de l'Intérieur dans sa communication en conseil des ministres du 6 mai 2015.

(2) L'article 16 du décret prévoit notamment que « le préfet de région peut, pour la mise en œuvre des politiques publiques et afin de tenir compte des spécificités locales, proposer de déroger aux règles fixées par les décrets relatifs à l'organisation des services déconcentrés de l'État et à la répartition des missions entre ces services ».

(3) La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État, *Rapport de MM. Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss remis le 3 juillet 2013 au Premier ministre*.

(4) Circulaire portant « protocole d'organisation des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés ».

(5) BPI : banque publique d'investissement.

La plupart de ces opérateurs devront prendre en compte, dans leur organisation et leurs modalités d'intervention, la nouvelle carte régionale. En outre, le décret du 7 mai 2015 précité tend à les insérer dans le processus de déconcentration. Dans les établissements publics de l'État ayant une représentation territoriale ou qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques au niveau territorial, le préfet se voit ainsi reconnaître, sous certaines conditions, un droit de regard sur la nomination et l'évaluation du responsable territorial de l'opérateur. Selon l'article 15 du décret :

– sous réserve des dispositions législatives et réglementaires précisant le rôle du préfet à l'égard de certains établissements publics, le préfet, ou, par délégation, un sous-préfet ou un chef de service déconcentré de l'État peut être désigné délégué territorial de l'opérateur ;

– à défaut, sans préjudice des dispositions législatives et réglementaires régissant le fonctionnement des établissements publics ⁽¹⁾, le préfet est consulté sur la désignation du responsable territorial de l'opérateur, ainsi que sur son évaluation professionnelle.

4. Les mutations du corps préfectoral

Si les fusions de régions entraîneront la disparition de neuf postes de préfets de région, votre rapporteur pour avis s'interroge sur la pertinence du maintien de **la règle selon laquelle le préfet de région est le préfet du département où est situé le chef-lieu de la région**. Dans le cadre de grandes régions, aux compétences renforcées, le cumul de ces deux fonctions sera plus difficile à justifier qu'aujourd'hui.

Le rapport remis en avril 2015 par la mission commune à l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des finances et l'Inspection des affaires sociales ⁽²⁾ recommandait que le préfet de région soit libéré de l'administration au quotidien du département chef-lieu « pour avoir la disponibilité nécessaire à l'animation directe de l'équipe régionale, d'acteurs plus nombreux, d'enjeux plus diversifiés, exercer pleinement ses fonctions de délégué territorial des opérateurs intervenant au niveau régional et dialoguer en continu avec les administrations centrales et le conseil régional ». Si la mission ne concluait pas à un découplage complet des deux fonctions, elle préconisait, « au moins pour les méga-régions, la mise en place d'un préfet délégué aux affaires départementales ».

Dans leur rapport précité, les préfets de Bourgogne et de Franche-Comté proposaient quant à eux de maintenir la situation actuelle, tout en appelant à doter

(1) Et à l'exception des établissements d'enseignement et des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

(2) Rapport sur l'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions.

le préfet de région d'un adjoint, doté d'une forte légitimité, chargé d'animer et d'impulser le travail des directions régionales.

Telle est la solution retenue par le Gouvernement, qui a fait le choix de ne pas remettre en cause la règle, en vigueur depuis son institution en 1964, selon laquelle le préfet de région est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région. Selon le ministère de l'Intérieur, « ce choix se justifie par la volonté de maintenir, pour chaque préfet, un ancrage territorial fort ». Pour autant, afin de renforcer l'équipe qui assiste le préfet de région, le Premier ministre a décidé la création d'un **deuxième adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR)**, collaborateur direct et principal du préfet de région. Selon la circulaire relative à la réforme territoriale de l'État du 29 septembre 2015, ce deuxième adjoint sera à la tête d'un pôle dédié à l'animation régionale des politiques publiques et à la coordination du travail régional. Un second pôle assurera le pilotage interministériel des actions de modernisation, ainsi que l'animation et le fonctionnement des services déconcentrés.

Par ailleurs, sans qu'elles aient un lien direct avec la réforme territoriale, votre rapporteur pour avis signale deux autres évolutions relatives au corps préfectoral :

– le décret n° 2015-83 du 29 janvier 2015 portant réorganisation du corps préfectoral dans certains départements a ouvert la possibilité d'**élever le secrétaire général de la préfecture de département au rang de préfet**. Dans le département où le secrétaire général est un préfet, il peut exercer les fonctions de préfet délégué pour l'égalité des chances. Cette faculté a été mise en œuvre dans le département du Rhône ;

– le décret n° 2015-535 du 15 mai 2015 a modifié le **statut des préfets**, en particulier en supprimant la position dite « hors cadre ». Les préfets hors cadre, non rattachés à un territoire spécifique, étaient chargés d'accomplir « les missions qui leurs [étaient] confiées auprès des pouvoirs publics »⁽¹⁾. Cette position avait été critiquée par la Cour des comptes dans un référé rendu public le 23 septembre 2014, dans lequel elle signalait une « dérive des effectifs des préfets hors cadre ». Le décret du 15 mai 2015 permet néanmoins aux préfets d'être nommés, par décret en conseil des ministres, pour une durée de deux ans renouvelable une fois, « conseillers du Gouvernement pour accomplir des missions auprès des pouvoirs publics ».

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du ministère de l'Intérieur, sur l'ensemble des membres du corps préfectoral recensés **au 1^{er} octobre 2015**, on dénombre **127 préfets affectés à un poste territorial** et **128 préfets sans affectation territoriale**. Ces derniers, qui ne sont pas comptabilisés dans le plafond d'emplois du programme « Administration territoriale », sont répartis en 37 préfets détachés, 24 préfets affectés dans une

(1) Ancien article 10 du décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets.

administration centrale du ministère de l'intérieur ou du ministère des outre-mer ou dans un cabinet ministériel⁽¹⁾, 18 préfets conseillers du Gouvernement, 17 préfets mis à disposition en service extraordinaire, 9 préfets chargés d'une mission de service public, 8 préfets affectés au Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État (CSATE), 14 préfets en disponibilité et 1 préfet hors cadres⁽²⁾.

5. L'évolution du réseau des sous-préfectures

Récurrent, le débat sur l'avenir des sous-préfectures est relancé par la réforme régionale, qui pose la question du maintien de la présence de l'État au plus près des territoires.

La France comporte 235 sous-préfectures, employant environ 5 000 agents et dotées d'un budget de fonctionnement d'environ 250 millions d'euros. Leur répartition ne correspond souvent plus guère à celle de la population. En outre, ce niveau infra-départemental de l'administration de l'État devient, au regard des missions qui lui reviennent, « de plus en plus inconsistant »⁽³⁾. Le rapport annuel de la Cour des comptes publié en février 2015 déplore l'inertie de l'État s'agissant de la réforme de la carte des sous-préfectures⁽⁴⁾.

À l'issue d'une phase d'expérimentation menée en Alsace et en Lorraine, huit arrondissements ont été supprimés le 1^{er} janvier 2015⁽⁵⁾ et six préfectures ont été fermées ou sont en passe de l'être⁽⁶⁾.

Le Gouvernement a annoncé l'engagement, d'ici au 1^{er} janvier 2016, d'une nouvelle expérimentation dans cinq autres régions.

Pour votre rapporteur pour avis, l'enjeu essentiel est moins de maintenir les actuels postes de sous-préfets que d'**assurer une présence effective de l'État à l'échelon infra-départemental**, afin d'offrir aux citoyens les services de proximité qu'ils sont en droit d'attendre de la puissance publique. Le débat sur les sous-préfectures doit, en conséquence, être relié à la question du déploiement des maisons de services au public et des maisons de l'État⁽⁷⁾.

(1) Cette position ne peut concerner plus de 10 % des effectifs du corps, en application du décret du 15 mai 2015 précité.

(2) La position « hors cadres », qui ne doit pas être confondue avec l'ancienne position « hors cadre », permet un détachement au sein d'entreprises ou d'établissements publics (articles 49 et 50 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État).

(3) Pour reprendre les termes du Rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes, février 2012, p. 710.

(4) Cour des comptes, Rapport public annuel 2015, tome III, février 2015, p. 394.

(5) Décret n° 2014-1720 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Guebwiller et de Ribeauvillé (département du Haut-Rhin) ; décret n° 2014-1721 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Boulay-Moselle, de Château-Salins, de Thionville-Ouest et de Metz-Campagne (département de la Moselle) ; décret n° 2014-1722 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Strasbourg-Campagne et de Wissembourg (département du Bas-Rhin).

(6) Wissembourg, Guebwiller, Ribeauvillé, Metz-campagne, Boulay-Moselle au 1^{er} janvier 2015 et Château-Salins au 1^{er} janvier 2016.

(7) Voir supra, A, 2.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 27 octobre 2015, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2016.

M. Dominique Baert, président. Monsieur le ministre de l'intérieur, nous sommes particulièrement heureux de vous accueillir en commission élargie afin de vous entendre sur les crédits du projet de loi de finances pour 2016 consacrés à la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

M. Romain Colas, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. La mission « Administration générale et territoriale de l'État » 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.

Le projet de loi de finances pour 2016 propose de consacrer à l'ensemble de ces actions environ 2,52 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,54 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une baisse des crédits de 12,33 % en autorisations d'engagement et de 12,51 % en crédits de paiement – chiffres qui ne tiennent pas compte des amendements déposés par le Gouvernement. Ce constat de diminution doit cependant être nuancé. La diminution observée tient, pour une part non négligeable, à la réduction des dépenses du programme 232, qui varie sensiblement en fonction du calendrier des scrutins électoraux ; aucun scrutin n'est prévu en 2016.

Après examen du projet annuel de performance, nous pouvons considérer que les crédits de la mission répondent, pour l'essentiel, à deux impératifs : prendre leur juste part à l'effort de réduction des déficits publics ; optimiser l'utilisation des ressources, sans préjudice pour le service rendu à l'utilisateur et pour les devoirs qu'il incombe à l'État d'assumer sur l'ensemble du territoire. La rationalisation de la dépense publique ne saurait se résumer à une gestion comptable des effectifs et des moyens. Félicitons-nous donc du fait qu'un chemin de réforme ait été tracé en ce qui concerne le réseau préfectoral, notamment dans le cadre du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) et de la réforme de l'administration territoriale. Il importe aujourd'hui de donner corps aux nouvelles perspectives ouvertes par le Gouvernement en formalisant les réflexions engagées et en menant à bien les modernisations nécessaires. Cette exigence vaut tant pour l'organisation de l'administration territoriale que pour celle des fonctions support

du ministère de l'intérieur et celle des scrutins électoraux, et c'est précisément sur ces sujets, monsieur le ministre, que je souhaite vous interroger.

Le ministère de l'intérieur a obtenu une atténuation de l'application du schéma d'emploi pour l'exercice 2016, en contrepartie de l'engagement d'une réforme structurelle de l'organisation des missions du réseau préfectoral dans le cadre du PPNG. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous préciser l'état de la concertation en cours avec les organisations syndicales, ainsi que les principales conclusions des six groupes de travail thématiques constitués pour réfléchir aux modalités de mise en œuvre du PPNG ?

Reposant sur une redéfinition des missions prioritaires et des méthodes de travail des services, ce plan comporte notamment une réforme des procédures de délivrance des titres visant à réduire les démarches qui nécessitent un passage au guichet des préfectures. Selon les estimations du ministère, cette réorganisation permettrait de libérer 2 000 équivalents temps plein (ETP) de tâches inhérentes à la délivrance des titres et d'en redéployer 700 sur les autres missions prioritaires. À terme, pour quelles démarches faudrait-il encore passer au guichet des préfectures ? Par ailleurs, quelles mesures sont envisagées afin d'assurer la formation et la reconversion des agents appelés à travailler sur les plateformes assurant le traitement des demandes des titres ?

J'en viens à la réforme de l'administration territoriale. Pourriez-vous nous préciser les principales orientations arrêtées en ce qui concerne l'implantation des directions régionales, la spécialisation des sites par métier et la mutualisation et la rationalisation des moyens de fonctionnement ?

Au niveau infradépartemental, à la suite du remaniement de la carte des sous-préfectures en Alsace-Moselle, le ministère de l'intérieur a demandé aux préfets, sur d'autres parties du territoire, de présenter des propositions relatives au maillage des sous-préfectures. Je souhaite connaître les suites que le Gouvernement entend donner à ces travaux, et le rôle qui sera attribué demain aux sous-préfets dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État. Plus spécifiquement, comment le Gouvernement souhaite-t-il articuler le réseau des préfectures et sous-préfectures avec la mise en œuvre des schémas départementaux d'accessibilité des services au public ?

Le projet annuel de performances fait état de résultats pour le moins inégaux en ce qui concerne l'organisation des élections au meilleur coût, dans le cadre du programme 232. Comment assurer l'efficacité de la dépense publique dans l'accomplissement de cette mission essentielle ? Le Gouvernement a-t-il de nouveaux éléments à apporter au débat sur la dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale ? Comme l'an dernier, je considère qu'elle pourrait connaître une première mise en œuvre lors du prochain scrutin présidentiel, compte tenu de la visibilité de cette élection structurante pour la vie politique française.

M. Michel Zumkeller, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »*. En tant que rapporteur pour avis des programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », je me suis plus particulièrement penché, cette année, sur les conséquences, pour les services déconcentrés de l'État, des fusions de régions qui interviendront le 1^{er} janvier 2016. La France métropolitaine comptera alors douze régions, au lieu des vingt et une régions actuelles, la Corse étant, elle, une collectivité territoriale à statut particulier.

L'administration territoriale de l'État a déjà connu de nombreuses évolutions et plusieurs réformes ces dernières années, dans un contexte de réduction des effectifs. La création des nouvelles régions obligera à de nouvelles réorganisations des services déconcentrés : les fusions de régions entraîneront des fusions de services, mais aussi de nombreuses réorganisations, qui s'étaleront de 2016 à 2018. Cette réforme est censée entraîner des économies, mais elle aura également un coût en termes d'accompagnement indemnitaire des agents et de nouveaux investissements.

Cela m'amène à une première série de questions. Quelles mesures d'accompagnement prévoyez-vous – en termes financiers ou de ressources humaines – en faveur des agents concernés par des réorganisations de services ? Dans quelle mesure les économies et les dépenses supplémentaires liées aux réorganisations de l'administration territoriale de l'État sont-elles prises en compte dans la construction du projet de loi de finances pour 2016 ? Au total, quelles économies nettes pouvons-nous attendre sur la période 2016-2018 ?

Un autre enjeu de la réforme sera, dans de nouvelles régions parfois très grandes, de maintenir une certaine proximité des services de l'État et d'empêcher une dévitalisation de certains territoires. Comment cette problématique de l'équilibre des territoires est-elle traitée dans la réorganisation de l'administration territoriale de l'État ? Quelles sont les règles retenues en matière d'implantation des sites des différents services de l'État ? Dans quelle mesure les redéploiements d'effectifs au niveau régional bénéficieront-ils au niveau départemental ? Plus généralement, quelles évolutions connaîtront les administrations départementales de l'État ?

La réorganisation de l'administration territoriale, dans le contexte des nouvelles grandes régions, pose également la question du rôle des préfets de région. Les fusions de régions entraîneront mécaniquement la disparition de neuf postes de préfets de région. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence du maintien de la règle selon laquelle le préfet de région est le préfet du département où est situé le chef-lieu de la région. Dans le cadre de grandes régions, aux compétences renforcées, le cumul de ces deux fonctions paraît plus difficile à justifier qu'aujourd'hui. Comment envisagez-vous l'évolution du rôle des préfets

de région dans les années à venir ? Pourquoi ne pas avoir mis fin à cette pratique actuelle du cumul ?

Mes dernières questions n'ont pas de lien direct avec les fusions de régions.

Un décret du 15 mai 2015 a modifié le statut des préfets, en particulier en supprimant la position dite « hors cadre », critiquée à plusieurs reprises, notamment par la Cour des comptes, qui s'était inquiétée en 2014 d'une « dérive des effectifs » des préfets hors cadre. Cependant, il crée de nouveaux types d'affectation des préfets en dehors de postes territoriaux. Les préfets peuvent ainsi : être nommés « conseillers du Gouvernement pour accomplir des missions auprès des pouvoirs publics », ou bien être affectés dans une administration centrale du ministère de l'intérieur ou du ministère des outre-mer ou dans un cabinet ministériel, ou encore devenir membres du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État, devenu Conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation (CSATE). On ne mesure donc pas très bien ce que change concrètement ce décret. Je souligne d'ailleurs que, le 1^{er} octobre dernier, on comptait plus de préfets sans affectation territoriale – ils étaient 128 – que de préfets affectés à un poste territorial – ils étaient 127. Au-delà de la suppression de la position « hors cadre », que change donc, monsieur le ministre, ce décret du 15 mai 2015 ?

Enfin – la question est devenue quasi rituelle au sein de la commission élargie consacrée à la mission « Administration générale et territoriale de l'État » –, où en est la réflexion sur l'évolution des sous-préfectures ? De nouvelles expérimentations, semblables à celles menées en Alsace en 2014, ne devaient-elles pas être annoncées par le Gouvernement d'ici à la fin de cette année ?

M. Sergio Coronado, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour le programme « Vie politique, culturelle et associative ». Permettez-moi tout d'abord de me réjouir du maintien du financement public des partis politiques à son niveau actuel. L'enveloppe prévue pour 2016 est effectivement de 68,7 millions d'euros, comme en lois de finances pour 2014 et pour 2015. Le financement public des partis avait été réduit de près de 10 % en loi de finances pour 2013 et de 5 % en loi de finances pour 2012. Sa stabilité ultérieure est due à un amendement que j'avais déposé, et que nous avons adopté en faisant preuve d'un bel unanimité.

Le thème de mon rapport pour avis est, cette année, la modernisation de l'organisation des élections. Aucun scrutin n'étant prévu en 2016, c'est l'occasion de réfléchir à une évolution, afin d'éviter que ne se reproduisent en 2017 certaines difficultés rencontrées lors des précédents scrutins. Ce très vaste sujet a déjà suscité plusieurs contributions, tout particulièrement celle de Romain Colas, auteur d'un récent rapport d'information, et des projets de réforme sous la houlette du très actif président de notre commission des lois.

Je m'en suis, pour ma part, tenu à trois aspects de la question, sur lesquels j'interrogerai M. le ministre.

Le premier est la durée d'application de la législation sur les comptes de campagne. La durée de la période pendant laquelle les dépenses doivent être intégrées aux comptes de campagne est aujourd'hui d'une année pour l'ensemble des élections. À plusieurs reprises, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), présidée par M. François Logerot, a recommandé de la réduire à six mois, notamment parce que l'essentiel des dépenses se concentre dans les derniers mois de la campagne. Si nous souhaitons suivre cette recommandation lors des prochaines élections présidentielle et législatives, il faut évidemment que le Gouvernement ou le Parlement s'en saisissent très rapidement. Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

Le deuxième aspect de la question auquel je me suis intéressé est la dématérialisation de la propagande électorale. À plusieurs reprises, l'Assemblée nationale a rejeté les propositions du Gouvernement tendant à supprimer l'envoi aux électeurs, par la poste, des bulletins de vote et professions de foi des candidats aux élections européennes, régionales et départementales. À titre personnel, j'estimais que les dispositions proposées étaient conçues uniquement dans une logique d'économies budgétaires et qu'elles entraînaient un basculement trop brutal vers une procédure totalement électronique.

Cette année, le projet de loi de finances lui-même ne comporte aucune disposition sur cette question, mais l'une de ses annexes – le « jaune » consacré à la « revue de dépenses » – fait état d'une possible réforme d'ici aux élections présidentielle et législatives de 2017. L'économie attendue serait d'environ 150 millions d'euros.

Sur le fond, je ne suis pas hostile à la dématérialisation de la propagande électorale. Elle est d'ailleurs déjà en vigueur pour l'élection des conseillers consulaires à l'étranger, et connaît à ce titre des fortunes diverses. Elle avait été partiellement mise en œuvre lors de l'élection des députés des Français de l'étranger.

Cependant, pour qu'elle puisse être étendue à d'autres scrutins, deux conditions me semblent nécessaires. Il faudrait, tout d'abord, proposer une démarche progressive, sur la base du volontariat, en permettant aux électeurs qui le souhaitent d'opter pour une propagande électorale sous forme électronique plutôt que sur papier. Il s'agit, ensuite, d'offrir une réelle alternative, plus attractive et plus riche, à l'actuelle propagande sur papier. Le numérique, ce n'est pas l'imprimerie. Ce n'est pas en scannant – mal – une profession de foi imprimée ou en créant un document au format PDF que l'on améliorera l'information des citoyens en matière électorale.

Concrètement, on pourrait envisager un site internet accessible à tous, quel que soit le matériel utilisé, dont le contenu devrait être facilement diffusable sur les réseaux sociaux. Il pourrait comporter des liens hypertexte, des images ou des vidéos. À terme, il serait possible de comparer les programmes des différents candidats. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous en dire plus sur les intentions du Gouvernement en la matière ?

Le dernier aspect concerne les difficultés spécifiques des campagnes et des élections à l'étranger. Élu de la deuxième circonscription des Français établis hors de France, je sais d'expérience que les campagnes électorales menées à l'étranger présentent plusieurs particularités qui ne sont malheureusement pas suffisamment prises en compte par notre législation et notre réglementation. Il serait irresponsable de ne pas traiter cette question d'ici aux élections législatives de 2017, alors que nous avons pu constater, en 2012, les insuffisances de la législation — qui se sont traduites par plusieurs invalidations, notamment celle de l'élection d'une collègue membre de la commission des lois.

J'évoquerai trois difficultés, parmi de nombreuses autres. Premièrement, en ce qui concerne, les modalités de paiement à l'étranger, il me paraît nécessaire de renforcer les pouvoirs des mandataires délégués. Cela permettrait de limiter les rejets de comptes de campagne motivés par des paiements directs effectués par les candidats eux-mêmes. Deuxièmement, la faculté d'ouvrir des comptes bancaires à l'étranger est aujourd'hui très limitée et se heurte à de nombreuses difficultés pratiques. Troisièmement, il n'est pas possible de continuer à appliquer le taux de change, dit « taux de chancellerie », en vigueur un an avant l'élection pour convertir en euros les dépenses réglées en monnaie locale. Je propose de retenir le taux en vigueur six mois avant l'élection.

Tous ces points peuvent paraître techniques, mais ils sont cruciaux pour la bonne organisation des scrutins à l'étranger. Il nous faut agir vite, avant les échéances de 2017. Quels sont, monsieur le ministre, les projets du Gouvernement en la matière ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur. Je remercie tout d'abord infiniment M. le rapporteur spécial et MM. les rapporteurs pour avis. Leur travail, de très grande qualité, témoigne d'un ensemble de préoccupations que le Gouvernement partage. Je veux donc leur répondre de manière extrêmement précise.

M. Colas m'interroge sur les conditions dans lesquelles nous allons mettre en œuvre la réforme de l'administration territoriale de l'État et plus particulièrement, pour ce qui relève des compétences de mon ministère, le plan « Préfectures nouvelle génération ». Entre 2006 et 2012, ce sont 3 700 emplois qui ont été supprimés dans l'administration préfectorale et sous-préfectorale. Chaque préfecture comptant environ 250 à 300 emplois, cela signifie qu'a été supprimé l'équivalent de douze à treize préfectures. L'application de cette logique de rabout a conduit, dans un certain nombre de territoires, à une aporie de l'administration de

l'État : des collectivités territoriales ont constaté qu'elle contribuait à les affaiblir elles-mêmes. En milieu rural, les collectivités locales sont effectivement désormais dans l'impossibilité de bénéficier de services d'ingénierie de l'administration préfectorale et sous-préfectorale, alors que la complexité croissante des normes environnementales et d'urbanisme, entre autres, rend un tel accompagnement indispensable à la réalisation de leurs projets, quand bien même elles ont, par ailleurs, les moyens de les financer. J'ai donc engagé, au terme d'une discussion approfondie avec mes services, une réforme très ambitieuse de l'administration préfectorale et sous-préfectorale, réforme que rend également nécessaire notre réforme des collectivités territoriales, puisque trois grands textes de loi – la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la loi relative aux régions et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) – redessinent le visage des collectivités territoriales.

En quoi consiste ce projet « Préfectures nouvelle génération » ? Nous visons trois objectifs. Il s'agit, tout d'abord, de sortir de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de redonner de la force à l'administration préfectorale et sous-préfectorale, grâce à une réforme structurelle et à un abandon de la logique de rabout. La mise en place de plateformes régionales, interrégionales et nationales de titres conduira ainsi à mutualiser un certain nombre de fonctions dans le domaine des titres d'identité, des passeports et d'autres pièces, comme les cartes grises. Selon nos calculs, cela permettra de dégager 2 000 ETP. Or l'effort budgétaire que le secrétaire d'État au budget demande au ministère de l'intérieur de fournir d'ici à 2017 est de 1 300 ETP. Cela signifie que notre réforme structurelle permettra de libérer 700 emplois de plus. Je propose d'en profiter pour remettre de la substance et de la compétence dans l'administration préfectorale et sous-préfectorale, notamment dans les domaines dans lesquels les collectivités nourrissent certaines attentes à son égard.

Il s'agit, ensuite, de recentrer les préfetures sur leur cœur de métier. Après l'ingénierie, je pourrais évoquer la lutte contre la fraude, domaine dans lequel je souhaite que l'administration préfectorale et sous-préfectorale renforce ses compétences, ou le contrôle de légalité, en amont duquel les collectivités locales ont besoin d'un plus fort accompagnement par les services de l'État, mais je n'épuiserais pas la totalité des questions que l'administration placée sous ma responsabilité pourrait avoir à traiter. C'est donc une véritable refonte du cahier des charges de l'administration préfectorale que je souhaite.

Il s'agit, enfin, de profiter de ce grand mouvement de réforme pour reconfigurer, au plan infradépartemental, la carte des préfetures, sous-préfetures et maisons de l'État. La réforme régionale divise par deux le nombre de préfetures de régions. Les préfetures départementales, pour leur part, bénéficieront de compétences nouvelles. En vertu de la charte de la déconcentration, les préfets de département disposent désormais de compétences en matière de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines qu'ils n'avaient pas auparavant.

Quant aux sous-préfectures, je souhaite que leur carte, inchangée depuis 1926, soit adaptée. Il ne s'agit pas de prendre la carte de France pour faire des croix sur les sous-préfectures que l'on veut supprimer, comme cela fut fait pour les tribunaux il y a quelques années ; il s'agit de supprimer des sous-préfectures là où les évolutions sociologiques et démographiques le justifient, d'en créer à d'autres endroits où, au contraire, le besoin de présence de l'État se fait plus fort, et de déterminer dans quelles conditions les maisons de l'État que l'on crée peuvent se substituer à des sous-préfectures. Les maisons de l'État peuvent effectivement être le fruit d'une ré-articulation d'un certain nombre de services de l'État avec des services de collectivités locales ou se substituer à d'anciennes sous-préfectures avec un élargissement du périmètre d'intervention à la faveur de coopérations avec des services de collectivités locales ou d'autres services de l'État, non préfectoraux. Ainsi ai-je récemment inauguré, dans les Pyrénées-Atlantiques, une maison de l'État exerçant des compétences interministérielles que la sous-préfecture n'avait pas jusqu'à présent.

Nous souhaitons que ce travail soit mené à bien à l'horizon 2017. J'ai mandaté les préfets de région pour déterminer ce qu'il convient de faire et redessiner la carte des sous-préfectures et des maisons de l'État. Par ailleurs, dans le cadre des schémas départementaux d'accessibilité des services au public, ce sont 1 000 maisons de service public que nous souhaitons créer en plus des maisons de l'État et de la refonte des sous-préfectures pour renforcer considérablement le maillage des services publics territoriaux.

Toute cette réforme que j'ai engagée appelle bien entendu une attention particulière à la gestion des ressources humaines. Nous allons effectivement devoir permettre une mobilité fonctionnelle pour éviter de recourir à la mobilité géographique. J'ai donc confié au secrétaire général du ministère de l'intérieur le soin de mettre en place une cellule d'accompagnement des personnels dans la formation. Mettons vraiment l'accent sur la formation des personnels pour leur offrir des perspectives de carrière qui ne leur étaient pas ouvertes jusqu'à présent et accompagnons-les dans le développement de leurs compétences. Cette démarche devra se doubler d'un effort particulier de dialogue social avec les personnels des préfectures et des sous-préfectures.

Les questions de M. Zumkeller me donnent l'occasion de préciser l'impact de la réforme des régions sur l'administration déconcentrée de l'État. Qu'en est-il, tout d'abord, des effets de la fusion des régions en matière d'accompagnement financier ou en termes de ressources humaines des agents concernés par des réorganisations de services ? Je l'ai dit tout à l'heure, le nombre de régions passe de vingt-deux à treize : l'organisation des services de l'État se fondera donc dès le 1^{er} janvier 2016 sur cette nouvelle cartographie.

Deux stratégies étaient possibles. L'une aurait consisté à concentrer l'ensemble des directions régionales de l'État dans la nouvelle préfecture de région des régions fusionnées. Sans doute aurions-nous ainsi gagné en centralisation et peut-être en rationalité, mais nous aurions beaucoup perdu en

proximité et en aménagement du territoire. Il s'agissait donc de veiller à l'équilibre du territoire sans compromettre les économies que l'État attendait de cette réforme.

J'ai donc proposé une démarche qui permette d'atteindre les deux objectifs à la fois et confié aux préfets préfigureurs des régions – les préfets des chefs-lieux régionaux issus de la fusion – le soin de répartir les administrations régionales de l'État entre les anciennes capitales régionales, en tenant compte de ce que sont les spécificités territoriales et économiques des régions avant la fusion. Ainsi, il était évident pour nous, pour des raisons qui tiennent à la spécificité de l'activité champenoise, que la direction régionale de l'agriculture de la nouvelle région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, dite Grand Est, fût implantée à Châlons-en-Champagne plutôt qu'ailleurs, tandis que les moyens de la zone de défense devaient être maintenus à Metz, pour des raisons qui tiennent à l'histoire et pour éviter que cette ville ne pâtisse d'un autre choix. Quant au rectorat, nous l'avons maintenu à Nancy. Nous avons donc réparti les grandes directions régionales de l'État en fonction des spécificités territoriales et des blocs de compétences. Par exemple, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), plus particulièrement chargées des conséquences environnementales des activités agricoles, ont vocation à être établies au même endroit que les directions régionales de l'agriculture. Il s'agit de permettre aux services de coopérer les uns avec les autres et de veiller à une lisibilité globale de la réforme.

D'où viendront les économies ? Tout d'abord, les effectifs des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) seront réduits de 30 %, car il n'y aura plus qu'un SGAR par grande région fusionnée. La mutualisation rendue possible par la fusion des SGAR permettra donc des économies de 30 %. Même si une partie des compétences sont redéployées pour mettre en place des équipes d'ingénierie projetables, notamment, vers les territoires ruraux et les intercommunalités rurales, nous réaliserons un gain incontestable. S'y ajoutera par ailleurs un gain mécanique résultant de la mutualisation, au niveau des grandes régions, de l'ensemble des fonctions support des anciennes directions régionales, puisqu'il y avait autant de fonctions support que de préfetures régionales.

Comment chiffrer ces économies de fonctionnement ? Je vous garantis qu'elles seront au rendez-vous, mais je ne peux vous donner de chiffres précis avant que ce travail n'ait abouti. Si leurs présidents en sont d'accord, je reviendrai donc dans quelques mois donner à vos commissions des chiffres précis. Ainsi le Parlement pourra-t-il jouer son rôle de suivi. Par ailleurs, même si elles ne dépendent pas de mon ministère, n'oublions pas les économies qui résulteront, à terme, du même mouvement de mutualisation opéré au sein des conseils régionaux.

Je crois donc avoir indiqué de façon synthétique comment la problématique de l'équilibre territorial avait été traitée. Quant aux redéploiements d'effectifs, le dispositif de mobilité et d'accompagnement de la formation des

personnels que j'évoquais tout à l'heure, à propos du plan « Préfectures nouvelle génération », vaut également pour la refonte de l'administration territoriale de l'État. Cette cellule placée auprès du secrétaire général de mon ministère permet ainsi de suivre la totalité de la réforme de l'État.

Qu'en est-il du métier de préfet ? Avec les dispositions réglementaires prises au mois de mai dernier, nous avons engagé une importante réforme du corps préfectoral. Celle-ci était fort attendue, comme en témoignaient les remarques, justifiées, de la Cour des comptes, auxquelles elle entend répondre.

La réforme repose sur plusieurs principes. Il s'agit tout d'abord de mettre fin à certaines pratiques, qui n'étaient pas bonnes. Ainsi le maintien en activité de préfets qui avaient dépassé leur âge limite d'activité contribuait à l'embolisation du corps préfectoral. Certains avaient manifestement du mal à surmonter l'angoisse que leur inspirait le passage à l'inactivité professionnelle – c'était oublier qu'une autre activité est possible après l'activité professionnelle. J'ai mis fin à cela. On ne peut plus, désormais, poursuivre son activité professionnelle au-delà de l'âge limite, et cela vaut pour tout le monde.

J'ai également mis fin au statut de préfet « hors cadre », notion péjorative et dévalorisante pour le corps préfectoral. Je veux des préfets forts, car il est bon pour les services publics et la République d'avoir des préfets forts dans un État fort. Le ministère de l'intérieur doit rompre, dans ses habitudes, avec tout ce qui est de nature à affaiblir le corps préfectoral. Nous avons donc substitué aux préfets hors cadre des conseillers du Gouvernement, nommés en conseil des ministres, ouvert la hors cadre au président et vice-président du CSATE, et arrêté un principe d'affectation des conseillers du Gouvernement dans des fonctions réelles. Autrement dit, je souhaite qu'il n'y ait plus du tout de membres du corps préfectoral sans fonctions.

Vous estimez, monsieur Zumkeller, que le nombre de 128 préfets sans affectation territoriale témoigne du fait que nous n'avons pas réglé le problème. Je veux apporter des précisions. Outre les conseillers du Gouvernement à qui j'ai confié des missions particulières, qui me conduisent à les rencontrer souvent et à les mobiliser toujours, outre les préfets affectés au Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État, les préfets affectés en administration centrale et les préfets en cabinet ministériel, il y a également des préfets détachés, pour exercer des missions au service d'autres ministères dans divers domaines, comme l'environnement ou des questions internationales. Mon objectif est de faire en sorte qu'une mission soit bien confiée à tout conseiller du Gouvernement ou préfet sans affectation territoriale et de réduire à zéro le nombre des préfets sans mission à l'horizon 2017.

Est-il bien sérieux de maintenir le cumul entre la fonction de préfet de région et celle de préfet de département chef-lieu ? Je le maintiendrai, faute de quoi nous ne ferions pas d'économies. En outre, nous ne nommons que des préfets

énergiques et volontaires, qui ont choisi les ennuis plutôt que l'ennui. Ainsi chacun peut-il s'épanouir dans les fonctions qui lui sont confiées.

Est-il envisageable, me demande M. Coronado, de réduire à six mois la durée de la période pendant laquelle les dépenses doivent être intégrées dans les comptes de campagne ? La commission à laquelle vous appartenez, monsieur le député, y réfléchit et le président Urvoas a lui-même quelques idées sur la question. Je ne saurais me montrer ouvert aux propositions des parlementaires membres de votre commission si je fermais la porte avant qu'ils ne commencent à les formuler ; ce ne serait pas une bonne méthode de travail.

Cela dit, il y a des avantages et des inconvénients. Une durée suffisamment longue permet de retracer les dépenses faites dans un contexte où elles peuvent, pour un certain nombre d'élections, être antérieures à la période de six mois précédant le scrutin. En effet, certains candidats commencent leur campagne bien plus tôt, notamment dans le cadre de primaires, phénomène nouveau dans la vie politique française et dont il faudra tenir compte pour procéder à la comptabilisation des dépenses de campagne. En même temps, les expériences récentes et les remarques de la CNCCFP montrent qu'une durée longue ne permet pas forcément toute la traçabilité et toute la transparence nécessaires.

Je vous propose de ne pas clore ce débat aujourd'hui. Le Gouvernement est ouvert à l'idée d'examiner la question avec les parlementaires, pour peu que ceux-ci y soient disposés – mais c'est généralement le cas au sein de la commission des lois. Considérons tous les avantages et tous les inconvénients des deux durées afin de prendre la décision la plus consensuelle possible. Je parle d'un consensus non pas simplement entre le Gouvernement et le Parlement, mais aussi entre les formations politiques de la majorité et de l'opposition. Lorsqu'il s'agit de définir des règles électorales, plus le consensus et le compromis règnent entre les formations politiques, moins les objectifs visés nourrissent la suspicion.

Ministre du budget, j'étais très favorable à la dématérialisation des élections et de la propagande électorale, qui peut permettre de très significatives économies. Je le suis resté après être devenu ministre de l'intérieur, parce que je considère que tous les ministères doivent contribuer aux efforts budgétaires et que, lorsqu'il s'agit du redressement des comptes et des intérêts supérieurs de l'État, il ne saurait être question de changer de point de vue à la faveur d'un changement de maroquin. Si je suis très favorable à cette évolution, c'est aussi parce qu'un très grand nombre de pays européens, pas moins démocratiques ni plus numérisés que la France, l'ont connue. Elle a pu susciter des débats, mais le résultat n'en a pas moins été un dispositif beaucoup plus moderne, qui permet une diffusion de la propagande électorale beaucoup plus rapide et efficace qu'auparavant. La modernisation de la société doit aussi permettre d'engranger des progrès, de faire des économies et de renforcer l'accessibilité des citoyens à l'information électorale.

Je n'en partage pas moins le point de vue que vous avez exprimé : cela ne peut pas se faire de façon brutale, sans concertation avec les formations politiques concernées qui concourent au scrutin ni avec les maires eux-mêmes. La connexion à internet reste difficile en certains endroits de notre pays. En outre, quand bien même les réseaux numériques sont présents, certains de nos concitoyens n'y ont pas accès. Il nous faut donc définir les conditions dans lesquelles la dématérialisation n'obère pas l'accès de tous à l'information électorale.

À l'occasion des élections départementales, nous avons lancé, dans cinq départements, une expérimentation qui s'est révélée assez concluante. Il s'agissait de permettre un accès numérique à la propagande électorale en même temps qu'un accès sur papier, et de sensibiliser les citoyens à la nécessité de préférer le numérique au papier. Si vous en êtes d'accord, je propose un travail partenarial entre la commission des lois et le Gouvernement, qui permette de tirer tous les enseignements de cette expérimentation et de déterminer les conditions et le calendrier de son éventuelle extension. Il nous faut notamment réfléchir à l'implication des associations d'élus dans cette réforme afin qu'elle soit la plus consensuelle possible. Des propositions de loi sont à l'étude. Qui dit proposition de loi dit étude d'impact et nécessité d'une réflexion commune. Il y a donc matière à faire, vite, bien et ensemble. En tout cas, ma position est fort claire : je suis très favorable à cette évolution.

J'en viens à votre question non intéressée et par ailleurs tout à fait légitime, monsieur Coronado, sur les difficultés spécifiques rencontrées lors des campagnes et des élections à l'étranger. Selon vous, ces difficultés sont de trois ordres. Premièrement, s'agissant des modalités de paiement à l'étranger, il vous paraît nécessaire de renforcer les pouvoirs des mandataires délégués, ce qui permettrait de limiter les rejets de comptes de campagne lorsque des dépenses sont payées directement par les candidats eux-mêmes. Deuxièmement, vous souhaitez élargir la faculté d'ouvrir des comptes bancaires à l'étranger, laquelle est aujourd'hui très limitée et se heurte à de nombreuses difficultés pratiques. Troisièmement, pour convertir en euros les dépenses réglées en monnaie locale, il n'est pas possible, d'après vous, de continuer à appliquer le « taux de chancellerie » en vigueur un an avant le scrutin.

Je souhaite vous faire part de deux réflexions. D'une part, lors des élections législatives de 2012, les décisions de la CNCCFP relatives aux candidats dans les circonscriptions des Français de l'étranger se sont distinguées par une proportion d'approbation pure et simple et d'approbation après réformation nettement inférieure à celle qui a été constatée pour l'élection des autres députés de France. Je propose donc que nous soyons prudents avant d'envisager de grandes évolutions.

D'autre part, le financement des campagnes pour l'élection des députés des Français de l'étranger fait déjà l'objet, je le rappelle, de règles très spécifiques, formulées dans les articles L. 330-6-1 et suivants du code électoral, qui prennent en compte la situation particulière des candidats. Ainsi, les modalités de

financement différent selon le pays considéré : il y a les pays dans lesquels la monnaie est convertible ; les pays dans lesquels le mandataire délégué peut payer certaines dépenses qui lui sont remboursées par le mandataire, sans pour autant être autorisé à ouvrir un compte spécial ; les autres pays, dans lesquels le mandataire délégué peut ouvrir un compte spécial. Je conviens que ces dispositions sont complexes à mettre en œuvre pour les candidats, particulièrement pour ceux qui se présentent dans des circonscriptions qui couvrent plusieurs pays.

Je propose d'engager une réflexion. Il s'agirait d'assouplir le dispositif pour les candidats en matière de paiement des dépenses ou de perception des ressources, tout en maintenant un contrôle efficient des comptes par la CNCCFP. Plusieurs solutions peuvent être envisagées dans ce cadre, quel que soit le pays considéré : permettre au mandataire délégué d'ouvrir un compte bancaire spécial ; élargir la liste des dépenses pouvant être payées par les mandataires délégués ; permettre au mandataire délégué d'utiliser la carte bancaire du mandataire liée au compte du candidat. Je souhaite que ces solutions fassent l'objet d'une expertise technique approfondie et que soit mis en place, à cette fin, un groupe de travail qui associerait le ministère des affaires étrangères, celui de l'intérieur, celui des finances et des comptes publics, la CNCCFP, la Banque de France, l'ordre des experts-comptables et des parlementaires concernés.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je saisis vos propositions au vol, monsieur le ministre. La réflexion sur le financement des campagnes à l'étranger requérant une ingénierie assez lourde, je propose que nous prenions un peu de temps pour la mettre en place. En revanche, si vous en êtes d'accord, monsieur Coronado, je suis disposé à vous solliciter pour mener rapidement une réflexion sur la dématérialisation de la propagande électorale, pour ce qui relève de la commission des lois. En la matière, il me paraîtrait opportun de commencer par la prochaine élection présidentielle.

Mme Anne-Yvonne Le Dain. Monsieur le ministre, vous nous présentez un budget très structuré, qui prend acte du fait que l'année 2016 ne sera pas une année électorale et permet d'entrer dans une dynamique de modernisation, ainsi que vous venez de l'évoquer à l'instant, avec notamment l'enjeu du numérique.

L'administration de l'État incarne la force de la loi et du droit, mais elle est aussi garante de la pondération des politiques publiques. Son action est indispensable sur tous nos territoires. Vous savez à quel point certains de nos concitoyens se sentent parfois loin de tout.

Quelle place le numérique va-t-il prendre dans le plan de modernisation des préfectures ? Actuellement, tous les territoires ne sont pas encore entièrement couverts par une connexion à internet de bon niveau. Or une telle connexion est nécessaire pour permettre aux préfectures d'assumer toutes les fonctions qui leur reviennent, pour sécuriser le travail des services et des fonctionnaires, et pour assurer la solidarité entre les territoires. Quelle politique comptez-vous mener en

la matière ? D'autre part, de quelle façon l'État va-t-il accompagner les membres du personnel qui vont devoir adapter leurs compétences, individuelles et collectives, aux nouvelles missions qui vont leur incomber à la suite de la restructuration des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ?

Je vous remercie d'avoir engagé le travail de mise en place des plateformes régionales d'instruction des demandes de passeport et de naturalisation. Cette réorganisation indispensable sera enfin réalisée. Je tiens à le souligner.

Je salue le regroupement des services du ministère de l'intérieur et du ministère de l'écologie compétents en matière de sécurité et d'éducation routières. Il donnera une véritable cohérence à notre action en la matière, essentielle sur l'ensemble du territoire national, ainsi que nous l'avons encore constaté cette année, notamment avec l'accident d'une exceptionnelle gravité qui s'est produit il y a quelques jours. Je présente mes condoléances aux familles et aux collectivités territoriales qui ont été touchées, et rends hommage à l'ensemble des services qui sont engagés sur le terrain.

Vous avez fait du renforcement des effectifs dans les services régionaux de l'État une orientation forte, prenant acte des réformes que nous avons votées et qui ont été engagées, avec la nouvelle carte territoriale et la montée en puissance des régions et des métropoles. Cela se traduira par une baisse des effectifs dans les services départementaux. C'est, là encore, une réforme essentielle.

Je vous remercie, monsieur le ministre, pour ce budget opérationnel, dont les objectifs sont clairs, et qui porte la marque d'une action constante et déterminée.

M. Olivier Marleix. Cette année, les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » doivent évidemment s'analyser à l'aune du « *big-bang* régional » qui s'est réalisé dans les conditions que chacun sait, un soir d'avril 2014 dans le bureau du Président de la République, le territoire métropolitain de la République passant de vingt-deux régions à treize. Nous assistons ainsi à une reconcentration des moyens de l'État autour de treize « super-préfets de région » alors que, dans le même temps, les effectifs des préfectures continuent de fondre, avec, pour 2016, la disparition prévue de 1 159 ETP dans les services départementaux de l'État. Vous donnez vous-même ce chiffre à la page 35 de votre « bleu budgétaire », monsieur le ministre : le plafond d'emplois – seule réalité que je connaisse en matière d'effectifs – passera de 26 191 à 25 032 ETP dans ces services. De notre point de vue, il y a une contradiction entre, d'une part, la réduction du nombre de régions, l'accroissement de leur périmètre et la réorganisation des services de l'État dans ce cadre et, d'autre part, l'affaiblissement de l'échelon départemental.

Les députés du groupe Les Républicains et beaucoup d'autres collègues s'inquiètent : il s'agit d'un éloignement sans précédent des services de l'État. Et la

répartition géographique des grandes directions régionales que vous avez évoquée tout à l'heure n'y change pas grand-chose, aussi habile ou opportune soit-elle. Je parle d'éloignement sans précédent car, depuis qu'il existe des préfets de départements, c'est-à-dire depuis le Consulat et, plus précisément encore, depuis l'an VIII, c'est bien l'échelon départemental qui est le pivot central de notre organisation administrative.

Dans ce contexte de reconcentration au niveau des préfetures de région, la réduction d'un millier d'emplois dans les services départementaux va véritablement « sous-préfectoraliser » les préfets de départements. Face à ce mouvement, nous aurions aimé, au contraire, que le rôle et les moyens des préfets de département soient réaffirmés. Sur ce point, votre plan « Préfetures nouvelle génération » ne nous rassure pas. L'enjeu est évidemment non pas le sort personnel du préfet de département ou celui de son secrétaire général, mais celui de la proximité pour l'exercice de politiques publiques, ainsi que l'a souligné Michel Zumkeller.

Lorsque l'on connaît les difficultés qu'a aujourd'hui un préfet de département à mobiliser certains services régionalisés de l'État dans de petites régions comptant quatre à six départements – dans ma commune d'Eure-et-Loir, nous avons ainsi le plus grand mal à obtenir, avec le préfet de département, que la DREAL exerce ses pouvoirs de police spéciale sur une installation classée, car c'est, de son point de vue, un petit dossier concernant un territoire relativement périphérique –, on n'ose imaginer ce que cela donnera dans les futures grandes régions comptant douze ou treize départements telles que Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées ! Cette myopie va nécessairement s'aggraver. En l'absence de moyens humains, monsieur le ministre, vous auriez pu ouvrir un chantier, certes interministériel, sur les moyens juridiques dont devraient disposer les préfets de départements pour saisir les services régionalisés de l'État, désormais bien lointains.

Compte tenu du besoin de proximité que vont créer vos grandes régions, le sort des sous-préfetures revêt une importance nouvelle. À la fin du mois d'août, à Bayonne, vous avez affirmé vouloir « réformer profondément l'organisation infradépartementale de l'État ». Vous venez de nous en dire un peu plus à ce propos. Si l'on peut comprendre qu'il soit nécessaire d'adapter la carte des sous-préfetures, la réduction de leur nombre et leur remplacement éventuel par des maisons de l'État entraîneront, selon moi, une perte en qualité de service pour les territoires concernés. Le Premier ministre a déclaré à plusieurs reprises vouloir « faire reculer le sentiment d'abandon des territoires ruraux ». Nous craignons, bien au contraire, que vous n'aggraviez encore ce sentiment, ainsi que vous l'avez déjà fait avec le redécoupage brutal des cantons.

Je terminerai par deux questions. Premièrement, ce sont les services des préfetures qui reçoivent les déclarations d'acquisition et de détention d'armes de catégorie C et D. Il s'agit d'armes de chasse, mais aussi, parfois, de fusils à pompe. Or la faiblesse des moyens humains dont disposent aujourd'hui les

préfectures rend cet enregistrement quasi automatique. Pouvez-vous nous rassurer sur le fait qu'il y a bien une consultation systématique des fiches S chaque fois qu'une telle déclaration est faite ?

Deuxièmement, vous proposez d'accroître significativement les moyens consacrés à la formation des imams. C'est, selon moi, une bonne chose que l'État s'assure de la qualité de cette formation, et même une évidence lorsqu'il s'agit d'aumôniers. En revanche, je m'interroge sur le fait qu'elle soit financée par des fonds publics. Cela vous semble-t-il conforme à la loi de 1905 ?

M. Michel Zumkeller. J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer, mais je souhaite revenir sur un certain nombre de points qui ont été soulevés.

Dans la mesure où il intervient après une réforme territoriale d'ampleur, ce budget doit vraiment être l'occasion d'une réorganisation globale des territoires. Il faut aussi en profiter pour dématérialiser les procédures et utiliser des moyens modernes, notamment la vidéoconférence, afin de maintenir des services dans des territoires relativement isolés. Cette idée est revenue fréquemment au cours des auditions que nous avons conduites. Si ces nouvelles technologies nécessitent d'investir des moyens au départ, elles seront source, ensuite, de nombreuses économies. Nous serons vigilants sur ces aspects très importants.

Malgré son importance, l'élection présidentielle est très certainement la plus propice pour tester la dématérialisation de la propagande électorale. Je pense que nos compatriotes comprendront que c'est plutôt une bonne chose, en dépit du choc de départ.

À ce stade du débat, le groupe Union des démocrates et indépendants n'a pas d'objection majeure à l'adoption des crédits de cette mission.

M. Dominique Baert, président. Merci, c'est un bon début !

M. Paul Molac. Les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistreront une baisse par rapport à l'année 2015, marquée par les élections départementales puis régionales, ces dernières devant être moins dispendieuses. Les années passées, j'étais rapporteur pour avis pour les crédits de ce programme et j'avais cosigné les amendements tendant à empêcher la dématérialisation de la propagande électorale pour les élections européennes, puis pour les élections départementales et régionales. Lesdits amendements avaient été votés par les députés et acceptés par le Gouvernement, d'ailleurs de bonne grâce. Je note avec intérêt votre volonté d'avancer sur ce sujet, monsieur le ministre, avec une méthode. La fracture numérique peut être technique, mais il peut aussi s'agir de personnes âgées qui ne savent pas se servir de l'outil informatique – quoiqu'il ne faille pas verser dans la caricature : certains anciens l'utilisent très bien. L'année dernière, nous nous étions accordés sur l'idée de commencer par l'élection présidentielle, emblématique et très bien reprise par les médias. Cet accord semble perdurer aujourd'hui, ce dont on ne peut que se féliciter.

Nous sommes satisfaits que les crédits dédiés au financement des partis se stabilisent à 68,7 millions d'euros en 2015 et en 2016, après une baisse de 10 % en 2014, que nous avons acceptée. Les partis sont un élément fondamental de notre démocratie, d'où l'importance de leur financement. À cet égard, je ne reviens pas sur certaines mauvaises pratiques qui ont défrayé la chronique.

S'agissant de l'exercice des cultes, je note les crédits destinés à financer les formations universitaires et de recherche en islamologie. On se rend compte que les imams ont quelques difficultés à s'adapter à notre mode de vie lorsqu'ils viennent de pays où les pratiques sociales sont très différentes des nôtres, par exemple l'Arabie saoudite. C'est donc plutôt une bonne chose de les former directement chez nous. Cela contribuera à faire émerger un islam de France, avec des imams plus en phase avec les pratiques sociales du pays dans lequel ils sont amenés à dispenser leur enseignement. Je constate un certain accord de la part de mes collègues sur ce point.

Je salue les propositions intéressantes formulées dans le rapport pour avis de Sergio Coronado concernant la modernisation de l'organisation des élections, ainsi que dans le rapport d'information établi par Romain Colas au nom de la commission des finances sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Elles visent à répondre à des situations de plus en plus complexes. Compte tenu de mon expérience en la matière, je me propose d'apporter ma modeste contribution à cette réflexion.

M. Gaby Charroux. Dans le cadre de cette mission, nous examinons les moyens correspondant à trois responsabilités essentielles du ministère de l'intérieur, que plusieurs intervenants, notamment Romain Colas, ont rappelées.

Je m'intéresserai principalement aux programmes 307 « Administration territoriale » et 232 « Vie politique, culturelle et associative ».

S'agissant du programme 307, après l'adoption de la réforme territoriale et de la nouvelle carte des régions, ce budget pose les premières pierres du plan « Préfectures nouvelle génération », qui vise à redéfinir le positionnement de l'État, ses missions et ses modes d'intervention. Vous nous avez donné quelques éclaircissements, monsieur le ministre, mais nous ne connaissons pas encore les contours exacts de ce plan, puisque la concertation ne devrait aboutir qu'à la fin de l'année.

Quoi qu'il en soit, cette réforme d'ampleur suscite des interrogations. Vous avez indiqué qu'il y aurait désormais treize préfets de grande région, auxquels vous souhaitez confier un rôle beaucoup plus stratégique qu'aux actuels préfets de région. Quant aux préfets de département, ils seront désormais plutôt chargés de la déclinaison opérationnelle des politiques publiques. Par ailleurs, notamment lors du comité technique central des préfetures de juin dernier, vous vous êtes engagé à préserver la mission de délivrance des titres, à renforcer les

missions prioritaires, à maintenir l'échelon infradépartemental et à mettre en œuvre un plan de requalification des agents.

Si ces annonces sont rassurantes, nous constatons toutefois que votre projet s'inscrit dans la continuité des réformes précédentes, qu'il s'agisse de la réforme de l'administration territoriale de l'État ou de la directive nationale d'orientation des préfetures pour les années 2010 à 2015, qui arrive à échéance. Néanmoins, vous avez abandonné – et c'est heureux – la logique aveugle du rabout budgétaire qui prévalait avec la RGPP. Plutôt que de rabout les moyens au détriment des missions, vous privilégiez un recentrage de l'action de l'État sur ses missions jugées essentielles : la sécurité publique, le contrôle de légalité, la lutte contre la fraude, la coordination territoriale. J'approuve cette méthode et vous remercie de l'avoir adoptée.

Cependant, qui dit recentrage dit réduction du périmètre d'intervention de l'État, délaissement de certaines missions et rationalisation des moyens de fonctionnement. Ce qui se profilerait – j'emploie le conditionnel –, ce sont de nouvelles réductions d'effectifs à hauteur de 2 000 ETP d'ici à 2017, dont 1 300 seraient « rendus à Bercy », c'est-à-dire supprimés, et 700 redéployés. Vous avez donné des informations à ce sujet, mais nous aimerions avoir des précisions concernant l'avenir, au-delà du budget d'attente que vous nous présentez aujourd'hui.

De réforme territoriale en revue des missions, de nouvelles chartes en nouveaux plans, l'administration territoriale de l'État est plongée depuis des années dans une forme d'incertitude quant à son avenir et au sens de ses missions. En tant qu'élus, nous sommes nous aussi dans l'incertitude. C'est pourquoi nous demandons à nouveau que soit dressé un bilan sérieux et exhaustif des réformes et des réductions d'effectifs auxquelles on a procédé ces dernières années, afin d'évaluer leurs conséquences sur la qualité des services rendus aux usagers et de voir, le cas échéant, ce qui n'a pas fonctionné.

S'agissant du programme 232, les crédits dédiés à la vie associative passeront de 75 millions d'euros cette année à 55 millions en 2016. Comment expliquer cette baisse ? Quelles en seront les conséquences concrètes pour le tissu associatif ?

D'autre part, nous continuons de penser que le dispositif de financement des partis politiques pêche par son manque d'équité. Il serait nécessaire d'établir de nouvelles règles de répartition de l'aide publique qui donnent plus de poids à la fraction assise sur les suffrages exprimés en faveur de chaque parti. Il conviendrait de modifier la loi du 11 mars 1988 en ce sens.

Quant au programme 216, il ne nous semble pas, à ce stade, appeler de remarques particulières.

M. Olivier Dussopt. Ainsi que vous l'avez indiqué, monsieur le ministre, le programme 307 est marqué par un recul de 825 ETP. Cependant, à l'instar de

Gaby Charroux, je tiens à vous féliciter d'être sorti de la logique de la RGPP : plutôt que de passer le rabot de manière aveugle, vous articulez les moyens avec les besoins et vous menez des réformes structurelles de manière à dégager les effectifs nécessaires à l'exercice des missions qui reviennent à votre ministère. À cet égard, je souligne le décalage persistant entre les différents discours : d'un côté, on demande toujours plus d'économies ; de l'autre, on regrette que la réorganisation que vous conduisez, avec efficacité selon moi, se traduise par une diminution des moyens.

Lorsque l'on examine la manière dont se répartira cette diminution de 825 ETP, on constate que la baisse des effectifs dans les services départementaux de l'État sera un peu plus marquée que la montée en puissance des effectifs dans les services régionaux. Comment cet écart s'explique-t-il ? Vous avez évoqué des regroupements de services au niveau régional, notamment la mise en place de plates-formes d'instruction des demandes de passeport.

Vous avez présenté la réorganisation des services de l'État au niveau des grandes régions, mais j'aurais aimé en savoir plus sur vos intentions en ce qui concerne les niveaux départemental et infradépartemental. Dans le cadre de l'application des lois de réforme territoriale, compte tenu du plafond d'emplois qui s'impose à vous, comment comptez-vous accompagner le transfert aux intercommunalités de compétences telles que la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, l'assainissement et la prévention des inondations ? Il faut veiller à ce que les élus locaux puissent bénéficier d'un appui sur ces questions très techniques.

M. Pascal Popelin. Lorsque j'entends nos collègues du groupe Les Républicains récuser chacune des mesures d'économie que nous mettons en œuvre, ainsi que vient de le faire M. Marleix, je me demande où ils trouveront les 100 milliards d'économies qu'ils promettent aux Français !

Le plan « Préfectures nouvelle génération » a vocation à faire entrer pleinement l'administration déconcentrée de l'État dans l'ère de la modernité. Il s'agit de proposer à nos concitoyens un service de meilleure qualité : plus accessible, plus efficace et plus rapide. Pour concrétiser ces objectifs, ainsi que vous l'avez évoqué, monsieur le ministre, le recours aux nouvelles technologies et aux procédures dématérialisées sera généralisé. L'activité du réseau préfectoral sera recentrée sur ses missions premières, au premier rang desquels la lutte contre toutes les formes d'insécurité.

Le changement suscite, par nature, des inquiétudes. Dès l'annonce du projet de refonte du réseau préfectoral au début de cette année, les organisations syndicales ont exprimé leurs craintes quant à la dégradation du service rendu à la population que pourrait entraîner cette réforme. Elles s'inquiètent également des effets négatifs qu'elle pourrait avoir sur les conditions de travail des agents. Le personnel de la police nationale, en particulier, redoute une perte de proximité dans la gestion des ressources humaines – j'en suis particulièrement informé en

tant que rapporteur pour avis des crédits de la mission « Sécurités ». Pouvez-vous apporter des éléments de réponse à cette préoccupation des policiers et préciser le calendrier d'application de la réforme prévue en la matière ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Votre ministère est amené à repenser le réseau des préfetures et des sous-préfetures pour le mettre en adéquation avec la nouvelle carte des régions et la réforme territoriale. Tel est l'objet du plan « Préfetures nouvelle génération » que vous avez lancé en juin 2015 et dont la mise en œuvre est prévue en 2016.

Les préfetures et les sous-préfetures, en tant que garantes de la permanence de l'État sur l'ensemble du territoire français, sont le premier contact de proximité pour les citoyens – vous avez eu l'occasion de le constater récemment à Florac. La proximité et l'accessibilité pour les usagers, *a fortiori* dans les territoires ruraux, doivent être le fil rouge de la réforme de leur maillage territorial.

L'accent a été mis jusqu'à présent sur l'amélioration de la qualité du service et de l'accueil des usagers, notamment avec la mise en place des labels « Marianne » et « Qualipref ». La qualité du service passe, certes, par la réactivité de l'administration, par l'uniformisation des informations et par la dématérialisation des échanges. Cependant, la dématérialisation ne peut pas être totale et ne doit pas faire perdre de vue la nécessaire proximité du service, notamment pour les usagers isolés et ruraux. L'inspection générale de l'administration a rendu un rapport sur le maillage territorial des sous-préfetures. Vous venez vous-même d'évoquer ce sujet, monsieur le ministre, mais on ne voit pas bien où vous voulez en venir en termes de suppressions, de transformations et de restructurations. Je vous ai bien écouté : vous souhaitez redéfinir le rôle des préfetures et des sous-préfetures, développer des maisons de l'État et créer jusqu'à 1 000 maisons des services au public. Mais avec quel budget allez-vous faire tout cela ?

De nombreux préfets se plaignent d'avoir perdu des agents d'autorité de catégorie A. Quelles mesures budgétaires et sociales envisagez-vous dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) concernant l'encadrement des services déconcentrés de l'État ?

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Le projet annuel de performances (PAP) décrit l'année 2016 comme une « année de transformation » pour le programme « Administration territoriale » en raison de la réforme de la carte des régions. Il cite également les suites de la MAP engagée depuis 2012, notamment le plan « Préfetures nouvelle génération », qui doit encore être arrêté après une phase de consultation. On mesure à ces deux réformes structurantes l'importance des chantiers qui attendent l'administration déconcentrée de l'État.

Vous avez déjà abordé ce sujet en répondant aux rapporteurs. Mais, lors des auditions que j'ai menées en tant que rapporteure du projet de loi relatif à la

déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, j'ai pu constater que les fonctionnaires de l'État s'interrogeaient sur ces chantiers. S'ils en comprennent la nécessité et la logique, qu'ils partagent, ils se demandent quel accompagnement leur sera proposé en termes de ressources humaines. Certaines dispositions du projet de loi en cours d'examen sont de nature à les rassurer, en particulier l'actuel article 21, qui instaure une priorité d'affectation ou de détachement au profit du fonctionnaire dont l'emploi est supprimé. Cependant, nous connaissons le poids de la pratique dans ce domaine.

Parmi les chantiers en perspective, le PAP mentionne la modernisation de la gestion des parcours professionnels des agents par le biais d'un plan de requalification des emplois parallèlement à la reconfiguration des missions. Pouvez-vous nous indiquer, monsieur le ministre, comment les services déconcentrés de l'État se préparent aux évolutions à venir, notamment du point de vue de l'accompagnement en matière de ressources humaines ? De quels éléments d'information disposez-vous quant au plan de requalification évoqué ?

M. Jacques Valax. Je vous remercie, monsieur le ministre, pour la clarté de vos propos et de vos engagements. Vous avez rappelé avec détermination que nous voulons tous un État fort, des préfets forts, des services forts, pertinents et efficaces.

Je reviens sur la question du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, bien que vous ayez déjà apporté un certain nombre de réponses à ce sujet. Les textes que nous venons d'adopter, en particulier la loi MAPTAM et la loi NOTRe, vont amener un bouleversement que les élus devront s'approprier progressivement. Cela ne se fera sans doute pas aussi rapidement que nous pourrions le souhaiter. La clause générale de compétence a été supprimée, et les compétences ont été clarifiées. Cependant, la loi prévoit un certain nombre d'exceptions définies très précisément. Par exemple, les transports interurbains et les transports scolaires qui relevaient auparavant du département seront confiés à la région, mais celle-ci pourra les déléguer à nouveau au département. Des problèmes vont donc se poser en matière de contrôle de légalité. Je rappelle que ce contrôle, mentionné à l'article 72 de la Constitution, reste indispensable afin de vérifier la conformité des actes pris par les collectivités territoriales.

En pratique, de nombreux juristes s'inquiètent de la disparité des contrôles d'un département à l'autre, laquelle tient à la fois au faible nombre d'agents affectés à cette mission dans les préfetures et à la qualité inégale des équipes – c'est une réalité. Selon moi, il convient de maintenir la qualité tant des contrôles que des conseils apportés par les préfetures aux collectivités territoriales afin d'éviter la saisine du juge administratif. Je pense que vous partagez cette analyse, monsieur le ministre. D'après vous, au-delà des mesures de dématérialisation prévue dans le plan « Préfetures nouvelle génération », l'évolution des effectifs affectés au contrôle de légalité permettra-t-elle de tenir compte, au cours des trois prochaines années, de cette nouvelle étape de la décentralisation et de la « montée en compétences » de l'administration locale, notamment des EPCI ?

M. Alain Chrétien. Lancé il y a quelques années, le projet de carte nationale d'identité électronique a avorté notamment en raison de sa complexité et de la censure du Conseil constitutionnel, qui a jugé que le procédé de recueil des données biométriques envisagé était trop intrusif dans la vie privée des citoyens. Pourtant, la carte nationale d'identité électronique serait un outil particulièrement intéressant en matière de lutte contre le terrorisme et de contrôle des infractions. Selon un rapport du ministère de l'intérieur publié en 2013, « seule est autorisée une carte nationale d'identité électronique comportant un seul composant électronique sécurisé contenant l'état civil du titulaire avec la photographie et les empreintes digitales ». Vous avez confié une mission à ce sujet à un inspecteur général de l'administration. Ce projet est-il toujours d'actualité malgré son coût non négligeable ? Aura-t-il une suite ? Est-il utile, selon vous ? Fait-il partie des chantiers du ministère de l'intérieur pour les années qui viennent ?

M. Didier Quentin. Vous avez rappelé la nomination de sept préfets préfigurateurs chargés, dans les nouvelles régions fusionnées, d'élaborer et de coordonner le projet de réorganisation régionale de l'administration de l'État ainsi que de définir et de conduire les grandes étapes de sa mise en place jusqu'en 2018, avec notamment l'objectif de renforcer la proximité dans l'action de l'État sur le territoire. Or force est de constater que, sur le terrain, beaucoup d'élus locaux s'inquiètent de la disparition de services publics de proximité – on l'a constaté lors de la préparation du congrès de l'association des maires de France.

Je rappelle que, en 2013, un projet prévoyait la suppression de 47 sous-préfectures sur les 233 que compte notre pays. Dans mon département, il avait été question de la fermeture de la sous-préfecture de Rochefort, ce qui a valu quelques va-et-vient et un peu de rétropédalage.

Un département littoral comme la Charente-Maritime possède une direction départementale des territoires et de la mer. Aucune garantie ne nous est donnée quant à la préservation des services spécialisés dans les affaires maritimes. Que vont devenir ces services spécifiques de proximité ? Nous sommes tous d'accord pour considérer qu'une réorganisation de l'État, complémentaire de celle des très grandes régions, est impérative, mais elle ne doit pas mener à une aporie – je reprends votre expression – de la représentation de l'État aboutissant à une dégradation du service public.

Monsieur le ministre, je vous serais reconnaissant de nous préciser le calendrier que vous entendez mettre en place pour maintenir des services de l'État efficaces et proches de nos concitoyens, car ceux-ci ne veulent pas « moins d'État », mais « mieux d'État ». Que répondez-vous à ceux qui craignent un renoncement à une véritable politique d'aménagement du territoire ?

Mme Cécile Untermaier. Depuis 2012, nous avons voté de grandes lois, avec le souci de mettre nos territoires en cohérence et de les rendre compétitifs, dans une économie qui ne peut échapper à la métropolisation et à la mondialisation. La loi NOTRe, que nos élus doivent porter avec ambition en

s'interrogeant sur le périmètre des bassins de vie, fait l'objet actuellement de toutes les discussions.

Dans un tel contexte d'ambitieuses réformes, l'État a toute sa place. Je considère que la situation complexe que nous vivons requiert un État fort dans nos territoires. L'administration territoriale accompagne cette réorganisation ; elle change de visage. Les maisons de l'État – l'une d'entre elles est installée à Louhans dans ma circonscription – rassemblent des services de l'État jusque-là dispersés. Sont désormais réunis la direction départementale des territoires (DDT), l'inspection académique, l'Office national des forêts, aux côtés des services préfectoraux, et bientôt peut-être une maison des services publics regroupant la Mutualité sociale agricole, l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), transformant la sous-préfecture en un véritable centre administratif. Il faut plus que jamais, dans des structures qui prennent tout leur sens au service du territoire et pour dynamiser dans la proximité les politiques du Gouvernement, maintenir à leur tête un représentant de l'État. Sur ces deniers points, je souhaite connaître la force de l'engagement de l'État et les délais dans lesquels cette réorganisation doit être mise en place.

Mme Colette Capdevielle. Monsieur le ministre, j'ai eu l'honneur et le plaisir de vous accueillir cet été pour visiter la nouvelle maison de l'État à Bayonne, une ancienne sous-préfecture d'un département totalement bicéphale. Vous avez qualifié cette maison de l'État de « modèle d'excellence », évoquant la qualité du service public. Je le confirme : les usagers, comme les élus, sont satisfaits. Non seulement les services cohabitent, mais ils travaillent ensemble et ont même su créer des synergies. Sont ainsi regroupés les services traditionnels d'une sous-préfecture, mais aussi l'agence régionale de santé, la DREAL. Je salue votre volontarisme pour engager cette réforme, alors que rien n'avait été fait depuis 1926.

Entendez-vous analyser précisément les besoins des usagers et les moyens disponibles dans les territoires pour choisir la configuration la mieux adaptée ? En d'autres termes, allez-vous faire du cousu main ?

Depuis quelques semaines, les préfets proposent de nouvelles cartes intercommunales, qui comportent souvent de futures intercommunalités de très grande taille – très largement au-delà du seuil de 15 000 habitants prévu par la loi – et, parfois, à cheval sur plusieurs départements. Avez-vous l'intention d'adapter les structures de l'État à ce nouveau paysage qui se dessine autour des EPCI et qui ne correspond plus du tout à nos anciens départements ?

M. Éric Alauzet. Vous avez insisté sur la spécificité de chacune des régions, sur les blocs de compétence ainsi que sur la cohérence de ces derniers avec l'organisation des régions. Comment les grandes régions organiseront-elles leurs services ? Doivent-elles rechercher un parallèle avec les services de l'État ? Pour les services déconcentrés de l'État, y aurait-il un intérêt à rechercher des cohérences entre, par exemple, la DREAL et l'Agence de l'environnement et de la

maîtrise de l'énergie (ADEME), entre la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi et Pôle emploi, ou entre les chambres de commerce et d'industrie et les directions régionales concernées ?

M. Bernard Cazeneuve, *ministre de l'intérieur*. Madame Le Dain, j'ai parfaitement conscience que la numérisation est très attendue de la part des administrés et qu'elle représente pour l'État une occasion extraordinaire de se moderniser en reconfigurant ses administrations et en les faisant travailler autrement.

Nous souhaitons que le service public soit accessible pour tous. La numérisation peut le permettre, mais aussi l'empêcher pour des territoires qui n'ont pas encore accès autant qu'on pourrait le souhaiter au numérique. Pour les personnes qui ne pourront pas accéder facilement à des guichets numériques, nous sommes en train de réfléchir à des modalités d'accompagnement, par exemple la mise en place de points de contact dans un certain nombre de services publics – mairies, postes, maisons de l'État –, en concertation étroite avec les organisations syndicales. Notre objectif est aussi de faciliter l'accès au numérique sur l'ensemble du territoire national. Nous travaillons dans ces deux directions dans un souci d'efficacité.

M. Marleix fait des remarques qui appellent des précisions de ma part. Je tiens d'abord à vous tranquilliser en vous livrant des chiffres précis. Entre 2006 et 2012, le nombre d'emplois perdus dans les préfetures et sous-préfetures s'élève à 3 700, ce qui correspond à une perte d'effectifs annuelle d'environ 800. Dans le budget qui vous est présenté cette année, le nombre d'emplois supprimés dans les préfetures et sous-préfetures est de 180. Je n'ai pas souhaité aller au-delà des économies produites par la mutualisation. Vous citez des chiffres, mais vous n'êtes pas exhaustif dans leur commentaire. Le chiffre que vous indiquez résulte du transfert d'effectifs du budget du ministère de l'intérieur vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », c'est-à-dire vers les services du Premier ministre, du fait de la création des directions de l'action du gouvernement, soit 684 ETP. Il n'y a pas de diminution des effectifs. Essayons d'être honnêtes, monsieur Marleix. La véritable diminution des effectifs de mon ministère porte sur 180 postes, là où, au cours des années précédentes, elle était de 800 par an. Je veux mettre fin à la RGPP, qui, avec 3 700 suppressions d'emplois, avait abouti à l'affaiblissement de l'administration territoriale de l'État. À vous entendre, lorsqu'on supprime 3 700 emplois, c'est bon pour l'administration préfectorale, mais, lorsqu'une réforme permet de diviser par sept les suppressions d'effectifs, c'est une mauvaise affaire. Je pense que les fonctionnaires de l'administration préfectorale préféreront ma mauvaise affaire à votre bon traitement ; eux voient parfaitement la différence. Les organisations syndicales avec lesquelles je négocie comprennent ce que nous faisons quand elles comparent à ce qui a été fait.

Entre 2007 et 2012, 3 700 emplois ont été supprimés, et, depuis 2012, 1 500. Depuis 2014, j'ai divisé les suppressions d'emplois de façon significative, puisque nous sommes passés de 800 suppressions lorsque vous étiez aux responsabilités à 400 en moyenne au début du quinquennat, puis à 180 maintenant. La réforme que je vais conduire permettra d'atteindre l'objectif que je vous ai indiqué.

Vous vous inquiétez de la réforme des sous-préfectures. M. Quentin vous a apporté la réponse, en faisant état d'un projet de 2007 qui consistait à en supprimer 47 sur près de 300. À l'époque, c'était sans doute un excellent projet qui ne vous inquiétait pas. Quant à moi, je n'ai que l'intention d'essayer de créer des sous-préfectures là où elles sont nécessaires et d'en supprimer là où elles ne le sont plus, mais aussi de créer des maisons de l'État pour densifier le réseau des acteurs de l'administration territoriale de l'État. Je n'ai pas de projet de suppression des sous-préfectures comparable à celui de 2007, que j'ai choisi de ne pas évoquer pour ne pas être indélicat, mais que M. Quentin a mentionné à ma place, ce dont je le remercie. La suppression de sous-préfectures avec une règle à calcul serait une très mauvaise manière d'assurer la proximité dont le pays a besoin. Pleinement conscient de cette exigence, je propose de mettre fin à la RGPP, de changer de méthode et de recréer des emplois, notamment en milieu rural ou dans un certain nombre de villes.

L'échelon départemental n'est absolument pas affaibli puisque les schémas d'emplois pour le programme « Administration territoriale » ont été adoucis et que le rôle du département va être renforcé dans le cadre de la réforme territoriale, précisément pour assurer la proximité. Avec de grandes régions, il est indispensable de créer les conditions de la proximité des services publics par le renforcement de l'échelon départemental. C'est ce que je souhaite faire à travers la mise en place du plan « Préfectures nouvelle génération ».

Vous demandez ensuite si la formation des imams n'est pas une manière de remettre en cause le principe de la laïcité. Mais dans quelle partie de mon budget voyez-vous une ligne consacrée à la formation des imams ? Il n'y a pas de formation théologique.

M. Olivier Marleix. Il y a des formations à l'université.

M. Bernard Cazeneuve, *ministre de l'intérieur.* C'est autre chose. Ces diplômes universitaires ne sont pas des diplômes de formation des imams, mais des diplômes de formation aux principes de la République et de la laïcité. Ils existent depuis des années, sont totalement laïques et ouverts à des étudiants qui ne s'intéressent pas aux questions religieuses. Nous allons en augmenter le nombre, mais nous n'avons aucunement l'intention de former des imams sur le plan théologique. Ce n'est pas le rôle de l'État dans une République où s'applique la loi de 1905. En revanche, nous imposons aux imams aumôniers recrutés par l'État l'obtention de ce diplôme de formation à la laïcité et aux principes de la République.

M. Olivier Marleix. Nous finançons donc la formation des imams puisque ce diplôme est financé par l'État !

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur. Ne dénaturez pas tous les sujets dont vous vous emparez ! Il est normal que le ministère de l'intérieur, qui est le ministère des valeurs de la République, finance les diplômes universitaires de formation aux principes de la laïcité et de la République. Nous souhaitons que ces formations soient désormais obligatoires pour les aumôniers recrutés dans les administrations de l'État, quelle que soit leur religion, car nous estimons qu'ils doivent parler français et être formés aux principes et aux valeurs de la République. Comment peut-on transformer ce sujet, qui devrait faire consensus, en objet de polémique ? Depuis des années, dans toutes les universités – celle de Strasbourg, par exemple, où je me suis rendu –, vous verrez des étudiants qui n'ont rien à voir avec la religion et qui préparent ces diplômes.

On a déjà voulu polémiquer à propos d'avions qu'on nous a reproché d'avoir affrétés alors qu'ils sont utilisés par le ministère de l'intérieur depuis 2006 et qu'ils ont fait l'objet d'un contrat de location signé par l'un de mes illustres prédécesseurs, dont certains d'entre vous sont ici les porte-parole. Dans un contexte marqué par des débats dictés par l'agenda du Front national, je commence à être las de voir certains préempter tous les sujets pour asséner des contre-vérités, avec les résultats que l'on sait. Les rapporteurs peuvent venir vérifier sur pièce et sur place la véracité de ce que je dis. Cessons d'instrumentaliser ces questions de façon malsaine pour lancer des débats malsains qui ont des conséquences malsaines.

Monsieur Charroux, rassurez-vous, les crédits ne passent pas de 75 à 55 millions d'euros, mais de 75 000 et 55 000 euros et correspondent aux crédits de maintenance du répertoire national des associations. Cette baisse n'est pas de nature à remettre en cause le soutien que nous apportons aux associations. Je souhaitais dissiper votre inquiétude sincère en vous apportant cette précision et lever toute ambiguïté sur les objectifs que nous poursuivons.

Monsieur Molac, nous maintenons les crédits pour le financement des partis politiques, après plusieurs années consécutives de baisse. Je partage votre sentiment sur la nécessité de ne pas diminuer encore davantage les moyens des partis politiques qui concourent à l'expression démocratique et au suffrage.

Quant à la dématérialisation, je rejoins votre préoccupation sur laquelle, en réponse au rapporteur, j'ai proposé que nous avancions ensemble.

Monsieur Dussopt, la réforme territoriale vise notamment à renforcer l'échelon infradépartemental de proximité. Dans ce cadre, notre objectif est d'améliorer l'ingénierie territoriale par la mise en place d'équipes projetables auprès des intercommunalités afin de leur permettre de bénéficier d'un soutien plus efficace. Les nouvelles compétences des intercommunalités et des EPCI issues de la loi NOTRe vont accroître le rôle des intercommunalités : les préfets

sont saisis de cette question, ils ont convoqué les commissions départementales de la coopération intercommunale auxquelles ils présentent leur pré-projet. La concertation commence : l'approbation des schémas départementaux de coopération intercommunale est fixée à la fin mars et le périmètre doit être établi dès cet été.

Pour les aspects plus techniques – l'eau et les risques aquatiques –, la loi NOTRe a repoussé les délais. Un travail approfondi a été conduit par Mme Lebranchu avec l'AMF ; les préfets sont mobilisés pour assurer l'appui des services de l'État. Plus globalement, l'objectif du ministère de l'intérieur dans le cadre du PPNG est de renforcer l'appui aux collectivités locales en termes d'ingénierie administrative. J'espère que vous serez rassuré quant à la volonté du Gouvernement d'atteindre cet objectif.

Monsieur Morel-A-L'Huissier, le PPNG sera mis en œuvre à compter de 2017 pour pouvoir prendre en compte l'ensemble des éléments d'aménagement du territoire. L'année 2016 sera mise à profit pour préparer la réforme et former les agents des préfectures concernées. Le plan prévoit une formation et une requalification qui permettront de renforcer les compétences des agents des services au bénéfice des usagers.

Madame Descamps-Crosnier, un dispositif centralisé a été mis en place auprès du secrétaire général dont le principal objectif est d'accompagner la mobilité fonctionnelle des agents afin d'éviter autant que possible la mobilité géographique. Compte tenu de la modularité de l'organisation territoriale de l'État que nous préconisons, les préfets font remonter des territoires des projets de programmes de formation qui s'appuient sur la concertation engagée avec les personnels pour faire du cousu main. Ces informations permettront d'affiner le dispositif global d'accompagnement prévu par le secrétaire général et sur lequel je lui ai demandé de travailler de façon approfondie. Je vous transmettrai dès la fin de la réunion une note précise sur les moyens mobilisés par l'État pour la mobilité fonctionnelle et géographique ainsi que pour la formation professionnelle.

Monsieur Valax, la centralisation en préfecture du contrôle de légalité lancée en 2009 s'est accompagnée d'une réduction très importante des effectifs chargés de ce contrôle, ces derniers passant de 1 173 à 866, soit une baisse de 26,2 %, entre 2009 et 2012. L'objectif de cette centralisation était de concentrer l'expertise juridique en préfecture et d'harmoniser les pratiques de contrôle à l'échelle départementale, en particulier dans les domaines prioritaires tels que la commande publique ou l'urbanisme, des sujets sur lesquels les risques juridiques sont considérables et les éléments de technicité incontestables. Les missions de contrôle sont désormais exercées au sein d'une direction chargée des relations avec les collectivités locales ; des pôles spécialisés sont mis en place compte tenu des priorités de contrôle établies par les préfets ; les agents de catégorie A et B dans les préfectures disposent, pour la plupart, d'une formation juridique. Cependant, un plan de formation, composé de deux volets, national et régional, doit permettre de développer les capacités d'expertise des agents concernés. Dans

le cadre du PPNG, je souhaite renforcer considérablement le contrôle de légalité qui a été très affaibli alors même que la complexité juridique des sujets traités par les collectivités locales s'accroissait. Je souhaite donc augmenter l'accompagnement juridique des collectivités locales afin que les difficultés auxquelles nous avons été confrontées ne se perpétuent pas.

Monsieur Chrétien, le ministère de l'intérieur travaille sur la mise en place d'une identité électronique et numérique très sécurisée. La carte nationale d'identité électronique (CNIe) en est une modalité, mais son coût est élevé et doit être mis en regard du niveau de sécurité numérique qu'elle assure, d'autant que d'autres moyens permettent d'atteindre ce niveau. Je souhaite conjuguer sécurisation maximale et coûts maîtrisés. C'est la raison pour laquelle je concentre les moyens du ministère sur la carte d'identité sans puce électronique depuis l'annulation du projet de CNIe. Des mesures fortes pour protéger l'identité ont été mises en place ; la sécurisation des procédures, la transmission informatisée des dossiers des mairies vers les préfetures – le dispositif COMEDec (Communication électronique des données de l'état civil) –, ainsi que le dispositif de lutte contre la fraude doivent permettre d'atteindre un niveau de sécurité maximal avec des coûts mieux maîtrisés. Je suis tout à fait disposé à rendre compte devant vos commissions de la mise en place de ces projets et des résultats que nous obtenons, au regard de la préoccupation très légitime que vous avez exprimée.

Mesdames Capdevielle et Untermaier, les maisons de l'État ne sont pas un substitut aux sous-préfetures, mais cette substitution n'est pas interdite si l'opportunité territoriale s'en présente. Des maisons de l'État sont implantées dans des territoires dans lesquels les sous-préfetures sont maintenues ; des maisons de sous-préfecture sont installées dans des maisons de l'État. Ce qui compte pour moi, c'est la modularité territoriale : l'adaptation de l'organisation de l'État aux spécificités des territoires, à leur évolution démographique et sociologique, ainsi qu'aux opportunités de coopération avec les collectivités, comme la création de maisons dans lesquelles les administrations des collectivités et de l'État cohabitent.

Pour répondre à M. Morel-A-L'Huissier, nous avons augmenté les budgets consacrés à la création de maisons de l'État. J'ai obtenu, en 2014, une disposition réglementaire et un abondement du budget qui ont permis de passer de treize maisons construites ou en cours de construction à trente-trois projets, dont un certain nombre sont en cours de réalisation. Grâce aux moyens budgétaires, on constate un très fort succès des maisons de l'État et une appropriation par les préfets et les élus, si bien que je suis souvent conduit à poser des premières pierres ou à inaugurer des maisons dans des départements ou villes où elles représentent une formidable opportunité de modernisation.

Bien entendu, l'État est désireux d'adapter sa présence à l'émergence des intercommunalités. Vous êtes bien placés pour savoir que certains vieux projets territoriaux peuvent ressortir à la faveur de l'émergence d'EPCI. Ceux qui

préconisaient la création d'intercommunalités n'y sont parfois plus favorables dès lors que l'opportunité se présente de les réaliser. Cela fait partie des charmes de la vie politique française... Votre département est un très bon exemple de notre capacité à adapter l'organisation de l'État aux nouvelles intercommunalités. J'ai d'ailleurs prononcé un discours à Bayonne allant dans ce sens et précisant les moyens à notre disposition – maison de l'État, refonte de la carte des sous-préfectures, création des maisons de service public –, dans le cadre des schémas d'accessibilité au service public. Nous sommes donc dans la bonne direction.

Je reconnais la fibre maritime et rochelaise de M. Quentin dans sa question : s'agissant des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), le Premier ministre a décidé de maintenir l'organisation des directions départementales interministérielles (DDI) sous réserve des mutualisations en matière de cohésion sociale. Le conseil des ministres a pris un engagement très clair en ce sens le 31 juillet. Mme Royal a demandé aux services placés sous sa responsabilité d'examiner les missions et agents susceptibles d'être détachés des DREAL pour renforcer les DDTM et les DDT. La rationalisation de l'organisation de l'administration de l'État au plan régional ne remet pas en cause le maillage territorial existant pour des administrations spécifiques dont la présence sur des territoires présentant des particularités – territoires de montagne ou maritimes – leur est très nécessaire.

M. Popelin m'a posé beaucoup de questions, mais il a dû partir. Je propose de lui adresser par écrit une réponse précise.

M. Dominique Baert, *président*. Monsieur le ministre, nous vous remercions.

*
* *

À l'issue de l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, la Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Michel Zumkeller, rapporteur pour avis « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et de M. Sergio Coronado, rapporteur pour avis « Vie politique, culturelle et associative », les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2016.

*La Commission donne un avis **favorable** aux amendements n^{os} II-179 et II-184 (article 24, état B) du Gouvernement.*

*Puis, conformément aux conclusions de M. Michel Zumkeller, rapporteur pour avis « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur » et de M. Sergio Coronado, rapporteur pour avis « Vie politique, culturelle et associative », la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2016 **modifiés**.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Secrétariat général du Gouvernement (SGG) :**

— M. Jean-Luc NÉVACHE, coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État

- **Préfecture de Bourgogne :**

— M. Éric DELZANT, préfet de Bourgogne, préfigurateur pour la future région Bourgogne-Franche-Comté

— M. Denis DELCOUR, directeur du projet « Réforme de l'administration territoriale de l'État » pour la future région Bourgogne-Franche-Comté