

Projet de loi de finances pour 2023 (n° 273)

Mission « Administration générale et territoriale de l'État »

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,

M. Ugo Bernalicis

17 octobre 2021

**LES CRÉDITS POUR 2023 DE LA MISSION
« ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »**

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » regroupe trois programmes et dix-huit actions. Elle porte également le financement de deux opérateurs – le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) – et d'une autorité administrative indépendante – la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Ces trois programmes, sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, ont pour objectifs :

– d'**assurer la présence et la continuité de l'État sur le territoire** au moyens des préfetures et sous-préfetures et en coordonnant des administrations déconcentrées (programme 354 « Administration territoriale de l'État) ;

– de **garantir le bon déroulement des élections** (programme 232 « Vie politique ») ;

– de **financer les fonctions support** du ministère (programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »).

Les crédits de la mission sont en **hausse de 4,14 %, soit un montant total en crédits de paiement de 4,57 milliards d'euros** contre 4,38 milliards en loi de finances initiale (LFI) pour 2022. Cela s'explique notamment par la forte augmentation des **investissements dans le numérique (+ 78,9 %) et l'immobilier (+ 40,1 %)** sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », qui devrait se poursuivre en 2024 et 2025. Des **économies conséquentes sont permises par la réduction des crédits du programme « Vie politique » (- 75,5 %)**, directement corrélé aux échéances électorales et qui avait été fortement abondé pour l'année 2022. Enfin, les **crédits du programme « Administration territoriale de l'État » connaissent une légère augmentation (+ 6,9 %)** résultant du **rattrapage des coupes budgétaires** des années précédentes et de la **hausse des dépenses de fonctionnement** liées notamment à l'inflation.

Les effectifs augmentent également, passant de 40 275 à 40 439 équivalents temps plein travaillé (ETPT), principalement au profit du programme 354 (+ 208 ETPT). Il s'agit essentiellement de transferts d'emplois (+183 ETPT) mais aussi d'un renforcement des effectifs de l'administration territoriale (+25,75 ETPT) qui ont été excessivement réduits au profit de la dématérialisation, de l'externalisation et du recours à des vacataires en contrat infra-annuel, y compris des volontaires en service civique.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION (2020-2025)

(en millions d'euros)

	Exécution 2020	Exécution 2021	LFI 2022	PLF 2023	Prévision 2024	Prévision 2025
P. 354 – <i>Administration territoriale de l'État</i>	2 224,2	2 362,5	2 412,0	2 578,9	2 620,1	2 659,1
P. 232 – <i>Vie politique</i>	222,1	366,1	488,6	119,6	235,7	84,0
P. 216 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i>	1 427,2	1 514,0	1 486,6	1 870,2	2 095,4	2 650,8
Total Mission « Administration générale et territoriale de l'État »	3 873,5	4 242,5	4 387,2	4 568,8	4 951,3	5 394,0

Source : documents budgétaires, Cour des comptes, calculs commission des Lois.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION (2017-2023)

(en ETPT)

	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	LFI 2022	PLF 2023
P. 307 – <i>Administration territoriale</i>	25 985	25 659	24 885	—	—	—	—
P. 354 – <i>Administration territoriale de l'État</i>	—	—	—	26 714	28 707	29 082	29 290
P. 232 – <i>Vie politique</i>	50	48	49	54	57	65	55
P. 216 – <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i>	6 432	6 859	7 253	11 378	11 564	11 128	11 094
Total Mission « Administration générale et territoriale de l'État »	33 124	32 566	32 187	38 146	40 328	40 275	40 439
P. 333 – <i>Moyens mutualisés des administrations déconcentrées</i>	1 919	1 957	1 954	—	—	—	—
Transferts issus de la mission <i>Sécurités</i> (base 2020)	4 365	4 365	4 365	—	—	—	—
Mission AGTE « format 2020 »	39 408	38 888	38 506	38 146	40 328	40 275	40 439

Source : documents budgétaires, Cour des comptes, calculs commission des Lois.

I. LE PROGRAMME 354 « ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

A. PÉRIMÈTRE ET PRINCIPAUX CHIFFRES

Le programme 354 « Administration territoriale de l'État » est né en 2020 de la fusion du programme 307 « Administration territoriale » et du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ». Il regroupe les emplois du réseau des préfetures et sous-préfeture, des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et des secrétariat généraux communs (SGC) ainsi que les emplois de directeurs des directions départementales interministérielles (DDI). Il porte également les crédits d'investissement et de fonctionnement de ces structures, de la préfeture de police des Bouches-du-Rhône et des administrations déconcentrés Outre-mer. Enfin, il finance un opérateur : l'Agence nationale des titres sécurisés.

Les crédits du programme 354 sont en **hausse de 6,9 % et s'établissent à 2,58 milliard d'euros pour 2023** contre 2,41 milliards d'euros en LFI pour 2022. L'augmentation porte principalement sur les **dépenses d'investissement (+17,2 %)** et, dans une moindre mesure, sur les **dépenses de personnel (+7,6 %)**. Selon le projet de loi d'orientation et de programmation pour le ministère (LOPMI), ces crédits devraient atteindre **2,62 milliards d'euros en 2024 et 2,66 milliards en 2025**.

Les crédits se déclinent en **six actions** :

– L'action 1 « Coordination de la sécurité des personnes et des biens » (+ 15,1 %) qui finance les effectifs en charge de la conduite opérationnelle de la gestion des crises, de la prévention des risques notamment en matière de sécurité routière et des missions de police administrative spéciales ;

– L'action 2 « Règlementation générale, la garantie de l'identité et la délivrance des titres » (- 14,5 %) qui couvre le droit des étrangers (asile, titre de séjour, reconduction, naturalisation), la délivrance des titres sécurisés (permis, passeport, carte d'identité et carte grise), l'organisation des élections et le suivi des associations ;

– L'action 3 « Contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales » (+ 15,7 %) qui regroupe les emplois consacrés à l'accompagnement des élus et au contrôle de leurs actes.

– L'action 4 « Pilotage territorial des politiques gouvernementales » (+ 29,1 %) qui assure le financement des emplois des haut-fonctionnaires du programme (préfets, sous-préfets, chargés de mission des SGAR, directeurs départementaux) et bénéficie pour 2023 d'importants transferts d'emplois depuis d'autres administrations.

– L'action 5 « Fonctionnement courant de l'administration territoriale » (+ 1,3 %) qui couvre les dépenses de fonctionnement quotidiennes, notamment la gestion des parcs informatiques et automobile ou encore les frais d'organisation et de communication des manifestations publiques ;

– L'action 6 « Dépenses immobilières de l'administration territoriale » (+ 6,8 %) qui concerne l'entretien courant des bâtiments, y compris le nettoyage ou encore les fluides, dont le coût est particulièrement exposé à l'inflation.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 354 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2022	PLF 2023	Var.	LFI 2022	PLF 2023	Var.
Action 1 : Coordination de la sécurité des personnes et des biens	164,4	189,3	+ 15,2 %	164,4	189,3	+ 15,2 %
Action 2 : Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	567,3	484,8	- 14,6 %	567,3	484,8	- 14,6 %
Action 3 : Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	122,5	141,8	+ 15,7 %	122,5	141,8	+ 15,7 %
Action 4 : Pilotage territorial des politiques gouvernementales	604,0	780,4	+ 29,2 %	604,0	780,4	+ 29,2 %
Action 5 : Fonctionnement courant de l'administration territoriale	658,0	666,2	+ 1,25 %	650,9	659,1	+ 1,3 %
Action 6 : Dépenses immobilières de l'administration territoriale	347,4	527,5	+ 51,8 %	302,8	323,5	+ 6,8 %
Total	2 463,7	2 790,1	+13,3 %	2 412,0	2 578,9	+ 6,92 %

Source : documents budgétaires.

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS TARDIVE DEMANDÉE DEPUIS LONGTEMPS

Comme l'indique le projet annuel de performance, cette augmentation « met ainsi fin à plus de vingt ans de réduction systématique des effectifs départementaux ». Elle vient **compenser – encore partiellement – les coupes budgétaires excessives** dictées par la volonté de réduire à tout prix les dépenses publiques au mépris des alertes lancées depuis de nombreuses années quant à la dégradation des services de l'État dans les territoires. **Selon la Cour des comptes, depuis 2010, 11 763 ETPT ont été supprimés dans l'administration territoriale et 4 748 dans le réseau des préfectures, soit 14 % des effectifs initiaux et même 24 % pour les seules sous-préfectures ⁽¹⁾.**

(1) Cour des comptes, Observations définitives sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État (2010-2021), n° S2022-0494, 14 avril 2022, pp. 6, 11 et 13.

Le « **Plan préfecture nouvelle génération 2022-2025** » (PPNG) avait pour objectif le recours massif à la dématérialisation, la fin de l'accueil physique des usagers en préfecture et la mutualisation des fonctions support pour redéployer des effectifs sur des missions prioritaires. Non seulement **la dématérialisation et la mutualisation rencontrent des difficultés** (voir ci-après) mais, dans le même temps, **les promesses en matière de renforcement du réseau des préfectures n'ont pas été tenues** : sur les 1 000 ETPT qui devaient être déployés sur des actions prioritaires, la Cour des comptes ne recense que 528 ETPT supplémentaire à périmètre constant ⁽¹⁾. **Le recours aux contrats infra-annuels a en revanche considérablement augmenté** passant, en masse salariale, de 11,3 millions d'euros en 2010 à 67,2 millions d'euros en 2021 ⁽²⁾.

Votre Rapporteur constate que le **Gouvernement prend enfin acte de l'échec de la stratégie qu'il a mise en œuvre depuis cinq ans** et annonce désormais le renforcement des effectifs et des moyens consacrés à l'accueil des usagers. Il en résulte hélas une **incompréhension de la part des citoyens et des agents** qui regrettent l'absence de vision de long terme de leur ministère.

Cette hausse reste par ailleurs particulièrement modeste. En effet, si les emplois du programme sont en hausse de 208 ETPT (sur un total de 29 290), cela **résulte principalement de transferts au sein du ministère ou en provenance d'autres administrations** (+183 ETPT). Les créations nettes représentent 25 ETPT, soit une progression des effectifs de 0,09 %. Le chemin est donc encore long pour compenser les baisses subies par l'administration territoriale au cours des vingt dernières années.

En outre, les **dépenses de fonctionnement augmentent mécaniquement du fait de l'inflation**, tirant les crédits du programme vers le haut. Dans les réponses au questionnaire de votre Rapporteur, le ministère de l'Intérieur a précisé que l'inflation *« touche tout particulièrement les dépenses de carburant et d'énergies et de fluides, dont il est prévu qu'elles évoluent respectivement de + 45 % et de + 10 % par rapport à 2021, impliquant un surcoût estimé, à ce stade, à 8 M€ à la fin de l'année 2022. [Selon les hypothèses retenues pour 2023,] le surcoût lié à la hausse des prix a été estimé à 11,8 M€, entièrement couvert par la hausse des crédits affectés au programme »*.

C. DES PROGRÈS QUI NE RÉSOLVENT PAS DES PROBLÈMES DE FOND

D'autres réformes poursuivent leur cours malgré d'immenses difficultés. C'est particulièrement le cas de **la création des secrétariats généraux communs**, nouveaux services déconcentrés interministériels placés sous l'autorité du préfet dans le but d'assurer de manière plus efficace la gestion des fonctions support au niveau déconcentré (ressources humaines, immobilier, logistique, système d'information...).

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

(2) *Ibidem*, p. 16.

Force est de constater que cette réforme, qui **renforce la mainmise du ministère de l'Intérieur** sur les autres administrations déconcentrées, a été **insuffisamment préparée et menée à marche forcée**, malgré un report de six mois lié à la crise sanitaire. Selon les organisations syndicales auditionnées, **la mutualisation ne présente pas, à ce jour, les gains escomptés notamment en raison de l'absence de convergence des systèmes d'information**. Les agents des différentes administrations peinent à être coordonnés et nombre d'entre eux demandent à retourner dans leur administration d'origine. Les organisations syndicales auditionnées ont alerté votre Rapporteur sur **l'augmentation considérable des situations de souffrance au travail et des risques psychosociaux** dans ces services.

La situation en ce qui concerne les titres sécurisés et les droits des étrangers est également inquiétante. Les indicateurs des documents budgétaires présentent un **doublement des délais moyens d'instruction des titres sécurisés entre 2020 et 2022** pour les cartes d'identité, les passeports et les permis de conduire. Plus inquiétant encore, les objectifs cibles pour 2023, 2024 et 2025 sont à la hausse pour les passeports et les cartes d'identité. **Ces délais d'instruction viennent s'ajouter au délai nécessaire pour obtenir un rendez-vous en mairie** afin de déposer son dossier. Cette mission a été transférée aux communes, provoquant de grandes **inégalités de traitement sur le territoire** et obligeant à l'État à venir palier les manquements. Le délai moyen d'attente pour obtenir un rendez-vous qui était de **11,5 jours en avril 2021** a atteint **65 jours en mai 2022** ⁽¹⁾.

En ce qui concerne les demandes de titre de séjour et de naturalisation, la situation est sensiblement la même. Au premier semestre 2022, le **délai moyen de renouvellement d'un titre de séjour était d'environ 75 jours et celui de délivrance d'un premier titre était d'environ 110 jours** ⁽²⁾. Selon la Défenseure des droits, auditionnée par votre Rapporteur, de nombreux étrangers se trouvent contraints de recourir à des prestataires privés pour obtenir un rendez-vous. La création d'indicateurs relatifs au traitement des demandes de renouvellement de séjour et au délai d'enregistrement des demandes d'asile est bienvenue et permettra de mieux évaluer la qualité du service rendu et les besoins. Une attention particulière devra y être apportée dans le cadre de la **mise en service de l'application ANEF** (administration numérique pour les étrangers en France) (voir programme 216 et seconde partie du présent avis).

Dans son rapport de février 2022, « *Dématérialisation, des services publics : trois ans après, où en est-on ?* », la Défenseure des droits observe que si la numérisation simplifie certaines démarches, elle peut également faire naître de graves problèmes d'accès aux droits, non seulement pour les publics éloignés du numérique (personnes âgées, en situation de précarité, détenus...) mais aussi pour les jeunes (25 % des 18-25 ans rencontrent des difficultés pour réaliser seuls leurs

(1) <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A15674>

(2) Données publiées sur les sites des préfectures.

démarches en ligne). La Défenseure des droits, qui est intervenue une cinquantaine de fois pour présenter des observations devant les juridictions administratives à ce sujet, recommande donc d'augmenter les moyens consacrés à l'accueil physique et téléphonique.

Il apparaît ainsi indispensable de **ne pas précipiter les réductions d'effectifs et de moyens tant que les gains attendus de la dématérialisation d'une procédure ou de la mutualisation d'une fonction ne sont pas pleinement réalisés.**

Recommandations :

- Attendre que les gains attendus de la dématérialisation ou de la mutualisation soient réalisés avant de procéder au redéploiement des effectifs et des moyens concernés ;
- Renforcer les moyens consacrés à l'accueil physique et téléphonique des usagers pour les aider dans leurs démarches administratives.

II. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE »

A. DES CRÉDITS EN BAISSÉ EN RAISON DU CALENDRIER ÉLECTORAL

Les crédits du programme 232 sont directement **corrélés au calendrier électoral**. Du fait des élections présidentielles et législatives, les crédits de l'action 2 « Organisation des élections » avaient été portés à 411,1 millions d'euros en 2022. Ces dépenses couvrent les frais relatifs à l'organisation matérielle du scrutin, au remboursement des dépenses électorales des candidats et à la propagande officielle (y compris audiovisuelle). En 2023, deux élections auront lieu : les élections sénatoriales et les élections territoriales en Polynésie Française. Compte tenu du faible coût de leur organisation, **les crédits de cette action sont ramenés à 42,6 millions d'euros, soit une baisse de 89,6 %.**

Cette évolution du calendrier électoral a également un effet **sur les moyens de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) dont les crédits diminuent de 6,2 %** (action 3). Lorsque des échéances électorales importantes sont prévues, la CNCCFP recourt, en plus de son socle d'agents permanents, à des agents supplémentaires qui ne seront pas nécessaires en 2023.

Seuls les crédits de l'action 1 « Financement des partis » sont maintenus à l'identique. Ils s'élèvent à 68,7 millions d'euros, un chiffre stable depuis dix ans. Le financement se décompose en deux fractions égales : la première en direction des partis politiques qui ont présenté des candidats ayant chacun obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions ; la seconde vers les partis et groupements politiques en fonction du nombre de députés et de sénateurs qui s'y sont rattachés.

Au total, le programme « Vie politique » connaît une diminution de 75,5 %, passant de 488,6 millions d'euros à 119,6 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 232 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2022	PLF 2023	Var. ()	LFI 2022	PLF 2023	Var. ()
Action 1 : Financement des partis	68,7	68,7	0 %	68,7	68,7	0 %
Action 2 : Organisation des élections	414,3	37,7	- 90,9 %	411,1	42,6	- 89,6 %
Action 3 : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	7,8	7,0	- 10,9 %	8,9	8,3	- 6,2 %
Total	491,3	113,4	- 76,9 %	488,6	119,6	- 75,5 %

Source : documents budgétaires.

B. UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION DES ÉLECTIONS QUI DOIT SE POURSUIVRE

De manière générale, **le coût de l'organisation des scrutins présidentiels et législatifs connaît une augmentation faible et régulière** résultant notamment de l'augmentation du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans une moindre mesure, d'une hausse des dépenses engagés par les candidats.

ÉVOLUTION DU COÛT D'ORGANISATION (TOTAL ET PAR ÉLECTEUR) DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES ET LÉGISLATIVES DEPUIS 2002

(en millions d'euros)

	2002	2007	2012	2017	2022
Élection présidentielle : coût total (M€)	200,4	209,8	185,6	200,8	221,2
Élection présidentielle : coût par électeur (€)	—	4,54	4,54	4,87	4,72
Élections législatives : coût total (M€)	134,4	147	161,1	167,6	150,2
Élections législatives : coût par électeur (€)	—	3,72	3,90	3,74	3,97
Élections présidentielle et législatives : coût total (M€)	334,8	356,8	346,7	368,4	371,4

Source : réponses aux questionnaires et documents budgétaires.

À la suite de la gestion désastreuse de la distribution de la propagande électorale lors des élections départementales et régionales de 2021, le ministère de l'Intérieur a souhaité réinternaliser la mise sous pli. **Soixante-et-une préfectures l'ont fait tandis que quarante-cinq ont maintenu l'externalisation.** Concernant l'acheminement, le contrat passé avec la société Adrexo a été résilié en août 2021 et un **nouveau contrat a été conclu en urgence avec La Poste.**

Pour suivre l'évolution de la situation, **un indicateur relatif au taux de plis non distribués sera mis en place à partir de 2023**. Selon les informations transmises par le ministère à votre Rapporteur, la situation s'est améliorée puisque, **en 2022, le taux national de plis non distribués est de 7,6 % pour l'ensemble des quatre tours de scrutin contre respectivement 9 % et 20 % pour La Poste et Adrexo en 2021**.

De manière générale, **le coût de l'organisation des scrutins présidentiels et législatifs connaît une augmentation faible et régulière** résultant notamment de l'augmentation du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans une moindre mesure, d'une hausse des dépenses engagés par les candidats.

Il est à souligner qu'il n'existe **pas de provision pour une élection nationale non prévue** (référendum, dissolution...). À ce sujet, le ministère de l'Intérieur a indiqué que *« les crédits inscrits en projet de loi de finances pour le programme 232 " Vie politique " correspondent aux besoins effectifs pour les scrutins effectivement prévus l'année suivante. Aussi, aucune provision n'est inscrite au projet de loi de finances si l'élection n'est pas certaine »*.

III. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

A. PÉRIMÈTRE ET PRIORITÉS DU PROGRAMME

Le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » regroupe **neuf actions** correspondant :

- aux missions **de pilotage et d'expertise** (État-major, services centraux, affaires juridiques et frais de contentieux) ;
- aux **fonctions support** (numérique, action sociale et formation et affaires immobilières) ;
- aux **effectifs de certaines administrations** (délégation à la sécurité routière, direction générale des étrangers en France) ;
- à des **politiques spécifiques ou transversales** (tutelle administrative des congrégations religieuses et application du régime concordataire d'Alsace et de Moselle, fonds interministériel de prévention de la délinquance).

Le programme finance également un opérateur : le Conseil national des activités privées de sécurité (voir ci-après).

Au total, **les crédits de ce programme s'élèvent à 1,87 milliard d'euros, soit une hausse de 25,8 % par rapport à la LFI pour 2022**. En revanche, **les effectifs du programme diminuent de 34 ETPT en 2023**, principalement au profit du programme 354 « Administration territoriale de l'État ». Selon le projet de loi LOPMI, les crédits devraient continuer de croître pour atteindre 2,10 milliards d'euros en 2024 et 2,65 milliards en 2025.

Votre Rapporteur alerte sur le fait qu'aucun moyen humain supplémentaire n'est prévu pour mettre en œuvre, suivre et exécuter cette hausse de 25,8 % des crédits ce qui laisse craindre un défaut de pilotage. Cette crainte est d'autant plus légitime que plusieurs projets informatiques ou immobiliers ont été retardés ou avortés du fait de ce manque de pilotage dans la mandature précédente.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2022	PLF 2023	Var. ()	LFI 2022	PLF 2023	Var. ()
Action 1 : État-major et services centraux	650,6	722,9	+ 11,1 %	649,6	722,0	+ 11,1 %
Action 3 : Numérique	296,5	543,0	+ 83,2 %	273,8	489,8	+ 78,9 %
Action 4 : Action sociale et formation	69,9	80,6	+ 15,4 %	70,7	81,4	+ 15,2 %
Action 5 : Affaires immobilières	105,2	263,1	+ 150,2 %	164,6	230,5	+ 40,1 %
Action 6 : Affaires juridiques et contentieuses	87,9	90,5	+ 2,95 %	88,0	90,6	+ 3,0 %
Action 7 : Cultes et laïcité (action nouvelle)	2,1	2,1	0 %	2,1	2,1	0 %
Action 8 : Immigration, asile et intégration	41,2	41,9	+ 1,73 %	41,2	41,9	+ 1,7 %
Action 9 : Sécurité et éducation routières	127,3	127,6	+ 0,23 %	127,3	127,6	+ 0,2 %
Action 10 : Fonds interministériel de prévention de la délinquance	69,4	84,4	+ 21,6 %	69,4	84,4	+ 21,6 %
Total	1 450,0	1 956, 2	+ 34,9 %	1 486,6	1 870,2	+ 25,8 %

Source : documents budgétaires.

Cette hausse porte principalement sur deux actions :

– l'action 3 « Numérique » dont les crédits augmentent de 78,9 % et qui finance à la fois la maintenance des applications et du parc informatique et le développement de futures applications. De nombreux projets sont en cours, notamment l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) qui permettra la dématérialisation des démarches d'asile, d'immigration et de naturalisation, et le réseau radio du futur (RRF) qui doit fournir un système de communication haut débit communs aux services de secours et de sécurité. Ces projets sont d'autant plus coûteux qu'ils font l'objet d'une mauvaise évaluation initiale quant au besoin en financement et à leur durée (voir tableau) ;

COÛT ET DURÉE DES PRINCIPAUX PROJETS INFORMATIQUES DU PROGRAMME 216

	Coût (en millions d'euros)	Écart entre le coût initial et le coût actualisé	Durée (en mois)	Écart entre la durée initiale et la durée actualisé
Réseau radio du futur	320,1	+ 95,1 %	84	+ 75,0 %
Infrastructure nationale partageable des transmissions	144,7	+22,0 %	94	- 21,7 %
France Visas	99,6	+ 398 %	144	+ 140 %
Administration numérique pour les étrangers en France	82,3	+ 55,5 %	96	0 %
Système d'informations pour la logistique opérationnelle	31,6	- 11,7 %	94	+ 100 %
Modernisation des centres d'informations et de commandement	20,4	- 17 %	101	+ 16,1 %
PC STORM	19,9	+ 0,4 %	88	+ 4,8 %

Source : documents budgétaires.

– **l'action 5 « Affaires immobilières » dont les crédits de paiement augmentent de 40,1 % et les autorisations d'engagement de 150,2 %.** C'est la conséquence de l'augmentation des frais de fonctionnement sous l'effet de l'inflation et de l'engagement de projets de grande ampleur : réhabilitation et maintenance lourde du patrimoine immobilier du ministère et financement du site unique du renseignement intérieur (valeur totale de ce projet s'élève à 1,29 milliard d'euros).

Trois autres priorités sont identifiées pour ce programme :

– **le renforcement de l'expertise contentieuse** grâce au développement des pôles d'appui juridique qui interviennent en soutien dans le traitement des contentieux. Au total, les frais de contentieux (refus de concours de la force publique, attroupements, accidents de la circulation, litiges relatifs au droit des étrangers) et la protection fonctionnelle des agents représentent une dépense de 90,5 millions d'euros. L'indicateur du taux de réussite de l'État devant les juridictions est en baisse, s'établissant à 75,5 % pour une cible de 80 % ;

– **le financement de la prévention de la délinquance** via le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (84,4 millions d'euros, en hausse de 21,6 %) piloté par le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR). L'effort fourni se concentrera sur la lutte contre la radicalisation et le séparatisme, et plus particulièrement en direction des jeunes. Votre Rapporteur insiste sur la nécessité de prévenir également les dérives des discours identitaires d'extrême-droite ;

– **l'amélioration de la qualité et de l'efficience des fonctions support**, notamment via la politique d'achat et la modernisation de la gestion des ressources humaines.

B. LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE VIGILANCE ACCRUE

Votre Rapporteur estime qu'une attention particulière doit être portée à la gestion des projets numériques. Outre les enjeux techniques et financiers, notamment l'anticipation et la maîtrise de leur coût et de leur durée, il s'agit d'une **action stratégique aux conséquences importantes pour les agents et les usagers** (voir seconde partie).

- En ce qui concerne les **fonctions support**, au regard des difficultés inhérentes à la mise en place des secrétariats généraux communs, il apparaît nécessaire d'**accélérer la convergence des logiciels métiers**, notamment en matière de ressources humaines.

- En ce qui concerne la **dématérialisation**, le développement des nouvelles applications doit s'accompagner d'un **effort important de maintenance** et du **maintien d'une procédure alternative dans le cadre d'un accueil physique et téléphonique**. Les documents budgétaires annoncent notamment la réalisation de **15 millions d'euros d'économie** annuellement grâce à la mise en place de l'ANEF. Ces moyens doivent être **redéployés pour assurer l'accompagnement des usagers**.

Recommandations :

- Redéployer les économies réalisées grâce à la dématérialisation vers l'accompagnement des usagers les plus en difficulté ;
- Garantir systématiquement la possibilité pour l'utilisateur de réaliser sa démarche administrative en dehors des outils numériques.

C. LE CNAPS, UN OPÉRATEUR STRATÉGIQUE POUR LE BON DÉROULEMENT DES JEUX OLYMPIQUES DE 2024

Le Conseil national des activités privées de sécurité, chargé de la régulation de l'ensemble des activités privées, est financé sur le programme 216 par une subvention pour charges de service public à hauteur de **17,5 millions d'euros pour un effectif total de 231 ETPT**.

Ces moyens lui permettent d'assurer ses **missions de police administrative** (instruction, délivrance, suspension et retrait des autorisations des entreprises et des agents de sécurité privée), de **contrôle et de sanction** ainsi que de **conseil et d'assistance** à l'égard du secteur. Il réalise des contrôles ciblés selon un programme défini avec sa tutelle et à partir des signalements reçus. Son **organisation a été réformée en profondeur** par l'ordonnance n° 2022-448 du 30 mars 2022 relative aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du CNAPS.

CNAPS : une réforme interne en deux temps

Au 1^{er} mai 2022, le CNAPS a recentralisé les décisions vers le directeur général qui délègue une partie de son pouvoir vers les autorités locales. Le directeur traite les retraits de titre, les cas sensibles et les recours gracieux. Ce mécanisme doit permettre d'unifier la jurisprudence et de répondre dans des délais plus courts. Les sanctions relèvent du directeur général pour les amendes jusqu'à 5 000 euros, les avertissements et les blâmes. Au-delà c'est la commission nationale qui est compétente.

Au 1^{er} septembre 2022, le CNAPS a mis en place sa nouvelle gouvernance autour d'un conseil d'administration, d'une commission de discipline et d'une commission d'expertise. Cette dernière pourra se réunir selon différents formats regroupant des professionnels des différentes activités concernées (vigiles, détectives privés, gardes du corps, transporteurs de fond *etc.*).

Pour faire face à **l'augmentation prévisible de son activité** à l'approche de la Coupe du monde de Rugby en 2023 et des Jeux olympiques en 2024 ⁽¹⁾, le CNAPS bénéficiera, à titre temporaire, de **10 ETPT supplémentaires** (231 contre 221 en 2022). Ce gain en emploi devrait s'accompagner d'un **soutien financier à hauteur 200 000 euros** par an en 2023 et en 2024. Cette somme, indiquée à votre Rapporteur dans le cadre des auditions menées, n'est **pas mentionnée dans les documents budgétaires**. Ces crédits sont pourtant indispensables, notamment pour assurer un niveau élevé de contrôle qui semble pour l'instant **insuffisamment anticipé**.

Recommandation : Augmenter les moyens de contrôle du CNAPS à l'approche des grandes compétitions sportives et inscrire dès le budget pour 2023 le soutien financier apporté au CNAPS en plus des 10 ETPT.

*

* *

(1) Le nombre d'agents de sécurité privée supplémentaires nécessaires pour couvrir ces événements est estimé entre 20 000 et 25 000 (Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021).