

N° 3404

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2020

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE  
DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 3360)  
*de finances pour 2021*

TOME I

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

PAR M. ANTOINE SAVIGNAT  
Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2021 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, **80 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur pour avis.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2021 DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » ...</b>	7
<b>I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT » : LA POURSUITE DE LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DES SERVICES DE L'ÉTAT</b> .....	8
<b>II. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »</b> .....	11
<b>III. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »</b> .....	12
<b>SECONDE PARTIE : L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS DANS LE CONTEXTE DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19</b> .....	15
<b>I. DES ÉLECTIONS MUNICIPALES « DÉGRADÉES » MALGRÉ LA MOBILISATION DES CANDIDATS ET DES ÉQUIPES LOCALES</b> .....	15
<b>A. FACE AU COVID-19, DES DÉCISIONS DIFFICILES, PRISES DANS L'URGENCE ET INSUFFISAMMENT EXPLIQUÉES AUX ÉLECTEURS</b> ....	15
<b>B. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT À RENFORCER EN VUE DES PROCHAINES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES</b> .....	18
1. Une campagne électorale abrégée .....	18
2. L'assouplissement des règles de financement de la campagne électorale .....	19
3. Un soutien insuffisant à la participation .....	20
4. Le protocole sanitaire encadrant le déroulement du scrutin .....	20
5. Les surcoûts liés au report du second tour et à l'application du protocole sanitaire .....	21
6. Des contentieux portant en particulier sur la sincérité du scrutin .....	22
<b>II. RECOMMANDATIONS POUR L'ORGANISATION DES PROCHAINES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES</b> .....	24
<b>A. AMÉLIORER L'INFORMATION DES CANDIDATS ET DES ÉLECTEURS SUR LE MAINTIEN OU LE REPORT DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES</b>	25

B. ENGAGER UNE RÉFLEXION SUR L'ADAPTATION DES OPÉRATIONS DE VOTE POUR PRÉSERVER LE CALENDRIER ÉLECTORAL.....	26
1. À court terme, prévoir des adaptations pour soutenir la participation .....	26
2. Mettre en place des modalités de vote complémentaires .....	26
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	29
<b>PERSONNES ENTENDUES</b> .....	47

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » pilotée par le ministère de l'Intérieur poursuit **trois principaux objectifs** : garantir l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des libertés publiques, assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République et mettre en œuvre, au plan local, les politiques publiques nationales.

Composée de trois programmes, cette mission regroupe les crédits consacrés au fonctionnement des services déconcentrés du ministère, à ses fonctions supports ainsi qu'aux subventions et aides publiques dont il assure la gestion. Au total, ces différents postes de dépenses représentent 4,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) pour 2021, en hausse de respectivement 4 et 6 % par rapport à l'exercice précédent. Ces crédits sont alloués à 56 % au programme 354 « Administration territoriale de l'État », 33 % au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur » et 11 % au programme 232 « Vie politique, culturelle et associative ».

La hausse de crédits prévue par le projet de loi de finances pour 2021 tient principalement à **la tenue, cette même année, des élections départementales et régionales, ainsi que des élections territoriales en Corse, en Martinique et en Guyane**. L'action « Organisation des élections » du programme 232 voit ainsi ses crédits augmenter de 135 % en AE et de 130 % en CP.

Plusieurs réformes initiées au cours des dernières années sont également poursuivies, dont :

– la mise en place, depuis 2020, des **secrétariats généraux communs départementaux** qui doivent regrouper à terme les fonctions supports des préfetures et des directions départementales interministérielles, en lien avec l'échelon régional. Cette mutualisation doit permettre de redéployer les agents de ces administrations sur leurs missions prioritaires et d'améliorer la qualité de la dépense publique ;

– **la labellisation « France services »** de guichets uniques permettant d'assurer un meilleur accès aux services publics sur l'ensemble du territoire ;

– la poursuite des **investissements en matière de systèmes d'information et de communication**.

Votre rapporteur soutient le principe de ces réformes qui visent à terme à rationaliser le fonctionnement des services déconcentrés et à assurer le maintien de services publics de proximité. **Il regrette toutefois qu'elles interviennent tardivement au cours de cette législature : le constat d'une dégradation des conditions d'exercice de leurs missions par les services de l'État et du désengagement de ce dernier dans les territoires est en effet posé depuis de nombreuses années.** En 2017, la Cour des comptes constatait ainsi que « *les services déconcentrés de l'État peinent à assumer toutes leurs missions et à rationaliser l'utilisation de leurs ressources* » <sup>(1)</sup>. De même, les citoyens alertent régulièrement leurs représentants sur les difficultés croissantes à trouver un interlocuteur au sein de l'administration en mesure de répondre à leurs demandes.

Par ailleurs, les services de l'État sont chargés de deux missions particulièrement sensibles consistant à :

– gérer les effets de la crise migratoire qui met en tension les services des ressortissants étrangers des préfectures dans leurs différentes tâches d'instruction des titres de séjour, de gestion de l'asile et de maîtrise de l'immigration irrégulière ;

– maintenir une capacité d'accueil du public dans le contexte de l'épidémie de Covid-19 et du respect des protocoles sanitaires.

**À ce titre, votre rapporteur souligne la nécessité d'accompagner les services concernés par des directives claires et des moyens adaptés.** En effet, ils sont souvent en « première ligne » et doivent pouvoir remplir leurs missions dans des conditions satisfaisantes pour les usagers comme pour leurs agents.

À la suite de la présentation des crédits budgétaires de la mission, votre rapporteur pour avis a choisi de s'intéresser **aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 sur le déroulement des élections municipales de 2020 et les principaux enseignements à en tirer pour préparer les prochaines échéances électorales.** Les conditions dans lesquelles ont été organisées les élections municipales ont été source de nombreuses difficultés pour les candidats comme pour les équipes municipales chargées des opérations de vote. Nombre d'électeurs, par crainte d'une contamination, ont renoncé à se rendre dans leur bureau de vote, contribuant en cela à accroître l'abstention, déjà tendanciellement en hausse. Alors que notre pays connaît actuellement une seconde vague de propagation de l'épidémie conduisant à la réactivation de l'état d'urgence sanitaire, **il convient d'anticiper dès à présent les conditions dans lesquelles pourront se tenir les prochaines échéances électorales de manière à assurer la sécurité des électeurs comme des candidats et de soutenir la participation.**

---

(1) Rapport de la Cour des comptes « Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance. », décembre 2017.

## PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2021 DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

### L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

*(en millions d'euros)*

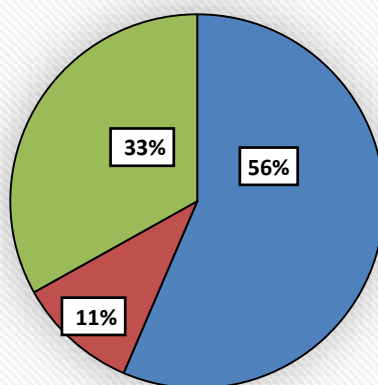
Programme	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Variation 2021/2020
Administration territoriale de l'État (354)	1 718	2 457	2 367	- 4 %
Vie politique, culturelle et associative (232)	207	241	438	+ 82 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (216)	930	1 348	1 388	+ 3 %
<b>Total mission</b>	<b>2854</b>	<b>4 046</b>	<b>4 193</b>	<b>+ 4 %</b>

### L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

*(en millions d'euros)*

Programme	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Variation 2021/2020
Administration territoriale de l'État (354)	1 718	2 325	2 365	+ 2 %
Vie politique, culturelle et associative (232)	206	236	437	+ 85 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (216)	982	1 409	1 409	- 0,5 %
<b>Total mission</b>	<b>2 906</b>	<b>3 970</b>	<b>4 211</b>	<b>+ 6 %</b>

### Répartition des crédits de la mission



■ programme 354   
 ■ programme 232   
 ■ programme 216

## I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT » : LA POURSUITE DE LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DES SERVICES DE L'ÉTAT

Le périmètre du programme n° 354 « Administration territoriale de l'État », qui regroupe la majeure partie des crédits de la mission, découle de la fusion, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, de deux programmes :

– le programme n° 307 « Administration territoriale » qui recouvrait les moyens consacrés aux préfetures et aux sous-préfetures, en baisse constante au cours des dernières années ;

– le programme n° 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » qui regroupait les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), des directions et délégations régionales placées sous l'autorité des préfets de région, des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) ainsi que les emplois déconcentrés gérés par le ministère de l'Intérieur.

Cette fusion, décidée par une circulaire du 24 juillet 2018 <sup>(1)</sup>, permet au nouveau programme de regrouper l'ensemble des crédits destinés aux services déconcentrés dans le contexte de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) mise en œuvre en application de la circulaire du 12 juin 2019 <sup>(2)</sup>.

Le programme poursuit trois objectifs principaux :

– **la rationalisation des services déconcentrés** notamment au travers de la mise en place des secrétariats généraux communs départementaux, nouvelles structures interministérielles instituées par le décret du 7 février 2020 <sup>(3)</sup>. Ces derniers permettront de mutualiser les fonctions supports des services déconcentrés et d'améliorer la gestion de leur parc immobilier et automobile ;

– **l'amélioration de l'accès aux services publics sur l'ensemble du territoire** notamment grâce au projet « France services » qui doit permettre de labelliser une centaine d'établissements d'ici à 2022 à un niveau départemental et infra-départemental. À ce titre, votre rapporteur regrette qu'il ait fallu la crise des gilets jaunes pour que le Gouvernement réponde « à l'attente de proximité exprimée dans le cadre du grand débat national » <sup>(4)</sup>, alors que ce constat avait été posé depuis longtemps par les élus locaux ;

– **la consolidation des moyens des services déconcentrés pour répondre aux missions qui leur sont confiées**, d'une part, en assurant le maintien de leurs

---

(1) Circulaire du 24 juillet 2018 relative à la déconcentration et à l'organisation des administrations centrales.

(2) Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

(3) Décret n° 2020-99 du 7 février 2020 relatif à l'organisation et aux missions des secrétariats généraux communs départementaux.

(4) Projet annuel de performance de la présente mission, annexé au projet de loi de finances pour 2021.



effectifs au niveau de 2020, et, d'autre part, en poursuivant le déploiement d'outils numériques permettant de faciliter certaines démarches administratives.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 354

	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)	
	Demandées pour 2021 (en €)	Variation 2021/2020 en %	Demandés pour 2021 (en €)	Variation 2021/2020 en %
<b>Programme 354</b>	<b>2 366 508 687</b>	<b>- 3,7</b>	<b>2 365 079 518</b>	<b>+ 1,7</b>
Action 1 : Coordination de la sécurité des personnes et des biens	161 687 184	- 0,6	161 687 184	- 0,6
Action 2 : Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	558 040 907	+ 0,7	558 040 907	+ 0,6
Action 3 : Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	121 173 733	- 0,1	121 173 733	- 0,1
Action 4 : Pilotage territorial des politiques gouvernementales	583 735 876	+ 1,1	583 735 876	+ 1,1
Action 5 : Fonctionnement courant de l'administration territoriale	640 342 031	+ 5,8	638 600 324	+ 5,7
Action 6 : Dépenses immobilières de l'administration territoriale	301 528 956	- 30,8	301 841 494	- 1,1

Source : *Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2021.*

**Si les moyens dont disposent les services déconcentrés sont stabilisés, votre rapporteur souligne que les demandes auxquelles ils doivent faire face sont beaucoup plus nombreuses du fait de la crise sanitaire et sociale que traverse notre pays.** Cette situation, à laquelle s'ajoutent les difficultés structurelles auxquelles sont confrontés les services de l'État depuis plusieurs années pour remplir leurs principales missions, pose la question de la compatibilité de ce budget avec le rôle qui leur est assigné, notamment auprès des collectivités territoriales et des usagers des services publics.

À titre d'exemple, alors que plusieurs travaux parlementaires ont récemment rappelé **les difficultés rencontrées par les préfetures pour assurer le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales**, les crédits affectés à cette action ne sont pas augmentés <sup>(1)</sup>. Or, la crise sanitaire a aggravé cette situation, les collectivités étant amenées à prendre de nombreuses décisions en urgence. Par ailleurs, la tenue des élections municipales au printemps dernier a entraîné une augmentation du nombre d'actes transmis. Comme le souligne le projet annuel de performance (PAP) de la présente mission, « *les difficultés à assurer la continuité de la mission de contrôle de légalité se traduiront donc nécessairement dans les chiffres relatifs aux actes prioritaires contrôlés* » alors que les préfetures

(1) Avis budgétaire n° 278, tome I, au projet de loi de finances pour 2018 présenté par M. Olivier Marleix <http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/a0278-tI.asp>

« [pâtissent] *d'un contexte général de tension sur la masse salariale* ». 83% de ces actes devraient ainsi être contrôlés en 2020 pour un objectif fixé à 94 %.

Par ailleurs, une procédure de « rescrit » préfectoral a été introduite par l'article 74 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Les collectivités pourront désormais demander au préfet une prise de position formelle sur une disposition juridique. Or, comme le souligne le PAP, « *du fait de sa nouveauté et de la nécessaire adaptation qu'elle suppose de la part des services des préfectures, cette procédure est susceptible d'induire une charge supplémentaire, quand bien même cette charge serait transitoire* ». **La question des moyens dont disposent les préfectures reste ainsi sans réponse face aux missions prioritaires qui leur sont pourtant confiées.**

**Ce programme comporte également d'importants projets informatiques** qui s'inscrivent dans un calendrier pluriannuel de dépenses, à savoir :

– le dispositif COMEDEC de dématérialisation sécurisée des actes d'état-civil qui doit permettre, d'une part, d'assurer la transmission directe des actes d'état-civil entre les communes et les préfectures et, d'autre part, de lutter contre la contrefaçon et la falsification de ces actes (3,2 millions d'euros pour 2021, sur un coût total estimé à 27,7 millions d'euros depuis son lancement en 2014) ;

– l'amélioration des conditions de délivrance des titres (carte d'identité, passeports, permis de conduire et certificat d'immatriculation) dans le cadre du plan préfectures nouvelle génération (PPNG), dont le financement repose depuis 2019 sur les dépenses courantes de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

Cette agence se voit également confier la maîtrise d'œuvre de l'application ALICEM qui permet à tout citoyen majeur de créer, sur son portable, une identité numérique sécurisée pour accéder à des services publics en ligne requérant un niveau élevé d'identification <sup>(1)</sup>. Cette application s'inscrit dans le dispositif FranceConnect qui permet à chaque particulier de se connecter aux différents services en ligne des administrations publiques de manière sécurisée.

Pour répondre aux besoins suscités par la crise migratoire, les services concernés des préfectures devront également « *adapter leur organisation au déploiement progressif de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) qui aura pour effet, à terme, de dématérialiser l'ensemble des procédures administratives concernant les étrangers* ».

Ces différents projets illustrent la dématérialisation progressive de nombreuses procédures. Si ces réformes emportent des effets positifs en termes d'efficacité et de gestion des deniers publics, votre rapporteur souligne **qu'elles**

---

(1) Décret n° 2019-452 du 13 mai 2019 autorisant la création d'un moyen d'identification électronique dénommé « Authentification en ligne certifiée sur mobile ».

doivent toutefois s'accompagner du maintien d'un accueil physique et d'un accompagnement de qualité pour certains usagers sur l'ensemble du territoire.

## II. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

Ce programme regroupe les crédits dévolus aux fonctions de pilotage du ministère de l'Intérieur (état-major, activités d'expertise et de contrôle), à ses fonctions support, au règlement des affaires juridiques et contentieuses ainsi qu'au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216

	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)	
	Demandées pour 2021	Variation 2021/2020 en %	Demandées pour 2021	Variation 2021/2020 en %
<b>Programme 216</b>	<b>1 387 910 808</b>	<b>+ 3</b>	<b>1 408 606 322</b>	<b>- 0,05</b>
Action 1 : État-major et services centraux	635 590 404	- 2	634 547 011	- 2
Action 3 : Système d'information et de communication	291 657 349	- 4	269 914 715	- 6
Action 4 : Action sociale et formation	43 600 429	+ 10	43 600 429	+ 10
Action 5 : Affaires immobilières	92 454 755	+ 140	137 174 652	+ 15
Action 6 : Affaires juridiques et contentieuses	89 500 000	+ 13	89 500 000	+ 13
Action 8 : Immigration, asile et intégration	40 597 056	- 2	40 597 056	- 2
Action 9 : Sécurité et éducation routières	127 846 946	+ 0,5	127 846 946	+ 0,5
Action 10 : Fonds interministériel de prévention de la délinquance	65 663 869	- 5	65 425 513	- 5,6

Source : *Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2021.*

Les dépenses prévues pour 2021 appellent les observations suivantes :

– **la direction du numérique (DNUM)**, créée au 1<sup>er</sup> janvier 2020, est chargée de la stratégie numérique du ministère qui repose sur sept grands projets en 2021 : France Visas <sup>(1)</sup>, l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) <sup>(2)</sup>, le réseau radio du futur (RRF) <sup>(3)</sup>, l'ANEF <sup>(4)</sup>, le système d'information

(1) Ce projet a pour objet de permettre la dématérialisation intégrale de la délivrance des visas.

(2) Ce projet vise à renforcer l'échange d'information entre les unités de terrain du ministère de l'Intérieur et à moderniser la gestion de leurs équipements.

(3) Annoncé par le Président de la République lors de son discours aux forces de sécurité intérieure le 18 octobre 2017, ce réseau doit assurer l'interopérabilité et la coordination de l'ensemble des acteurs de la sécurité, notamment en vue des Jeux Olympiques de Paris de 2024.

(4) L'objectif est de dématérialiser les démarches liées à l'asile, l'immigration et l'accès à la nationalité française dans le cadre de la mise en œuvre de systèmes d'information européens intégrés.

pour la logistique opérationnelle et la modernisation des centres d'information et de commandement <sup>(1)</sup> ;

– les **crédits liés aux contentieux sont majorés de 10 millions d'euros**, ce qui confirme l'effort consenti pour corriger une situation de sous-budgétisation persistante au cours des années précédentes. Près de 90 millions d'euros sont ainsi prévus sur l'action « Affaires juridiques et contentieuses ». À ce titre, un nouveau service à compétence nationale (SCN) a été mis en place le 1<sup>er</sup> septembre 2020 pour assurer le traitement des contentieux liés aux accidents matériels et corporels de la circulation.

### III. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

L'évolution des crédits de ce programme est corrélée au calendrier électoral de 2021 et notamment, à la tenue des élections départementales et régionales au printemps. L'augmentation des crédits est de 205 millions d'euros en AE (+ 135 %) et de 202 millions d'euros en CP (+ 130 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 232

	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)	
	Demandées pour 2021	Variation 2021/2020 en %	Demandés pour 2021	Variation 2021/2020 en %
<b>Programme 232</b>	<b>438 448 516</b>	<b>+ 82</b>	<b>437 394 516</b>	<b>+ 85</b>
Action 1 : Financement des partis	68 670 672	- 0,1	68 670 672	- 0,1
Action 2 : Organisation des élections	358 318 446	+ 135	356 253 446	+ 130
Action 3 : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	8 702 361	- 48	9 593 361	- 2
Action 4 : Cultes	2 757 037	0	2 877 037	+ 3,6
Action 5 : Vie associative	0	-	0	-

Source : *Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2021.*

Les crédits consacrés à l'aide publique aux partis et groupements politiques demeureront stables : l'action « Financement des partis » **bénéficierait en 2021 de 68,7 millions d'euros, soit le même montant que celui ouvert dans chaque loi de finances initiale depuis 2014.**

Pour mémoire, en application de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, un parti politique peut bénéficier de la première fraction de l'aide publique si, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, il a présenté des candidats ayant obtenu

(1) Ce projet vise à mettre en place un nouveau système d'information pour le traitement des appels d'urgence à police secours et le pilotage des demande d'assistance reçues.

chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions ou s'il a présenté des candidats uniquement outre-mer (collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou Nouvelle-Calédonie) ayant chacun obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés. Une seconde fraction de l'aide publique est attribuée aux partis bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de l'année précédente, y être inscrits ou s'y rattacher <sup>(1)</sup>.

Les autres dépenses du programme « Vie politique, culturelle et associative » comprennent :

– **les crédits liés au fonctionnement de la CNCCFP, soit 9,6 millions d'euros** de CP (9,7 millions d'euros en 2020) et un plafond d'emplois porté à **63 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** au lieu de 58 en 2020. Cette hausse tient « *à la fois au report de charges consécutif du calendrier électoral des municipales de 2020 dans le contexte de crise sanitaire et d'un calendrier électoral dense en 2021 qui impliquera un contrôle des comptes de campagne des élections départementales et régionales* » <sup>(2)</sup> ;

– **les crédits relatifs aux cultes, soit 2,8 millions d'euros**, correspondant à 2,1 millions d'euros d'intervention (dont 800 000 euros seront consacrés au financement de diplômes d'université de formation civique et civile et de recherche en islamologie) et à 800 000 euros de dépenses immobilières directes.

Enfin, votre rapporteur souligne que les crédits de l'action « **vie associative** » destinés au **financement du répertoire national des associations (RNA)** sont pris en charge depuis 2020 par le programme 216 à la suite de la création de la direction du numérique qui en assure la gestion.

---

(1) La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a interdit à un parlementaire élu en métropole ou dans une circonscription à l'étranger de se rattacher, pour l'attribution de la seconde fraction, à un parti ayant présenté des candidats uniquement outre-mer. Il est ainsi mis fin aux détournements du mécanisme de financement, qui consistaient à majorer artificiellement la seconde fraction perçue par des partis ultramarins, avant de la reverser à d'autres partis non éligibles au financement public.

(2) Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2021.



## SECONDE PARTIE : L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS DANS LE CONTEXTE DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

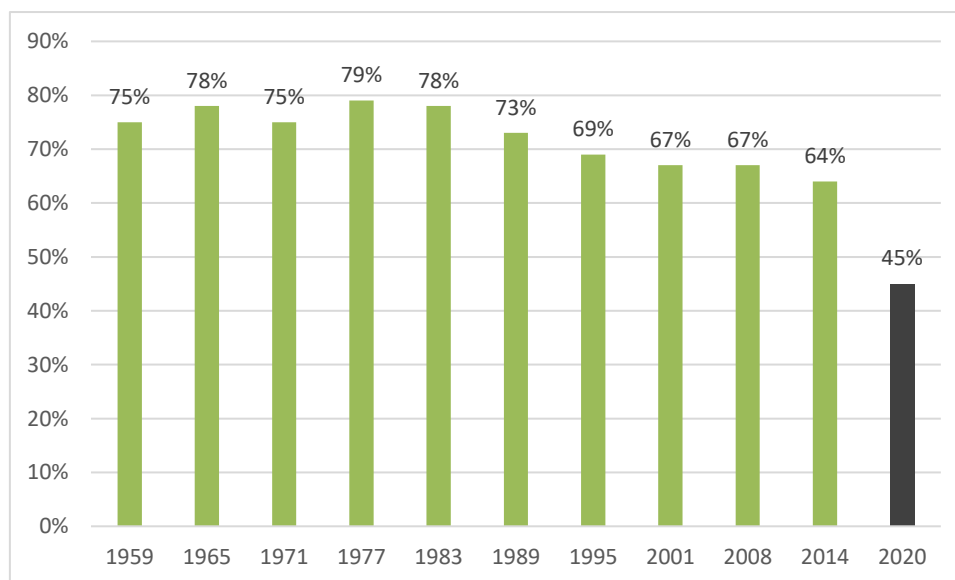
### I. DES ÉLECTIONS MUNICIPALES « DÉGRADÉES » MALGRÉ LA MOBILISATION DES CANDIDATS ET DES ÉQUIPES LOCALES

#### A. FACE AU COVID-19, DES DÉCISIONS DIFFICILES, PRISES DANS L'URGENCE ET INSUFFISAMMENT EXPLIQUÉES AUX ÉLECTEURS

Le renouvellement des conseils municipaux et des conseils communautaires, initialement fixé au 15 mars 2020 pour le premier tour et au 22 mars pour le second tour <sup>(1)</sup>, a été fortement perturbé par l'épidémie de Covid-19 et la gestion dans l'urgence de la crise sanitaire par le Gouvernement.

Le maintien du premier tour, malgré la recommandation, énoncée la veille par le Premier ministre, d'« *impérativement limiter les déplacements, les réunions, les contacts* » <sup>(2)</sup> a donné lieu à une abstention record (55 %). **Plus d'un électeur sur deux ne s'est pas déplacé aux urnes.** Ce constat est d'autant plus inquiétant que, jusqu'alors, les élections municipales suscitaient, avec l'élection présidentielle, une participation relativement forte.

#### PARTICIPATION AU PREMIER TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES



À la suite de ce premier tour de scrutin, les conseils municipaux et communautaires ont été intégralement renouvelés dans **30 168 communes, secteurs et circonscriptions sur 35 065**, soit 86 % du total. Une fois le pays

(1) Décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019 fixant la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs.

(2) [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/03/declaration\\_de\\_m.\\_edouard\\_p\\_hilippe\\_premier\\_ministre\\_sur\\_le\\_Covid-19\\_-\\_ministere\\_des\\_solidarites\\_et\\_de\\_la\\_sante\\_-\\_14.03.2020.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/03/declaration_de_m._edouard_p_hilippe_premier_ministre_sur_le_Covid-19_-_ministere_des_solidarites_et_de_la_sante_-_14.03.2020.pdf)

déconfiné et la situation épidémiologique stabilisée <sup>(1)</sup>, les conseillers concernés ont pu prendre leurs fonctions le 18 mai et procéder à la désignation de leur maire et de ses adjoints entre les 23 et 28 mai, conformément au décret du 14 mai pris à cette fin <sup>(2)</sup>.

Un second tour demeurerait toutefois nécessaire :

– dans les 3 224 communes pour lesquelles le premier tour n’avait pas permis de pourvoir l’ensemble des sièges du conseil municipal, c’est-à-dire les communes de moins de 1 000 habitants où la désignation des conseillers a lieu au scrutin plurinominal <sup>(3)</sup> ;

– dans les 1 631 circonscriptions où le premier tour n’avait permis d’élire aucun élu, dont 1 338 communes de 1 000 habitants et plus où aucune liste n’avait obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour. S’agissant principalement des plus grandes villes, un tiers des électeurs inscrits sur les listes électorales étaient ainsi concernés par ce second tour.

Par ailleurs, sur 1 253 établissements publics de coopération intercommunale, seuls 154 organes délibérants avaient pu être entièrement renouvelés.

Or, au regard de la dégradation rapide de la situation épidémiologique, le Gouvernement a dû se résoudre, dans la précipitation, à reporter le second tour qui devait se tenir le 22 mars <sup>(4)</sup>. Un projet de loi d’urgence, déposé devant l’Assemblée nationale le 18 mars, a ainsi prévu l’organisation de ce scrutin dans les trois mois suivant le premier tour, soit au plus tard en juin 2020, si les conditions sanitaires le permettaient <sup>(5)</sup>.

Conformément à l’article 19 de la loi du 23 mars 2020 qui en a résulté <sup>(6)</sup>, l’opportunité de maintenir ce scrutin devait faire l’objet d’un rapport du Gouvernement remis au Parlement au plus tard le 23 mai 2020, comportant un avis du conseil scientifique Covid-19. En cas de persistance d’une menace épidémiologique, le législateur aurait en effet dû prendre les mesures nécessaires à

---

(1) Le confinement a été décidé par le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19. Il a été levé le 11 mai.

(2) Décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 définissant la date d’entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020.

(3) Article L. 252 du code électoral.

(4) Décret n° 2020-267 du 17 mars 2020 portant report du second tour du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, initialement fixé au 22 mars 2020 par le décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019.

(5) Par dérogation aux articles L. 56 du code électoral, selon lequel « en cas de deuxième tour de scrutin, il y est procédé le dimanche suivant le premier tour » et L. 227 du même code aux termes duquel : « Les conseillers municipaux sont élus pour six ans. Lors même qu’ils ont été élus dans l’intervalle, ils sont renouvelés intégralement au mois de mars à une date fixée au moins trois mois auparavant par décret pris en Conseil des ministres ».

(6) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d’urgence pour faire face à l’épidémie de Covid-19.



la reprogrammation de l'ensemble des opérations de vote pour les communes où le premier tour n'avait pas permis de renouveler le conseil municipal intégralement <sup>(1)</sup>.

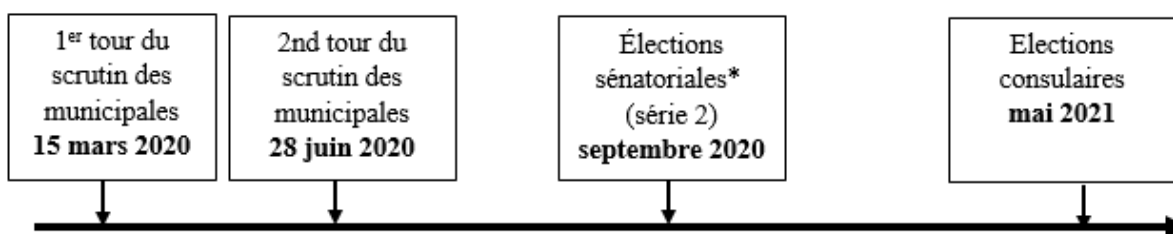
Ce rapport, remis dans les temps impartis, a permis de constater que :

– pour les près de 5 000 communes dans lesquelles un second tour devait être organisé, il était « possible, et nécessaire, de sécuriser les opérations électorales proprement dites afin de réduire les risques qui leur [étaient] associés » tout en tenant compte « de la situation épidémiologique dans les 15 jours précédant la date décidée du scrutin » précisant que cette évaluation pourrait alors motiver, selon les résultats, une nouvelle interruption du processus électoral » ;

– au contraire, « l'impossibilité d'anticiper la situation épidémiologique dans l'ensemble du monde en juin, voire au-delà, [empêchait] d'évaluer les risques sanitaires, de sorte qu'il [paraissait] opportun de reporter les élections consulaires initialement prévues au mois de mai 2020. »

Tirant les conséquences de cet avis, le Gouvernement a décidé de convoquer les électeurs le 28 juin 2020 <sup>(2)</sup> tout en prenant un certain nombre de mesures pour assurer au mieux leur sécurité sanitaire ainsi que celle des candidats et des personnes participant aux opérations de vote. Les élections consulaires ont, quant à elles, été reportées d'une année.

#### CALENDRIER ÉLECTORAL DE 2020



\* L'élection des six sénateurs représentant les Français établis hors de France de la série 2 a été reportée d'une année pour permettre, au préalable, le renouvellement des conseillers et délégués consulaires qui composent leur collège électoral. <sup>(3)</sup>

**Toutefois, malgré le protocole sanitaire mis en œuvre et la stabilisation de la situation épidémiologique, l'abstention au second tour a été encore plus forte qu'au premier tour, atteignant plus de 58 %, soit 20 points de plus qu'aux élections municipales de 2014.**

(1) En effet, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi d'urgence précité, « le report du second tour d'un scrutin politique est sans précédent dans notre histoire politique contemporaine ». Si le Conseil a considéré que ce report était pleinement justifié par l'épidémie en cours sur le territoire national, il a estimé que la limitation à trois mois de l'écart séparant le premier tour du second apportait une garantie à la sincérité du scrutin. Au-delà de ce délai, l'ensemble des opérations de vote aurait été à reprendre.

(2) Décret n° 2020-642 du 27 mai 2020 fixant la date du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs.

(3) Loi n° 2020-976 du 3 août 2020 portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Si votre rapporteur reconnaît que le caractère exceptionnel de l'épidémie de Covid-19 rendait la prise de décision particulièrement difficile, **il regrette le défaut d'information au niveau national sur l'organisation des élections municipales et les adaptations *a minima* pour encourager la participation.**

Les Français avaient, bien entendu, d'autres préoccupations importantes relatives notamment à la situation de leurs proches, à leur travail, à l'éducation de leurs enfants et à leur santé qui justifient de manière fort compréhensible que les enjeux de ces élections leur aient paru moins essentiels. Et pourtant, **les élections municipales sont un moment important dans la vie démocratique de notre pays. Elles façonnent les politiques locales et permettent de répondre au plus près aux aspirations des citoyens.** Au regard du niveau d'abstention inquiétant constaté au premier tour, il aurait été légitime qu'une campagne nationale d'ampleur soit engagée pour rappeler l'enjeu de la démocratie locale et l'importance de la participation au scrutin.

## **B. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT À RENFORCER EN VUE DES PROCHAINES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES**

Plusieurs mesures ont été prises, notamment à la demande des associations d'élus, pour sécuriser l'organisation du scrutin tout en permettant aux candidats de poursuivre leur campagne. Ces mesures n'ont toutefois pas atteint les objectifs qui leur étaient assignés et doivent être complétées dans la perspective des prochaines échéances électorales.

### **1. Une campagne électorale abrégée**

Si la campagne électorale pour le premier tour a pu se dérouler dans des conditions relativement satisfaisantes au regard de l'aggravation progressive de l'épidémie, sa poursuite pour le second tour a été fortement contrainte par les limitations des déplacements et des rassemblements décidées dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Les candidats n'ont pas pu faire de porte-à-porte, de réunions publiques, ni rencontrer les électeurs sur les marchés. Par ailleurs, le recours aux outils numériques et notamment aux sites de campagne pour pallier ces limitations s'est révélé mal adapté au débat d'idées et peu efficace pour informer les électeurs.

Deux mesures ont toutefois été mises en œuvre pour donner plus de visibilité aux candidats :

– ceux encore en lice pour le second tour ont bénéficié d'un panneau d'affichage supplémentaire leur permettant d'apposer une seconde grande affiche présentant, par exemple, leur programme. Par ailleurs, un panneau d'information

générale a pu être installé pour rappeler aux électeurs la date du scrutin ainsi que les mesures barrières prévues dans les bureaux de vote <sup>(1)</sup> ;

– la réglementation des réunions publiques ayant été durcie pour éviter les contaminations <sup>(2)</sup>, les campagnes dématérialisées ont été encouragées. À cette fin, les listes de candidats dans les communes de 2 500 habitants et plus ont pu transmettre à la commission de propagande une version dématérialisée de leur profession de foi aux fins de la voir publiée sur un site consacré à l’information du public <sup>(3)</sup>.

Si ces initiatives méritent d’être saluées, il est douteux qu’elles aient permis de compenser l’absence d’une campagne de terrain. Par ailleurs, le défaut d’une communication efficace sur l’existence du site regroupant la propagande électorale en a amoindri les effets.

## **2. L’assouplissement des règles de financement de la campagne électorale**

Le report du second tour des élections municipales a conduit le législateur à adopter plusieurs dispositions permettant d’adapter les règles de financement de la campagne électorale aux circonstances particulières rencontrées par les candidats :

– dans les communes de 1 000 habitants et plus, pour les listes admises au second tour, les documents imprimés ou affichés avant le 16 mars à minuit pour le second tour peuvent être remboursés à condition qu’ils n’aient pas été réutilisés pour le scrutin du 28 juin 2020 <sup>(4)</sup> ;

– dans ces mêmes communes, l’État a également pris en charge le coût du doublement de l’affichage de la propagande électorale des listes obtenant au moins 5% des suffrages exprimés ;

– dans les communes de 9 000 habitants et plus, le plafond des dépenses électorales a été majoré de 20 % pour les listes présentes au second tour et les dates limite de dépôt des comptes de campagne ont été reportées au 10 juillet pour le premier tour et au 11 septembre pour le second tour <sup>(5)</sup>. Ce report aura pour conséquence de décaler d’autant le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne.

---

(1) Décret n° 2020-742 du 17 juin 2020 prévoyant des dispositions spécifiques en vue du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon prévu le 28 juin 2020 et adaptant certaines dispositions du code électoral.

(2) Le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l’épidémie de Covid-19 dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire a notamment interdit les rassemblements de plus de dix personnes sur la voie publique et tous les événements réunissant plus de 5 000 personnes sur le territoire de la République jusqu’au 31 août 2020.

(3) <https://programme-candidats.interieur.gouv.fr/>

(4) Article 19 de la loi du 23 mars 2020 et article 1<sup>er</sup> du décret du 27 mai 2020.

(5) Article 19 de la loi du 23 mars 2020 et article 7 du décret du 27 mai 2020.

### 3. Un soutien insuffisant à la participation

Afin de favoriser la participation au second tour, le recours aux procurations a été étendu. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 juin 2020 a ainsi permis de déroger, pour le second tour des élections municipales du 28 juin, aux dispositions de l'article L. 73 du code électoral qui prévoient que chaque mandataire ne peut disposer de plus de deux procurations, dont une seule établie en France. L'objectif était de permettre la participation à ce scrutin de personnes pour lesquelles se rendre physiquement à leur bureau de vote aurait pu comporter davantage de risques (par exemple, les personnes âgées et les personnes présentant certaines pathologies).

Par ailleurs, l'établissement des procurations des personnes ne pouvant comparaître, du fait de l'épidémie, devant les officiers de police judiciaire habilités à les établir a été facilité. À leur demande, les autorités compétentes ont été amenées à se déplacer à leur domicile pour établir ou retirer leur procuration <sup>(1)</sup>.

Si votre rapporteur reconnaît l'utilité de ces dispositions, notamment pour les personnes les plus fragiles, les personnes contaminées ou les personnes « cas contact », leur adoption par le législateur quelques jours seulement avant le scrutin a pu limiter leur effet sur la participation au scrutin.

### 4. Le protocole sanitaire encadrant le déroulement du scrutin

L'adaptation des bureaux de vote et la mise en place d'un protocole sanitaire a évolué entre les deux tours. Pour le premier tour, la circulaire du 9 mars 2020 <sup>(2)</sup> prévoyait notamment :

– la mise à disposition de gel hydro-alcoolique ou d'un point de lavage des mains. Des indications précises sur le nettoyage des différentes surfaces et la limitation des contacts physiques étaient également apportées ;

– un marquage au sol pour « *limiter les situations de promiscuité prolongée* » ;

– la possibilité de demander au préfet de prendre un arrêté modifiant le lieu du vote si celui-ci se révélait manifestement inadapté ;

– des précisions sur l'ensemble des opérations de vote pour réduire au maximum les risques de contagion (constitution d'un vivier de potentiels assesseurs supplémentaires, gestion des files d'attente, organisation du dépouillement, information et assistance des électeurs, *etc.*).

---

(1) Conformément à l'article 1<sup>er</sup> précité, cette demande a pu être effectuée par voie postale, par téléphone ou, le cas échéant, par voie électronique. Les personnes concernées devaient alors indiquer la raison de leur impossibilité de se déplacer, sans qu'il leur soit nécessaire de fournir un justificatif.

(2) Circulaire INTA2007053C du 9 mars 2020 relative à l'organisation des élections municipales des 15 et 22 mars 2020 en situation d'épidémie de coronavirus Covid-19.

Par ailleurs, le port du masque « *n'*[était] *pas recommandé sans présence de symptômes* » au motif qu'« *il n'y [avait] pas d'indication, y compris pour les membres du bureau de vote* <sup>(1)</sup>, *sans contact rapproché et prolongé avec un malade.* »

**Ces mesures n'ont toutefois pas empêché, alors que la circulation du virus était particulièrement active sur l'ensemble du territoire, la contamination probable à cette occasion de candidats, de personnes participant aux opérations de vote et d'électeurs.**

Par conséquent, pour le second tour et alors que la circulation du virus était bien moindre, la circulaire du 18 juin 2020 <sup>(2)</sup> prévoyait, en plus des précautions mises en œuvre pour le premier tour :

– la limitation à trois du nombre d'électeurs présents simultanément dans le bureau de vote le jour du scrutin (soit un électeur à la table de décharge, un électeur dans l'isoloir et un électeur à l'émargement) ;

– une file d'attente pour les personnes prioritaires (soit les personnes âgées ou vulnérables). Il était également recommandé aux personnes à risque en raison de leur âge ou de leur état de santé de ne pas être membres du bureau de vote ou scrutateurs ;

– en accord avec le préfet, l'ouverture du bureau de vote sur une plus grande amplitude horaire ;

– le remboursement par l'État, dans la limite de 150 euros, de parois de protection de type plexiglass à disposer entre les membres du bureau de vote et les électeurs.

Le port du masque était par ailleurs obligatoire pour les électeurs comme pour toute personne participant aux opérations de vote. Le port de la visière était également « *fortement recommandé* » pour les membres du bureau de vote.

**Ce renforcement du protocole sanitaire a permis d'améliorer substantiellement les conditions dans lesquelles le scrutin s'est déroulé, sans toutefois produire d'effet notable sur la participation.**

## **5. Les surcoûts liés au report du second tour et à l'application du protocole sanitaire**

Selon les informations transmises au rapporteur par le ministère de l'Intérieur, ces dispositions ont engendré **un coût budgétaire supplémentaire évalué à 30 millions d'euros**. Ce montant tient principalement au remboursement

---

(1) *Souligné dans la circulaire.*

(2) *Circulaire INTA2015408J du 18 juin 2020 relative à l'organisation du second tour des élections municipales du 28 juin 2020 en situation d'épidémie de coronavirus Covid-19.*

de certaines dépenses engagées par les candidats et des dépenses en équipements sanitaires.

Ce montant comprend ainsi :

– 5 millions d’euros de dépenses de propagande correspondant au remboursement, pour les listes admises au second tour, de la propagande prévue pour le scrutin initialement prévu le 22 mars. En effet, l’article 17 de la loi du 23 mars 2020 prévoit que les dépenses de propagande engagées et finalement non utilisées pour le second tour du fait de son report sont remboursées aux listes présentes au second tour ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % des suffrages exprimés ;

– 10 millions d’euros au titre du remboursement des dépenses de campagne des listes présentes au second tour organisé le 28 juin. En effet, pour tenir compte de l’allongement de la durée de la campagne, le décret du 27 mai 2020 précité a majoré de 20% le plafond de dépenses autorisées ;

– 6,5 millions d’euros d’équipements de protection sanitaire distribués par l’État aux bureaux de vote (gel hydro-alcoolique, masques, visières, *etc.*) ;

– 2,5 millions d’euros liés au report des opérations de mise sous pli de la propagande ;

– 5,3 millions d’euros au titre des mesures alternatives à la propagande classique, comme le double affichage sur les panneaux électoraux pour les listes présentes au second tour notamment ;

– enfin, 700 000 euros pour l’indemnisation des délégués des officiers de police judiciaire (OPJ), chargés d’établir les procurations.

Ce surcoût concerne l’exercice budgétaire de l’année 2020, à l’exception des 10 millions d’euros au titre du remboursement des comptes de campagne dont on ne peut être certain qu’ils seront payés en totalité avant la fin de l’année. Par ailleurs, les municipalités ont également dû faire face à des frais supplémentaires – au titre de l’intervention d’équipes de nettoyage, de réunions de préparation, de l’aménagement des bureaux de vote avec marquage au sol, *etc.* – sans qu’un chiffre global permette d’apprécier précisément cet effort.

## **6. Des contentieux portant en particulier sur la sincérité du scrutin**

Selon les informations transmises au rapporteur par le ministère de l’Intérieur, 3 589 recours contre les élections municipales ont été enregistrés entre janvier et mai 2020, correspondant aux recours contre le premier tour du 15 mars 2020. À titre de comparaison, 1 525 recours avaient été formés contre le premier tour des élections municipales de 2014.

Cette augmentation significative tiendrait :

– aux circonstances sanitaires exceptionnelles et aux conditions d’organisation de ce tour de scrutin en période de « pré-confinement » ;

– à l’allongement du délai de recours contentieux : ce dernier a été de deux mois et demi pour les conseils municipaux élus au complet et de plus de trois mois pour ceux partiellement élus à l’issue du premier tour, alors que le code électoral prévoit habituellement un délai de cinq jours à compter de l’élection (portés à 15 jours pour les recours formés par le préfet) <sup>(1)</sup>.

En juin et juillet 2020, 1 122 contentieux ont été enregistrés contre le second tour du 28 juin alors qu’en 2014 ce scrutin avait suscité 3 599 recours. Cette baisse s’expliquerait notamment par un moindre intérêt, lié à l’éloignement du premier tour.

Au total, 4 711 recours ont été formés sur les élections municipales de 2020 contre 5 125 sur celles de 2014, soit une baisse de 8 %. **Ce n’est donc pas le nombre de recours mais les motifs invoqués qui font la particularité des dernières élections.**

Les tribunaux ont en effet été amenés à se prononcer sur les conséquences de la crise sanitaire et de l’abstention sur la sincérité du scrutin. À titre d’exemple, le tribunal administratif de Nantes a décidé d’annuler l’élection municipale de la commune de Malville (44) au motif que la déclaration du Premier ministre la veille du premier tour aurait eu des conséquences sur le niveau d’abstention de nature à altérer la sincérité du scrutin <sup>(2)</sup>.

Le 15 septembre, le tribunal administratif de Grenoble a également annulé l’élection de La Balme-de-Sillingy qui se trouvait être, fin février, l’un des premiers clusters de Covid-19 en France. Cette décision est justifiée par le tribunal par le fait qu’à la date du scrutin, soit le 15 mars, « *de nombreux électeurs étaient soit hospitalisés, soit isolés à domicile en application des recommandations officielles* ». Dans ce contexte et alors que « *les services de la gendarmerie [...] étaient fermés* », « *il ne résulte pas de l’instruction que les procurations à domicile [...] aient pu être effectivement mises en œuvre* ». De plus, « *le taux abstention enregistré [...] (60,37 %) a augmenté d’environ 22 % par rapport aux précédentes élections municipales de 2014 et est de 5 % supérieur à la moyenne nationale enregistrée pour ce scrutin* ». Or, compte tenu de l’écart de voix (4 %) entre les deux listes concurrentes, « *l’irrégularité relative à la procédure d’établissement des procurations à domicile [...] est de nature à altérer la sincérité du scrutin* » et « *à justifier l’annulation des élections* » <sup>(3)</sup>.

---

(1) Article R. 119 du code électoral.

(2) Tribunal administratif de Nantes, décision n° 2004764, Élections municipales et communautaires de Malville, 9 juillet 2020.

(3) Tribunal administratif de Grenoble, décision n° 2001840, Élections municipales et communautaires de La Balme-de-Sillingy, 15 septembre 2020.

Ces deux décisions, qui font l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, sont toutefois singulières. En effet, les tribunaux ont le plus souvent rejeté les griefs reposant sur le niveau d'abstention en se fondant sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ce dernier, saisi des dispositions de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité <sup>(1)</sup>, a rappelé le motif impérieux d'intérêt général qui avait guidé la décision du report du second tour, soit la limitation de la propagation de l'épidémie, ainsi que les garanties apportées par le législateur pour que ce scrutin puisse se tenir dans des conditions assurant la participation des électeurs. En effet, son organisation était conditionnée à l'amélioration de la situation sanitaire, appréciée notamment sur le fondement d'un avis du comité scientifique.

Le Conseil en déduit que « *dès lors, les dispositions contestées ne favorisent pas par elles-mêmes l'abstention.* » Toutefois, il souligne qu'« *il appartiendra, le cas échéant, au juge de l'élection, saisi d'un tel grief, d'apprécier si le niveau de l'abstention a pu ou non altérer, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin* » <sup>(2)</sup>.

S'inscrivant dans le même raisonnement, le Conseil d'État rappelle que « *le niveau de l'abstention n'est, par lui-même, pas de nature à remettre en cause les résultats du scrutin, s'il n'a pas altéré, dans les circonstances de l'espèce, sa sincérité* ». D'autres circonstances doivent donc être invoquées « *qui montrerait, en particulier, qu'il aurait été porté atteinte au libre exercice du droit de vote ou à l'égalité entre les candidats* » <sup>(3)</sup>.

**Votre rapporteur souligne toutefois que même en l'absence d'annulation, l'élection de certaines équipes municipales à une très faible majorité peut poser la question de leur légitimité, dans un contexte où les élus locaux sont amenés à prendre des décisions parfois difficiles dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus.**

## **II. RECOMMANDATIONS POUR L'ORGANISATION DES PROCHAINES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES**

Au regard de ce premier bilan des conditions dans lesquelles se sont déroulées les élections municipales de 2020, votre rapporteur souhaite formuler plusieurs recommandations en vue des prochaines échéances électorales. En effet, nul ne peut prévoir l'évolution de l'épidémie de Covid-19 au cours des prochains mois, voire des prochaines années. **Il convient donc de proposer des mesures pour soutenir la participation et sécuriser les opérations de vote. Les niveaux**

---

(1) Décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020.

(2) Cette décision s'inscrit dans une jurisprudence établie sur la prise en compte des circonstances, par exemple en cas de manœuvres (décision n° 2007-3742/3947 AN du 20 décembre 2007, Hauts-de-Seine, 10<sup>ème</sup> circonscription) ou de circonstances exceptionnelles (décision n° 80-892/893/894 AN du 19 janvier 1981, Cantal, 1<sup>er</sup> circonscription).

(3) Conseil d'État, 1<sup>ère</sup> - 4<sup>ème</sup> chambres réunies, 15/07/2020, 440055.



**d'abstention actuels constituent en effet un véritable défi démocratique face auquel les pouvoirs publics ne peuvent rester inactifs.**

#### **A. AMÉLIORER L'INFORMATION DES CANDIDATS ET DES ÉLECTEURS SUR LE MAINTIEN OU LE REPORT DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES**

Les principales difficultés liées à l'organisation des élections municipales, d'un point de vue tant juridique que politique et démocratique, découlent du choix initial de maintenir le premier tour du scrutin et de reporter, quelques jours plus tard, le second tour de plus de trois mois. La campagne électorale a perdu de son élan, les candidats ont longtemps été dans l'incertitude sur la date du second tour, les électeurs ont été pris par d'autres préoccupations bien légitimes.

Par ailleurs, le maintien en fonction des équipes sortantes pendant plusieurs mois, au plus fort de la crise sanitaire, dans l'attente du renouvellement intégral des conseils municipaux, a pu engendrer des frictions locales qui n'ont pas été sans incidence sur la bonne gestion de cette crise.

**Il ressort de ces constats qu'il conviendrait pour l'avenir de décider du maintien ou du report de l'ensemble des opérations de vote liées à un même scrutin si l'évolution de l'épidémie le justifiait.**

La date du scrutin, même prévisionnelle, devrait être communiquée le plus en amont possible aux candidats comme aux électeurs. À ce titre, **votre rapporteur regrette que le décret fixant la date des élections départementales et régionales du printemps prochain ne soit pas paru** malgré les déclarations du ministre de l'Intérieur confirmant récemment leur organisation. Que ces élections soient reportées ou non, il convient à tout le moins de permettre aux candidats de préparer leur campagne.

Selon les informations communiquées par voie de presse, le Président de la République souhaiterait réunir une « commission de sages » impliquant tous les partis politiques pour évoquer un éventuel report de ces élections de plusieurs mois, voire après la prochaine élection présidentielle <sup>(1)</sup>. **Votre rapporteur souligne, à ce titre, que le report des élections ne peut être la seule solution envisagée face à une situation épidémiologique qui semble s'inscrire dans la durée.**

**Comme d'autres pays confrontés aux mêmes difficultés, plutôt que de remettre le calendrier électoral en question, des réformes pourraient être envisagées pour moderniser les opérations de vote et assurer une meilleure participation aux différents scrutins.**

---

(1) « Covid-19 : Emmanuel Macron ouvre la voie à un report des élections régionales de mars 2021 », in *Le monde*, 15 septembre 2020.

## B. ENGAGER UNE RÉFLEXION SUR L'ADAPTATION DES OPÉRATIONS DE VOTE POUR PRÉSERVER LE CALENDRIER ÉLECTORAL

### 1. À court terme, prévoir des adaptations pour soutenir la participation

Plusieurs mesures, pour certaines déjà mises en œuvre lors des élections municipales, pourraient être prévues afin de soutenir la participation aux prochaines élections :

- la possibilité de disposer de deux procurations devrait être généralisée ;
- le champ des personnes pouvant établir ces procurations pourrait également être élargi, par exemple aux personnels de santé ;
- l'organisation des bureaux de vote devrait faire l'objet d'un affichage clair permettant à chaque électeur de voter dans les meilleures conditions, notamment à l'occasion du double scrutin des élections régionales et départementales du printemps prochain.

Par ailleurs, la visibilité de ces élections pourrait être améliorée par une campagne active d'inscription sur les listes électorales et une communication renforcée sur ces deux scrutins ainsi que sur le protocole sanitaire qui sera mis en place.

En plus des mesures de « e-propagande » permettant de dématérialiser les professions de foi des candidats, une réflexion devrait être engagée sur la possibilité de mener des campagnes télévisées, radiophoniques ou sur les réseaux sociaux de manière à remplacer efficacement les campagnes traditionnellement menées sur le terrain et de toucher un maximum d'électeurs.

### 2. Mettre en place des modalités de vote complémentaires

**La participation électorale doit être encouragée par tous les moyens.** C'est une exigence démocratique d'autant plus forte que l'abstention, déjà élevée pour la plupart des scrutins, est encore renforcée par la crise sanitaire. Il convient, par conséquent, d'engager une véritable réflexion sur les modalités de vote proposées aux électeurs.

Pour mémoire, le Sénat s'était prononcé, lors des débats sur la loi du 22 juin 2020, en faveur de l'organisation d'**un vote par correspondance « papier »** pour le second tour des élections municipales, dans des conditions respectant la sincérité et le secret du scrutin. Le Gouvernement avait toutefois rejeté cette proposition, estimant que, « *dans un calendrier [électoral] aussi contraint, la faisabilité juridique et technique de la mise en place du vote par correspondance [paraissait] très délicate* »<sup>(1)</sup>. Or, si l'épidémie devait perdurer encore de nombreux mois, voire des années, il convient de développer dès à présent cette modalité de vote à laquelle

---

(1) *Compte-rendu de la séance publique du Sénat du 2 juin 2020.*

recourent de nombreuses autres démocraties, à l’instar de l’Allemagne, de la Suisse ou des États-Unis.

Par ailleurs, d’autres dispositions sont envisageables, comme le **vote anticipé** par l’ouverture des bureaux de vote sur plusieurs jours plutôt que sur une seule journée.

Ces réformes nécessitent de réfléchir aux moyens de prévenir les risques de fraude et de sécuriser l’ensemble des opérations de vote. **Toutefois, les rejeter par principe reviendrait à renoncer à soutenir efficacement la participation électorale, affectée en partie par le contexte sanitaire exceptionnel de l’épidémie de Covid-19.** Il apparaît donc urgent d’adapter les règles encadrant cette participation de manière à lutter efficacement contre l’abstention dont aucun candidat, ni aucun parti ne peut se satisfaire.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du lundi 19 octobre 2020, la Commission auditionne M. Gérard Darmanin, ministre de l'Intérieur, et Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la Citoyenneté, sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (M. Antoine Savignat, rapporteur pour avis).*

Lien vidéo :

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9677946\\_5f8d85d3361cb.commission-des-lois---m-gerald-darmanin-et-mme-marlene-schiappa-ministres-sur-les-credits-des-mi-19-octobre-2020](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9677946_5f8d85d3361cb.commission-des-lois---m-gerald-darmanin-et-mme-marlene-schiappa-ministres-sur-les-credits-des-mi-19-octobre-2020)

**Mme Marlène Schiappa, ministre.** Avant de vous présenter les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », permettez-moi, en cette période de crise sanitaire et après le tragique événement terroriste que nous venons de connaître, de saluer en mon nom et au nom de Gérard Darmanin la grande réactivité de l'ensemble des agents du ministère de l'intérieur et, singulièrement, des préfetures, fortement mobilisées. Le couple maire-préfet, dont on parle souvent, c'est aussi celui que forment les mairies et les préfetures avec tous leurs agents. Son efficacité conforte la place du ministère de l'intérieur en tant que ministère de la gestion de crise mais, aussi, comme incarnation de l'État au sein des territoires.

Je tiens, à ce propos, à souligner trois éléments : le rattachement des directions départementales interministérielles, au ministère de l'Intérieur depuis le mois d'août, alors qu'elles relevaient du Premier ministre ; le déploiement de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, l'OTE, qui s'inscrit dans cette même dynamique, notamment à travers la création emblématique des secrétariats généraux communs, les SGC, qui seront installés dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain, conformément aux engagements du Premier ministre. Cela se traduira par le transfert de 943 équivalents temps plein en 2021, après les 1 803 qui ont été transférés en 2020. Nous avons prévu un budget de 6,7 millions pour doter l'administration territoriale de l'État d'un système d'information (SI) robuste, et de 11 millions pour les aménagements immobiliers liés à la constitution des SGC. Enfin, le réseau France Services doit être une opportunité pour nous permettre de faire revivre notre beau réseau de sous-préfetures. Le ministre de l'intérieur et moi-même avons demandé une accélération de son déploiement, en milieu rural mais aussi urbain ; 3,3 millions supplémentaires seront ainsi consacrés à des aménagements immobiliers labellisés. Le ministère de l'intérieur pourvoira évidemment aux emplois.

L'évaluation des dépenses de personnel de cette mission se caractérise par la neutralisation du schéma d'emplois des préfetures. À la demande du Président de la République et du Premier ministre, les préfetures et les sous-préfetures ne feront l'objet d'aucune réduction d'effectifs en 2021. Cette décision est historique

et met un terme à la forte déflation débutée il y a plus de dix ans, suite à laquelle le réseau avait perdu 25 % de ses effectifs. C'est là une réponse à l'attente de proximité qui s'est exprimée lors du Grand débat national. Comme le souhaite Gérard Darmanin, la réduction d'effectifs portera sur les administrations centrales du ministère de l'intérieur, à laquelle le secrétariat général prendra sa part, dans le cadre d'un schéma d'emplois de moins 111 ETP.

Les crédits de masse salariale de la mission progressent de 20 millions, hors compte d'affectation spéciale, ce qui correspond essentiellement au tendanciel au regard de la contrainte interministérielle sur différentes mesures catégorielles.

Par ailleurs, les crédits de fonctionnement et d'investissement progressent de plus de 200 millions, en excluant le programme « Vie politique, culturelle et associative », sur lequel je reviendrai.

Le ministre de l'Intérieur et moi-même avons souhaité que les personnels du ministère relevant du secrétariat général et de l'administration territoriale bénéficient d'un effort en termes de conditions de travail.

Le parc automobile sera ainsi renouvelé grâce à un effort supplémentaire d'environ 20 millions d'euros au titre de France Relance. En matière d'immobilier, nous avons également formulé des demandes pour près de 500 millions d'euros. Nous tenons à votre disposition une liste de 611 opérations pour l'administration territoriale, pour un total de 424 millions d'euros, et de 50 opérations pour l'administration centrale, pour près de 59 millions. Gérard Darmanin souhaite également équiper les agents en doubles-écrans et en informatique nomade afin de favoriser le télétravail, particulièrement dans la période actuelle. L'augmentation du budget de l'action sociale, demande très forte des personnels, se traduira par 10 millions d'euros supplémentaires, ce qui représente une hausse de 18 %. Il s'agit d'une forte augmentation de ce budget.

Les grands projets numériques que nous menons sont autant de défis. Un quart des dépenses numériques de l'État relève du ministère de l'Intérieur, ce qui est considérable. Nous bénéficions de 95,8 millions d'euros supplémentaires au titre de France Relance, pour soutenir cet effort important.

Le déploiement d'une carte nationale d'identité électronique commencera à la mi-mars 2021 et sera généralisé en août. Des échanges sont en cours avec l'Association des maires de France (AMF) pour que cela se passe dans les meilleures conditions possibles ; 30 millions d'euros du budget de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) y sont consacrés.

Le programme Réseaux radio du futur (RRF) permettra de se doter d'un système opérationnel de transmission mobile à haut débit commun à l'ensemble des acteurs de la sécurité et du secours ; 28 millions d'euros seront consacrés à ce projet important.

Le nouveau dispositif d'alerte et d'information France Alerte bénéficiera, quant à lui, de 37 millions d'euros.

Un mot sur le programme « Vie politique, culturelle et associative », directement dépendant du calendrier électoral. En 2021, le financement des élections départementales et régionales justifie une augmentation des crédits de plus de 200 millions d'euros. Nous travaillons avec le ministre de l'intérieur à la question des procurations dans le cadre du programme « eProcuration », auquel nous consacrerons un million d'euros, pour permettre la dématérialisation progressive de cette procédure. *In fine*, cela permettra d'alléger significativement le temps que les forces de l'ordre consacrent à cette mission trop chronophage.

Le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR), qui relève également de cette mission, se situe plus particulièrement sous ma responsabilité. Depuis 2007, il constitue un instrument essentiel pour l'application des politiques de prévention dans les territoires, qui sont aussi importantes que la répression. Le FIPDR permet en effet de financer des actions de prévention de la délinquance, mais aussi de la radicalisation, menées essentiellement par les collectivités locales et par les associations. Depuis 2016, il est financé par le budget du ministère de l'Intérieur à travers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et géré par le SGCIIPDR, le Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation. Sur notre proposition, avec Gérard Darmanin, un nouveau secrétaire général, le préfet Christian Gravel, a été nommé au début du mois d'octobre par le Président de la République.

Nous proposons donc de sanctuariser les crédits du FIPDR dans le PLF, ce qui représente un engagement de 69 millions d'euros, afin de financer de nombreux projets importants.

Ces crédits soutiendront les priorités suivantes : accompagner le lancement de la nouvelle stratégie nationale interministérielle de prévention de la délinquance, sur laquelle nous avons travaillé avec le précédent Gouvernement et qui sera bientôt présentée, avec une enveloppe de 31 millions d'euros ; poursuivre la mise en œuvre des objectifs du plan national de prévention de la radicalisation, avec une enveloppe de 15 millions d'euros ; concourir aux actions de sécurisation, avec une enveloppe de 19 millions d'euros, affectée notamment aux opérations de vidéo-protection sur la voie publique, sur des sites sensibles comme certains édifices religieux, mais aussi aux équipements des polices municipales ou à la sécurisation des écoles.

Par ailleurs, le FIPDR permet de soutenir les actions de contre-discours et de ripostes face aux discours de haine ou séparatistes sur les réseaux sociaux et de lutter contre les dérives sectaires – j'ai eu récemment l'occasion de présenter notre stratégie en la matière.

Le FIPDR représente une partie seulement des engagements budgétaires dédiés à ces interventions. L'effort financier de l'État, décrit dans le document de

politique transversale *Prévention de la délinquance et de la radicalisation*, s'élève au total à près de 3,3 milliards d'euros pour 2021, à travers vingt programmes de différents ministères. Ce sont donc des moyens très importants qui sont mis au service des politiques de prévention et, plus particulièrement, de la nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance pour 2020-2024, qui sera prochainement détaillée. Elle mobilisera l'ensemble des ministères, en particulier les ministères de la Justice, de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports mais, aussi, celui de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministère délégué chargé de la ville en lien avec Mmes Jacqueline Gourault et Nadia Hai.

**M. Antoine Savignat, rapporteur pour avis.** La mission « Administration générale et territoriale de l'État » poursuit trois principaux objectifs : garantir l'exercice de leurs droits par les citoyens, assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire, appliquer sur le plan local les politiques publiques nationales.

Cette mission regroupe ainsi les crédits consacrés aux administrations déconcentrées du ministère, à ses fonctions supports, ainsi qu'aux subventions publiques dont il assure la gestion.

Au total, plus de 4 milliards d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont budgétés pour 2021, en légère hausse par rapport à l'exercice précédent. Cette augmentation tient principalement à l'organisation, l'année prochaine – sous réserve des discussions en cours à ce sujet –, des élections départementales et régionales, ainsi que des élections territoriales en Corse, en Martinique et en Guyane. Les crédits de l'action « Organisation des élections » du programme 232 augmentent fortement, de plus de 200 millions.

Par ailleurs, comme l'a rappelé Mme la ministre, plusieurs réformes engagées au cours des dernières années se poursuivent, dont la mise en place des secrétariats généraux communs départementaux, qui doivent regrouper à terme les fonctions supports des préfetures et des directions départementales interministérielles. Je rappelle à ce titre que si je soutiens, comme chacun d'entre nous, les mesures permettant de rationaliser l'organisation de ces services, ceux-ci connaissant d'importantes tensions, notamment en termes de personnel et de moyens, pour accomplir leurs missions prioritaires. C'est en particulier le cas pour le contrôle de légalité et, plus généralement, le soutien juridique aux collectivités territoriales. Sur ce point, ce budget n'apportera malheureusement pas les améliorations attendues.

Par ailleurs, la labellisation « France Services » de guichets uniques se poursuit pour assurer un meilleur accès aux services publics sur l'ensemble du territoire. Si l'on peut s'en féliciter, elle ne permettra pas toutefois de répondre au sentiment d'éloignement des services publics que nombre de citoyens éprouvent. Trop souvent, c'est l'absence d'accompagnement dans leur démarche administrative qui crée des obstacles à l'exercice de leurs droits.



Enfin, les investissements se poursuivent en matière de systèmes d'information et de communication. Si la dématérialisation de certaines procédures va dans le bon sens, elle peut aussi contribuer à l'éloignement du service public des personnes les plus fragiles. Il convient donc de conserver également des interlocuteurs physiques pouvant orienter celles qui, parmi elles, en auraient besoin. Ces réformes visant à répondre à la dégradation des conditions d'exercice des missions des services de l'État et au désengagement de ce dernier dans les territoires, nous ne pouvons qu'y être favorables, hors les réserves que j'ai formulées.

Par ailleurs, les services de l'État doivent faire face à deux missions particulièrement sensibles.

Tout d'abord, gérer les effets de la crise migratoire que connaît notre pays, et plus généralement l'Europe, depuis plusieurs années. Cette crise met en tension les services des ressortissants étrangers des préfectures pour accomplir leurs différentes tâches d'instruction des titres de séjour, de gestion de l'asile et de maîtrise de l'immigration irrégulière.

Ensuite, les services de l'État doivent maintenir une capacité d'accueil du public dans le contexte de l'épidémie de covid-19 et du respect des protocoles sanitaires. Si les moyens des services déconcentrés sont stabilisés, il n'en demeure pas moins que ceux-ci doivent faire face à un bien plus grand nombre de demandes en raison de la crise sanitaire et sociale, mais également du contrôle de légalité, de plus en plus sollicité, alors que les crédits affectés à cette action n'ont pas augmenté.

Enfin, la dématérialisation de nombreuses procédures, dont les effets sont positifs en termes d'efficacité et de gestion des deniers publics, ne doit pas faire oublier l'importance d'un accueil physique et d'un accompagnement de qualité pour certains usagers sur l'ensemble du territoire.

Je souhaite donc insister sur la nécessité d'accompagner les services concernés par des directives claires et des moyens adaptés. En effet, ces derniers sont souvent en première ligne et doivent pouvoir remplir leurs missions dans des conditions satisfaisantes pour les usagers comme pour les agents.

Pour la partie thématique de mon rapport, j'ai choisi cette année de m'intéresser aux conséquences de l'épidémie de covid-19 sur le déroulement des élections municipales de 2020 et sur les principaux enseignements à en tirer pour préparer les prochaines échéances électorales.

Les conditions dans lesquelles ont été organisées les élections municipales ont, en effet, entraîné de nombreuses difficultés pour les candidats comme pour les équipes municipales chargées des opérations de vote.

Nombre d'électeurs, craignant une contamination, ont renoncé à se rendre dans leur bureau de vote, contribuant ainsi à accroître une abstention déjà en hausse. Plus d'un électeur sur deux ne s'est pas déplacé, constat d'autant plus inquiétant

que, jusqu' alors, les élections municipales suscitaient, avec l' élection présidentielle, une participation relativement forte. Le protocole sanitaire s' est révélé insuffisant pour rassurer les électeurs, le niveau d' abstention étant encore plus fort au second tour. Le manque d' informations nationales sur l' organisation des élections et les protocoles engagés en est l' une des causes. La courte campagne électorale, avec des moyens inadaptés à la crise, en est une autre, alors qu' il s' agit d' une élection importante dans la vie publique locale. Les mesures prises pour encourager le recours aux procurations ont été, de surcroît, trop tardives pour avoir un impact sur la participation. Autant de choses qu' il ne faut pas revivre pour ne pas créer une crise de légitimité.

Alors que nous connaissons une seconde vague de propagation de l' épidémie conduisant à la réactivation de l' état d' urgence sanitaire, il convient d' anticiper dès à présent les conditions dans lesquelles pourront se tenir les prochaines échéances électorales. À ce titre, madame la ministre, nous comprenons que le Président de la République réfléchit à un éventuel report de ces élections de plusieurs mois, voire après la prochaine élection présidentielle. Une « commission de sages » impliquant tous les partis politiques serait réunie à cette fin. Pouvez-vous nous en dire davantage ? Nous devons avoir un véritable débat sur le fonctionnement de notre démocratie.

Je souhaite que le report des élections ne soit pas la seule solution envisagée face à une situation épidémiologique qui semble s' inscrire dans la durée. D' autres pays confrontés aux mêmes difficultés ont engagé des réformes plutôt que de remettre le calendrier électoral en question. Nous pourrions nous en inspirer pour moderniser les opérations de vote et assurer une meilleure participation aux différents scrutins.

Je souhaiterais, à ce titre, savoir si des réflexions sont engagées pour améliorer la visibilité de la campagne électorale, par exemple avec une campagne en ligne, voire à la télévision ou sur les réseaux sociaux ; pour sécuriser le vote « physique » dans les bureaux, des amplitudes horaires plus longues ou la possibilité d' un vote anticipé pourraient être envisagées ; enfin, nous pourrions également développer le vote par correspondance, comme l' ont fait d' autres pays voisins, avec un taux de fraude nul et des conditions de sécurité très satisfaisantes.

Ces réflexions sont importantes, car le niveau d' abstention que nous constatons à chaque élection est encore renforcé par le contexte épidémiologique actuel. Nous ne pouvons nous en satisfaire, quel que soit notre parti, quelles que soient nos idées, car c' est le sens même de la représentation qui se joue dans notre capacité à tenir ou non des élections et à assurer la participation.

**Mme Catherine Kamowski.** Je suis ici, comme vous tous, en tant que députée de la nation, mais je suis aussi une ancienne enseignante et, comme vous tous, comme tous les enseignants de France, je suis encore bouleversée par ce qui s' est passé vendredi dernier, mais tout aussi déterminée à poursuivre mon travail – notre travail – au service de notre nation une et indivisible.

On voit bien, madame la ministre, le rôle central – essentiel, même – que le ministère de l'Intérieur joue et jouera dans la transformation de notre pays. Je retiendrais trois mots : déconcentration, mutualisation et modularité. Ce sont les maîtres mots qui, à la lecture du texte, me semblent sous-tendre cet exercice budgétaire, qui va dans le sens de la loi de transformation de la fonction publique que nous avons votée en 2019 et qui commence à porter réellement ses fruits.

Les crédits de cette mission budgétaire soutiennent le cœur des institutions républicaines. Ils rendent possible l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques de tous nos concitoyens ; ils permettent d'assurer la présence de l'État partout en France et de mettre en œuvre localement les politiques publiques. Nous nous réjouissons donc que le mouvement de transformation et de rénovation de notre réseau préfectoral, de son organisation comme de ses missions, se poursuive.

Au cours des derniers mois, il a beaucoup été question du couple maire préfet, qui fait encore la preuve de sa pertinence. Le renforcement du rôle et des moyens des préfets dans nos départements est un gage, à mon sens, d'efficacité de l'action publique et de compréhension de l'action de l'État par nos concitoyens. L'objectif de mutualisation des fonctions support qu'il sous-tend est à la fois de bon sens et de bonne administration, et doit permettre un service public plus souple et plus agile.

Nous saluons également la concrétisation de l'effort sans précédent annoncé par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale, qui bénéficiera à l'État déconcentré, à nos territoires et à nos concitoyens. Je le cite : « Toutes les créations d'emplois qui seront autorisées par le PLF 2021 seront affectées, sauf exception justifiée, dans les services départementaux de l'État et aucune dans les administrations centrales ». Au-delà de la déclaration, pourriez-vous, madame la ministre, nous en dire un peu plus, par exemple en nous indiquant les directions ou les missions que vous souhaitez renforcer ou développer à cette occasion ? Dans le même esprit, la mobilisation des crédits à l'appui du développement du réseau France Services constitue, au-delà d'une priorité exprimée par le Président de la République, une excellente chose pour la continuité de l'action publique.

Enfin, je souhaiterais vous poser quelques questions liées aux échéances électorales de 2021. Le rapport des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires étrangères, rendu public le 12 octobre, montre que le répertoire électoral unique pourrait dès à présent permettre une évolution du droit électoral et de la gestion du processus électoral. Il préconise un certain nombre de mesures, parmi lesquelles je citerai la limitation des cas de radiation, l'extension des inscriptions d'office aux jeunes majeurs de 19 ans, la protection des données personnelles, la simplification des procédures en cas de changement d'adresse, ou encore la dématérialisation des procurations. Cela irait dans le sens de la simplification et d'une meilleure information des électeurs. Leur réalisation devrait être facilitée, à notre sens, par un accompagnement soutenu des communes qui sont, comme nous le savons tous, des acteurs essentiels de ces moments de démocratie.

Ma question, Madame la ministre, rejoindra celle du rapporteur pour avis : des évolutions réglementaires ou législatives sont-elles d'ores et déjà prévues pour tenir compte des circonstances exceptionnelles dans lesquelles se déroulent désormais nos processus électoraux et, le cas échéant, dans quels délais ?

La cohérence entre les déclarations du Gouvernement et les moyens budgétaires conduira les députés de la République en marche à voter en faveur des crédits de la mission.

**M. Arnaud Viala.** Je souscris évidemment aux propos de notre rapporteur pour avis sur cette mission et souligne avec lui l'intérêt qu'il y a – et l'importance que nous accordons – au renforcement de la présence de l'État dans les territoires, que vous proposez d'engager. C'est particulièrement nécessaire pour les préfetures de département et les sous-préfetures. En effet, celles-ci sont au cœur de la vie de nos concitoyens et ont énormément souffert au cours des dernières décennies, toutes majorités confondues, d'une forme de dépouillement, à telle enseigne qu'elles peinent, à l'heure actuelle, à assumer les missions qu'on est en droit d'attendre d'elles.

J'approuve également le fait que vous souhaitiez renforcer les moyens dédiés, dans les territoires, au plus près des populations, à la lutte contre la radicalisation. Malheureusement, l'actualité dans laquelle s'inscrivent nos travaux ne fait que renforcer ce besoin. C'est en travaillant au plus près du terrain qu'on lutte le plus efficacement contre ces fléaux. À cet égard, le travail de coordination des forces de sécurité qu'exercent les sous-préfets et les préfets mérite d'être souligné et accru, car ils ont besoin de moyens pour l'affiner.

En revanche, certains éléments me semblent pouvoir être améliorés. Vous avez évoqué les efforts entrepris concernant le numérique et les outils mis à disposition pour favoriser les échanges distanciels. Je rejoins le rapporteur lorsqu'il souligne que nos concitoyens ont également besoin de contacts physiques et qu'on ne peut pas substituer ces moyens à la présence d'agents de l'État formés, compétents, auprès des populations. Les collectivités territoriales, singulièrement dans les territoires les plus éloignés des métropoles, ont besoin d'avoir des interlocuteurs physiques. J'ai participé vendredi à l'une des réunions organisées par la préfète de l'Aveyron à la suite du vote de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui prescrit aux services de l'État de se présenter aux élus locaux. Ces réunions, très bien perçues, sont nécessaires. Il faut continuer à renforcer les moyens engagés auprès des élus locaux

Si vous le permettez, Madame la ministre, je formulerai deux suggestions. Le projet de loi n'évoque pas la proportionnalité entre les moyens de l'État mis à disposition des préfetures de région et ceux engagés au profit des préfetures de département. Il me semble qu'il y a lieu de rééquilibrer les choses en faveur des préfetures départementales, peut-être en réduisant les moyens attribués aux services de l'État régional qui, parfois, sont éloignés des préoccupations

quotidiennes des gens. Il faut envisager de conférer aux préfets de département l'autorité sur toutes les agences périphériques de l'État, afin qu'ils aient connaissance de l'ensemble des éléments d'information et de décision. Cela se révèle particulièrement nécessaire en temps de crise – comme celle de la covid –, ou lorsque survient un épisode terrible, comme celui que nous vivons en ce moment. Les préfets de département doivent avoir la main sur l'ensemble des services déconcentrés de l'État, fussent-ils des agences.

Enfin, on a bien noté l'augmentation importante du budget dédié aux élections pour l'année 2021. On voit que, dans le cadre des réflexions actuelles, la possibilité d'un report n'est pas exclue. Pour ma part, je me contenterai de dire que, si report il devait y avoir, il ne serait pas imaginable qu'il excède un an et enjambe le scrutin présidentiel. En effet, cela signifierait qu'on peut à loisir désorganiser la démocratie à des fins qui ne sont probablement pas uniquement liées à la sécurité sanitaire de nos concitoyens.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Nos concitoyens attendent des politiques publiques qu'elles s'inscrivent dans la proximité, ce qui sous-entend plus de décentralisation, plus et mieux de déconcentration. Si la décentralisation fera l'objet d'un texte attendu pour 2021, elle est dès aujourd'hui renforcée, en pratique, grâce à la territorialisation du plan de relance. Si nous nous en réjouissons, nous nous interrogeons cependant sur la création de trente postes de sous-préfet à la relance : ne suffirait-il pas de s'appuyer sur les sous-préfets déjà en poste dans les territoires, qui connaissent leur arrondissement, les acteurs des territoires et les projets des collectivités ? Avec l'instauration d'un échelon administratif supplémentaire et le détachement de hauts fonctionnaires pour l'application de ce plan, ne risquons-nous pas de brouiller la démarche de proximité et de perdre en efficacité ?

Mes chers collègues, la proximité doit être au cœur d'une action de l'État qui se veut efficace. La réforme de l'organisation territoriale en cours vise cet objectif. Elle est portée par le programme 354 « Administration territoriale de l'État ». Créé en 2020, ce programme entend renforcer la mutualisation des moyens des services déconcentrés de l'État et le développement de la modularité de leur organisation. Ainsi, en 2021, la mise en place des secrétariats généraux communs départementaux entérine une nouvelle étape de la modernisation de ce réseau pour favoriser la professionnalisation et le redéploiement des agents sur des tâches dites de cœur de métier. Nous soutenons cette vision, mais attention à ne pas nuire à la proximité des services de l'État dans les territoires et à ne pas faire supporter une charge de travail plus lourde à certains agents. En période de crise, sanitaire ou d'une autre nature, l'adaptabilité, la résilience des petites échelles de proximité sont un gage d'efficacité.

Vous indiquez maintenir globalement les effectifs à leur niveau de 2020, tout en réduisant ceux des administrations centrales. Pouvez-vous nous dire, madame la ministre, comment vont s'opérer ces mouvements d'effectifs et nous assurer qu'il n'y aura pas de déséquilibres en termes de charge de travail ?

Ce programme permet également de poursuivre le développement du réseau France Services, dont la réussite passe par une formation appropriée des agents qui y travailleront. Pouvez-vous préciser le montant de l'enveloppe budgétaire liée aux dépenses de formation de ces agents, à l'animation du réseau et au déploiement des outils informatiques dans ces structures ?

Nous souhaitons également avoir des précisions sur la gestion des besoins en équipements, en matériels de protection, de nettoyage de postes informatiques nomades pour faire face à la crise sanitaire. Nos agents sont-ils suffisamment protégés ? Le développement du télétravail a-t-il été anticipé pour 2021 ?

Ce budget doit en effet être un budget d'anticipation. Nous ne savons pas ce que les prochains mois nous réservent et nous avons la responsabilité de nous préparer à d'éventuelles suspensions d'activité, à de possibles modifications des conditions de travail des agents et d'accueil des usagers. Qu'en est-il donc en la matière ?

Madame la ministre, la question du numérique – qui irrigue de plus en plus l'action de l'État – nous tient également à cœur. Comme l'a rappelé la Défenseure des droits, la numérisation ne doit pas empêcher le contact physique avec des agents. Par ailleurs, on nous a fait part de la persistance de nombreux ratés dans les démarches en ligne, s'agissant par exemple des permis de conduire au format carte de crédit ou des cartes grises. Le mécontentement demeure. Certes, l'enquête annuelle de l'Agence nationale des titres sécurisés fait apparaître, pour des téléprocédures, un fort taux global de satisfaction des usagers, mais des progrès restent à accomplir.

L'année 2021 sera marquée par la tenue des élections départementales et régionales. Quelle estimation faites-vous des renforts temporaires auxquels devront recourir les municipalités pour les organiser et de leur coût ? La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques sera dotée de renforts temporaires pour épauler ses quarante-cinq emplois permanents. En effet, l'instruction des comptes des élections municipales de 2020 est toujours en cours, compte tenu de la modification du calendrier électoral. Cette situation a-t-elle été anticipée et budgétée pour 2021 ?

Je veux dire un mot de la vie culturelle, à travers, notamment, le financement des recherches en islamologie et sur l'islam de France. L'actualité récente, marquée par l'assassinat de Samuel Paty, nous montre l'urgence qu'il y a à agir en ce domaine. Je me joins, bien évidemment, aux déclarations de mes collègues et condamne fermement, à mon tour, cet assassinat. Je pense à la famille et aux proches de la victime. À l'heure où la représentation nationale se prépare à examiner un projet de loi sur le séparatisme, il semble essentiel de favoriser une plus grande connaissance dans ce domaine. Pouvez-vous nous éclairer, madame la ministre, sur les raisons qui conduisent à une baisse du nombre de projets financés ?

S'agissant de la conduite et du pilotage des politiques du ministère de l'Intérieur, nous sommes satisfaits par le renforcement du rôle du préfet de département.

Le groupe MoDem et Démocrates apparentés accueille favorablement les crédits de la mission.

**M. Hervé Saulignac.** La numérisation de titres sécurisés s'est améliorée mais reste largement perfectible. Le sujet a déjà été évoqué l'an dernier, et la Défenseure des droits continue à recevoir des saisines trop nombreuses. Par ailleurs, chacun sait que les usagers sont parfois orientés – même de la part de l'État – vers des prestataires privés, qui ont désormais pignon sur rue. La confiance de nos concitoyens en l'État ne va pas aller en s'améliorant si on les invite à sortir leur chéquier pour se procurer une carte grise ou un permis de conduire.

Je veux dire un mot des transferts d'emplois et des crédits correspondant au sport, à la jeunesse, à l'éducation populaire et à la vie associative, dont l'exercice passe des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et des directions départementales de la cohésion sociale, au service académique de l'éducation nationale. J'aimerais savoir ce qui motive cette mesure. Êtes-vous en train de préfigurer la fin des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ou y a-t-il, derrière ce transfert, une décision beaucoup plus vertueuse que mon esprit ne le voit ?

Les sous-préfectures ont été largement dévitalisées dans le passé, par plusieurs gouvernements. Ma circonscription se trouve dans un département rural – l'Ardèche – où je ne peux que constater que les sous-préfets, malgré leurs qualités, sont quelque peu livrés à eux-mêmes, car totalement dépourvus de soutiens et de moyens humains. Il est temps de réarmer les sous-préfectures. Madame la ministre, vous avez évoqué la nomination de sous-préfets à la relance. Ceux qui sont en place sont particulièrement isolés et ne peuvent assumer cette mission supplémentaire, qui devrait pourtant leur revenir presque naturellement. En redonnant des moyens aux sous-préfectures, l'État adresserait un message à un certain nombre de territoires, en confirmant, par sa présence physique, la proximité que nos concitoyens appellent de leurs vœux.

Enfin, seules les conditions sanitaires, dont on ne peut préjuger aujourd'hui, peuvent dicter la décision de maintenir ou de reporter les élections du printemps prochain. Chacun a en mémoire le premier tour des élections municipales, qui a sans doute fait des morts dans les rangs des élus, de celles et ceux qui tenaient les bureaux de vote et des citoyens électeurs. Malheureusement, les mêmes causes produiront les mêmes effets. Par conséquent, nos concitoyens ne comprendraient pas qu'on prenne un nouveau risque après le désastre du premier tour des élections municipales. Nous serons extrêmement vigilants quant à la décision qui sera prise et à la nécessité d'éviter tout risque.

**M. Ugo Bernalicis.** Madame la ministre, faites savoir à M. Darmanin qu'avant d'être député, j'ai été comptable au ministère de l'Intérieur – on peut s'interroger sur les services de renseignement à propos de ma fiche... Je vais essayer d'être le plus pédagogique possible dans mes explications sur les augmentations et diminutions de crédits.

Vous avez mis en avant les secrétariats généraux communs et indiqué qu'il n'y aurait des suppressions d'emplois que dans les administrations centrales. Or force est de constater une baisse des effectifs en ETP plutôt qu'une hausse entre 2020 et 2021 dans le programme 354 « Administration territoriale de l'État » qui ne concerne que les postes des administrations déconcentrées, en raison de nombreux transferts entrants dans ce programme du fait des secrétariats généraux communs. Pour reconstituer le puzzle, il faut examiner ce qui se passe dans tous les autres ministères qui ont perdu des effectifs. Au global, il y a bien des réductions de postes à l'échelle de l'État ! Les transferts entrants représentent en effet 1 062 ETPT provenant de la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRGSCS), de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), de la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC), etc. tandis que les transferts sortants sont de l'ordre de 119 ETPT. Cela fait un solde de 943 postes pour le programme 354. En comparant avec l'année précédente, on remarque qu'il y a un peu moins de 700 ETPT supplémentaires, ce qui fait qu'on perd plus de 250 postes sur le programme 354. Voilà pourquoi je ne vous applaudis pas et je ne vous remercie pas : contrairement à ce que vous avez annoncé, il y a bien des suppressions de postes en 2021 !

C'est le même combat pour le programme 216 qui enregistre une baisse de 148 ETPT par rapport à l'année dernière. Certes, il y a un petit rééquilibrage entre l'administration centrale et les administrations déconcentrées. On peut cependant s'en étonner car la revendication des agents de l'État dans les services déconcentrés ce n'est pas d'avoir moins d'interlocuteurs à Paris, c'est d'avoir au moins autant d'interlocuteurs à Paris et davantage de collègues en région. Vous réussissez la prouesse de faire les deux : ils sont moins nombreux localement et ils ont moins d'interlocuteurs à Paris. Si c'est cela l'action publique 2022, il est peut-être urgent de l'arrêter et de redonner aux agents de l'État les moyens de fonctionner, d'autant qu'ils ont été plus qu'essentiels lors de la crise de la covid-19.

J'ai noté une augmentation, hors titre 2, de l'action des services informatiques de 23 millions d'euros, mais je n'ai vu aucune ligne relative à l'achat de postes de télétravail. Or il serait peut-être urgent qu'ils puissent en bénéficier. Les retours de terrain montrent que beaucoup d'agents des différentes préfectures et sous-préfectures souhaiteraient que soit appliquée la dernière circulaire du Premier ministre les invitant à faire du télétravail deux à trois jours par semaine. Or pour ce faire, ils ont besoin d'un poste de télétravail, car on ne peut pas accéder au réseau sécurisé du ministère de l'Intérieur avec son ordinateur personnel. Comme la pandémie de covid-19 ne va visiblement pas s'arrêter au 31 décembre, il serait bon de prévoir une ligne budgétaire pour 2021.



Je m'interroge une fois de plus sur la véritable volonté politique du Gouvernement. On nous ressort à toutes les sauces les mêmes mots clés, rationalisation, amélioration de l'efficacité, alors que l'objectif est en réalité d'avoir moins d'effectifs, moins d'agents de l'État. Contrairement à ce qui est avancé, cela ne se traduit pas par un renforcement des services au public. Tans mieux si la mise en place des secrétariats généraux communs nécessite moins d'agents pour faire le même travail, alors faisons-le. Mais alors, utilisons ces effectifs là où on en a besoin, dans les sous-préfectures, pour accueillir du public, pour accompagner nos concitoyens dans l'utilisation d'applications qui ne marchent pas si bien que cela, comme chacun s'en aperçoit assez régulièrement.

Je ne voterai pas ce budget, parce qu'au-delà des effectifs, le programme 354 n'augmente que de 40 millions d'euros entre 2020 et 2021. Avec les transferts entrants, vous prenez aux autres ministères 54 millions d'euros. En gros, on en perd 14. Si c'est encore pour faire des économies sur le dos des agents de l'État, y compris et surtout en 2021, ce sera sans La France insoumise.

**Mme Marlène Schiappa, ministre.** J'ai tenté de noter la totalité des questions qui ont été posées, et elles sont nombreuses. Très honnêtement, je ne pense pas pouvoir répondre à tous, et je vous prie de m'en excuser par avance. Bien évidemment, je suis à votre entière disposition dans la continuité de cette audition pour vous apporter des éléments complémentaires. Je vous propose de regrouper les différents thèmes abordés.

Je comprends que la question de la date des élections, qui a été soulevée à plusieurs reprises, ait un intérêt singulièrement important dans le débat. Il n'appartient pas au Gouvernement, et encore moins à la ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, chargée de la Citoyenneté de décider seule d'une autre date pour ces élections, car celles-ci ne sont pas fixées unilatéralement par le Gouvernement. Les élections départementales et les élections régionales se tiendront bien aux dates auxquelles elles sont prévues, c'est-à-dire au mois de mars 2021. Si d'aventure il devait y avoir un report, il serait fondé sur des consultations, des groupes d'échanges comme cela a été évoqué précédemment. Surtout ce report nécessiterait de passer par la loi, auquel cas, vous, les parlementaires, seriez à la manœuvre. Au vu des informations dont je dispose, j'applique la loi très simplement, et la loi me dit que les élections régionales se tiendront au mois de mars 2021.

La pandémie de covid-19 a bien évidemment entraîné un surcoût lié au report du second tour des élections municipales initialement prévu le 22 mars. Il est évalué à environ 29,3 millions d'euros hors titre 2 (HT2) et 0,7 million d'euros pour le titre 2 (T2). Cela correspond au remboursement de 5 millions d'euros de dépenses de propagande qui étaient prévues pour le scrutin du 22 mars, au remboursement de 10 millions d'euros de dépenses de campagne aux listes présentes au second tour – il a fallu tenir compte de l'allongement de la durée de la campagne pour être équitable –, à la fourniture par l'État aux bureaux de vote d'équipements et de protections sanitaires – gels hydro-alcooliques, visières, masques, etc. – pour

6,5 millions d'euros, et au report des opérations de mise sous pli de la propagande pour 2,5 millions d'euros.

Pour les prochaines élections qui auront lieu pendant la période de pandémie, nous prévoyons la mise en ligne des propagandes. C'est ce qui a été fait précédemment et qui sera réitéré pour que chacun puisse avoir accès à l'ensemble des informations des candidats, et des documents de campagne dans le cadre du respect de la démocratie. En revanche, nous n'étudions pas la question du vote par correspondance puisque nous considérons que le vote intégralement par correspondance ne serait pas, en l'état actuel des choses, suffisamment sécurisé et que les risques de fraude sont trop importants.

Le répertoire électoral unique (REU), issu de la loi de 2016, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019, a réformé les modalités d'inscription et de gestion des listes électorales. Il permet désormais à certains électeurs d'être inscrits automatiquement, de s'inscrire jusqu'à une date proche du scrutin, aux personnes qui le souhaitent de déposer leur demande d'inscription en ligne et de vérifier leur inscription sur un site dédié. Cette réforme assouplit également les conditions d'inscription sur les listes électorales.

Au-delà des simplifications qui sont apportées à l'utilisateur, le REU vise à fiabiliser les listes électorales, avec par exemple la radiation automatique des personnes décédées avant les votes, des personnes privées de leur droit de vote par le juge et la garantie que chaque électeur dispose d'une inscription unique. J'appelle votre attention sur le fait que le rapport des inspections, publié la semaine dernière, considère que ce projet est une réussite. Nous pouvons nous féliciter collectivement de cette évolution.

Je répondrai aux questions qui ont été posées sur l'asile dans un instant, lors de l'examen de la mission « Immigration, asile, intégration ».

Je vous indique que l'on peut compléter la carte France Services, qui n'est pas gravée dans le marbre. Nous voulons en effet que l'État se déploie partout sur les territoires. Nous sommes donc à la disposition des parlementaires et des élus locaux pour échanger sur les besoins qui pourraient exister localement, et qui nous amèneraient à compléter cette carte. Il existe déjà 533 structures pour un objectif de 856, soit 1 800 agents au plus près de l'ensemble des Françaises et des Français et qui s'ajoutent aux projets numériques que nous poursuivons par ailleurs. Il ne s'agit nullement de passer au tout numérique : France Services c'est au contraire la République aux guichets, c'est être présent partout dans les territoires pour être à la disposition des citoyennes et des citoyens. Les enjeux de formation ont été évoqués, mais ils ne relèvent pas directement du ministère de l'Intérieur, puisqu'ils sont pris en charge par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). C'est donc elle qui pourra vous répondre à cet égard.

S'agissant des sous-préfets à la relance et de la question du déploiement des effectifs et des emplois au ministère de l'Intérieur, la volonté du Président de la

République, du Premier ministre et de Gérard Darmanin est de faire en sorte qu'il y ait le plus de personnes possible aux guichets dans les territoires. Vous connaissez cette fameuse phrase : quand on veut faire avancer un bateau plus vite, parfois il faut peut-être un peu moins de capitaines et un peu plus de rameurs. L'idée, c'est d'être au service de chacun. C'est le sens des sous-préfets à la relance, de France Services, et des mesures prises pour soutenir les préfetures, monsieur Bernalicis. La volonté du ministre de l'Intérieur est de mettre la priorité sur les territoires. Je rappelle que lors des deux précédents quinquennats la baisse des effectifs dans les préfetures a atteint 25 %. Nous avons quant à nous, au contraire, la volonté de valoriser le travail dans les préfetures et d'y maintenir les effectifs. C'est pour cela que Gérard Darmanin a souhaité que les efforts soient consentis au niveau des administrations centrales et qu'il n'y ait aucune suppression de postes dans les préfetures et les sous-préfetures.

J'en viens à l'organisation et au rôle de coordonnateur de l'État et du ministère de l'Intérieur, plus particulièrement en temps de crise. Le ministre de l'Intérieur formulera prochainement des propositions sur cette question, notamment dans le cadre du projet de loi relatif à la décentralisation, à la déconcentration et à la différenciation, dit « 3 D ». Nous souhaitons que les préfets soient de vrais délégués territoriaux dans un certain nombre d'agences et qu'il y ait une meilleure coordination entre l'ensemble des services qui aujourd'hui ne relèvent pas hiérarchiquement du ministère de l'Intérieur. Je pense aux agences régionales de santé, aux services fiscaux, à l'éducation. Bien évidemment, le fonctionnement et le système de chacun seraient préservés, mais il s'agirait d'améliorer leur coordination. Nous y travaillons, avec Gérard Darmanin et mes services, et des propositions seront faites sur cette question.

Le FIPDR sera bien remis à niveau. Je sais que le chiffre présenté dans le programme annuel de performance n'est pas celui de 69 millions d'euros que j'ai indiqué précédemment. Nous procéderons à un redéploiement interne puisque nous sanctuarisons le budget de ce fonds, essentiel pour toutes les raisons que j'ai rappelées et que j'avais déjà évoquées lors de la présentation de la stratégie de prévention de la délinquance. Vous me dites que des projets seraient arrêtés, je n'en ai pas connaissance. Si vous avez des exemples, je suis à votre disposition pour tenter d'y répondre. Pour le moment, les projets se poursuivent et même s'amplifient.

Les missions que nous devons renforcer sont à la fois structurelles et conjoncturelles. Je pense à celles relatives à l'asile, notamment au regard des conséquences du Brexit. Il nous semble également fondamental de renforcer la mission sur les plateformes numériques des titres et cartes grises. S'agissant de la lutte antiterroriste, un certain nombre de missions s'imposent : c'est la priorité de l'action du ministère de l'Intérieur.

Je veux revenir sur le redéploiement des effectifs entre les administrations centrales et les préfetures régionales et départementales. Nous souhaitons un rééquilibrage en faveur des préfetures départementales et des sous-préfetures, soit de l'échelon le plus proche. Ce qui nous guide, c'est vraiment la proximité,

l'effectivité, la personne qui va pouvoir être rapidement accessible pour les citoyens. On sait bien que le discours séparatiste, le discours islamiste prospèrent aussi sur le recul des services publics. C'est pourquoi la reconquête du service public est une mission fondamentale du ministère de l'Intérieur : il doit être au plus près des citoyennes et des citoyens partout, en métropole et en outre-mer. Il n'y a pas de suppressions d'effectifs au niveau territorial ; celles qui interviennent au niveau central sont dues principalement au non-remplacement de départs à la retraite. Il n'y a pas de suppressions de postes dissimulées, contrairement à ce qui a été sous-entendu précédemment. Le décompte d'ETP négatif est dû à des vacances entre deux postes. M. Bernalicis qui a exercé des fonctions importantes sur ce sujet le sait très certainement.

Je précise encore que 12 millions de postes de télétravail ont été achetés pour favoriser ce mode d'organisation, en particulier dans le contexte de pandémie que nous connaissons puisque le ministère de l'Intérieur respecte les règles sanitaires et s'adapte à cette crise. Mais ce chiffre n'apparaît pas dans le plan de relance parce qu'il ne va pas jusque à ce niveau de détails. On n'a pas non plus dressé la liste des achats d'agrafeuses ou de timbres.

J'en viens enfin à la question qui m'a été posée sur la Commission des comptes de campagne. Oui, nous avons anticipé son surcroît d'activité. En 2021, le plafond d'emplois est relevé de 58 à 63 ETPT, ce qui correspond à un engagement supplémentaire de plus 840 000 euros.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Madame la ministre, je vous remercie pour ces réponses très complètes. Comme précédemment, je vous invite à quitter la salle, le temps nécessaire pour permettre à la commission d'étudier les amendements sur cette mission.

*Après le départ de la ministre, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».*

### **Article 33 et État B**

*La Commission est saisie de l'amendement II-CL18 de M. Hervé Saulignac.*

**M. Hervé Saulignac.** Je défendrai d'autant plus rapidement l'amendement que je l'avais présenté précédemment.

Si combattre la délinquance est évidemment nécessaire, la prévenir est une obligation impérieuse. Or la loi de finances pour 2018 avait diminué de près de 40 % le budget alloué au fonds interministériel de prévention de la délinquance, sans qu'aucun projet de loi ultérieur ne vienne corriger cette trajectoire. Le présent amendement vise donc à flécher 30 millions d'euros vers le programme 216, plus particulièrement l'action 10, afin de compenser ce manque de financement.

**M. Antoine Savignat, rapporteur pour avis.** Précisons d'abord que l'action 10, qui voit ses crédits diminuer de l'ordre de 5 % cette année, ne regroupe

pas la totalité des financements relatifs aux politiques en matière de prévention de la délinquance.

Par ailleurs, la ministre a indiqué que le montant alloué n'était pas de 65 mais de 69 millions, afin qu'il n'y ait pas de baisse cette année.

J'émettrai donc un avis de sagesse.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur pour avis, la Commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » sans modification.*



## PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de l'Intérieur – Direction de la modernisation et de l'administration centrale**
  - M. François Pesneau, adjoint au directeur
- **Association des maires de France**
  - M. Alexandre Touzet, maire de St-Yon
  - Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement
- **Association des Maires Ruraux de France**
  - M. Denis Durand, maire de Bengy-sur-Craon
- **Régions de France**
  - M. Jules Nyssen, délégué général
- **M. Romain Rambaud, professeur de droit public**