L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF POUR AVIS

Commission DES LOIS

SÉNAT

Projet de loi de finances pour 2027
Mission « Administration générale et territoriale de l'État »

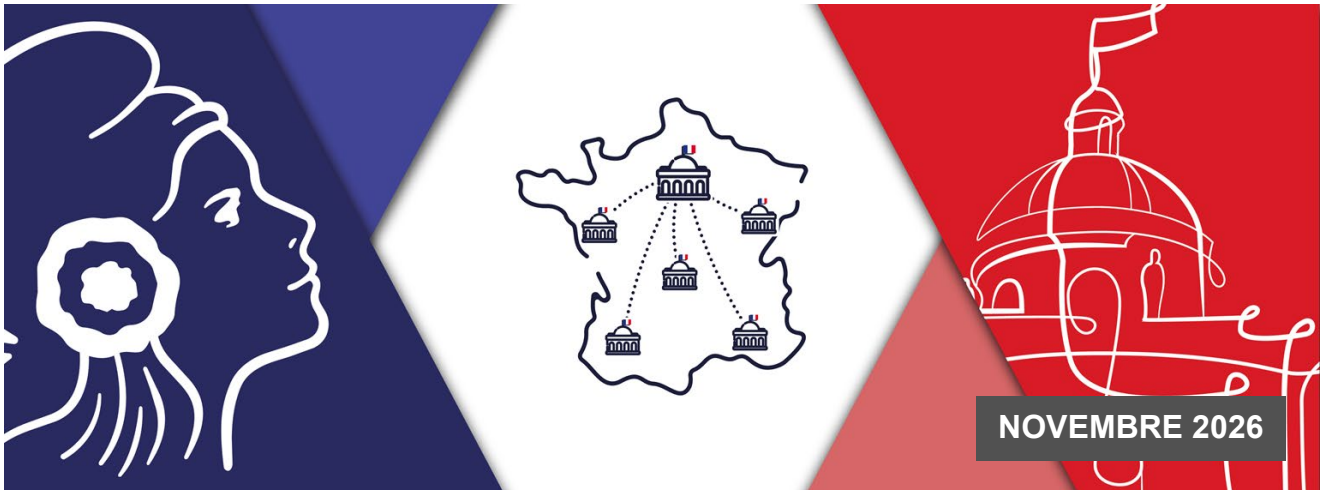
Les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », qui financent notamment le fonctionnement des préfectures, les fonctions support du ministère de l'intérieur et l'organisation des élections, s'élèveraient, en 2027, à **5,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 5,52 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit **une progression respective de 4,54 % et de 8,56 % par rapport à 2026**.

Cette augmentation est **principalement portée par le programme 232 « Vie politique », dont les crédits progressent de plus de 95 %** en vue de financer l'élection présidentielle de 2027 et, à titre exceptionnel, d'anticiper l'organisation d'éventuelles élections législatives.

Dans ce contexte, **la rapporteure pour avis a choisi de consacrer ses travaux au coût de l'organisation des élections**, dépense consubstantielle à l'exercice de la démocratie, mais dont l'ampleur réelle demeure insuffisamment mesurée et, surtout, reconnue. Ses auditions et déplacements ont notamment mis en évidence **le rôle de premier plan joué par les communes dans l'organisation matérielle des élections, ainsi que les moyens qu'elles y consacrent**, sans que les charges qui en résultent soient compensées à leur juste mesure par l'État.

S'agissant des autres programmes de la mission, **la rapporteure pour avis relève avec satisfaction la poursuite des efforts engagés depuis 2023 pour reconstituer les effectifs de l'administration territoriale de l'État (programme 354)**, après les réductions importantes intervenues au cours de la décennie précédente. Si le redressement demeure partiel et les équilibres budgétaires encore fragiles, sa poursuite dans un contexte budgétaire contraint mérite d'être saluée, d'autant que ses premiers effets se font désormais sentir concrètement dans les territoires.

Au regard de ces éléments, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.



I. Des moyens humains renforcés et des investissements préservés : un redressement progressif, mais encore partiel, des capacités du ministère de l'intérieur

A. Pour l'administration territoriale de l'État (programme 354), des moyens humains progressivement renforcés

1. Une consolidation des moyens humains et matériels qui permet d'enrayer la dégradation des capacités des préfectures

Le projet de loi de finances pour 2027 confirme le redressement des moyens des préfectures avec la création de **70 postes supplémentaires**. La trajectoire affichée par la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) serait ainsi respectée avec 364 emplois supplémentaires pour la période 2023 à 2027, pour un objectif de 350[1].

Cet effort demeure certes modeste au regard des **4 700 emplois supprimés entre 2010 et 2020**. Il n'en marque pas moins une inflexion que la rapporteure pour avis tient à saluer. Après une réduction des effectifs qui a pu parfois éloigner les services de leurs usagers, le renforcement des capacités des préfectures **doit leur permettre de se recentrer sur leur mission première : assurer au plus près des territoires la continuité de l'action de l'État.**

La progression des effectifs s'accompagne du maintien des investissements. Les crédits immobiliers atteindraient **105 millions d'euros en AE (+2,9 %) et près de 89 millions en CP (+6,7 %)**, afin notamment d'améliorer l'état des bâtiments et les conditions de travail. Cet effort est facilité par la rationalisation du parc immobilier, qui a permis de dégager environ 30 millions d'euros d'économies sur les loyers, réorientées vers l'investissement. Les investissements numériques augmenteraient, pour leur part, de 8,5 millions d'euros (+12,9 %), en vue du renouvellement des matériels et du renforcement de la sécurité informatique.

2. Une embellie encore précaire, contrariée par les difficultés de recrutement et les contraintes de gestion

Le principal défi n'est plus seulement de créer des postes, mais de parvenir à les pourvoir durablement. En 2025, **1 034 emplois demeuraient vacants, soit 4,1 % de l'effectif total.** Le ministère entend ramener ce nombre à 670 en 2027. **Avec un âge moyen voisin de 50 ans et des départs en retraite à anticiper, l'administration territoriale peine à attirer de nouveaux agents, notamment à la sortie des instituts régionaux d'administration**. Les écarts de rémunération indemnitaire avec d'autres ministères contribuent largement à cette désaffection.

Pour y remédier, le PLF pour 2027 prévoit **une revalorisation du complément indemnitaire annuel (CIA),** prime liée à l'engagement professionnel, au bénéfice de l'ensemble des personnels administratifs et techniques, ainsi qu'**une augmentation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE),** versée mensuellement en fonction des responsabilités et des contraintes attachées au poste, pour certaines catégories d'agents techniques. Un **« ticket mobilité entrante »** et une **indemnité temporaire de mobilité** doivent également faciliter les affectations dans les services moins attractifs.

---

[1] Ce bilan doit toutefois être nuancé, car il inclut 101 transferts de postes entre programmes, qui n'équivalent pas à des créations nettes à l'échelle du ministère.

Détail des mesures indemnitaires *(en millions d'euros, en année pleine)*

	P354	P216
Mesures communes aux deux programmes		
Revalorisation du CIA des personnels administratifs et techniques	2,24	0,92
Revalorisation de l'IFSE des corps techniques	0,54	0,49
Création d'un ticket de mobilité entrante (IFSE)	0,81	0,16
Autres mesures		
Indemnité temporaire de mobilité	0,40	-
Assouplissement des conditions du ticket mobilité	0,17	0,03
Indemnité de sujétion spéciale (ISSPATS)	-	0,64
Revalorisation du CIA de la filière sécurité routière	-	0,24
Ticket mobilité des administrateurs de l'État	-	0,10
Total des mesures indemnitaires	4,16	2,58

Source : projet annuel de performances pour 2027

Ces efforts s'inscrivent dans un équilibre budgétaire qui demeure fragile. **On notera en effet que la préservation des capacités d'action des préfectures a, ces dernières années, reposé sur des ajustements en gestion**, notamment des redéploiements de moyens entre programmes, à l'image du transfert de 101 ETP intervenu en 2025.

B. Le programme 216 : des crédits préservés pour les opérations engagées, mais des marges réduites pour de nouveaux investissements

Le programme 216, consacré aux fonctions support du ministère de l'intérieur, continue de **s'éloigner de la trajectoire de renforcement fixée par la Lopmi.** Si ses crédits de paiement progressent de 6,5 % en 2027, ils demeurent inférieurs de **469 millions d'euros, soit près de 20 %, aux montants prévus par cette programmation à périmètre comparable**.

La progression des crédits de paiement en 2027 permet, dès lors, avant tout de **poursuivre les opérations, notamment immobilières**[1]**, déjà engagées, sans ouvrir de nouvelles perspectives d'investissement.** Les AE du programme diminuent ainsi de 7,25 %.

En particulier, **les investissements numériques subissent un ajustement marqué**, avec une diminution de 56 % des AE. Si ce recul tient en partie à une modification du financement du Réseau Radio du Futur (- 41 millions d'euros en investissement, transférés au fonctionnement), il concerne surtout les infrastructures de réseaux et de sécurité (- 96 millions d'euros) et l'hébergement informatique (- 41 millions d'euros), sans être compensé par la hausse des investissements dans les applications et l'innovation numérique (+ 15,66 millions d'euros). **Cette contraction contraste avec les ambitions du plan ministériel de transformation numérique 2026-2029**, notamment en matière de modernisation des infrastructures et de cybersécurité. **Les récentes cyberattaques qui ont touché le ministère de l'intérieur et ses opérateurs**, notamment l'intrusion dans les fichiers de police en décembre 2025 et l'incident de sécurité ayant affecté le portail France Titres en avril 2026, **donnent une résonance particulière à ces priorités**.

Les **dépenses contentieuses** font également apparaître les limites de l'effort budgétaire. Malgré un rebasage de 5 millions d'euros destiné à corriger leur sous-évaluation récurrente,

[1] La construction du nouveau siège de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) à Saint-Ouen se poursuit. L'année 2027 sera marquée par l'installation de 2 700 agents de l'administration centrale sur le site Universeine, à Saint-Denis, qui doit générer, à terme, une économie annuelle sur les loyers estimée à 35 millions d'euros.

les 90,2 millions d'euros prévus en 2027[1] **restent inférieurs aux 95,8 millions attendus en 2026**, sans que cet écart soit justifié par une baisse prévisible des besoins.

II. Le coût des élections : prendre la juste mesure d'une dépense essentielle à la vie démocratique

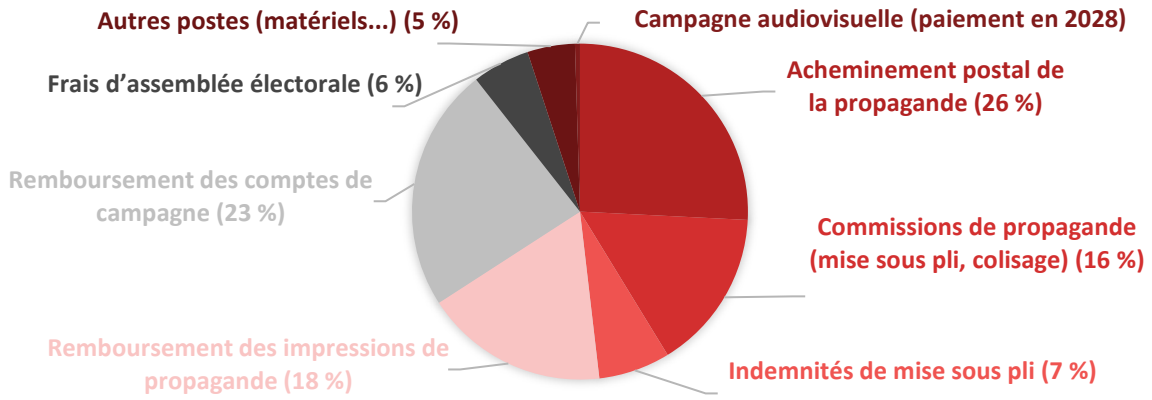
A. L'organisation des élections repose sur une multiplicité d'acteurs, dont le coût réel demeure difficile à évaluer

Malgré son importance pour la vie démocratique, **le coût complet de l'organisation des élections demeure insuffisamment connu**. La rapporteure a ainsi souhaité évaluer l'ensemble des moyens mobilisés, afin de **reconnaître à sa juste mesure l'engagement des administrations et des collectivités qui concourent au bon déroulement des scrutins.**

1. Des dépenses électorales difficiles à anticiper, comme l'illustrent les prévisions budgétaires pour 2027

Les crédits consacrés à **l'organisation des élections atteindraient 505,18 millions d'euros en 2027, soit une hausse de près de 128 % par rapport à 2026**. Cette progression résulte principalement de la tenue de l'élection présidentielle, dont le coût est estimé à **286,94 millions d'euros (57 % des crédits)**, et de la provision constituée en vue d'éventuelles élections législatives anticipées, pour **183,59 millions d'euros (36 %)**. S'y ajoutent les élections territoriales prévues à Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna (0,84 million d'euros), ainsi que les élections partielles (2,34 millions d'euros).

Répartition prévisionnelle du coût de l'élection présidentielle de 2027



Source : réponses au questionnaire budgétaire pour 2027

En particulier, **le coût de l'élection présidentielle** serait **supérieur de 20 % à celui de 2022** et de près de 40 % à celui de 2017. Si le renchérissement des tarifs postaux explique la moitié de cette augmentation, **l'autre moitié repose sur deux hypothèses électorales** :

- **La présence de 15 candidats au premier tour**, contre 12 en 2017 et en 2022, ce qui accroîtrait les dépenses de propagande électorale ;

[1] Dont les litiges relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers (32 millions d'euros), les indemnisations liées aux refus de concours de la force publique (27 millions d'euros) et les accidents impliquant les véhicules du ministère (17 millions d'euros).

- **Le franchissement du seuil de 5 % des suffrages exprimés par sept candidats**, contre 4 en 2022, ce qui augmenterait les remboursements des dépenses de campagne.

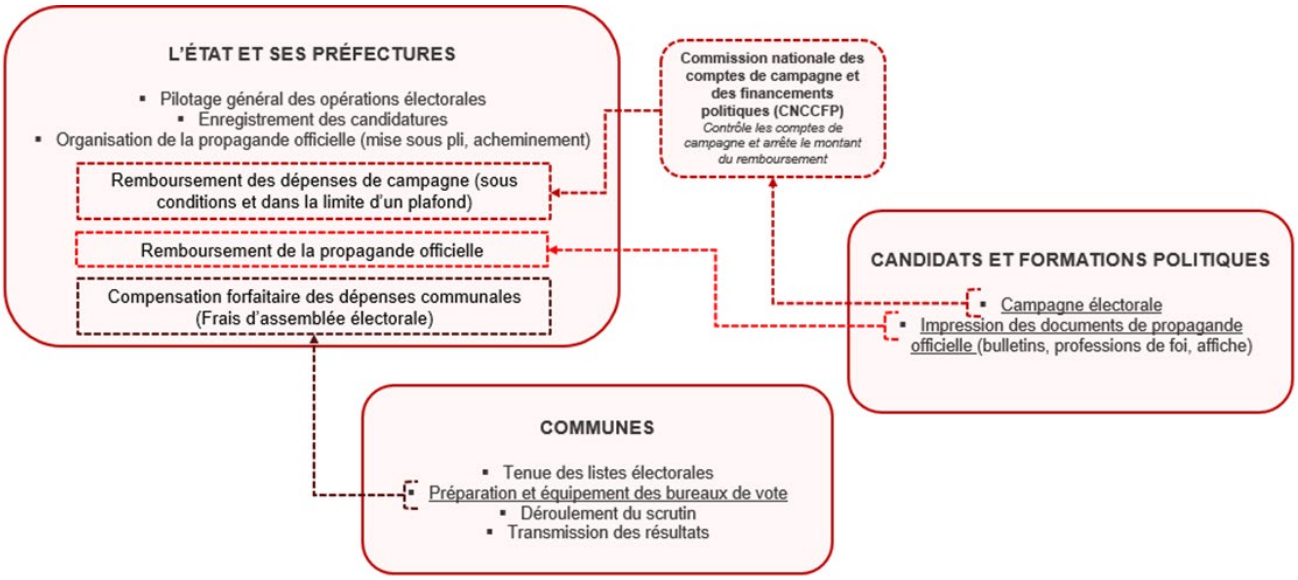
Pour la première fois, **le projet de loi de finances anticipe également le coût d'éventuelles élections législatives consécutives à une dissolution de l'Assemblée nationale**, alors que la pratique budgétaire consistait jusqu'alors à ne prévoir que les scrutins programmés. Le ministère retient l'hypothèse d'une meilleure préparation des formations politiques à cette éventualité, ce qui pourrait entraîner **une hausse du nombre de candidatures et, partant, des dépenses de campagne**. La prévision repose ainsi sur **6 000 candidats**, contre 4 009 lors des élections anticipées de 2024, soit un niveau proche des 6 290 enregistrés en 2022.

2. Une connaissance parcellaire des moyens réellement consacrés à l'organisation des scrutins

Les **crédits du programme 232 « Vie politique » ne retracent qu'une fraction du coût des élections pour l'État.** Les rémunérations des agents mobilisés, notamment en préfecture (programme 354) ou dans la police et la gendarmerie (programmes 176 et 152), relèvent d'autres programmes[1]. Il en va de même des dépenses liées à l'organisation des élections à l'étranger (programme 151)[2]. **Cette dispersion budgétaire est loin d'être négligeable.** L'inspection générale de l'administration estimait que le coût pour l'État des élections présidentielle et législatives de 2012 dépassait de **près de 95 millions d'euros (+ 28 %) les seules dépenses retracées par le programme 232**[3].

À cette dispersion des crédits s'ajoute la multiplicité des acteurs intervenant dans l'organisation des scrutins, qui complexifie davantage encore l'évaluation du coût complet.

Les acteurs concourant à l'organisation et au financement des élections



Source : Commission des lois

[1] Les dépenses de personnel du programme 232 se limitent principalement aux indemnités et vacations électorales, estimées à 6,96 millions d'euros pour les municipales de 2026.

[2] Le programme 151 « *Français à l'étranger et affaires consulaires* » prévoit 17,75 millions d'euros en 2027 pour l'organisation des scrutins à l'étranger, dont 7,31 millions pour l'élection présidentielle et 10,44 millions pour d'éventuelles élections législatives. Ces crédits financent notamment l'organisation matérielle des scrutins, la propagande électorale et le vote par Internet pour les législatives (1,7 million d'euros). L'article 76 du PLF 2027 prévoit, pour ces dernières, la suppression du vote par correspondance et la dématérialisation de la propagande, pour des économies respectives de 1 et 4 millions d'euros.

[3] IGA, *Moderniser l'organisation des élections*, avril 2015.

Propagande officielle et comptes de campagne, une distinction complexe et source d'erreurs

Dans un avis du 11 octobre 2022, le Conseil d'État a précisé que les **dépenses de propagande officielle qui excèdent les plafonds du remboursement spécifique par l'État** doivent être inscrites dans les comptes de campagne. À l'inverse, la part ouvrant droit à ce remboursement spécifique ne doit pas y figurer[1].

Cette articulation constitue une source de difficultés. **L'inscription à tort, dans les comptes de campagne, de dépenses relevant du remboursement spécifique de l'État est ainsi devenue la principale cause de réformation de ces comptes.** Lors des élections municipales de 2026, ces erreurs d'imputation représentaient, à la fin du mois de juillet, 49,5 % du montant total des réformations prononcées par la CNCCFP, contre 28,1 % en 2020, à périmètre comparable.

La rapporteure pour avis souligne l'intérêt de la proposition de la Cour des comptes, étudiée par le ministère, tendant à intégrer les dépenses de propagande officielle aux comptes de campagne[2]. Sa mise en œuvre supposerait toutefois de veiller à éviter un allongement des délais de remboursement et de prévoir des modalités adaptées aux scrutins pour lesquels les candidats ne sont pas tenus de déposer un compte de campagne, notamment les élections municipales dans les communes de moins de 9 000 habitants.

B. La propagande électorale : un coût croissant d'année en année, qui constitue désormais le premier poste de dépenses pour l'État

1.Une hausse du coût de la propagande principalement due à son acheminement

De l'impression à la distribution, les différents postes de dépenses de la propagande

	Responsable et modalités d'exécution	Financements
1. Production des documents électoraux *Impression des circulaires, bulletins de vote et affiches*	**Candidats** Les documents sont commandés auprès d'imprimeurs.	**Remboursement par l'État, après instruction par la préfecture, dans la limite des tarifs fixés par arrêté.** Pour les municipales, il bénéficie aux listes ayant recueilli au moins 5% des suffrages exprimés dans les communes >1 000 hab. Le versement est reçu directement par l'imprimeur en cas de subrogation. Dans ce cas, le candidat n'avance pas les frais.
2. Préparation des envois *Contrôle de conformité, mise sous pli et préparation des colis*	**Commissions de propagande** Le secrétariat est assuré par la préfecture. Pour les municipales, elles interviennent dans les communes >2 500 habitants. La mise sous pli est réalisée directement par les préfectures, confiée aux communes ou externalisée auprès de prestataires (routeurs).	**Prise en charge par l'État, directement ou par convention avec les communes.** Part des opérations de mise sous pli externalisées : 74 % aux européennes de 2024, 65 % au premier tour des législatives de 2024 et 26 % aux municipales de 2026 (les communes participent davantage à la mise sous pli pour cette élection).
3. Acheminement des documents *Distribution aux électeurs et livraison des bulletins aux communes*	**État** Prestations assurées dans le cadre de marchés nationaux actuellement attribués à La Poste.	**Financement direct par l'État**, dans le cadre des marchés de distribution.

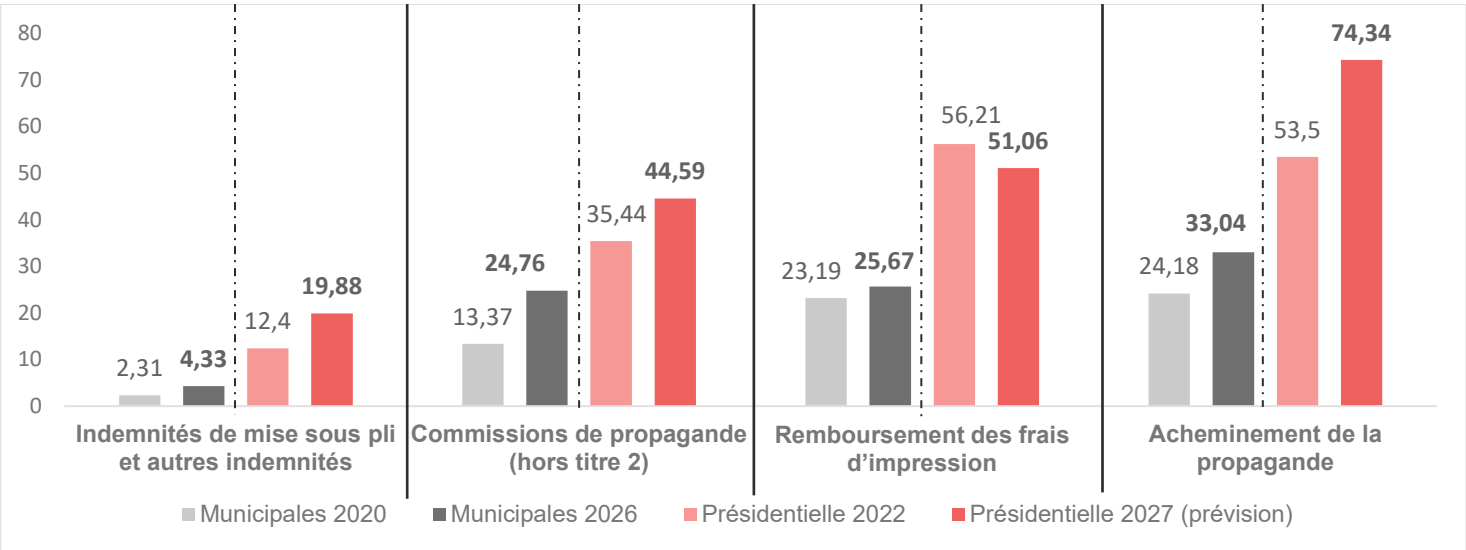
Source : Commission des lois

[1] Conseil d'État, avis n° 465399 du 11 octobre 2022.
[2] Cour des comptes, *L'organisation des élections : un dispositif robuste, des évolutions nécessaires*, novembre 2024.

Les dépenses consacrées à la propagande électorale ont augmenté de **39,3 % entre les élections municipales de 2020 et de 2026**, sous l'effet du renchérissement de :

- **la mise sous pli**, dont le coût progresse tant pour les prestations externalisées auprès des routeurs que pour la location des locaux par les préfectures ;
- **l'acheminement**, dont les tarifs ont sensiblement augmenté avec le renouvellement du marché avec La Poste pour 2025-2028 : **+ 32 % pour les plis remis quatre jours avant le scrutin, + 49 % à trois jours et + 179 % à deux jours**.

Coût de la propagande électorale *(en millions d'euros)*



Source : réponses au questionnaire budgétaire pour 2027.

La Poste justifie cette hausse des tarifs par l'évolution de ses coûts de personnel et de transport, ainsi que par les contraintes d'une **distribution massive dans des délais resserrés**. Les circonstances des derniers scrutins ont, à cet égard, accentué ces difficultés. Les élections législatives anticipées de 2024 ont ainsi nécessité le recrutement de 558 intérimaires et de 69 agents en CDD, ainsi que le versement de primes de rappel sur les jours de repos. Lors des municipales de 2026, la réforme des modes de scrutin à Paris, Lyon et Marseille a accru les volumes à distribuer, portant la part des heures supplémentaires à 9,6 % de la force de travail interne, contre 7,5 % un an auparavant.

La hausse des tarifs **porte également la marque des enseignements tirés des graves dysfonctionnements électoraux de juin 2021.** Conformément aux recommandations de la commission des lois[1], le nouveau marché accorde une place moindre au critère du prix, dont la pondération a été ramenée de 60 % à 30 %, au profit de la qualité de la distribution[2].

Le nouveau marché permet néanmoins de limiter les coûts grâce à une meilleure anticipation des envois. Il prévoit désormais six délais de distribution, d'un à six jours, contre trois auparavant, avec des tarifs dégressifs selon le délai accordé. Lors des municipales de 2026, l'anticipation des opérations de mise sous pli par les préfectures a ainsi permis de **ramener le coût prévisionnel de l'acheminement de près de 50 à 33 millions d'euros**.

---

[1] Rapport d'information n° 785 (2020-2021) *sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021*, recommandation n° 3.

[2] Les difficultés de distribution, notamment dans les immeubles collectifs, n'ont pas pour autant disparu. Selon La Poste, 9,19 % des plis n'ont pas été distribués au premier tour des municipales de 2026, contre 7,1 % en 2020.

2. L'information des électeurs représente toutefois un coût que la démocratie doit continuer d'assumer

Le renchérissement des dépenses de propagande électorale ne saurait occulter **leur importance démocratique**. La réception des professions de foi demeure un vecteur essentiel d'information et un lien tangible entre les candidats et les citoyens.

La dématérialisation des professions de foi ne constitue d'ailleurs pas, à ce stade, une alternative crédible. La plateforme dédiée n'a enregistré que **145 633 consultations en mars 2026**, soit moins de 0,3 % du nombre d'électeurs inscrits, tandis que moins d'un tiers des listes éligibles y ont publié leurs documents. Son faible coût[1] et ses fonctionnalités pour les personnes en situation de handicap en font néanmoins un complément utile.

La maîtrise des dépenses doit ainsi reposer sur **une simplification de l'organisation de la propagande, plutôt que sur la remise en cause de son principe.** La rapporteure accueille, à cet égard, favorablement deux mesures envisagées pour l'élection présidentielle de 2027 :

- La **réduction de quatre à deux pages des professions de foi**, qui permettrait **une économie de 68 millions d'euros,** grâce à la réduction du poids des enveloppes à acheminer et à l'allègement des opérations d'impression et de mise sous pli ;
- La **suppression de l'envoi au domicile des électeurs des bulletins de vote**, qui représenterait une économie de **14 millions d'euros**. Son extension aux élections législatives, proposée à l'article 76 du PLF, permettrait également d'économiser 10,66 millions d'euros (5 millions sur l'acheminement et 5,66 millions sur l'impression).

82 millions d'euros

C'est le montant des économies attendues de la réduction de moitié des professions de foi et de la suppression de l'envoi des bulletins de vote, soit près de 22 % du coût initialement estimé de l'élection présidentielle de 2027**.**

C. Les communes, acteurs indispensables mais insuffisamment reconnus de l'organisation des élections

1. Une organisation matérielle des scrutins qui repose sur une mobilisation considérable des services municipaux

Si l'organisation des élections relève de la responsabilité de l'État, leur tenue repose largement sur la mobilisation des communes et de leurs agents. Les déplacements effectués par la rapporteure pour avis dans la Loire, le Rhône et à Montreuil ont permis de mesurer l'ampleur de cette contribution, souvent peu visible dans les documents budgétaires.

L'organisation d'un scrutin mobilise les services municipaux bien au-delà de la seule journée électorale. **En amont du vote**, leurs missions comprennent la gestion des listes électorales et des procurations, l'installation des panneaux d'affichage, l'aménagement des sites, ainsi que la préparation et l'acheminement des documents et du matériel de vote. **Le jour du scrutin**, les agents municipaux apportent une assistance aux responsables des bureaux.

[1] 11 000 euros engagés en 2025 et 20 000 euros au début de l'année 2026, principalement pour l'adaptation de la plateforme.

Leur mobilisation se prolonge après la clôture du vote, avec la compilation et la transmission des résultats à la préfecture, ainsi que la remise en état des locaux.

La rapporteure constate également que **l'érosion de l'engagement militant tend à reporter sur les communes une part croissante de la responsabilité de constituer les bureaux de vote**. Si les candidats et les formations politiques ont vocation à désigner les assesseurs, l'article R. 44 du code électoral prévoit qu'en cas d'effectifs insuffisants, le maire peut procéder à des désignations complémentaires. Les communes doivent ainsi multiplier les démarches pour trouver des volontaires, parfois jusqu'aux derniers jours précédant le scrutin. Dans l'une des communes entendues par la rapporteure, onze agents municipaux ont dû, pour compléter les effectifs nécessaires, exercer les fonctions d'assesseur lors des municipales de 2026.

Les communes se trouvent ainsi souvent en première ligne face aux difficultés d'organisation des scrutins, épaulées, dans la limite de leurs propres moyens, par les préfectures.

Les trois scrutins simultanés à Lyon en mars 2026 : une organisation d'une complexité difficilement soutenable

Les élections des 15 et 22 mars 2026 ont constitué, selon la préfecture du Rhône, un « *défi logistique majeur* » pour la ville de Lyon, confrontée à l'organisation simultanée de **trois scrutins distincts : municipaux, métropolitains et d'arrondissement**.

Cette réforme a imposé **une profonde réorganisation des 313 bureaux de vote.** La nécessité de tripler les équipements électoraux s'est heurtée au manque d'espace dans les locaux existants, contraignant la ville à déplacer près de 50 bureaux, au prix d'aménagements parfois calculés au mètre carré près et d'importantes acquisitions de matériel, dont **313 urnes supplémentaires**, financées par une subvention de l'État de **59 470 euros**. Ces difficultés ont été aggravées par la transmission tardive de certaines instructions, notamment relatives aux isoloirs, qui n'a permis d'engager l'essentiel des adaptations qu'en février 2026.

Les outils informatiques se sont également révélés inadaptés à cette organisation inédite. La ville a dû reparamétrer ses logiciels électoraux, tandis que la préfecture n'a pu exploiter intégralement le fichier de propagande issu du répertoire électoral unique, comportant plus d'un million de lignes. Le recours à un fichier alternatif, moins complet, a conduit à **sous-estimer les quantités de propagande nécessaires au premier tour**, entraînant des envois incomplets.

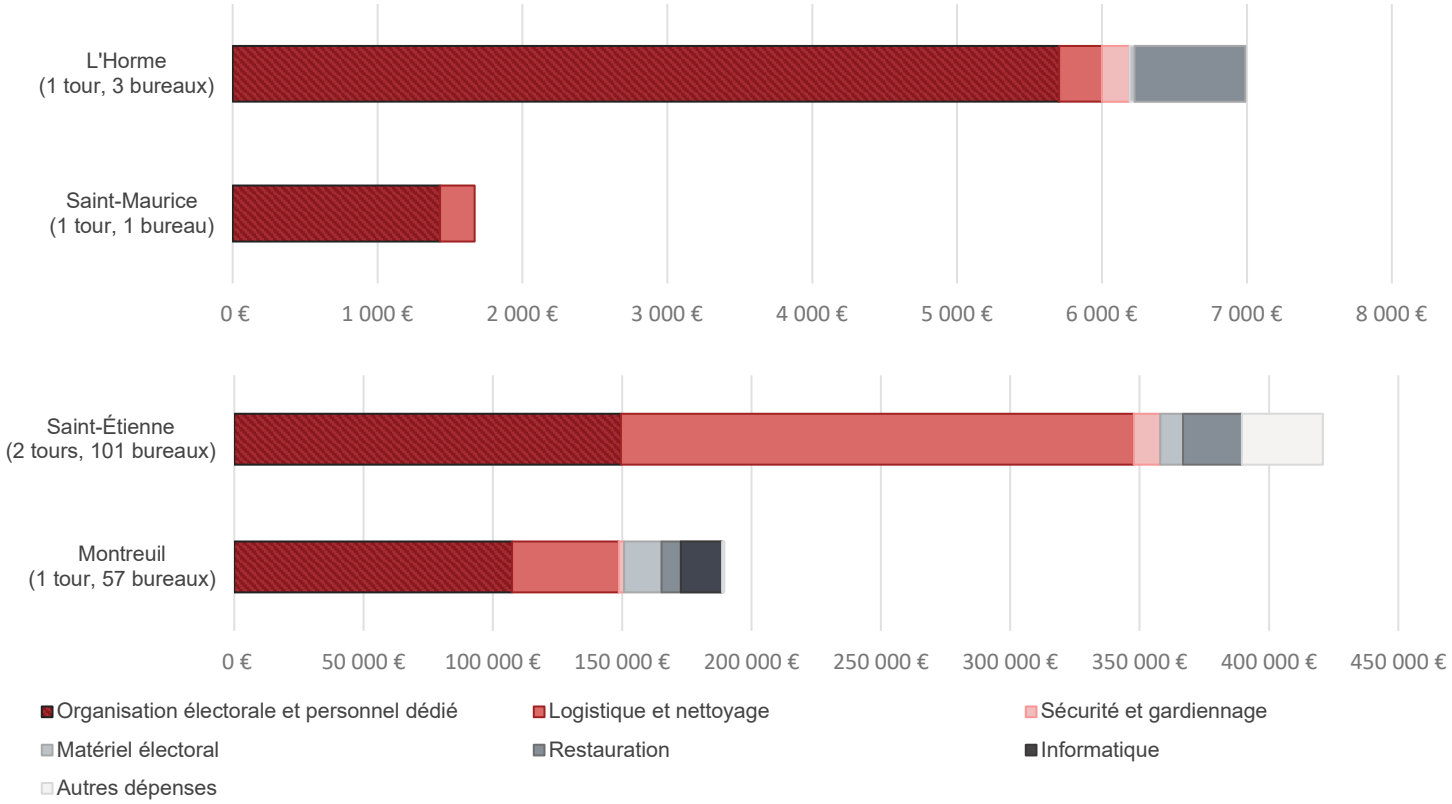
Pour la commune, cette organisation a nécessité la mobilisation de 1 500 agents et un effort particulier de recrutement d'assesseurs. **Le surcoût du triple scrutin est estimé à 620 000 euros**, pour une dépense totale de 2,5 millions d'euros, contre seulement 80 000 euros de frais d'assemblée électorale versés par l'État.

Les services préfectoraux ont également été fortement sollicités. Plus de **100 agents, épaulés par neuf vacataires et les membres du corps préfectoral, ont été mobilisés pendant trois semaines pour la réception des candidatures**. Un logiciel de gestion des files d'attente a dû être acquis pour 10 107 euros. Lors des deux tours, 35 agents ont participé aux soirées électorales, 13 à la réception des procès-verbaux et 40 à chacune des commissions de recensement des votes métropolitains. La préfecture a confié à la rapporteure pour avis que cette mobilisation avait atteint les limites de ce que ses services pouvaient raisonnablement prendre en charge. Les difficultés rencontrées dans le contrôle de la nationalité des candidats, à l'origine de plusieurs contentieux électoraux, illustrent notamment les risques d'une telle surcharge.

2.Des charges financières importantes, qui croissent avec la taille des communes

L'absence de comptabilité analytique ne permet pas d'apprécier de manière homogène les dépenses supportées par les communes. **Les déplacements et les échanges conduits par la rapporteure pour avis auprès de plusieurs collectivités permettent néanmoins de mesurer l'importance de ces charges et de dégager deux principaux constats**, tenant au poids des heures supplémentaires et des interventions en dehors des heures ouvrables, ainsi qu'aux contraintes logistiques particulières des grandes villes.

Décomposition du coût des élections municipales de 2026 pour plusieurs communes



La tenue des scrutins exige, en particulier, **une mobilisation exceptionnelle des personnels municipaux, particulièrement les samedis et dimanches.** À L'Horme, qui compte trois bureaux de vote, les dépenses de personnel atteignent 6 189 euros pour un tour de scrutin, dont **2 190 euros au titre du travail dominical et nocturne**.

Cette charge prend une ampleur considérable dans les grandes villes. À Montreuil (57 bureaux de vote), près de **4 300 heures de travail sont effectuées le samedi et le dimanche** pour un tour de scrutin. À Saint-Étienne (101 bureaux), les 5 480 heures supplémentaires effectuées pour les deux tours des municipales de 2026 représentent **42 % du coût total déclaré**. Elles tiennent principalement à **la centralisation des résultats, à la sécurisation des sites et à l'installation des bureaux de vote**. Ces derniers occupent principalement des établissements scolaires, dont la nécessaire remise en état avant la reprise des activités impose de concentrer les opérations de manutention sur les soirs et les week-ends.

Au-delà de cet effort lié à la multiplication des sites, **les grandes villes supportent des charges d'organisation qui ne croissent pas nécessairement à proportion du nombre d'électeurs.** La centralisation des résultats exige notamment des moyens de coordination et des équipements informatiques spécifiques. À Montreuil, l'acquisition d'un logiciel de remontée des résultats a coûté près de 10 000 euros, auxquels se sont ajoutés 3 000 euros pour l'équipement téléphonique des bureaux. À Saint-Étienne, l'assistance aux 101 bureaux

de vote a nécessité une permanence téléphonique jusqu'à 21 heures ainsi que des astreintes techniques, dont le coût a atteint 13 500 euros.

3. La nécessité de refondre la compensation forfaitaire versée par l'État, désormais déconnectée des dépenses effectivement engagées

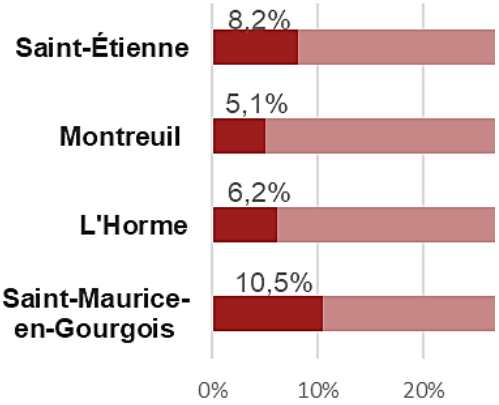
Aux termes de l'article L. 70 du code électoral, « ***les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes sont à la charge de l'État*** ». Ce principe se traduit par le versement de deux subventions, l'une destinée à l'acquisition d'urnes transparentes, l'autre aux **frais d'assemblée électorale (FAE)**, calculée, pour chaque tour de scrutin, à raison de **44,73 euros par bureau de vote et de 0,10 euro par électeur inscrit**.

Ces montants, issus de la fusion en 2006 de la subvention pour frais d'assemblée électorale et de la subvention relative aux isoloirs, n'ont fait l'objet **d'aucune revalorisation depuis vingt ans**. Les associations d'élus entendues mettent en évidence l'écart considérable entre cette compensation et les dépenses réellement supportées par les communes[1].

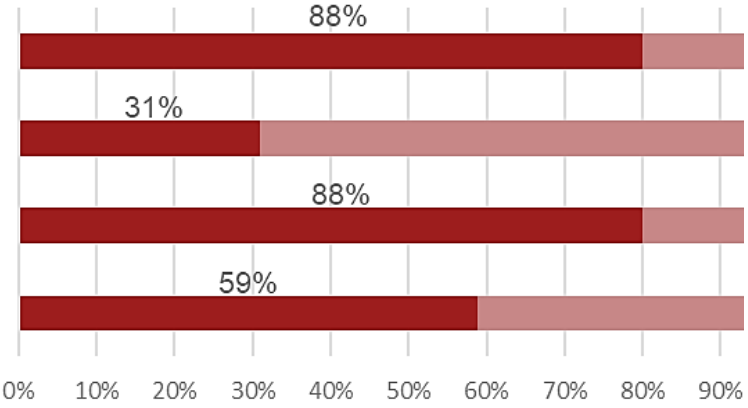
Le ministère de l'intérieur considère toutefois que cette comparaison ne saurait suffire à apprécier l'adéquation du dispositif, les FAE ayant vocation à couvrir « *l'essentiel des dépenses matérielles quantifiables* », à l'exclusion des dépenses de personnel, jugées variables selon l'organisation locale. Leur périmètre se limite ainsi à l'aménagement et la remise en état des bureaux de vote, l'acquisition des panneaux d'affichage et des isoloirs, ainsi que les frais de manutention engagés hors des heures ouvrables. Aux yeux de la rapporteure pour avis et des associations d'élus, **cette conception restrictive nie la réalité des charges supportées par les communes**.

Au demeurant, même dans leur périmètre actuel, les FAE s'avèrent insuffisants. Pour les quatre communes étudiées, la rapporteure a rapproché les montants perçus des seules dépenses d'installation, de nettoyage et de manutention hors des heures ouvrables, ainsi que de l'amortissement du matériel électoral[2]. Sans prétendre à la représentativité statistique, cette comparaison met en lumière le fait que **les FAE ne couvrent même plus intégralement les dépenses matérielles qu'ils sont précisément censés compenser**.

Part de l'ensemble des dépenses communales compensée par les FAE



Part des seules charges logistiques et matérielles compensée par les FAE



En définitive, **le maintien d'un forfait inchangé depuis vingt ans, conjugué à une définition trop étroite des dépenses qu'il a vocation à couvrir, conduit à**

---

[1] Cette situation avait déjà été dénoncée par le Sénat dans le rapport d'information n° 123 (2015-2016) fait par Hervé Marseille sur le coût de l'organisation des élections et par la Cour des comptes dans son rapport de 2024 précité.

[2] Les calculs reposent sur les dépenses déclarées et, à défaut, sur une valorisation indicative des heures travaillées. L'amortissement des isoloirs a été estimé sur vingt ans pour les communes ne disposant pas de données à ce titre.

une compensation de plus en plus éloignée des conditions réelles d'organisation des élections. Le ministère de l'intérieur reconnaît qu'une revalorisation des FAE nécessiterait une meilleure connaissance de ces dépenses et envisage, à cette fin, un travail conjoint avec la direction générale des collectivités locales (DGCL). La rapporteure ne peut dès lors que s'étonner que cette même direction ait décliné sa demande d'audition, en estimant le sujet étranger à ses compétences.

La rapporteure regrette, en tout état de cause, que **vingt ans après la dernière revalorisation du forfait, l'absence de données consolidées continue d'être invoquée pour différer toute évolution de son montant**. Elle appelle donc le Gouvernement à revoir sans délai les modalités de calcul des FAE, autour de deux orientations complémentaires :

- **Revaloriser le forfait et prévoir son actualisation régulière**. Il s'agirait de tenir compte de l'évolution des coûts matériels, mais aussi des dépenses exceptionnelles de personnel occasionnées par l'organisation des scrutins. Le mécanisme forfaitaire, apprécié tant par les préfectures que par les communes, devrait néanmoins être préservé ;
- **Introduire une majoration pour charges électorales spécifiques**. Une bonification progressive, par tranches de bureaux de vote ou de sites électoraux, permettrait de mieux compenser les surcoûts de coordination, de logistique et de sécurisation propres aux grandes villes, sans accroître les obligations déclaratives des communes.

Réunie le 17 novembre 2026, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » du projet de loi de finances pour 2027.

Elle sera examinée en séance publique le 2 décembre 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif

Projet annuel de performance de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », annexé au projet de loi de finances pour 2027



Muriel JOURDA
Présidente
Morbihan
Les Républicains



Cécile CUKIERMAN
Rapporteure pour avis
Loire
Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky

secretaires.lois@senat.fr 01.42.34.23.37 www.senat.fr