

N° 134

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,*

TOME I

### ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Par Mme Cécile CUKIERMAN,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonhecarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, vice-présidents ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE MAIS ENCORE INSUFFISANTE DES MOYENS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT.....</b>	<b>6</b>
A. UNE TRADUCTION BUDGÉTAIRE INCOMPLÈTE DES AMBITIONS AFFICHÉES DANS LE CADRE DES MISSIONS PRIORITAIRES DES PRÉFECTURES 2022-2025....	6
B. LA DÉLIVRANCE DES TITRES SÉCURISÉS : UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC ENCORE SOUMISE À DES DYSFONCTIONNEMENTS.....	8
1. <i>Malgré la mise en œuvre d'un plan d'urgence, des délais de délivrance encore insatisfaisants</i> .....	8
2. <i>La généralisation de l'identité numérique régaliennne : un projet ambitieux</i> .....	10
3. <i>L'augmentation des taxes affectées à l'Agence nationale des titres sécurisés pour faire face à un niveau d'activité accru</i> .....	12
<b>II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE » EN FORTE AUGMENTATION POUR FINANCER LES ÉLECTIONS PRÉVUES EN 2024.....</b>	<b>12</b>
A. UN PROGRAMME DONT LES CRÉDITS, EN HAUSSE, SONT STRUCTURELLEMENT VOLATILES .....	12
B. LA POURSUITE DU PROJET DE DÉMATÉRIALISATION COMPLÈTE DES PROCURATIONS ÉLECTORALES.....	13
<b>III. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » PORTÉE L'EXPLOSION DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES.....</b>	<b>14</b>
A. UNE STRATÉGIE IMMOBILIÈRE FONDÉE SUR L'INVESTISSEMENT DANS DES PROJETS STRUCTURANTS.....	14
B. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA FONCTION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER.....	14
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>17</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>23</b>



## L'ESSENTIEL

La mission « Administration générale et territoriale de l'État », pilotée par le ministère de l'intérieur et des outre-mer, poursuit trois objectifs : **garantir aux citoyens l'exercice de leurs droits dans le domaine des libertés publiques, assurer la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire et mettre en œuvre les politiques publiques au niveau local.**

Le montant des crédits du budget général demandés au projet de loi de finances pour 2024 pour cette mission s'élève à **5,60 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **4,66 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, en hausse respectivement de **15 % et 2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2023**, conformément aux engagements du Gouvernement pris dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) 2023-2027<sup>1</sup>. Cependant, cette augmentation générale masque une évolution hétérogène des crédits qui composent les trois programmes de la mission :

- le programme 354 « Administration territoriale de l'État », qui supporte la moitié des crédits de la mission et comprend notamment les moyens des préfetures, des sous-préfetures et des directions départementales interministérielles (DDI), **voit ses crédits diminuer (- 5,60 % en AE, + 0,19 % en CP), ce qui apparaît en contradiction avec la volonté affichée par le Gouvernement de « réarmer » l'État territorial ;**

- le programme 232 « Vie politique », qui finance l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des élections et ne représente que 6 % des moyens budgétaires de la mission, **connaît une explosion de ses crédits (+ 127,35 % en AE, + 115,38 % en CP)** du fait d'un **calendrier électoral plus chargé**, marqué par les élections européennes et provinciales en Nouvelle-Calédonie ;

- le budget du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », auquel sont rattachés les moyens du pilotage des fonctions support, la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère et les cultes, **augmente significativement en autorisations d'engagement, dans la continuité des années précédentes**, et représente désormais 45 % des crédits de la mission (+ 38,26 % en AE, - 2,88 % en CP). Cette hausse est majoritairement expliquée par la nécessité **de financer les projets immobiliers structurants du ministère.**

Dans ce cadre, la rapporteure s'est intéressée aux **moyens dont l'administration territoriale de l'État dispose pour exercer ses missions**, notamment la **délivrance des titres sécurisés qui connaît encore d'importants dysfonctionnements** malgré les mesures d'urgence mises en œuvre par l'État en 2022.

La commission des lois a salué le renforcement des effectifs de l'administration territoriale de l'État qu'elle appelle de ses vœux depuis plusieurs années. Elle a cependant constaté que les moyens humains et budgétaires consacrés à l'État territorial sont encore loin d'être suffisants pour répondre correctement aux objectifs ambitieux fixés dans le cadre des missions prioritaires des préfetures 2022-2025.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

Regrettant également que le ministre de l'intérieur et des outre-mer ne se soit pas rendu disponible pour lui présenter, comme chaque année, les crédits des missions qui relèvent de son autorité<sup>1</sup>, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

## I. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE MAIS ENCORE INSUFFISANTE DES MOYENS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

### A. UNE TRADUCTION BUDGÉTAIRE INCOMPLÈTE DES AMBITIONS AFFICHÉES DANS LE CADRE DES MISSIONS PRIORITAIRES DES PRÉFECTURES 2022-2025

La dynamique positive timidement impulsée en 2023 est confirmée dans le projet de loi de finances pour 2024, en adéquation avec les moyens humains prévus dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) 2023-2027<sup>2</sup>. En effet, **après plus de dix ans de réduction puis de stabilisation des effectifs**, la loi de finances initiale pour 2023 prévoyait la création de 48 postes tandis que le **projet de loi de finances pour 2024 cible 232 créations de postes**. Cette augmentation s'inscrit dans le cadre des **missions prioritaires des préfetures 2022-2025 (MPP 22-25)** qui poursuivent deux objectifs majeurs : le « réarmement » de l'État territorial et la modernisation du fonctionnement des services de l'administration territoriale de l'État.

#### Détail du schéma d'emploi du programme 354 « Administration territoriale de l'État » pour 20243

Fonctions	Répartition des créations d'emplois (en ETP)
Soutien aux missions préfectorales en tension	+ 110
Experts de haut niveau	+ 77
Renforcement des plateformes régionales des ressources humaines (PFRH)	+ 45
Total	+ 232 <sup>4</sup>

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

<sup>1</sup> Philippe Vigier, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargé des outre-mer, a été entendu par la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2024 le mardi 21 novembre 2023. Le compte rendu est disponible [en ligne](#).

<sup>2</sup> Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

<sup>3</sup> Source : projet annuel de performances sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » du projet de loi de finances pour 2024.

<sup>4</sup> Soit + 122,08 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

**La rapporteure salue cette augmentation historique** qui intervient après dix ans de coupes budgétaires drastiques suivies de deux années de stabilisation puis d'augmentation timide des moyens de l'administration territoriale de l'État qui a perdu 14 % de ses effectifs entre 2012 et 2020<sup>1</sup>. **Elle avait dénoncé, l'année dernière, une augmentation en trompe-l'œil des crédits de la mission** qui s'était traduite par la création de 48 postes et l'ouverture de six nouvelles sous-préfectures, **en contradiction avec le discours porté par le Gouvernement d'un « réarmement » de l'État territorial.** Le projet de loi de finances pour 2024 rompt avec cette dynamique en consacrant 110 ETP supplémentaires aux missions préfectorales en tension identifiées dans le cadre des missions prioritaires des préfectures 2022-2025 :

- l'instruction et la délivrance des titres de séjour aux étrangers ;
- la lutte contre le séparatisme et la radicalisation ;
- la communication et la gestion de crise ;
- l'accueil des usagers, qui bénéficie par ailleurs de renforts supplémentaires dans le cadre du plan de soutien triennal de 570 équivalents temps plein travaillé (ETPT) lancé en 2021.

**Cette inflexion confirme la prise de conscience, par l'État, de la nécessité de renforcer son administration de proximité.** Lors de son audition par la rapporteure, le vice-président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, Guy Geoffroy, a salué cette dynamique qui *« va dans le sens d'une amélioration des relations entre l'État et les collectivités territoriales et du développement de la relation de proximité avec les citoyens. »*

Cependant, **la création de 232 postes apparaît loin d'être suffisante pour compenser la réduction drastique des effectifs depuis 2010, d'une part, et faire face aux nouveaux enjeux et aux objectifs ambitieux fixés dans le cadre des missions prioritaires des préfectures 2022-2025, d'autre part.** Les créations de postes (+ 122,08 ETPT, soit + 232 ETP) prévues par le projet de loi de finances pour 2024 ne représentent en effet de 0,41 % des 29 445,08 ETPT de l'administration territoriale de l'État. **Cette augmentation semble insignifiante au regard des 4 748 postes supprimés entre 2010 et 2021,** d'autant que l'administration territoriale de l'État continue de faire face à **de nombreux défis** tels que le déploiement de l'administration numérique pour les étrangers en France (Anef), le maintien d'un niveau élevé de demandes de titres sécurisés ou encore les réorganisations administratives rendues nécessaires à l'approche des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (rénovation des centres opérationnels départementaux, etc.).

---

<sup>1</sup> Source : Cour des comptes, Observations définitives sur les effectifs de l'administration territoriale de l'État (2010-2021), n° S2022-0494, 14 avril 2022.

**Ce renforcement modeste des moyens humains, qui ne paraît pas à la hauteur des enjeux auxquels doit répondre l'État territorial, est d'autant plus limité qu'il ne se traduit pas, paradoxalement, par une augmentation des crédits du programme 354 qui enregistrent une baisse de 5,60 % (en AE) par rapport à la loi de finances pour 2023, soit près de 156 millions d'euros. Cette évolution s'explique par la diminution de 172,91 millions d'euros en AE (32,8 %) et de 10 millions d'euros en CP (3,1 %) des dépenses immobilières de l'administration territoriale. D'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2024, les crédits dédiés à cette action diminuent mécaniquement « dans la mesure où les gros marchés générant des engagements massifs d'AE (marchés fluides-énergie) ont été renouvelés pour deux ans en fin d'année 2023 ».**

**Cette évolution budgétaire pose toutefois la question des moyens alloués à l'entretien et à la modernisation du parc immobilier de l'administration territoriale de l'État dont certains de ses 2 500 sites sont vétustes et inadaptés. À cet égard, la rapporteure considère que le périmètre du programme nuit à la lisibilité du portage budgétaire de cette politique publique puisque le programme 354 finance l'entretien immobilier courant de tout le parc immobilier de l'administration territoriale de l'État mais ne supporte que les dépenses d'investissement immobilier du réseau préfectoral, les dépenses des directions départementales interministérielles (DDI) et des directions régionales (DR) étant « historiquement assurées par d'autres vecteurs budgétaires<sup>1</sup> ».**

## **B. LA DÉLIVRANCE DES TITRES SÉCURISÉS : UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC ENCORE SOUMISE À DES DYSFONCTIONNEMENTS**

### **1. Malgré la mise en œuvre d'un plan d'urgence, des délais de délivrance encore insatisfaisants**

**La délivrance des titres sécurisés continue de connaître d'importants retards, même si les délais étaient considérablement réduits par rapport à ceux observés au plus fort de la crise selon les informations communiquées à la rapporteure : en mai 2022, le délai de rendez-vous en mairie était de 77 jours en moyenne au niveau national, ce qui a contraint de nombreux citoyens à adapter le programme de leurs vacances d'été, faute de renouvellement de leur passeport. La situation est restée tendue pendant de nombreux mois puisque, en mars 2023, le délai moyen de prise de rendez-vous était encore de 70 jours.**

---

<sup>1</sup> *Projet annuel de performances sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » du projet de loi de finances pour 2024 (p. 68).*



Cette crise résulte de **la conjonction de deux facteurs** :

- **l'effet de rattrapage observé après la crise sanitaire** qui a vu la demande de titres d'identité et de transport s'effondrer puis augmenter de plus de 50 % ;
- **l'engouement pour la nouvelle carte nationale d'identité** déployée à partir de mars 2021 (4,8 millions de cartes délivrées en 2021 contre 6,6 millions en 2022).

**L'explosion des demandes a mis sous tension l'ensemble du système et révélé des dysfonctionnements à toutes les étapes de la chaîne de délivrance**, de la prise de rendez-vous en mairie à la production du titre par l'Imprimerie nationale en passant par l'instruction du dossier par les centres d'expertise de ressources et des titres (CERT).

**Le plan d'urgence déployé en mai 2022 pour réduire les délais de délivrance des titres sécurisés**

Le ministère de l'intérieur et des outre-mer a déployé, à partir 4 mai 2022, **un plan d'urgence et de mobilisation pour résorber la crise des délais de délivrance des titres sécurisés**. Les mesures ciblées ont visé l'ensemble de la chaîne de délivrance à travers :

- **le renforcement de la capacité d'accueil des usagers en mairie** (publication d'un guide d'accueil des usagers, dépôt de pré-demandes en ligne, etc.) ;
- **l'amélioration de l'équipement des mairies en dispositifs de recueil** (revalorisation exceptionnelle de la dotation titres sécurisés (DTS) à hauteur de 10 millions d'euros, aide forfaitaire de 4 000 euros versée par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) pour l'ouverture d'un site temporaire, etc.) ;
- **l'augmentation de 45 % des effectifs des CERT** par rapport à 2021 ;
- **l'acquisition d'équipements complémentaires, par l'Imprimerie nationale**, pour accroître de 30 % le volume quotidien de production de passeports.

**Ce plan d'urgence a permis d'endiguer la crise et de revenir à des délais de délivrance raisonnables** de l'ordre de 24,6 jours en moyenne pour les passeports et les cartes nationales d'identité, **qui demeurent cependant supérieurs à l'objectif de 20 jours fixé par la Première ministre le 21 avril 2023<sup>1</sup>**.

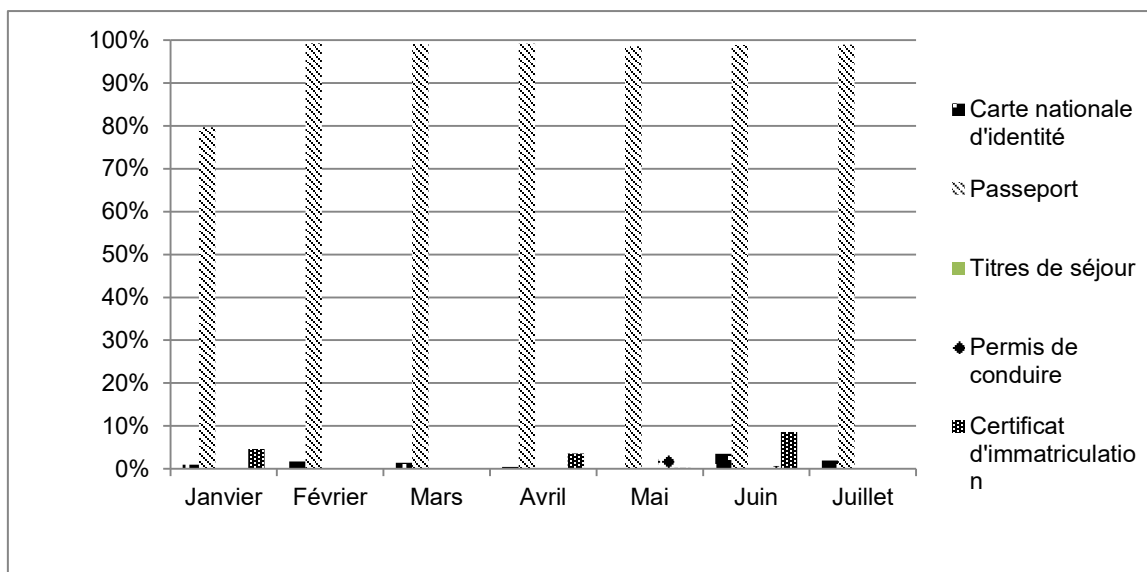
**Cette situation est d'autant plus préoccupante que la demande de titres sécurisés**, notamment pour les passeports et les cartes nationales d'identité, **continue de croître et s'établit désormais à un niveau bien supérieur à celui observé avant la crise sanitaire**. Huit millions de CNI et 6 millions de passeports devraient être produits en 2024, pour un total de 14 millions de titres contre 9 millions en 2019<sup>2</sup>. **Cet accroissement de la demande, couplée à l'augmentation des moyens des CERT** qui a conduit à raccourcir les délais d'instruction, **a aggravé les tensions observées sur la**

<sup>1</sup> Déclaration d'Élisabeth Borne, Première ministre, sur les délais d'obtention des titres sécurisés (carte d'identité, passeport...), Valençay (Indre) le 21 avril 2023.

<sup>2</sup> Source : audition d'Anne-Gaëlle Baudouin, directrice de l'ANTS.

**chaîne de production.** L'imprimerie nationale s'est ainsi vue dans l'incapacité matérielle d'absorber cet afflux massif, ce qui a conduit à rallonger ses délais de production de passeports à 21 jours au lieu de quatre à l'été 2023. La situation ne devrait revenir à la normale qu'au début de l'année 2024, 98,97 % des passeports étant encore produits hors délais contractuels en juillet 2023.

### Proportion des titres sécurisés produits hors délais contractuels (2023)



Source : commission des lois, d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Pour faire face à l'accroissement structurel de la demande de titres sécurisés et rationaliser la prise de rendez-vous en mairie, l'ANTS, en coopération avec les mairies, a déployé **une plateforme « RV mairie »** à laquelle 75 % des communes équipées d'un dispositif de recueil sont désormais raccordées. Cette initiative est considérée comme un succès par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et l'ANTS, la plateforme permettant la prise de 30 000 rendez-vous par jour.

**Compte tenu de la fragilité globale de la chaîne de délivrance et des incertitudes qui continuent de peser sur la capacité du système à absorber une hausse structurelle de la demande, la rapporteure appelle à suivre avec attention l'évolution de la délivrance des titres sécurisés en 2024.**

## 2. La généralisation de l'identité numérique régaliennne : un projet ambitieux

Le risque d'une surcharge de la capacité de délivrance des titres sécurisés est d'autant plus important que le projet de l'identité numérique régaliennne entre dans sa phase finale en 2024. Cette application, d'abord utilisée par une jauge restreinte de 45 000 utilisateurs, a été élargie

à 100 000 utilisateurs à partir du mois de novembre 2023 en vue de sa généralisation en 2024.

La rapporteure s'était déjà intéressée aux **multiples usages de l'identité numérique** : connexion à un niveau de sécurité élevé à *France Connect*, constitution d'un portefeuille de titres sécurisés dématérialisés, production de preuves d'âge et d'identité sécurisées pour remplacer les photocopies de pièces d'identité qui alimentent la fraude documentaire, *etc.*<sup>1</sup> L'expérimentation de la dématérialisation du permis de conduire vient d'être lancée dans les départements d'Eure-et-Loir, des Hauts-de-Seine et du Rhône.

Cependant, **la mise en œuvre de l'identité numérique repose sur deux conditions cumulatives** :

- **la détention d'une nouvelle carte nationale d'identité** qui contient une puce électronique où sont stockées les empreintes du détenteur ;
- **la certification du compte par la vérification des empreintes en mairie**. Les communes d'Alfortville, depuis le mois de juillet 2023, de Boulogne-Billancourt et de Puteaux, depuis septembre 2023, expérimentent ce dispositif. L'expérimentation a été étendue aux communes volontaires des départements d'Eure-et-Loir, du Rhône et des Hauts-de-Seine au quatrième trimestre 2023.

**Si elle salue cette initiative en tant que vecteur de simplification administrative pour les citoyens, la rapporteure s'interroge**, d'une part, **sur la portée de cette expérimentation** – le ministère de l'intérieur et des outre-mer n'ayant pas fixé d'objectifs chiffrés en termes de communes participantes ou de procurations à établir – et, d'autre part, **sur les conditions de financement de cette nouvelle mission qui incombe aux mairies**.

**La rapporteure craint par ailleurs que la généralisation de l'identité numérique régaliennne ne crée un nouvel engouement pour la carte nationale d'identité qui alimenterait encore davantage la crise de la délivrance des titres sécurisés**. Le risque d'engorgement de l'ensemble de la chaîne n'est pas négligeable, d'autant que la certification du compte lié à l'identité numérique nécessite un contrôle de l'identité du demandeur par un agent public et que la prise de rendez-vous en mairie est déjà soumise à de fortes tensions.

---

<sup>1</sup> « Administration générale et territoriale de l'État », rapport d'information n° 194 (2021-2022) fait par Mme Cécile Cukierman au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

### 3. L'augmentation des taxes affectées à l'Agence nationale des titres sécurisés pour faire face à un niveau d'activité accru

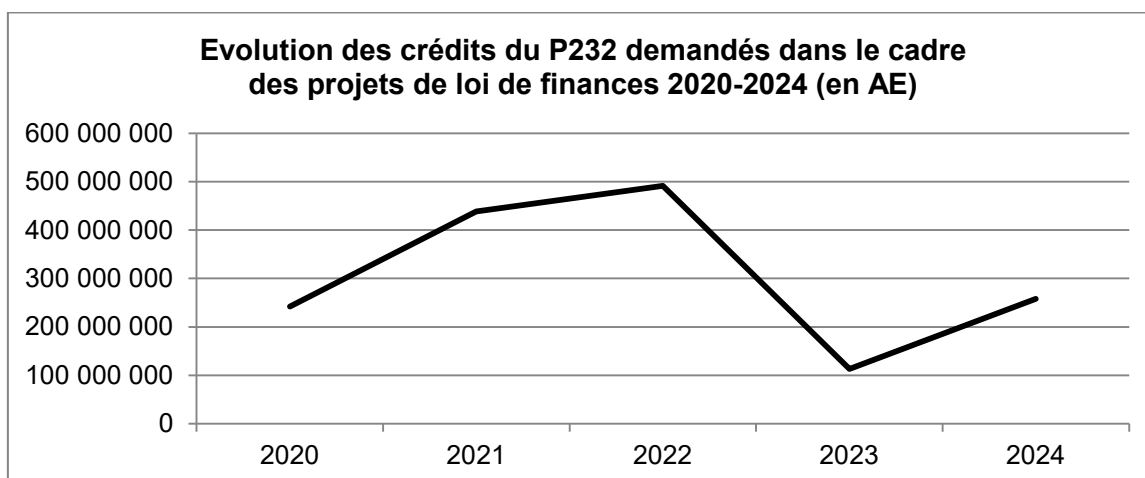
Pour faire face à l'augmentation de la demande de titres sécurisés et assurer la maîtrise d'ouvrage du projet France Identité, l'ANTS, qui supervise la chaîne de production et l'acheminement des titres, **voit le plafond des taxes qui lui sont affectées être relevé à hauteur de 23,6 millions d'euros**. Cette mesure permettra de financer le **relèvement du plafond autorisé d'emplois de 13 ETPT en 2024**, ce qui correspond à une augmentation de 8,78 % de ses effectifs.

Compte tenu des dysfonctionnements qui continuent d'affecter la mission de délivrance des titres sécurisés et de l'accroissement de son niveau d'activité, la rapporteure salue le renforcement des moyens dédiés à l'ANTS dont l'action volontariste a permis d'augmenter le nombre de guichets de recueil de 35 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

## II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE » EN FORTE AUGMENTATION POUR FINANCER LES ÉLECTIONS PRÉVUES EN 2024

### A. UN PROGRAMME DONT LES CRÉDITS, EN HAUSSE, SONT STRUCTURELLEMENT VOLATILES

Les crédits du programme « Vie politique » sont structurellement très volatiles puisqu'ils servent à financer l'organisation des élections et sont donc fortement dépendants du calendrier électoral. Cette instabilité est d'autant plus forte que le périmètre du programme s'est resserré sur le financement de la vie politique, la gestion des cultes ayant été transférée au programme 216 en 2022.



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

Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit une forte augmentation des crédits (+ 127,35 % en AE, + 115,38 % en CP) liée au **calendrier électoral de 2024, marqué par les élections des représentants au Parlement européen** qui se tiendront le 9 juin. **Les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie devraient également se dérouler en mai**, même s'il n'est pas exclu que les négociations sur l'avenir institutionnel du territoire, qui portent notamment sur la question des règles d'établissement de la liste électorale spéciale pour les provinciales (LESP), aboutissent au report du scrutin<sup>1</sup>.

#### **B. LA POURSUITE DU PROJET DE DÉMATÉRIALISATION COMPLÈTE DES PROCURATIONS ÉLECTORALES**

**Le projet de dématérialisation des procurations électorales, entamé en avril 2021, devrait entrer dans sa phase finale en 2024 et être totalement opérationnel, à titre expérimental et dans certains départements, en vue des élections européennes du mois de juin.**

La plateforme *MaProcuration*, reliée au répertoire électoral unique depuis le 3 janvier 2022, permettait déjà de remplir une pré-demande en ligne, la démarche n'étant finalisée qu'après vérification de l'identité du demandeur dans un commissariat de police, une brigade de gendarmerie ou un consulat.

La généralisation de l'identité numérique régaliennne prévue pour 2024 devrait permettre **d'offrir un moyen d'identification en ligne de niveau élevé et de supprimer l'étape de la vérification physique de l'identité du demandeur pour l'établissement de la procuration.**

**Considérant que cette fonctionnalité n'est accessible qu'aux électeurs qui possèdent une carte nationale d'identité, d'une part, et d'une identité numérique régaliennne certifiée par l'une des communes volontaires expérimentant ce dispositif en Eure-et-Loir, dans le Rhône et dans les Hauts-de-Seine, d'autre part, la rapporteure observe que la procuration dématérialisée ne sera proposée qu'à petite échelle pour les élections européennes de juin 2024.** Ces échéances électorales permettront cependant de dresser un premier bilan de la dématérialisation totale des procurations en vue de sa généralisation pour les élections municipales de 2026.

---

<sup>1</sup> Nouvelle-Calédonie : renouer avec la promesse d'un destin commun pour tous les Calédoniens, *rapport d'information n° 879 (2022-2023) fait par François-Noël Buffet, Philippe Bas, Jean-Pierre Sueur et Hervé Marseille au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.*

---

### III. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » PORTÉE L'EXPLOSION DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES

#### A. UNE STRATÉGIE IMMOBILIÈRE FONDÉE SUR L'INVESTISSEMENT DANS DES PROJETS STRUCTURANTS

La hausse du budget du programme 216 (+ 38,26 % en AE, - 2,88 % en CP) s'explique en majeure partie par l'explosion des crédits consacrés aux affaires immobilières (+ 345,24 % en AE, + 39,31 % en CP) qui représentent 43 % des crédits (AE) du programme.

Le ministère indique poursuivre ses « ambitions en matière de développement durable et de transition écologique » au travers du **plan climat et biodiversité** qui « vise à adapter le parc immobilier du ministère au changement climatique et à réduire l'empreinte écologique du numérique<sup>1</sup> ».

Cependant, l'analyse des documents budgétaires montre que **cette augmentation est majoritairement justifiée par la poursuite des deux projets d'ampleur en 2024 :**

- **la création d'un site unique du renseignement intérieur**, dont les crédits d'investissement représentent 1,01 milliard d'euros en AE et 88,19 millions d'euros en CP, soit 91 % (en AE) et 49 % (en CP) du budget total dédié à l'action 5 « Affaires immobilières » du programme. Ce projet, lancé en 2020 pour un budget total d'1,29 milliard d'euros, entre dans sa phase critique puisque le marché de construction sera engagé au deuxième trimestre 2024 ;

- **l'installation d'un pôle transversal des directions supports du ministère de l'intérieur et des outre-mer** qui nécessite le transfert de près de 2 500 agents avant 2027 du site Lumière, situé dans le 12<sup>e</sup> arrondissement de Paris, vers le futur village olympique situé à Saint-Denis.

Eu égard à la nécessité de prendre en compte les enjeux climatiques, la rapporteure appelle donc le ministère à ne pas réduire sa stratégie immobilière au financement de projets structurants au détriment de l'entretien et de l'adaptation des sites existants.

#### B. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA FONCTION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER

La Lopmi prévoit le renforcement des effectifs du programme 216 par la création de 476 emplois entre 2023 et 2027, dont 310 consacrés au numérique. Mais les traductions budgétaires des ambitions de la Lopmi au sein programme 216 sont modestes, le projet de loi de finances pour 2024 ne

---

<sup>1</sup> *Projet annuel de performances sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » du projet de loi de finances pour 2024 (p. 10).*

prévoyant qu'une augmentation de 10 ETP pour la réinternalisation des compétences numériques au sein du ministère.

Pour 2024, la réforme de la filière numérique se traduit d'abord par **des réorganisations administratives** comme en témoigne la création de la direction de la transformation du numérique (DTNUM) en juillet 2023 en remplacement de la direction du numérique (DNUM). La Lopmi a par ailleurs prévu d'engager **une réforme de la fonction numérique du ministère fondée sur la réattribution du portage des crédits dédiés au financement de leurs projets numériques par les différentes directions métiers**. Le programme 216 est donc marqué par d'importants **transferts sortants en crédits et en ETPT qui expliquent la baisse de 37,74 % en AE et de 38,72 % en CP des crédits dédiés à l'action « Numérique » du programme 216**.

Cette nouvelle stratégie prend le contre-pied de la dernière réforme de la filière numérique engagée il y a seulement quatre ans par la création de la DNUM. **Un bilan de cette réorganisation administrative devra donc être dressé dès l'année prochaine et au terme de la période de référence de la Lopmi pour mesurer son véritable impact sur la fonction numérique du ministère, au-delà des effets d'annonce du Gouvernement.**

Réunie le 29 novembre 2023, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » du projet de loi de finances pour 2024.





## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 29 NOVEMBRE 2023

**Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis.** – J'ai souhaité m'intéresser cette année aux moyens dont l'administration territoriale de l'État (ATE) dispose pour exercer ses missions, notamment la délivrance des titres sécurisés qui connaît encore d'importants dysfonctionnements malgré les mesures d'urgence mises en œuvre par l'État en 2022.

Je ne peux que saluer l'effort historique consenti pour renforcer les effectifs de l'État déconcentré, après plus d'une décennie de coupes budgétaires drastiques et d'augmentations en trompe-l'œil. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 prévoit la création de 232 postes, dont 110 pour renforcer les missions préfectorales en tension – instruction et délivrance des titres de séjour, lutte contre la radicalisation, gestion de crise et accueil des usagers –, conformément aux objectifs fixés dans le cadre des missions prioritaires des préfetures pour 2022-2025. Cette inflexion confirme la prise de conscience, par l'État, de la nécessité de renforcer son administration de proximité.

Elle est cependant loin d'être suffisante pour compenser la perte de 14 % des effectifs de l'ATE entre 2010 et 2021, d'une part ; et pour faire face aux nouveaux défis que l'État territorial doit relever, notamment à l'approche des jeux Olympiques et Paralympiques, d'autre part. Au total, le PLF pour 2024 ne propose qu'une augmentation de 0,41 % des effectifs de l'ATE !

La délivrance des titres sécurisés est un exemple symptomatique du manque de moyens dont souffre le ministère de l'intérieur et des outre-mer pour accomplir ses missions de service public. Bien que la situation ne soit plus aussi dramatique que l'année dernière, lorsque le délai moyen de prise de rendez-vous en mairie avait atteint 77 jours, elle est loin d'être satisfaisante, malgré le déploiement d'un plan d'urgence par le ministère en mai 2022.

L'objectif de 20 jours fixé par la Première ministre en avril 2023 n'est toujours pas atteint dans la mesure où le délai de délivrance est de 24,6 jours en moyenne pour les passeports et les cartes nationales d'identité (CNI). De plus, l'accroissement structurel de la demande de titres fait craindre une mise sous tension continue de l'ensemble de la chaîne de délivrance, de la prise de rendez-vous en mairie à la production des titres par l'Imprimerie nationale en passant par l'instruction des dossiers dans les centres d'expertise et de ressources des titres (CERT).

Au-delà de l'effet de rattrapage observé en 2022, la demande de titres sécurisés est appelée à se maintenir à un niveau bien supérieur à celui qui était observé avant la crise sanitaire : 14 millions de passeports et de CNI devraient être produits en 2024, contre 9 millions en 2019.

Je salue évidemment les mesures déjà prises par le Gouvernement pour enrayer la dégradation des délais de délivrance des titres. Je citerai notamment à cet égard le déploiement, par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), d'une plateforme de rendez-vous pour la délivrance des passeports et des cartes d'identité, à laquelle 75 % des communes équipées d'un dispositif de recueil sont désormais raccordées et qui permet la prise de 30 000 rendez-vous en mairie par jour.

Ce dispositif s'ajoute au renforcement des effectifs des CERT, aux 10 millions d'euros consacrés à l'amélioration de l'équipement des mairies en dispositifs de recueil et à l'acquisition d'équipements complémentaires par l'Imprimerie nationale.

Pour autant, l'ensemble du système est encore sous tension, en particulier en ce qui concerne la délivrance des passeports. En juillet 2023, 98,97 % des passeports étaient encore produits en dehors des délais contractuellement fixés avec l'Imprimerie nationale. Je ne peux évidemment pas me satisfaire d'une telle situation, d'autant que le risque de surcharge est accru par la généralisation de l'identité numérique régaliennne en 2024, dont l'accès est conditionné à la détention de la nouvelle version de la CNI.

L'application France Identité, d'abord utilisée par une jauge restreinte de 45 000 utilisateurs, a été élargie à 100 000 utilisateurs à partir du mois de novembre 2023 en vue de sa généralisation en 2024. Les usages de l'identité numérique sont multiples : connexion sécurisée à *FranceConnect*, production de preuve d'âge, dématérialisation du permis de conduire, dématérialisation totale des procurations électorales, *etc.*

Elle repose sur deux conditions : la détention d'une nouvelle CNI et la certification du compte par une vérification des empreintes du détenteur en mairie. Pour l'heure, la certification n'est expérimentée que par un nombre très restreint de communes : Alfortville, Boulogne-Billancourt et Puteaux, ainsi que les communes volontaires des départements d'Eure-et-Loir, du Rhône et des Hauts-de-Seine. Il s'agit, bien sûr, d'un vecteur de simplification administrative pour les citoyens. Néanmoins, je ne peux m'empêcher de m'interroger sur les paramètres de cette expérimentation très confidentielle, le ministère de l'intérieur et des outre-mer n'ayant pas fixé d'objectifs chiffrés en termes de communes participantes ou de procurations à établir.

Je crains donc que le nombre de citoyens en mesure de tester ce dispositif en vue des élections européennes qui se tiendront en juin 2024 ne soit très restreint. J'ajoute que les conditions de financement de cette nouvelle mission, qui incombe aux mairies déjà surchargées, doivent être

clarifiées. Je crains, par ailleurs, que la généralisation de l'identité numérique régaliennne ne crée un nouvel engouement pour la CNI qui alimenterait encore davantage la crise de la délivrance des titres sécurisés.

Compte tenu des dysfonctionnements qui continuent d'affecter cette mission et de l'accroissement de son niveau d'activité, je me félicite du renforcement des moyens dédiés à l'ANTS, dont le plafond des taxes affectées est relevé à hauteur de 23,6 millions d'euros pour permettre l'augmentation de 9 % de ses effectifs.

Pour autant, l'évolution globale des crédits du programme 354 « Administration territoriale de l'État », qui diminuent de 5,60 % en AE, me conduit à déplorer, une fois encore, le décalage entre un discours gouvernemental axé sur le « réarmement » de l'État territorial et sa traduction budgétaire décevante, loin d'être à la hauteur des enjeux auxquels l'administration territoriale de l'État doit répondre.

Je terminerai en indiquant que les crédits des deux autres programmes de la mission n'appellent pas d'observations particulières de ma part. Le programme 232 « Vie politique », qui finance l'organisation des élections, est structurellement volatile. Le calendrier électoral chargé de 2024, avec les élections européennes en juin et les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie en mai, explique l'explosion de ses crédits (+ 127,35 % en autorisations d'engagement (AE), + 115,38 % en crédits de paiement (CP)), qui ne représentent toutefois que 6 % de l'ensemble des crédits de la mission.

Les crédits du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » continuent de croître (+ 38,26 % en AE, + 2,88 % en CP) pour financer deux projets immobiliers structurants du ministère, à savoir la création d'un site unique du renseignement intérieur, qui représente 91 % des AE dédiées à l'action « Affaires immobilières » du programme, et l'installation d'un pôle transversal des directions supports du ministère de l'intérieur et des outre-mer au sein du futur village olympique de Saint-Denis.

Sans remettre en cause la nécessité de ces projets, j'appelle le ministère à ne pas réduire sa stratégie immobilière au financement de projets structurants au détriment de l'entretien et de l'adaptation des sites existants.

Au global, les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » augmentent de 15 % en AE et de 2 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2023. Mais cette augmentation est portée par les programmes 232 et 216, tandis que les moyens dédiés au programme 354 « Administration territoriale de l'État » diminuent, ce dont nous ne pouvons nous satisfaire. Il convient bien d'analyser les crédits strate par strate et de ne pas s'arrêter aux moyennes.

Je vous proposerai donc, pour toutes ces raisons, un avis défavorable aux crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

**M. Éric Kerrouche.** - Merci pour ce rapport particulièrement exhaustif. L'examen du programme 354 - le plus important -, qui concerne les effectifs de l'administration déconcentrée, permet de constater que la question du retrait de l'État territorial n'est toujours pas tranchée, en dépit des annonces du Gouvernement.

Dans son rapport de mai 2022, la Cour des comptes avait souligné que l'ATE avait perdu 14 % de ses effectifs en l'espace d'une dizaine d'années, ce qui représente environ 2 500 équivalents temps plein (ETP). Elle avait également pointé, dans les préfetures et les directions départementales interministérielles (DDI), une baisse disproportionnée des effectifs par rapport aux autres missions du ministère de l'intérieur. Cette suppression d'effectifs en préfetures avait été jugée irréaliste par la Cour, qui a également jugé que les schémas d'emplois postérieurs à 2018 avaient mis à mal le renforcement des missions prioritaires des préfetures.

Dans le rapport d'information qu'Agnès Canayer et moi-même avons produit sur le sujet de l'ATE, nous avons indiqué que les effectifs des DDI ont chuté de 36 % en l'espace de dix ans, tandis que ceux des préfetures et des sous-préfetures ont diminué de plus de 10 %. Seules trois préfetures ont vu leurs effectifs augmenter sur le même laps de temps, quand 35 préfetures ont perdu au moins 59 ETP ; seules cinq sous-préfetures ont enregistré une hausse des effectifs, alors que 59 d'entre elles ont connu une baisse d'effectifs comprise entre 10 ETP et 20 ETP.

De la même manière, notre collègue Isabelle Briquet, dans son rapport d'information de 2022 consacré aux secrétariats généraux communs, avait souligné que la réforme avait engendré « une perte de compétences importante », et que certains agents avaient fait le choix de ne pas suivre leur poste. Pourtant essentielle au sein de l'administration territoriale, l'expertise - comme l'expérience - s'étirole.

Comme vous l'avez relevé, madame la rapporteure, une lente remontée des effectifs est à l'œuvre, mais cette dernière n'est absolument pas en phase avec le discours du « réarmement » porté par le Gouvernement. Ainsi, 232 ETP supplémentaires sont annoncés, dont 110 pour les préfetures et les sous-préfetures, dans des secteurs dits prioritaires ; 77 emplois nouveaux d'experts de haut niveau pour accompagner le corps préfectoral dans la mise en œuvre des politiques publiques ; et 45 emplois supplémentaires au sein de plateformes régionales des ressources humaines. Il s'agit peut-être d'une « hausse inédite », comme le Gouvernement la qualifie, mais, à ce rythme, il faudrait vingt-deux ans pour retrouver les effectifs de 2012, ce qui reste assez problématique.

Vous avez également mis en exergue les difficultés en matière de délivrance des titres. Nous ne pouvons que constater avec vous l'existence

d'un décalage entre l'affichage initial de la mission et la réalité au sein des différents programmes.

Nous vous suivrons donc en exprimant un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission, qui ne sont absolument pas alignés avec la volonté affirmée du Gouvernement. Cette dernière nous semble être, en l'espèce, en trompe-l'œil.

**Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis.** – La volonté de remettre de l'humain dans les préfectures et les sous-préfectures existe, mais nous sommes encore loin du compte à l'heure où les collectivités territoriales ont besoin d'un accompagnement de plus en plus important, qu'il s'agisse du fonds vert ou du programme Villages d'avenir.

Concernant les titres sécurisés, un nouvel appel d'air risque de se produire sur les cartes d'identité et je crains que la délivrance des titres ne reste complexe en 2024.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».*



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

### **Ministère de l'intérieur et des outre-mer**

**M. Didier Martin**, secrétaire général

**Mme Fabienne Balussou**, secrétaire générale adjointe, directrice  
du management de l'administration territoriale et de l'encadrement  
supérieur

### **Agence nationale des titres sécurisés**

**Mme Anne-Gaëlle Baudouin**, directrice

**M. Bruno Jacquet**, secrétaire général

### **Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité**

**M. Guy Geoffroy**, maire de Combs-la-Ville, vice-président

### **CONTRIBUTION ÉCRITE**

### **Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité**