

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2024

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2023,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 2
Administration générale et territoriale de l'État

Rapporteuse spéciale : Mme Florence BLATRIX CONTAT

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 3, 291 et T.A. 3

Sénat : 32 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2023.....	7
II. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	11
A. UN SCHÉMA D'EMPLOI POSITIF, QUI PEINE TOUTEFOIS À RÉARMER L'ÉTAT TERRITORIAL.....	11
B. UNE SOUS-EXÉCUTION RÉCURRENTÉ DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT AFFECTANT DURABLEMENT L'IMMOBILIER DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT	13
C. UNE AMÉLIORATION SUBSTANTIELLE MAIS PRÉCAIRE DES DÉLAIS EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DE TITRES D'IDENTITÉ AU REGARD DES GRANDES ÉCHÉANCES DE RENOUVELLEMENT À VENIR.....	15

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. En 2023, les **autorisations d'engagement (AE)** de la mission se sont élevées à **4,67 milliards d'euros**, tandis que **4,61 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)** ont été consommés. Par rapport à 2022, les moyens consacrés à la mission ont de nouveau augmenté, de 10 % en AE et de 4 % en CP, du fait de la mise en œuvre de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), qui concerne uniquement les programmes 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et 354 « Administration territoriale de l'État ». S'agissant du programme 232 « Vie politique », la diminution des crédits en 2023 s'explique par l'organisation de peu de scrutins par rapport à 2022.

2. Le **taux d'exécution des crédits** autorisés en loi de finances initiale pour 2023 s'élève à 96,3 % pour les AE et 101 % pour les CP. Si cette exécution est globalement conforme à l'autorisation parlementaire, il convient de relever que le taux de consommation par rapport à l'ensemble des crédits disponibles au cours de l'année 2023 est en baisse s'agissant des AE (90,9 % en 2023 contre 94,2 % en 2022), du fait d'un décalage de plusieurs projets immobiliers, et stable en ce qui concerne les CP (94,7 % en 2023 contre 94,8 % en 2022).

3. Le **schéma d'emplois est pour l'année 2023 positif**, permettant notamment la création de 42 emplois au sein des préfetures et des sous-préfetures, dont 12 ETP au sein des services chargés des étrangers et dans les centres d'expertise et de ressources des titres (CERT).

4. Les **crédits initialement alloués aux dépenses d'investissement sont en forte augmentation** par rapport à la loi de finances initiale pour 2022. Toutefois, de nouveau en 2023, **les crédits sont encore largement sous-consommés**, de l'ordre de 40 % en AE comme en CP. Cette sous-exécution a des **effets notables et durables sur l'immobilier de l'administration territoriale de l'État, déjà particulièrement dégradé**.

5. Les **délais de délivrance des titres d'identité ont été largement réduits à partir de l'automne 2023**, passant ainsi de 77 jours pour obtenir un rendez-vous au cœur de la crise en mai 2022 à un plus de 18 jours en octobre 2023. Pour autant, il convient d'anticiper la vague de renouvellement des cartes nationales d'identité et permis de conduire qu'il est prévu d'attendre à horizon 2031 et 2033 en organisant dès à présent une stratégie avec l'ensemble des acteurs et en accompagnant au mieux les communes, qui sont en première ligne des demandes de titres d'identité.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2023

La mission « **Administration générale et territoriale de l'État** » (AGTE), qui relève du ministère de l'intérieur et des outre-mer, comprend trois programmes :

- le programme 354 « Administration territoriale de l'État » regroupe l'ensemble des crédits et des emplois du réseau des préfetures et des sous-préfetures, des crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), des directions et délégations régionales placées sous l'autorité des préfets de région et des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR), et représente ainsi la moitié des crédits de la mission. Ce programme, créé en 2020, fusionne le programme 307 « Administration territoriale » et le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » issu de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » ;

- le programme 232 « Vie politique » retrace les crédits dédiés au financement des partis politiques, à l'organisation des élections, à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ;

- le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI) retrace les crédits dédiés au pilotage du ministère. Il porte ainsi les crédits de l'inspection générale de l'administration (IGA), du secrétariat général du ministère, de la direction générale des collectivités locales, de la délégation à la sécurité routière et de la direction générale des étrangers en France. Il porte également les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR) ainsi que les crédits afférents aux principaux contentieux. Depuis le 1^{er} janvier 2020, le programme porte également les crédits de la direction du numérique du ministère.

Le constat de la Cour des comptes sur la mission en 2011¹ est toujours d'actualité : l'organisation de la mission est « *dérogatoire à la lettre et à l'esprit de l'article 7 de la LOLF.* » En effet, **elle ne vise pas une politique publique donnée mais plutôt une administration, centrale et déconcentrée, et retrace ses moyens.** Ainsi, et comme le relevait la Cour des comptes, le fil de la mission **se constitue autour de trois axes, qui sont loin de constituer des politiques publiques en tant que telles** : la présence d'un enjeu territorial majeur, un besoin de coordination entre une pluralité d'acteurs et une nécessaire rapidité d'action.

Ce constat d'une contradiction avec les principes de la LOLF doit être relevé en particulier concernant le programme 216, sur lequel une grande diversité d'actions est financée.

¹ Cour des comptes, rapport public thématique de 2011.

Évolution des crédits de la mission par programme en 2023

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Exécution 2022		LFI 2023*		Exécution 2023		Évolution 2023/2022		Écart d'exécution 2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
354 – Administration territoriale de l'État	2 486,3	2 497,5	2 790,1	2 578,9	2 668,3	2 607,6	+ 13,2 %	+ 6,9 %	- 4,4 %	+ 1,1 %
232 – Vie politique	487,8	488,9	113,3	119,6	146,5	159,3	- 76,9 %	- 75,5 %	+ 29,4 %	+ 33,2 %
216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	1 813,7	1 615,5	1 956,2	1 870,2	1 862,5	1 845,8	+ 34,9 %	+ 25,8 %	- 4,8 %	- 1,3 %
Total de la mission	4 787,8	4 602	4 859,6	4 568,7	4 677,4	4 612,8	+ 10,3 %	+ 4,1 %	- 3,7 %	+ 0,9 %

* Hors fonds de concours et attribution de produits

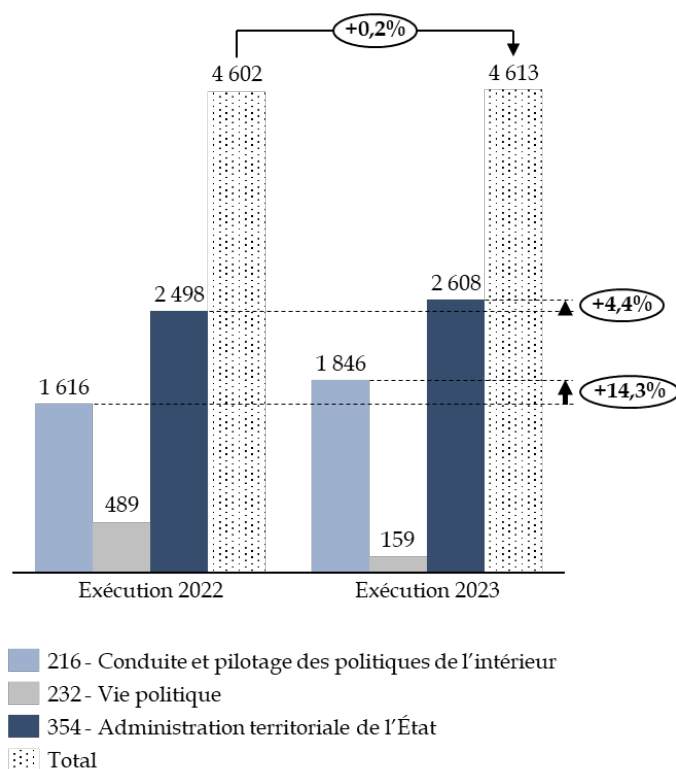
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2023, les AE de la mission se sont élevées à **4,67 milliards d'euros**, tandis que **4,61 milliards d'euros de CP** ont été consommés. Par rapport à 2022, les moyens consacrés à la mission ont de nouveau augmenté, de 10 % en AE et de 4 % en CP, du fait de la mise en œuvre de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), qui concerne uniquement les programmes 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et 354 « Administration territoriale de l'État ». S'agissant du programme 232 « Vie politique », la diminution des crédits en 2023 s'explique par l'organisation de peu de scrutins par rapport à 2022 (élections territoriales en Polynésie française, élections sénatoriales et sept élections législatives partielles). Toutefois, la hausse des crédits pour 2023 se situe en réalité au niveau de l'exécution des crédits constatée en 2022.

Le **taux d'exécution des crédits** autorisés en loi de finances initiale pour 2023 s'élève à 96,3 % pour les autorisations d'engagement (AE) et 101 % pour les crédits de paiement (CP). Si cette exécution est globalement conforme à l'autorisation parlementaire, il convient de relever que le taux de consommation par rapport à l'ensemble des crédits disponibles au cours de l'année 2023 est en baisse s'agissant des AE (90,9 % en 2023 contre 94,2 % en 2022), du fait d'un décalage de plusieurs projets immobiliers, et stable en ce qui concerne les CP (94,7 % en 2023 contre 94,8 % en 2022).

**Exécution des crédits de la mission
« Administration générale et territoriale de l'État »
en 2022 et 2023**

(en crédits de paiement et millions d'euros)



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

Concernant **les crédits non consommés en 2023** à l'échelle de la mission (470,2 millions d'euros en AE et 260 millions d'euros en CP), ceux-ci sont **en augmentation par rapport à 2022**.

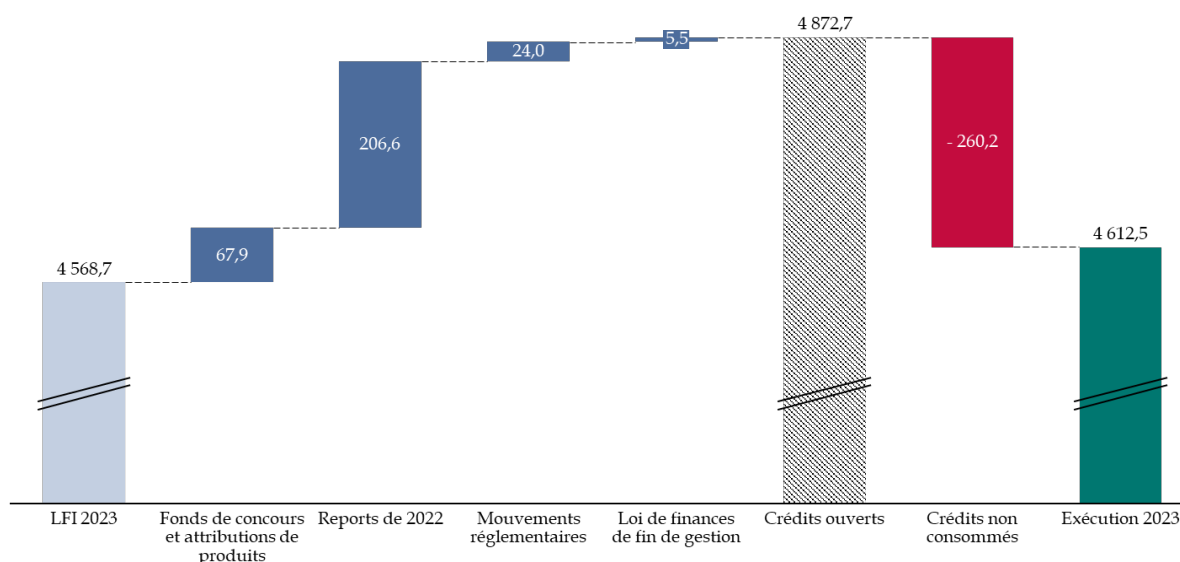
Les AE non consommées se répartissent principalement sur les programmes 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et 354 « Administration territoriale de l'État », du fait notamment que les AE pluriannuelles ouvertes devaient couvrir les nouveaux marchés de gaz et d'électricité pour une période de quatre ans, alors qu'ils n'ont été renouvelés que pour deux ans. S'agissant de la sous-exécution des crédits de titre 2, celle-ci résulte, pour le programme 216, de l'absence de mises en œuvre de mesures catégorielles reportées sur l'année 2024, de l'exécution moins importante que prévue de certains postes de dépenses comme la prime de télétravail ou encore la prime de rupture conventionnelle, et des difficultés à remplir les objectifs de recrutement. De même, le programme 354 est confronté aux mêmes difficultés, de sorte que l'année 2023 est marquée par une sous-exécution du CAS Pensions liée au recrutement plus massif qu'en 2022 de contractuels à durée déterminée sur des postes pérennes, traduisant ainsi

« une tendance de fond concernant les difficultés d'attractivité, pour des agents titulaires, des postes en préfectures »¹.

Les **mouvements de crédits en gestion sur l'année 2023** ont été relativement limités à l'échelle de la mission, avec des mouvements plus marqués en ce qui concerne le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », dont plus de 54 millions d'euros de reports de crédits de 2022 destinés à financer des restes à payer dans le cadre du projet de radio du futur (RRF)².

Mouvements intervenus en cours de gestion 2023 sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État »

(en crédits de paiement et millions d'euros)



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

¹ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023 – Mission « Administration générale et territoriales de l'État »*, avril 2024.

² Le réseau de radio du futur (RRF) a vocation à être mis en œuvre par un nouvel opérateur rattaché au programme 216, l'agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS), créée par le décret n° 2023-225 du 30 mars 2023.

II. LES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, la rapporteure spéciale s'était notamment concentrée sur :

- la mise en œuvre de la promesse de réarmement de l'État territorial, dans le cadre d'une réduction continue des effectifs depuis plus de dix ans ;
- l'exécution des programmes d'investissement, dans les domaines immobiliers comme numérique ;
- les défaillances de l'État en matière de délivrance des titres d'identité.

Elle concentre également son analyse de l'exécution budgétaire sur ces trois points.

A. UN SCHÉMA D'EMPLOI POSITIF, QUI PEINE TOUTEFOIS À RÉARMER L'ÉTAT TERRITORIAL

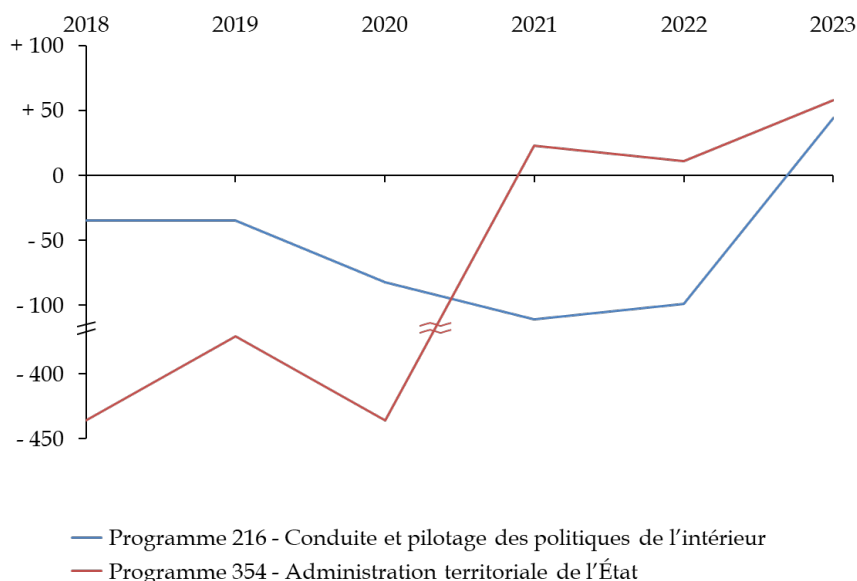
Par rapport à 2022, le **plafond d'emplois de la mission augmente de 221 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** en 2023. Il a été consommé à hauteur de 40 587 ETPT, soit 121 ETPT de moins que le plafond d'autorisation d'emplois.

La sous-exécution du schéma d'emplois du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » explique la sous-consommation du plafond d'emplois à l'échelle de la mission, compte-tenu du dépassement par le programme 354 « Administration territoriale de l'État » de son propre schéma d'emploi, de 10 équivalents temps plein (ETP).

Le **schéma d'emplois est pour l'année 2023 positif**, ce qui contraste largement avec la tendance observée depuis plusieurs années. La mission AGTE est en effet soumise depuis 2018 à un schéma d'emplois exigeant, même s'il a toutefois été assoupli en 2021 et 2022. En effet, ces deux exercices ont été marqués par l'interruption des réductions d'emplois pour le programme 354 et le renforcement des schémas d'emplois sur le programme 216, qui porte les effectifs de l'administration centrale du ministère.

Schémas d'emplois sur la mission AGTE de 2018 à 2023

(en ETP)



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

Pour le programme 354, le solde initial du schéma d'emplois s'élevait à 48 ETP, ce qui a permis la création de 42 emplois au sein des préfetures et des sous-préfetures, dont 12 ETP au sein des services chargés des étrangers et dans les centres d'expertise et de ressources des titres (CERT).

En ce qui concerne le programme 216, le schéma d'emplois initial était de 56 ETP, mais n'a été exécuté qu'à hauteur de 45 ETP. Cette sous-consommation s'explique en partie par les « difficultés rencontrées à réaliser les recrutements prévus dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) sur des profils très spécifiques »¹, notamment dans le domaine de l'immobilier, des achats, du numérique mais également, s'agissant des inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière.

Si la rapporteure **spéciale** **salue ces créations de postes**, elle **n'en déplore pas moins le niveau très faible des renforts d'effectifs mis en œuvre par le Gouvernement au sein des préfetures**. En effet, au rythme actuel, **il faudrait plus d'un siècle pour revenir au niveau des emplois de 2010**.

¹ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023 – Mission « Administration générale et territoriales de l'État »*, avril 2024.

Par ailleurs, comme l'a relevé la Cour des comptes, l'administration territoriale est confrontée à un défaut d'attractivité, en particulier dans certaines régions et sur certaines fonctions¹, qui génère des vacances de poste prolongées. Dans ce contexte, des solutions, aux résultats peu satisfaisants, ont été privilégiées, tel que le **recours croissant et systématique aux contractuels au sein des préfetures**. Ces derniers ont notamment été jusqu'à représenter, au moment de la mise en place des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), **jusqu'à 58 % des effectifs pour les CERT, chargés des certificats d'immatriculation des véhicules (carte grise)**.

En 2022, face aux difficultés rencontrées dans le traitement des demandes de titres en faveur des publics étrangers, le plan de renforts triennal pour la période 2022-2024, à hauteur de 570 ETPT, ne fait appel **qu'à des vacataires, alors que ce type de contrats courts fragilise déjà les services**. La complexité du droit des étrangers suppose en effet des délais de formation relativement importants, et, compte tenu des coûts d'entrée, il aurait été préférable de recourir à des effectifs titulaires, qu'il aurait été pertinent de fidéliser. Le recours aux contrats à durée déterminée s'est même accru en 2023, passant de 3 487 ETPT contractuels au sein du programme 354 en 2022, à 4 200 ETPT en 2023, dont plus d'un quart ont été consacrés à la mission d'instruction et de délivrance des titres au sein des services étrangers.

Dès lors, la rapporteure spéciale estime qu'il faut cesser de recourir à des contractuels sur **des missions pérennes et indispensables au fonctionnement normal des préfetures**². Après des années de fragilisation des services, le réseau préfectoral n'a plus les emplois fonctionnaires indispensables au fonctionnement normal des services et un sursaut doit intervenir au plus vite.

B. UNE SOUS-EXÉCUTION RÉCURRENTÉ DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT AFFECTANT DURABLEMENT L'IMMOBILIER DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Les **crédits initialement alloués aux dépenses d'investissement sont en forte augmentation** par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, à hauteur de + 304 millions d'euros en AE et + 235 millions d'euros en CP. Pour autant, de nouveau en 2023, **les crédits sont encore largement sous-consommés**, de l'ordre de 40 % en AE comme en CP.

¹ Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, mai 2022.

²² *Rapport d'information n° 413 (2023-2024), fait au nom de la commission des finances, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la délivrance des titres d'identité et de circulation, par Mme Florence Blatrix Contat, déposé le 12 mars 2024.*

Cette sous-exécution a des effets notables et durables sur **l'immobilier de l'administration territoriale de l'État**. En effet, s'agissant des **dépenses immobilières des préfectures**, seulement 370,3 millions d'euros de dépenses ont été engagées en 2023 sur les 527,7 millions d'euros prévus, à raison principalement du report de plusieurs opérations, mais aussi d'une mauvaise évaluation des besoins.

La Cour des comptes remarque ainsi que « *ces éléments révèlent une réelle fragilité du ministère de l'intérieur et des outre-mer à mener à bien ses opérations immobilières* »¹.

Cette situation est d'autant plus dommageable que **la rapporteure spéciale a récemment relevé que le patrimoine immobilier de l'administration territoriale de l'État est dans une situation préoccupante**².

En effet, les dépenses immobilières de l'administration territoriale de l'État sont le « *parent pauvre* »³ **des dépenses immobilières du ministère de l'intérieur**, au sein duquel l'immobilier est déjà dans une situation très dégradée⁴. Lors de ce contrôle budgétaire, il a également été indiqué à plusieurs reprises à la rapporteure spéciale que, singulièrement pour l'administration territoriale, « *l'État se comporte comme un mauvais propriétaire*. ». L'administration territoriale a ainsi accumulé une dette « *grise* » importante, alors que les emprises immobilières ont été insuffisamment entretenues au cours des dernières années.

Loin de permettre de limiter la dépense publique, **la rapporteure spéciale tient à souligner le fait que le sous-investissement immobilier est facteur de risques importants, et de coûts potentiellement décuplés pour l'État à terme**.

¹ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023 – Mission « Administration générale et territoriales de l'État »*, avril 2024.

² *Rapport d'information n° 769 (2023-2024) fait au nom de la commission des finances sur l'immobilier de l'administration territoriale de l'État*, par Mme Florence Blatrix Contat, déposé le 24 septembre 2024.

³ Le terme est issu du rapport *Immobilier de l'État : une nouvelle architecture pour professionnaliser*, avril 2022, Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, p. 1.

⁴ C'est l'un des principaux constats de l'*Audit relatif aux investissements immobiliers du ministère de l'intérieur*, mené en 2 mars 2022 par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale de la police nationale, l'inspection générale de la gendarmerie nationale et l'inspection générale de la sécurité intérieure.

C. UNE AMÉLIORATION SUBSTANTIELLE MAIS PRÉCAIRE DES DÉLAIS EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DE TITRES D'IDENTITÉ AU REGARD DES GRANDES ÉCHÉANCES DE RENOUVELLEMENT À VENIR

L'année 2022 a connu un allongement sans précédent des délais d'obtention des titres d'identité, avec des effets pour tous nos concitoyens. Au plus fort de la crise, à savoir fin mai 2022, une personne souhaitant obtenir un passeport ne pouvait, en moyenne, espérer en disposer avant la mi-septembre.

Les délais ont été largement réduits à partir de l'automne 2023, grâce à diverses mesures d'urgence mises en place, qui ont permis, d'une part, d'augmenter le potentiel de rendez-vous des mairies en déployant massivement des dispositifs de recueil et, d'autre part, d'inciter celles-ci à maximiser l'utilisation des dispositifs en augmentant et en densifiant leurs plages de rendez-vous. La forte mobilisation des communes a eu pour conséquence, une fois qu'on leur a confié les dispositifs de recueil nécessaires au traitement des demandes, de réduire le délai de rendez-vous moyen à 18,4 jours¹, alors qu'il avait atteint 77 jours en mai 2022.

Par ailleurs, pour inciter les communes à augmenter le nombre de rendez-vous, plusieurs enveloppes exceptionnelles ont été mobilisées à leur profit sur la dotation titres sécurisés (DTS), et des évolutions ont été apportées pour rendre le soutien plus progressif. La dotation titres sécurisés a ainsi été portée, en 2023, à 100 millions d'euros et pérennisé à ce niveau.

En outre, le nombre d'agents contractuels dans les CERT titres d'identité a été multiplié par 11,7 entre 2021 et 2023.

La rapporteure spéciale entend rappeler que sans intervention anticipée du ministère de l'intérieur, au regard des vagues de renouvellement des cartes nationales d'identité avant 2031 et des permis de conduire avant 2033, ce sont de nouveau des situations inacceptables comme en 2022 qui pourraient voir le jour. Pour ce faire, il convient d'organiser dès à présent une stratégie avec l'ensemble des acteurs afin de garantir le bon déroulement de ces grandes vagues de renouvellement et d'accompagner au mieux les communes, qui sont en première ligne des demandes de titres d'identité².

¹ Durée en semaine 42, soit la semaine du 16 au 22 octobre 2023.

² Rapport d'information n° 413 (2023-2024), fait au nom de la commission des finances, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la délivrance des titres d'identité et de circulation, par Mme Florence Blatrix Contat, déposé le 12 mars 2024.