



...le rapport d'information

MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

(PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022)

La mission « Administration générale et territoriale de l'État », pilotée par le ministère de l'intérieur, 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.**

Les crédits de la mission prévus par la loi de finances pour 2022 s'élèvent à **4,4 milliards d'euros, en hausse par rapport à l'année précédente** [+ 5,4 % en autorisations d'engagement (AE) et + 4,5 % en crédits de paiement (CP)] :

- le **programme 354 « Administration territoriale de l'État »**, qui supporte la majorité des crédits de la mission et comprend notamment les moyens des préfetures, des sous-préfetures et des directions départementales interministérielles (DDI), **voit ses crédits augmenter légèrement pour accompagner la réforme de l'organisation territoriale de l'État** (+ 4,3 % en AE, + 2,2 % en CP) ;

- le **programme 232 « Vie politique »**, dont les crédits financent l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des élections, **enregistre une hausse importante d'environ 12 % de ses crédits** (+ 12,9 % en AE, + 12,6 % en CP) **pour financer les élections présidentielle, législatives et territoriales en 2022**, alors même que la gestion des cultes, qui relevaient jusque-là du programme 232, a été transférée au programme 216 ;

- le budget du **programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**, auquel sont rattachés les moyens du pilotage des fonctions support, de la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère et des cultes, **continue de croître** (+ 5 % en AE, + 6 % en CP) **pour permettre la poursuite des réformes engagées en 2020.**

Dans ce cadre, la rapporteure, Cécile Cukierman, s'est intéressée en particulier à la question du **déploiement de la nouvelle carte nationale d'identité, support physique d'une future identité numérique** en cours de développement. Elle a souhaité aborder également les **défis logistiques que pose l'organisation des élections prévues en 2022** et dresser un **premier bilan de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.**

S'il convient de saluer les efforts budgétaires consentis pour renforcer les moyens dévolus à l'administration territoriale de l'État, la commission des lois, réunie le 24 novembre 2021, a constaté, comme l'année précédente, que les réformes administratives menées à marche forcée ne suffisent pas à compenser les effets de plusieurs années de coupes budgétaires qui ont durablement fragilisé la présence de l'État dans les territoires.

1. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES INSUFFISANTS POUR RENFORCER LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES

A. POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE, DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION ET DES EFFECTIFS STABILISÉS

Pour la deuxième année consécutive, le projet de loi de finances intègre une **cible de schéma d'emplois nulle pour le programme 354**, offrant une **respiration salubre** à l'administration territoriale de l'État qui a perdu 25 % de ses effectifs entre 2008 et 2020, soit une suppression de plus de 5 000 postes.

La crise sanitaire, qui a généré une hausse d'activité importante pour les agents de l'État et révélé la nécessité d'une meilleure coordination avec les collectivités territoriales, a entraîné une **prise de conscience de la part du Gouvernement de la nécessité de « réarmer nos territoires¹ »**.

Le Premier ministre a réaffirmé cette volonté de renforcer l'administration territoriale à l'occasion du **sixième comité interministériel de transformation de l'action publique du 23 juillet 2021**.

Les engagements du Premier ministre en faveur de l'administration territoriale de l'État (23 juillet 2021)

1. Il est mis **fin à la baisse systématique des effectifs** des services départementaux de l'administration territoriale de l'État.
2. La priorité sera donnée à la **mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État**, en accélérant la convergence des systèmes d'information et des pratiques RH.
3. La **moitié du ré-abondement de 80 M€** prévu en PLF 2022 du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) sera consacrée au **renforcement de l'efficacité de l'État de proximité**.
4. Les préfets pourront **redéployer en 2022 jusqu'à 3 % des effectifs en fonction des priorités locales**.
5. **L'évaluation sur la base des résultats sera généralisée**. Une partie de la rémunération des préfets sera déterminée en s'appuyant sur l'évaluation interministérielle des feuilles de route. Les directeurs régionaux verront leur rémunération variable proposée par les préfets de région.
6. **Une administration plus proactive sera encouragée** grâce au numérique et au partage des informations entre services publics.
7. **Le programme « Services Publics + » sera pleinement déployé d'ici la fin de l'année** pour améliorer l'efficacité des services publics en continu.

Source : site de la direction interministérielle de la transformation publique.

B. UNE RÉFORME RÉALISÉE À MARCHE FORCÉE QUI NE PERMET PAS DE RENFORCER LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES

1. Un budget qui ne permet toujours pas de renforcer l'administration territoriale de l'État

Les engagements du Gouvernement en faveur de l'administration territoriale de l'État ne trouvent pas entièrement leur traduction budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2022. À titre d'exemple, le **plafond d'emplois du programme 354** est fixé à 29 752 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une **hausse de 2,3 %** par rapport à la loi de finances pour 2021. Cette légère augmentation s'explique cependant par le report

¹ Déclaration de politique générale de Jean Castex, Premier ministre, au Sénat le 16 juillet 2020.

mécanique de l'abaissement du plafond d'emplois de l'année précédente, les transferts entrants au titre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) et la mise en œuvre du plan « 10 000 jeunes » qui se traduit par le recrutement de 400 apprentis. **Le rehaussement du plafond d'emplois n'a donc pas pour vocation de renforcer de façon pérenne les ressources humaines au sein de l'administration territoriale de l'État.**

2. Une réforme de l'organisation territoriale de l'État réalisée à marche forcée

La préservation des ressources humaines et la légère augmentation des crédits affectés au programme 354 ont pour vocation **d'accompagner la réforme de l'organisation territoriale de l'État** dont les deux premières étapes se sont concrétisées en 2021 par la **création des secrétariats généraux communs départementaux (SGC-D)** au 1^{er} janvier et **des directions de l'emploi, du travail et des solidarités (DETS)** au 1^{er} avril.

La mise en place des secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles a permis la **mutualisation des fonctions support au sein de services déconcentrés à vocation interministérielle**. Toutefois, cette réforme s'est heurtée à de **nombreux irritants** : absence de système d'information unique de gestion des ressources humaines, difficulté à créer une culture de travail commune alors que les agents ne sont pas regroupés sur un site unique, retard dans la délivrance de la carte d'agent ministériel qui permet d'accéder aux applications, etc. Le ministère de l'intérieur a publié le 13 octobre 2021 un « **plan d'actions et de soutien pour les secrétariats généraux communs départementaux** » visant à apporter des solutions aux **10 problèmes identifiés**. S'il convient de saluer la réactivité du ministère de l'intérieur dans ce domaine, force est de constater que, **une fois encore, la réforme de l'administration territoriale de l'État s'opère à marche forcée**, sans anticiper les difficultés concrètes rencontrées par les agents dans l'exercice de leurs missions.

Cette nouvelle étape de la réforme de l'OTE a été lancée avant même que les objectifs fixés par le plan préfetures nouvelle génération (PPNG) soient atteints en matière de renforcement des effectifs affectés aux missions prioritaires. Alors qu'un effort de **231 ETP** reste encore à fournir pour atteindre ces objectifs au sein des quatre missions prioritaires, l'année 2021 a été marquée par une **légère baisse des effectifs dédiés au contrôle de légalité**, de l'ordre de **2 %**. La prévision de taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfeture (90 %) ne sera pas revue à la hausse avant 2023, ce qui confirme **l'absence de volonté de renforcer les moyens consacrés au contrôle de légalité**.

Par ailleurs, **les ambitions du Gouvernement concernant le réseau France services se heurtent au manque de moyens humains dans les sous-préfetures**. Comme l'a rappelé Olivier Jacob, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur lors de son audition, « **l'obligation de consacrer 2 ETP à chaque maison France services constitue le frein principal à la labellisation des petites sous-préfetures** ». Alors que l'objectif initial était de labelliser 100 sous-préfetures avant la fin de l'année 2022, celui-ci a été diminué de 60 %. À ce jour, **seules 21 sous-préfetures ont été labellisées**.

2. LE DÉPLOIEMENT DE LA NOUVELLE CARTE NATIONALE D'IDENTITÉ : UN TITRE MODERNE, SUPPORT D'UNE FUTURE IDENTITÉ NUMÉRIQUE

A. UNE MISE EN ŒUVRE RÉUSSIE MALGRÉ DES DIFFICULTÉS PONCTUELLES

1. Un nouveau titre d'identité déployé pour répondre aux exigences européennes

La délivrance d'une nouvelle carte nationale d'identité (CNI) aux citoyens français répond aux exigences fixées par le **règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019** qui oblige les États membres à produire une carte d'identité intégrant « **un support de stockage hautement sécurisé [contenant] une image faciale du**

titulaire de la carte et deux empreintes digitales dans des formats numériques interopérables ».

L'article 16 de ce règlement prévoyait la mise en circulation de ce titre avant le 2 août 2021. À compter de mars 2021, trois départements pilotes (l'Oise, la Seine-Maritime et La Réunion) ont commencé à délivrer la nouvelle carte nationale d'identité. Quatre vagues successives de déploiement ont suivi jusqu'à **la généralisation du titre à partir d'août 2021**. Les anciennes CNI ne sont désormais plus délivrées.

Dès la fin de l'année 2020, des dispositifs d'accompagnement ont été mis en œuvre pour anticiper le déploiement de la nouvelle CNI. **Trois groupes de travail** réunissant l'État¹, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), l'Association des maires de France (AMF) et neuf mairies ont été créés pour **évaluer l'impact de la nouvelle CNI sur le parcours des usagers en mairie et anticiper les éventuelles difficultés**. Des **sessions de formation** ont également été organisées à destination des agents des mairies, des préfectures et des centres d'expertise et de ressources titres (CERT).

Ces démarches ont garanti le bon déroulement du processus et ont été unanimement saluées par les personnes entendues même si **l'AMF regrette que la communication nationale sur le sujet ait été très tardive**, considérant que « *ce n'était pas aux agents chargés des titres dans les communes sièges de dispositifs de recueil d'assurer l'information des citoyens sur un nouveau titre d'identité, sans communication nationale*² ». Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, ne s'est en effet exprimée publiquement sur ce sujet que le 15 mars 2021, date du début de la délivrance de la nouvelle CNI dans l'Oise, à l'occasion de la visite du site de fabrication d'IN Groupe à Douai.

2. Une hausse des demandes et des difficultés ponctuelles qui entraînent un rallongement des délais de délivrance

Si le choix de la solution technologique retenue fait l'objet de critiques, la commission constate que le déploiement de la nouvelle CNI s'est donc déroulé sans dysfonctionnement majeur, conformément au calendrier prévu. Pour les mairies, la délivrance de ce titre n'a pas engendré de difficultés particulières puisque les modalités d'instruction sont identiques à celles des passeports. L'AMF a toutefois identifié **quelques problèmes techniques** (obsolescence de certains dispositifs de recueil, bande MRZ défectueuse qui ralentit la remise des titres, ligne téléphonique dédiée mise en place par l'ANTS difficilement joignable, etc.) qui feront l'objet d'une prochaine réunion entre l'ANTS, l'AMF et des représentants des communes.

Outre ces difficultés ponctuelles se pose la question du **rallongement du délai de délivrance de la carte nationale d'identité observé depuis le mois d'août 2021**. Ce phénomène s'explique par une hausse de 11 % de la demande de CNI entre juillet et octobre 2021. Au-delà du pic saisonnier habituellement observé à cette période de l'année, le maintien d'un niveau élevé de demandes s'explique par l'effet combiné du rattrapage des demandes non effectuées en 2020 du fait de la crise sanitaire et de l'engouement pour ce nouveau titre.

Le rallongement du délai de délivrance résulte d'une **aggravation du stock de CNI à instruire au sein des CERT** qui est passé de 88 000 à 230 000 titres entre le 25 juin et le 21 septembre 2021, mais également d'une **augmentation du délai d'obtention de rendez-vous en mairie** qui s'établit désormais à **22 jours en moyenne**. Dans son rapport sur les passeports biométriques dans les communes, l'Inspection générale de l'administration (IGA) précise que si les flux de demandes « *semblent gérables pour les*

¹ La direction des libertés publiques et des affaires juridiques et la direction de la modernisation et de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur, le programme interministériel France identité numérique et l'Inspection générale de l'administration.

² Contribution écrite de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité du 4 novembre 2021.

seuls passeports, avec le déploiement éventuel de la carte d'identité sécurisée, ces flux pourraient créer des **problèmes majeurs de saturation du dispositif** »¹.

Pour remédier à ces difficultés, **144 mois vacataires ont été alloués aux CERT à partir de juin 2021** et un **plan de renfort spécifique est en cours d'élaboration** pour doter les structures responsables de l'instruction des CNI et des passeports de moyens supplémentaires. Des réformes pourraient également être entreprises pour **rationaliser le processus de prise de rendez-vous en mairie**. Suivant les recommandations de l'IGA, l'ANTS préconise **d'encourager le recours à la pré-demande en ligne, de réduire les créneaux de rendez-vous à 15 minutes et de pratiquer la surréservation** pour pallier l'effet des annulations de dernière minute. **L'AMF s'oppose cependant à la mise en œuvre de telles mesures jugées inutiles** car « *compte tenu de ces multiples irritants, qui sont le fait de l'équipement et de la procédure mise en œuvre par l'État, il serait particulièrement maladroite de contraindre les communes dans la prise de rendez-vous* »².

Interrogé sur la capacité d'IN Groupe à produire suffisamment de titres pour faire face à l'augmentation de la demande, Michael Zafrany, vice-président exécutif en charge des activités industrielles, a confirmé que **l'outil de production avait été adapté pour produire jusqu'à 10 millions de cartes par an alors que le niveau de production actuel, extrapolé sur une année, est de l'ordre de 6 millions d'unités**. IN Groupe s'est également engagé, par le biais d'une convention signée avec l'ANTS en mars 2020, à produire la CNI dans un délai de 4 jours après réception des données. Un **stock de sécurité de titres prêts à l'emploi équivalant à 6 mois de production** est conservé pour pouvoir honorer cet engagement en cas de pics de demandes.

Le **contexte mondial de tension sur les chaînes d'approvisionnement en semi-conducteur**, composant essentiel des puces électroniques, a également conduit IN Groupe à mettre en œuvre des **mesures supplémentaires pour limiter l'impact d'une éventuelle pénurie** (stocks stratégiques de composants, plan de commandes à long terme auprès des fournisseurs pour sécuriser l'approvisionnement, etc.).

B. LA NOUVELLE CARTE NATIONALE D'IDENTITÉ, SUPPORT PHYSIQUE D'UNE FUTURE IDENTITÉ NUMÉRIQUE

1. Un déploiement progressif pour des usages limités à court terme

La hausse des demandes de CNI s'explique en partie par les **nombreux avantages** qu'offre ce nouveau titre en polycarbonate, **plus résistant**. Son format, **plus compact**, correspond aux standards internationaux (mentions traduites en anglais, nouvelle piste de lecture automatique dite « MRZ », etc.), ce qui **facilite son utilisation au passage des frontières**. De nouvelles fonctionnalités ont également été ajoutées pour lutter contre la fraude telle que la **personnalisation du numéro de titre dans le bord transparent**.

L'innovation technologique principale de ce titre réside dans l'intégration d'**une puce avec deux compartiments** : le premier est lu par les autorités compétentes pour permettre le passage de frontières, le second a vocation à permettre une identification numérique par le biais d'un code personnel dont l'activation autorise la lecture des données contenues sur la puce à partir de son smartphone. La nouvelle CNI a ainsi été pensée comme **le support physique d'une future identité numérique régalienne**. Elle constitue donc **la première étape d'un projet au long cours**.

L'accord cadre portant sur la réalisation et le maintien en condition opérationnelle et de sécurité du service de garantie de l'identité numérique (SGIN) a été notifié en mai 2021. Il a pour objet le développement de l'application permettant d'exploiter les capacités de ce titre d'identité à des fins d'identification électronique pour un montant de **20 millions d'euros sur trois ans**. À ces dépenses s'ajoute **le coût de production de la**

¹ « *Les passeports biométriques dans les communes : fonctionnement du dispositif et indemnisation* », rapport de l'Inspection générale de l'administration, février 2010.

² Contribution écrite de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité du 4 novembre 2021.

CNI compris entre 26,2 et 45,3 millions d'euros environ par an en fonction du volume de titres produit¹.

Une première version de cette application sera testée au premier trimestre 2022 sous le contrôle complet de l'usager, qui peut choisir d'utiliser son code personnel pour s'identifier, et **pour des usages limités comme la génération d'une attestation d'identité ou l'affichage d'une preuve d'âge**. Ces attestations, signées par l'État, permettront aux citoyens qui le souhaitent de présenter un document plus sécurisé qu'un scan de leur pièce d'identité et de sélectionner les données qu'ils souhaitent partager.

2. Un nouveau titre d'identité qui ouvre de nombreuses perspectives à moyen terme

La délivrance physique de la carte nationale d'identité offre de solides garanties de sécurisation de l'identité numérique qui y sera associée. Toutefois, les concepteurs de l'application doivent **développer un système suffisamment simple et accessible du point de vue du parcours utilisateur tout en garantissant un niveau élevé de sécurité** au sens du droit européen, **ce qui n'est pas encore le cas.**

Identité numérique : les trois niveaux de sécurité au sens du droit de l'Union européenne

Conformément au **règlement européen « eIDAS »** n° 910/2014 du 23 juillet 2014², il convient de distinguer **trois niveaux de sécurité** :

- **faible** : le système d'identification vise à réduire le risque d'utilisation abusive ;
- **substantiel** : le système réduit substantiellement le risque d'utilisation abusive. À titre d'exemple, les données de connexion peuvent être transmises *via* deux canaux distincts (courrier, courriel, SMS, *etc.*) ;
- **élevé** : le système empêche le risque d'utilisation abusive ou l'altération de l'identité. Pour s'assurer de son identité, des efforts particuliers sont fournis lors de l'enregistrement (« enrôlement ») du demandeur. Cette exigence peut notamment être remplie par une rencontre « physique » entre le demandeur et un tiers de confiance (qui atteste de l'identité de la personne) ou par le recours à des techniques biométriques.

Le programme interministériel « France identité numérique » prévoit ainsi que l'application développée sera en mesure de garantir une **identification de niveau faible** au sens du règlement « eIDAS » sur la plateforme « *FranceConnect* » **au deuxième trimestre 2022** et espère obtenir **une qualification au niveau substantiel voire élevé** par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) **à l'été 2022**. La quatrième étape du déploiement de l'identité numérique consistera, **à la fin de l'année 2022, à étendre le champ des documents sources aux passeports et aux titres de séjour**, également équipés d'une puce électronique.

Le déploiement de l'identité numérique dépend par ailleurs du rythme de diffusion de la nouvelle CNI. Le règlement européen imposant un renouvellement total du stock de CNI avant août 2031, **une proportion importante des citoyens n'aura donc pas accès à l'identité numérique à court ou moyen terme, faute de support physique adapté.**

À terme, la qualification au niveau élevé de cette identité numérique devrait permettre aux usagers de **substituer un code unique aux multiples identifiants et mots de passe nécessaires pour s'identifier sur Internet.** L'identité numérique s'intègre dans le **projet de futur portefeuille européen** dont le déploiement est prévu **dès 2023** et qui permettra **d'importer et de stocker sur son mobile des attributs liés à l'identité du porteur** (diplômes, droits à conduire, *etc.*).

¹ Lors de son audition, Yann Haguët, vice-président exécutif Identité d'IN Groupe, a indiqué que le prix moyen d'une CNI était compris « entre 5,23 euros toutes taxes comprises (TTC) pour une réalisation annuelle de 5 millions de cartes et 4,77 euros TTC pour une réalisation annuelle de 9,5 millions de cartes ».

² Règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

Les usages de l'identité numérique sont donc multiples et s'étendront non seulement aux **services publics** (impôts, sécurité sociale, etc.) mais aussi aux **sites privés** (banques, notaires, etc.) et ouvriront sans doute des débats sur la possibilité de **dématérialiser l'établissement des procurations de vote**, voire, à plus long terme, de **mettre en œuvre le vote par Internet pour des élections politiques**.

Or, la **fracture numérique** demeure importante puisque « 14 millions de Français ne maîtrisent pas le numérique et que près d'un Français sur deux est mal à l'aise avec cet outil¹. » Dans ce contexte, **le développement de l'identité numérique risque d'accélérer la dématérialisation des services publics mise en œuvre depuis plusieurs années. S'il convient d'encourager les avancées technologiques qui permettront de simplifier et de sécuriser les démarches administratives, la rapporteure rappelle que de tels développements ne doivent pas se faire au détriment d'une partie de nos concitoyens qui se sentent de plus en plus marginalisés.**

3. DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS EN FORTE HAUSSE POUR RELEVER LES MULTIPLES DÉFIS LOGISTIQUES QUI PÈSENT SUR LES ÉLECTIONS EN 2022

A. UNE HAUSSE CONJONCTURELLE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA VIE POLITIQUE EN RÉPONSE AUX ÉCHÉANCES ÉLECTORALES MAJEURES DE 2022

Les crédits du programme 232 « Vie politique » augmentent plus fortement que ceux des autres programmes de la mission (+ 12,9 % en AE, + 12,6 % en CP) du fait d'une activité électorale importante en 2022². Les prochaines élections présidentielle et législatives devraient coûter respectivement 4,72 euros et 3,97 euros par électeur inscrit sur les listes électorales en moyenne. À titre de comparaison, le coût moyen par électeur s'est élevé à 3,67 euros pour les élections régionales et 3,52 euros pour les élections départementales de juin 2021. Cette différence tient à la fois à **la nature des élections concernées** (nombre de candidats, montant du remboursement forfaitaire des dépenses électorales des candidats, etc.) mais aussi aux **adaptations réglementaires mises en œuvre pour sécuriser l'organisation des élections.**

B. DE MULTIPLES DÉFIS LOGISTIQUES À RELEVER DANS UN CONTEXTE SANITAIRE ENCORE INCERTAIN

L'organisation des prochaines élections se heurte à des défis logistiques considérables aggravés par les incertitudes qui continuent de peser sur le contexte sanitaire. De nombreux dysfonctionnements ont été constatés dans la confection, la mise sous pli et la distribution de la propagande électorale à l'occasion des élections régionales et départementales de juin 2021. Au second tour, 26,6 % des électeurs n'ont ainsi reçu aucune propagande pour les élections départementales et 40,3 % pour les élections régionales³.

La mission d'information créée par la commission des lois du Sénat pour faire la lumière sur ces dysfonctionnements a formulé de nombreuses recommandations pour s'assurer que ces problèmes soient résolus en vue des prochains scrutins d'avril et de juin 2022 telles que la résiliation de l'accord-cadre portant sur la distribution de la propagande électorale jusqu'en 2024 et la révision des critères de sélection des candidats au marché de distribution des plis électoraux.

¹ « *L'illectronisme ne disparaîtra pas d'un coup de tablette magique !* », rapport d'information n° 711 (2019-2020) fait par Raymond Vall au nom de la mission d'information sénatoriale sur l'illectronisme et l'inclusion numérique.

² Élections présidentielle, législatives et territoriales à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

³ « *Dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021* », rapport d'information n° 785 (2020-2021) fait par François-Noël Buffet au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

Le Gouvernement a pris en compte certaines de ces propositions puisque, dès le 13 août 2021, **le ministère de l'intérieur a résilié le contrat qui le liait à Adrexo**, titulaire de sept des quinze lots de l'accord-cadre. Dans un courrier du 4 novembre 2021 adressé au Président du Sénat, le ministre de l'intérieur a précisé que « *ce nouveau marché accorder[ait] dans ses critères d'attribution un poids plus important aux capacités opérationnelles du prestataire* » et imposerait une clause obligeant « *celui-ci à indiquer le nombre d'agents qu'il a prévu de mobiliser, la part des intérimaires notamment ainsi que le contenu et la durée de la formation qui leur sera dispensée* », conformément aux recommandations de la mission d'information. Lors de son audition par la commission des lois, Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, a annoncé qu'un **nouvel appel d'offre avait été lancé le 6 novembre 2021 pour assurer la distribution de la propagande électorale pour les sept lots concernés jusqu'en 2024**. Ce nouvel appel d'offre a été adapté pour prendre en compte plusieurs recommandations formulées par la commission des lois du Sénat.

Recommandations de la commission des lois du Sénat¹ prises en compte dans le nouvel appel d'offre portant sur la distribution de la propagande électorale	
<i>Recommandations</i>	<i>Dispositions du nouvel appel d'offre</i>
<i>Recommandation n° 3 : Revoir les critères de sélection des candidats au marché de la distribution des plis électoraux, pour donner la prépondérance aux moyens opérationnels.</i>	Le critère financier représente 40 % de la note globale et le critère technique 60 %. La répartition a été inversée par rapport à l'appel d'offre précédent.
<i>Recommandation n° 6 : Afin de limiter le nombre de plis non distribués, mieux tirer parti des bases d'adresses des opérateurs postaux pour corriger le fichier des électeurs.</i>	Le titulaire du marché doit informer l'administration des corrections entreprises par commune pour redresser les adresses.
<i>Recommandation n° 7 : Préciser et uniformiser les consignes de distribution à donner aux agents.</i>	Le nouvel appel d'offre ne précise pas davantage les consignes de distribution mais mentionne l'obligation de résultat du titulaire du marché.
<i>Recommandation n° 8 : Préciser, dans les clauses du marché public, les exigences minimales de formation des agents chargés de la distribution.</i>	Lors de la réunion de lancement, le titulaire doit indiquer le nombre de personnes affectées à la distribution des enveloppes en détaillant notamment la part de agents en contrat à durée indéterminée et des contractuels et intérimaires ainsi que les modalités de formation des personnels non titulaires.
<i>Recommandation n° 9 : Améliorer les systèmes de reporting imposés aux opérateurs, afin de mettre fin aux discordances entre chiffres déclarés et constatés.</i>	Le titulaire du marché est responsable du marquage des contenants. Un tiers dûment désigné par l'administration pourra effectuer des vérifications sur les prestations réalisées.

¹ « Dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 », rapport d'information n° 785 (2020-2021) fait par François-Noël Buffet au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

En réponse aux difficultés rencontrées dans la mise sous pli de la propagande électorale, le ministère de l'intérieur a par ailleurs décidé d'internaliser cette tâche qui sera désormais réalisée par les préfectures en régie ou par les communes via des conventions liant préfectures et mairies. **Le surcoût de cette ré-internalisation est estimé à 5 millions d'euros** en titre II, hors comptes d'affectation spéciale.

Cette décision a suscité **de nombreuses interrogations au sein des préfectures dont certaines ne disposent pas des moyens humains et matériels nécessaires pour relever un tel défi logistique, en particulier dans les départements les plus peuplés**. À titre d'exemple, la préfecture du Val-de-Marne devrait mobiliser entre 1 200 et 1 300 personnes sur une journée pour assurer la mise sous pli de la propagande électorale¹. **Afin d'éviter de mettre certaines préfectures en difficulté, le ministère de l'intérieur a fixé**, par une circulaire du 4 novembre 2021², **les trois conditions cumulatives qui permettront aux préfectures de continuer à externaliser ces prestations :**

- le lieu de routage doit se situer à moins d'une heure et trente minutes de route du chef-lieu de la préfecture ;
- les opérations sont intégralement mécanisées ;
- le routeur détenteur du marché de mise sous pli n'a rencontré aucune difficulté lors du double scrutin de juin 2021. Les préfectures qui comptent plus de 500 000 électeurs sont exemptées de remplir ce dernier critère.

Le ministère de l'intérieur espère ainsi renforcer le contrôle des préfectures sur l'ensemble des opérations tout en prévoyant des exceptions nécessaires et strictement encadrées au principe de l'internalisation de la mise sous pli.

¹ Source : audition d'Olivier Jacob, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale.

² Circulaire de Jean-Benoît Albertini, préfet, secrétaire général du ministère de l'intérieur, du 4 novembre 2021 relative à la mise sous pli et au colisage de la propagande électorale pour les élections présidentielle et législatives 2022.

POUR EN SAVOIR +

- **Projet annuel de performance de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », annexé au projet de loi de finances pour 2022 (<https://www.budget.gouv.fr>)**
- ***Dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021, rapport d'information n° 785 (2020-2021) fait par François-Noël Buffet au nom de la commission des lois du Sénat (<https://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-785-notice.html>).***



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Cécile Cukierman

Rapporteure

Sénatrice
(Écologiste
républicain et
citoyen)
de la Loire

Commission des lois constitutionnelles, de
législation, du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-
legislatif/pjlf2022.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html)