Projet de loi de finances pour 2026 (n° 1906)
Mission « Administration générale et territoriale de l'État»

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure pour avis, Mme Agnès Firmin Le Bodo

27 octobre 2025

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE) regroupe trois programmes et dix-neuf actions. Elle porte également le financement de trois opérateurs – le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et l'Agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS) – et d'une autorité administrative indépendante – la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Ces trois programmes, sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur, ont pour objectifs :

– d'assurer la présence et la continuité de l'État sur le territoire au moyen des préfectures et sous-préfectures et en coordonnant diverses administrations déconcentrées (programme 354 « Administration territoriale de l'État) ;

– de garantir le bon déroulement des élections (programme 232 « Vie politique ») ;

– de financer les fonctions support du ministère (programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur »).

Le programme annuel de performance cible trois objectifs principaux, dans la continuité des exercices précédents :

– « Réarmer » l'État territorial en renforçant l'accessibilité et la capacité d'action des administrations déconcentrées, en particulier dans les zones rurales ou périphériques ;

– Moderniser le fonctionnement de l'administration territoriale en adaptant le patrimoine immobilier à la contrainte environnementale et en développant le réseau de structures d'accueil et d'accompagnement des usagers (préfectures, sous-préfectures, maisons France services) ;

– Améliorer l'efficience de la gestion des fonctions support (achat, ressources humaines, systèmes d'information) et poursuivre les projets immobiliers et numériques engagés au cours des dernières années.

I. EVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AGTE

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS AU SEIN DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 prévoit un montant total de crédits de paiement (CP) pour la mission de 5,11 Md€. La hausse des crédits de paiement consacrés à cette mission se poursuit donc, mais à un rythme plus modéré, avec + 3,4% pour 2026, contre une hausse de + 6,5% en loi de finances pour 2025 par rapport à l'année précédente.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION AGTE (2022-2026)

(en millions d'euros)

	LFI 2023	LFI 2024	LFI 2025	PLF 2026
P. 354 – *Administration territoriale de l'État*	2 578,9	2 583,2	2 658,4	2754,9
P. 232 – *Vie politique*	119,6	257,6	100,2	300,9
P. 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*	1 870,2	1 816,3	2189,2	2060,6
Mission « Administration générale et territoriale de l'État »	**4 568,8**	**4 657,1**	**4 947,9**	**5116,5**

Source : documents budgétaires.

Les autorisations d'engagement (AE), qui avaient connu un recul notable en 2025 (4,70 Md€, soit une diminution de 15,8 % par rapport à 2024), sont également en hausse (5,03 Md€, soit une augmentation de 7% par rapport à 2025).

L'augmentation des crédits de paiement au sein de la mission s'explique principalement par les crédits supplémentaires affectés au programme 232 en raison des échéances électorales à venir (+ 200 millions d'euros par rapport à l'année dernière). Le programme 354 bénéficie également de crédits supplémentaires, dans le cadre de la stratégie de refondation de l'État local récemment annoncée par le Gouvernement. Le programme 216 est en revanche mis à contribution pour participer à l'effort de réduction de la dépense publique, ce qui se traduit par une baisse de ses crédits de paiement (- 5,87%). On y constate en conséquence une baisse de ses dépenses d'investissement (- 30%) et d'intervention (- 21%) par rapport à l'année dernière.

La hausse des autorisations d'engagement, au niveau de la mission (+ 400M€) et concerne les trois programmes de la mission AGTE. Elle reste logiquement essentiellement portée par les AE ouvertes sur le programme 232 « Vie politique ».

Si les crédits de la mission AGTE progressent tous programmes confondus, il convient d'observer, en revanche, qu'ils sont en léger recul si l'on adopte un périmètre excluant le programme 232 « Vie politique » (- 72 M€). Le tableau ci-dessous détaille par ailleurs l'évolution des crédits de la mission AGTE hors CAS pensions.

EVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AGTE – PLF2026

CP (en M€) - T2HCAS + HT2	LOPMI 2025 (format 2026)	LFI 2025	LOPMI 2026 (format 2026)	PLF 2026	Evolution LFI 25 (format 2026) - PLF 2026
Programme					
P354	**2 075,37**	**2 083,55**	**2 106,99**	**2 153,60**	**63,79**
dont T2 HCAS	1 531,37	1 500,56	1 548,99	1 559,51	52,70
dont HT2	544,00	582,99	558,00	594,09	11,09
P216	**2 095,59**	**1 927,08**	**2 047,55**	**1 792,74**	**-135,89**
dont T2 HCAS	617,12	*615,17*	*624,50*	*629,43*	14,42
dont HT2	1 478,47	1 311,92	1 423,05	1 163,31	-150,31
P232		**99,82**		**300,37**	**200,00**
dont T2 HCAS		*4,92*		*14,67*	9,75
dont HT2		94,90		285,70	190,25
Mission AGTE	**4 170,95**	**4 110,45**	**4 154,54**	**4 246,71**	127,90
T2 HCAS	*2 148,49*	*2 120,65*	*2 173,49*	*2 203,61*	76,87
HT2	2 022,46	1 989,80	1 981,05	2 043,10	51,03
Mission AGTE (hors VP)	**4 170,95**	**4 010,63**	**4 154,54**	**3 946,34**	**-72,10**
T2 HCAS	*2 148,49*	*2 115,73*	*2 173,49*	*2 188,94*	67,12
HT2	2 022,46	1 894,90	1 981,05	1 757,40	-139,23

Source : ministère de l'Intérieur

B. DES CRÉDITS NÉANMOINS EN RETRAIT PAR RAPPORT À LA LOPMI

Cette évolution des crédits et des autorisations d'engagement à la hausse suit la dynamique pluriannuelle prévue par la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur. Comme l'an passé, les montants restent toutefois à un niveau inférieur à ceux votés à l'occasion de cette loi (voir tableau).

COMPARAISON ENTRE LES CRÉDITS PRÉVUS DANS LE PLF POUR 2025 ET LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE ADOPTÉE DANS LA LOPMI

(en millions d'euros)

	LOPMI 2026	PLF 2026
	CP	CP
P. 354 – *Administration territoriale de l'État*		2 754
P. 354 – Hors CAS Pension	2 080	2 153
P. 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*		2 060
P. 216 – Hors CAS Pension	2 486	1792
Total Mission « Administration générale et territoriale de l'État » (Hors CAS Pension)	**4 566**	**3946**

Source : documents budgétaires, loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, calculs commission des Lois

Au sein du périmètre couvert par la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI), le projet de loi de finances pour 2026 prévoit une augmentation de crédits de 387 M€ hors pensions par rapport à la loi de

finances pour 2025 ; pour autant, l'accroissement cumulé des ressources des programmes des missions « Sécurités », « Immigration, asile et intégration » et du programme 354 « Administration territoriale de l'État » atteint 515 M€ hors pensions, et ce grâce aux marges dégagées dans le chef du programme 216.

Les économies consenties par le programme reposent, d'une part, sur un rééchelonnement de certaines dépenses d'investissement, donc le chantier de construction du site unique de la DGSI, ainsi que sur le recentrage des dépenses d'intervention du FIPD (-10 M€) et des crédits de vidéoprotection (-10 M€).

Les priorités opérationnelles du ministère portées par le programme 216 sont préservées avec une progression des crédits numériques (+11 M€ en AE et +47 M€ en CP par rapport à la LFI pour 2025) et la création de 50 emplois, afin notamment de poursuivre la politique de réinternalisation des compétences clés au sein de la filière numérique et des SGAMI (dans les ateliers automobiles notamment).

Il convient de noter, par ailleurs, que les prévisions de la LOPMI sont respectées pour le programme 354, aussi bien pour ses crédits T2 que hors T2.

C. UN PLAFON D'EMPLOIS ET UN SCHÉMA D'EMPLOIS EN HAUSSE

Les plafonds d'emplois des programmes de la mission connaissent enfin une hausse de 391 ETPT dont 348 ETPT sur le programme 354, 36 ETPT sur le programme 216 et 7 ETPT sur le programme 232. Le plafond d'emplois de la mission est ainsi fixé à 40 665 ETPT contre 40 274 en loi de finances pour 2025.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOI DE LA MISSION AGTE (2022-2026)

(en ETPT)

	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	LFI 2025	PLF 2026
P. 354 – *Administration territoriale de l'État*	29 082	29 298	29 448	29 279	29 627
P. 232 – *Vie politique*	65	55	55	54	61
P. 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*	11 128	11 095	11 113	10 941	10 977
Total Mission « Administration générale et territoriale de l'État »	**40 275**	**40 448**	**40 616**	**40 274**	**40 665**
ETPT rémunérés par les opérateurs	367	387	466	469	489

Source : documents budgétaires.

*

* *

II. LE PROGRAMME 354 : « ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT » :

A. DES CRÉDITS ET UN PLAFOND D'EMPLOIS EN HAUSSE

1. Un périmètre inchangé

Le programme 354 « Administration territoriale de l'État » (ATE) est né en 2020 de la fusion du programme 307 « Administration territoriale » et du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ». Il regroupe les emplois du réseau des préfectures et sous-préfecture, des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et des secrétariats généraux communs (SGC) ainsi que les emplois de directeurs des directions départementales interministérielles (DDI). Il porte également les crédits d'investissement et de fonctionnement des administrations déconcentrées de six périmètres ministériels (intérieur et outre-mer, transition écologique, cohésion des territoires, agriculture, culture, économie et finances, santé et affaires sociales). Enfin, il porte un opérateur : France titres (ex-Agence nationale des titres sécurisés).

Les crédits se déclinent en six actions :

– L'action n°1 « Coordination de la sécurité des personnes et des biens » qui finance les effectifs chargés de la conduite opérationnelle de la gestion des crises, de la prévention des risques notamment en matière de sécurité routière et des missions de police administrative spéciales ;

– L'action n°2 « Règlementation générale, la garantie de l'identité et de la nationalité et la délivrance des titres » qui couvre le droit des étrangers (asile, titre de séjour, reconduction, naturalisation), la délivrance des titres sécurisés (permis, passeport, carte d'identité et carte grise), l'organisation des élections et le suivi des associations ;

– L'action n°3 « Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales » qui regroupe les emplois consacrés à l'accompagnement des élus et au contrôle de leurs actes.

– L'action n°4 « Pilotage territorial des politiques gouvernementales » qui assure le financement des emplois des hauts fonctionnaires du programme (préfets, sous-préfets, chargés de mission des SGAR, directeurs départementaux).

– L'action n°5 « Fonctionnement courant de l'administration territoriale » qui couvre les dépenses de fonctionnement quotidiennes, notamment la gestion des parcs informatique et automobile ou encore les frais d'organisation et de communication des manifestations publiques ;

– L'action n°6 « Dépenses immobilières de l'administration territoriale » qui concerne l'entretien courant des bâtiments, y compris le nettoyage ou encore les fluides, dont le coût est particulièrement exposé à l'inflation.

2. Une hausse des crédits pour la quatrième année consécutive

Les crédits de paiement du programme 354 sont en hausse de 3,63 % et s'établissent à 2,754 milliards d'euros pour 2026 contre 2,658 milliards d'euros en LFI pour 2025. Les autorisations d'engagement augmentent également de 2,43 % et atteignent 2,805 milliards contre 2,739 milliards d'euros en LFI pour 2025.

Cette augmentation s'inscrit dans la stratégie de rétablissement de la présence de l'État sur le territoire. Au cours de la décennie 2010-2020, ce sont 4 500 ETPT qui avaient été supprimés à l'échelon départemental (préfectures et sous-préfecture), notamment dans les services consacrés à l'accueil et à l'accompagnement des usagers. Conscient des limites de cette stratégie, que la dématérialisation n'a pu compenser que partiellement, le Gouvernement a mis en œuvre un nouveau plan, dit « missions prioritaires des préfectures » (2022-2025). Sans rouvrir les guichets d'accueil physique pour toutes les démarches, ce plan a renforcé l'accompagnement des usagers et des collectivités territoriales sur le terrain (voir B du présent I).

Le programme 354 constitue également le vecteur naturel de la mise en œuvre de la stratégie de « refondation de l'État local » annoncée le 8 juillet dernier par le Gouvernement, qui doit se traduire par une consolidation des moyens accordés à l'administration territoriale.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 354 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			**Crédits de paiement (CP)**		
	LFI 2025	**PLF 2026**	**Var.**	**LFI 2025**	**PLF 2026**	**Var.**
Action 1 : Coordination de la sécurité des personnes et des biens	197,6	203,9	+ 3,16 %	197,6	203,9	+ 3,16%
Action 2 : Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	471,9	503,2	+ 6,64 %	471,9	503,2	+6,64%
Action 3 : Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	146,1	150,1	+ 2,71 %	146,1	150,1	+2,71%
Action 4 : Pilotage territorial des politiques gouvernementales	802,9	833,6	+3,82 %	802,9	833,6	+3,82%
Action 5 : Fonctionnement courant de l'administration territoriale	695,3	719,6	+3,50 %	684,8	709,1	+3,55%
Action 6 : Dépenses immobilières de l'administration territoriale	424,9	394,9	-7,06 %	354,9	354,9	X
Total	**2739**	**2805,5**	**+2,43** %	**2 658,4**	**2754,9**	**+3,63%**

Source : documents budgétaires.

Les dépenses d'investissement du programme connaissent une hausse significative de 13,7%, portée par les actions n° 5 « Fonctionnement courant de l'administration territoriale » et n°6 « Dépenses immobilières de l'administration territoriale ».

Les dépenses de personnel connaissent une dynamique plus modérée en tendance (+ 4%) mais plus notable en volume (+ 75M€), tandis que les dépenses de fonctionnement sont quasi stables en crédits de paiement (- 0,18%) et engagées à la baisse pour ce qui concerne les autorisations d'engagement (- 4,5%).

3. Un schéma d'emplois et un plafond d'emplois qui connaissent une hausse notable

Le programme 354 porte les crédits de personnel de près de 30 000 agents dans les préfectures et sous-préfectures, ainsi que des 1 300 emplois supérieurs de l'administration territoriale de l'État.

Le schéma d'emploi évolue également positivement, avec + 50 ETPT qui seront affectés au niveau départemental au sein des préfectures et des secrétariats généraux communs. Il s'agit exclusivement d'emplois de catégorie A (+ 94) et B (+ 56), le solde précité étant établi en prenant en compte la réduction de 100 ETPT pour les emplois de catégorie C.

Le plafond d'emplois du programme 354 est positif, avec une hausse significative de 348,33 ETPT par rapport au plafond d'emplois de la loi de finances pour 2025. Il s'établit en 2026 à 29 627,08 ETP.

Cette hausse procède des trois éléments suivants :

– l'impact du renforcement du schéma d'emploi pour 2026 à hauteur de + 27,08 ETPT ;

– l'extension en année pleine sur 2026 du schéma d'emplois arbitré en loi de finances pour 2025 à hauteur de + 209,95 ETPT ;

– des transferts d'emploi dont le solde est positif, à hauteur de 111,3 ETPT.

Ces emplois sont très majoritairement destinés aux services départementaux (+ 344,63 EPTP).

Ce plafond d'emplois intègre également les 13 ETPT ajoutés par amendement au sein de la loi de finances initiale pour 2025, qui correspondent au solde de la mise en œuvre de la circulaire du 22 décembre 2021 octroyant aux préfets de région la possibilité de redéployer jusqu'à 3 % des effectifs sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État.

RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR ACTION

(en ETPT)

	PLF 2025	PLF2026
Action 1 : Coordination de la sécurité des personnes et des biens	2 954	2 964
Action 2 : Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	7 664	7 776
Action 3 : Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	2 109	2 114
Action 4 : Pilotage territorial des politiques gouvernementales	9 502	9 680
Action 5 : Fonctionnement courant de l'administration territoriale	7 035	7 091
Action 6 : Dépenses immobilières de l'administration territoriale	0	0
Total	**29 266**	**29 627**

Source : documents budgétaires.

Enfin, le programme 354 se fixe un objectif de recrutement de 805 apprentis pour l'année scolaire 2025-2026, niveau identique à celui prévu en loi de finances initiale pour 2025.

B. FRANCE TITRES : UN BUDGET STABLE DANS UN CONTEXTE DE RÉDUCTION DE LA DEMANDE DE TITRES SÉCURISÉS.

1. Un budget qui participe à l'effort de redressement des comptes publics.

L'ANTS, devenu France titres, a pour mission de coordonner la politique relative aux titres sécurisés, qui rassemble différents acteurs : les mairies pour le recueil des demandes, les centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) dans les préfectures pour l'instruction, l'Imprimerie nationale pour la production et enfin la Poste pour l'acheminement.

Elle assure l'assistance aux mairies, aux préfectures et aux usagers sur les questions relatives aux titres sécurisés mais aussi en matière de titres pour les étrangers puisque l'assistance téléphonique pour l'ANEF lui a été confiée – bien qu'elle n'intervienne pas par ailleurs au cours de ces procédures.

Elle développe également le projet d'identité numérique (« France identité ») et plus largement la stratégie de dématérialisation des titres sécurisés (permis, carte grise) qui est appelé à s'étendre au-delà du périmètre AGTE (carte Vitale, carte étudiant…).

France titres bénéficie d'un mode de financement particulier : ses ressources sont constituées de taxes affectées et de ressources propres – par exemple la redevance d'acheminement des cartes grises. **Son budget prévisionnel pour 2026 est de 343 M€** et procède essentiellement de recettes liées à des taxes affectées.

Lors de son audition, France Titres a indiqué à votre rapporteure que les excédents de la crise sanitaire avaient été absorbés par les déficits de 2023 et 2024, ce qui a conduit l'agence, faute de ressources supplémentaires, à réduire significativement ses dépenses (- 50 M€). Son budget participe donc de la logique de réduction des dépenses publiques. Des efforts ont été engagés en ce sens, en faisant évoluer les modalités d'acheminement des titres sécurisés, et en réformant l'organisation et le fonctionnement du Centre de contact citoyen (CCC) situé à Charleville-Mézières.

En définitive, si le budget retenu ne présente pas de difficulté en tant que tel, selon France Titres, la logique des plafonds d'emploi est en revanche préjudiciable pour la gestion des projets conduits. Cet opérateur considère en effet qu'elle le contraint à recourir de façon accrue à l'externalisation, avec un coût accru et induit un moindre contrôle en matière de production des titres. Les éléments écrits transmis par France Titres font ainsi état d'un rapport d'un à deux en termes de coût en cas de recours à des prestations intellectuelles externalisées, et d'un taux d'externalisation des projets de 78 % à 95 %, soit un niveau très supérieur au niveau maximum recommandé par la DINUM (60 %) afin de limiter les risques opérationnels.

Votre rapporteure souscrit pleinement à cette analyse et considère qu'une réflexion devrait être engagée sur ce sujet afin de garantir une utilisation optimale des deniers publics.

Recommandation n°1 : Engager une réflexion vis-à-vis des outils de régulation budgétaire pour éviter que le recours parfois nécessaire à l'externalisation ne se traduise par des surcoûts et des pertes de contrôle problématiques au sein des projets concernés.

2. Une demande de titres sécurisés en baisse et des délais de délivrance stabilisés

Les éléments fournis par France Titres font apparaître une réduction de la demande de titres en prévision 2025.

EVOLUTION DE LA DEMANDE DE TITRES SÉCURISÉS ENTRE 2023 ET 2025

(Millions)

En millions de titres	2023	2024	2025 (prévision)
Passeports	7,0	5,4	4,8
Cartes nationales d'identité	8,1	7,4	6,1
Certificats d'immatriculation	10,8	11,2	10,9
Permis de conduire	2,7	3,4	3,2
Titres de séjour des étrangers	1,2	1,2	1,2

Source : France Titres

Les délais de délivrance (instruction, production, acheminement) ont également été réduits (voir tableau) grâce à une diminution des demandes, une plus grande efficacité des CERT et des investissements de l'Imprimerie nationale.

DÉLAIS MOYENS DE DÉLIVRANCE DES TITRES SÉCURISÉS

	2022	2023	2024
Passeports	31 jours	34 jours	20 jours
Cartes nationales d'identité	29 jours	26 jours	13 jours
Certificats d'immatriculation	7 jours	7 jours	7 jours
Permis de conduire	41 jours	46 jours	23 jours

Source : France titres

La limitation de la hausse (2022-2023) puis la baisse (2023-2024) des délais de délivrance des titres d'identité ont été favorisées, selon France Titres, par les raisons suivantes :

– la mise en place de nombreux dispositifs de recueil (DR) supplémentaires, notamment dans les centres temporaires d'accueil (+ 40 % par rapport à 2021) ;

– l'augmentation de la dotation des titres sécurisés (DTS) versée aux mairies dotées de DR, déterminée en fonction du nombre de demandes de titres et de certifications d'identité numérique traitées ;

– le développement et l'ouverture depuis le mois d'octobre 2022 de la plateforme de prise de rendez-vous en mairie (2 794 communes raccordées ; plus de 200 000 recherches par semaine ; délai moyen d'attente ramené à 4 jours) ;

– le renforcement des capacités de production de l'Imprimerie nationale.

3. Un risque réel sur la capacité de France Titres à remplacer les anciens permis de conduire d'ici 2033.

Les échanges conduits avec France Titres font toutefois apparaître l'existence d'un risque certain concernant le renouvellement des permis de conduire « trois volets » qui doit intervenir au plus tard d'ici le 19 janvier 2033 en application des dispositions de la 4e directive « permis de conduire ».

Il n'existe pas, en effet, à l'heure actuelle de financement consacré à ce renouvellement, dont la mise en œuvre opérationnelle sera complexe en raison du volume de permis à renouveler (25 millions de titres).

Votre rapporteure souhaite alerte le Gouvernement sur ce sujet afin qu'une stratégie d'anticipation de cette problématique soit mise en œuvre. Le recours aux nouvelles solutions numériques offertes notamment dans le cadre de France Identité numérique sera probablement indispensable pour lever cet obstacle.

Recommandation n°2 : Anticiper la nécessité de renouveler les permis de conduire « trois volets » en définissant une stratégie claire et financée afin d'éviter la survenance de difficultés importantes à l'approche de cette échéance.

4. France Identité: un outil qui doit continuer d'intégrer de nouveaux titres sécurisés

Le programme France Identité Numérique (FIN), porté par France Titres, a pour mission d'offrir aux citoyens un moyen de justification de leur identité en ligne, dans des conditions et à un niveau de sécurité similaires à ce qui serait réalisé dans le cadre d'un contrôle dans le monde physique. L'identité numérique prend la forme d'une application smartphone grand public nommée France Identité.

L'application a été proposée au grand public le 14 février 2024. L'initiative a rencontré un succès notable, puisqu'aujourd'hui, près de 2,9 millions de citoyens disposent d'une identité numérique via l'application France Identité. Ce succès témoigne de l'appétence du public pour la dématérialisation des documents d'identité et la simplification des démarches administratives.

Le programme a connu plusieurs étapes clés, notamment depuis février 2024, avec l'intégration du permis de conduire numérique, accessible à tous les usagers possédant une identité numérique France Identité active, grâce à l'import des données disponibles dans l'attestation de droit à conduire sécurisée (ancien RIR).

Depuis le 30 juin 2025, et à la suite d'une phase d'expérimentation, l'application France Identité propose également à ses usagers d'importer leur carte grise en version numérique dans l'application. Plus de 700 000 Français disposent d'une version numérique du permis de conduire et près de 400 000 de la carte grise. Les développements spécifiques liés à la carte grise ont eu un coût d'environ

400 000 €, sur un budget de 13,5 M€ pour le projet en 2025, dont les fonds proviennent de France Titres.

Enfin, il est également possible depuis le début de cette année d'utiliser France Identité pour obtenir sa carte vitale en version dématérialisée.

Afin de mettre en œuvre l'ensemble de ces fonctionnalités, le financement du projet se partage entre les fonds du ministère de l'Intérieur et de France Titres (y compris les crédits du plan de relance de 2021 pour le déploiement de la CNIe et de l'identité numérique) et, jusqu'en 2024, l'enveloppe du Fonds de transformation de l'action publique (FTAP) d'un montant de 27,6 millions d'euros affectés au projet. Pour l'année 2025, le projet a été financé à hauteur de 13,5M€.

Votre rapporteure souhaite saluer la bonne dynamique à l'œuvre sur le recours à France Identité et l'interconnexion croissante des titres sécurisés des citoyens. Ces efforts doivent être poursuivis, dans le cadre national et européen, en lien avec les futurs développements du consortium Aptitude, dans la perspective de la mise en place d'un portefeuille européen d'identité numérique.

Au-delà de l'extension du champ des titres intégrables, France Titres a attiré l'attention de votre rapporteure sur la nécessité de procéder à une modification législative permettant de consacrer la pleine reconnaissance par la loi de la validité des titres sécurisés dématérialisés. Votre rapporteure soutient pleinement cette proposition qui doit permettre de renforcer encore l'attractivité de ces titres dématérialisés.

Recommandation n°3 : Faire évoluer le droit afin de garantir la valeur probante de l'identité numérique régalienne et des justificatifs d'identité ainsi que des attestations électroniques d'attributs (droits et qualités) qui y sont associés.

* *

III. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE » : DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE EN RAISON DU CALENDRIER ÉLECTORAL

Le programme 232 compte trois actions visant à garantir l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des élections. Il s'agit à la fois d'assurer la bonne organisation et le bon déroulement des scrutins, d'attribuer une aide financière aux partis politiques et de rembourser les dépenses de campagne, et enfin de contrôler le financement des activités politiques.

Les crédits affectés au programme 232 sont en très forte hausse en raison de la tenue en 2026 des élections municipales et des élections sénatoriales après une année 2025 sans échéance électorale nationale. Le projet de loi de finances prévoit en conséquence de doter ce programme de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit un triplement des crédits affectés à ce programme par rapport à la loi de finances initiale pour 2025.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 232 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2025	**PLF 2026**	**Var.**	**LFI 2025**	**PLF 2026**	**Var.**
Action 1 : Financement des partis	68,6	68,6	X	68,6	68,6	X
Action 2 : Organisation des élections	22,3	221,6	+ 893%	23	221,6	+861%
Action 3 : CNCCFP	7,3	9,2	+25,5%	8,5	10,6	+24%
Total	**98,3**	**299,5**	**+ 204%**	**100,2**	**300,9**	**+200%**

Source : documents budgétaires

● **Les crédits de l'action 1 « Financement des partis »** sont maintenus à l'identique. Ils s'élèvent à 68,7 millions d'euros, un chiffre stable pour la treizième année consécutive. Le financement se décompose en deux fractions égales : la première en direction des partis politiques qui ont présenté des candidats ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions ; la seconde vers les partis et groupements politiques en fonction du nombre de députés et de sénateurs qui s'y sont rattachés.

● **L'action 2 finance l'organisation des élections**. Ils sont exécutés par le bureau des élections politiques de la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur du ministère de l'Intérieur et par les 106 préfectures et hauts commissariats compétents. Ils sont donc par construction directement corrélés au calendrier électoral.

Pour mémoire, les crédits de cette action n'intègrent pas d'effectifs, puisque la masse salariale des agents concourant à cette tâche est regroupée au sein des programmes 354 « Administration territoriale de l'État » et 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Face à un calendrier électoral intense en 2026, les crédits de cette action sont logiquement en très forte hausse, avec une budgétisation à hauteur de 221 millions d'euros prévus en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils financeront principalement l'organisation des élections municipales, dont le coût anticipé est de 193,5 millions d'euros, contre 150,9 M€ en 2020.

Cette hausse du coût anticipé de l'organisation de cette élection s'explique principalement par la conjonction des facteurs suivants :

– l'actualisation de l'estimation du coût de l'acheminement de la propagande suite à la notification du nouveau marché avec la Poste **(+ 22 M€) ;**

– l'adoption de la loi n° 2025-795 du 11 août 2025 visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille **(+ 15 M€**), qui introduit, dès 2026, un double scrutin : l'un

au niveau des secteurs et l'autre au niveau municipal. Elle emporte ainsi des conséquences majeures pour l'organisation des opérations électorales dans ces trois villes : les opérations relatives à la propagande seront dédoublées, comme les comptes de campagne ainsi que les opérations de vote. Le dédoublement du scrutin entraîne également le doublement des frais d'assemblée électorale versés aux communes. Les coûts associés sont estimés à **15 M€,** reportés en mesure nouvelle ;

– l'adoption de la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, laquelle prévoit l'extension de la protection fonctionnelle aux candidats et le remboursement des dépenses de sécurité des candidats à une élection en cas de menace avérée pendant les 6 mois qui précèdent le scrutin **(+ 7,6 M€).**

Le financement de l'organisation des autres élections prévues en 2026 est estimé à **3,7 M€** pour les élections sénatoriales, à **2,3 M€** pour d'éventuelles élections partielles et enfin à **1,5 M€** pour les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie. Sont également budgétés 12 M€ pour les dépenses communes (dont 5 M€ pour le matériel électoral) et 9,1 M€ de dépenses numériques.

Le niveau de ces crédits semble satisfaisant pour permettre une organisation sereine des élections prévues en 2026. Le projet de loi n'intègre pas, toutefois, de crédits destinés à financer l'organisation d'éventuelles élections législatives anticipées, ce qui impliquera, le cas échéant, d'opérer les gestions de crédits nécessaires au niveau de la mission le cas échéant. Pour mémoire, le coût de l'organisation des élections législatives anticipées de 2024 est estimé à 131 millions d'euros.

Lors de son audition, le ministère de l'Intérieur a toutefois indiqué ne pas avoir d'inquiétude sur la survenance d'une telle situation, étant instruit de l'expérience des récentes élections législatives anticipées. Des régulations budgétaires « en gestion » permettront de pallier une telle situation le cas échéant.

● L'action 3 porte les crédits de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est une autorité administrative indépendante chargée de garantir l'intégrité financière des campagnes électorales et de la vie politique. Elle comprend neuf membres, nommés pour une durée de cinq ans.

Cette commission assure deux missions principales :

– elle approuve, réforme ou rejette les comptes de campagnes des candidats aux élections politiques, ces derniers étant tenus, en application de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

– elle vérifie que les comptes des partis politiques sont conformes aux exigences de la législation en vigueur.

Elle est assistée dans son fonctionnement par un secrétariat général, dont les services se composent de collaborateurs permanents répartis en quatre services (contrôle et affaires juridiques, administration générale, système d'information et sécurité, communication). Ces services sont renforcés par des recrutements temporaires principalement en période de traitement des comptes de campagne des élections générales. La CNCCFP fait également appel à un réseau de rapporteurs chargés de l'instruction initiale des comptes de campagne.

L'activité de cette autorité administrative indépendante est également corrélée au calendrier électoral puisque son activité consiste notamment à contrôler les comptes de campagnes.

Ses crédits de paiement sont donc logiquement en hausse (+ 25%) pour atteindre 9,2 M€ en autorisations d'engagement et 10,6 M€ en crédits de paiement. Ces crédits se répartissent de la façon suivante : 5,75M€ en dépenses de personnel ; 3,4 M€ et 4,8 M€ en autorisations d'engagement et crédits de paiement hors titre 2.

Le plafond d'emploi de la CNCCFP progresse également, pour atteindre 61 ETPT en 2026 contre 54 ETPTP en loi de finances initiale pour 2025, afin d'intégrer l'activité supplémentaire liée aux élections municipales, sénatoriales et à la nouvelle mission qui lui est confiée en application de la loi du 21 mars 2024 concernant le remboursement des dépenses de sécurité des candidats.

Dans ses réponses écrites, la CNCCFP considère que ces moyens sont « *globalement adaptés à l'activité électorale et aux chantiers structurants prévus pour 2026* ». Elle relève toutefois, comme indiqué précédemment qu'une « *éventuelle élection législative anticipée constituerait une charge supplémentaire majeure, nécessitant un ajustement à la hausse des crédits de masse salariale et des effectifs afin de permettre à la Commission d'assurer ses missions de contrôle* ».

En cas d'élections législatives anticipées, la CNCCFP indique qu'elle ferait naturellement appel « *à des renforts temporaires supplémentaires afin d'assurer les missions de contrôle, de logistique et d'anonymisation des données induites par la tenue de ces élections* ». Elle estime à ce jour le besoin à 18 agents supplémentaires (6 assistants administratifs, 8 chargés de mission assistants, 4 renforts logistiques).

Ces recrutements, non prévus pour la budgétisation 2026, tant en crédits de dépense de personnel (T2) qu'en plafond d'emploi, nécessiteraient un

abondement des moyens mis à la disposition de la CNCCFP, par redéploiement interne au sein de la mission Administration générale et territoriale de l'État (AGTE) ou par le biais d'un projet de loi de finances rectificative. La CNCCFP serait également amenée à mobiliser davantage de rapporteurs rémunérés par vacation et à une hausse de ses dépenses liées à la logistique, l'instruction des comptes et à ses dépenses de communication et de personnel.

Interrogé, enfin, sur le financement de ses projets numériques, le président de la CNCCFP a indiqué à votre rapporteure qu'il n'était pas envisagé de recourir à la plateforme FinPol lors des prochaines élections municipales ou lors d'éventuelles élections législatives anticipées, en raison des fragilités constatées par les expertises techniques menées. Face à cette situation, la Commission indique avoir engagé un projet de nouvelle plateforme mieux adaptée aux besoins et utilisant des composants *open source »* qui débutera à partir du début de l'année prochaine. Son financement est estimé à 4,5 millions d'euros sur trois ans.

Votre rapporteure salue cette initiative, qui doit permettre, à terme, aux candidats de déposer leurs comptes de campagne de façon dématérialisée. Elle considère désormais qu'il convient de faire preuve de vigilance afin que ce projet puisse aboutir dans des délais raisonnables.

Recommandation n°4 : Développer un outil numérique fiable permettant aux candidats de déposer leurs comptes de campagne de façon dématérialisée.

*

* *

IV. PROGRAMME 216 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

A. UN PÉRIMÈTRE ET DES PRIORITÉS STABLES

Le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur » regroupe onze actions correspondant :

– aux missions de pilotage et d'expertise (État-major, services centraux, affaires juridiques et frais de contentieux) ;

– aux fonctions support (numérique, action sociale et formation et affaires immobilières) ;

– aux effectifs de certaines administrations (délégation à la sécurité routière, direction générale des étrangers en France) ;

– à des politiques spécifiques ou transversales (tutelle administrative des congrégations religieuses et application du régime concordataire d'Alsace et de

Moselle, fonds interministériel de prévention de la délinquance – FIPD –, financement des dispositifs de vidéosurveillance).

Trois priorités, dans la continuité des exercices précédents, sont identifiées pour ce programme :

● **L'amélioration de la prévision et du pilotage des dépenses de contentieux et de protection fonctionnelle** grâce aux pôles d'appui juridique, à un meilleur suivi informatique de l'activité juridique et à une anticipation du contentieux au niveau des préfectures ;

● **La prévention de la radicalisation et de la délinquance,** avec le recentrage des missions du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPD), la poursuite du déploiement du « plan national de prévention de la radicalisation » de 2018 et surtout l'adoption d'une nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance 2025-2030 d'ici la fin de l'année.

● **L'optimisation des fonctions support** grâce à un meilleur pilotage de la politique d'achat et la modernisation de la gestion des ressources humaines.

B. DES ÉCONOMIES MAIS UNE SANCTUARISATION DES PRIORITÉS DU MINISTÈRE

Le programme 216 concentre l'essentiel des efforts de réduction des dépenses de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2025	**PLF 2026**	**Var.**	**LFI 2025**	**PLF 2026**	**Var.**
Action 1 : État-major et services centraux	757,6	776,8	+2,5%	756,6	775,8	+ 2,5%
Action 3 : Numérique	464,8	475,7	+2,3%	353,4	399,9	+2,5%
Action 4 : Action sociale et formation	79,5	90,6	+13,9%	80,3	91,4	+13%
Action 5 : Affaires immobilières	209,7	243,2	+16%	651,6	453,7	+13,8%
Action 6 : Affaires juridiques et contentieuses	73,5	85,1	+15,7%	651,6	453,7	-30,3%
Action 7 : Cultes et laïcité (action nouvelle)	2,1	6,6	+217%	2,1	6,6	+217%
Action 8 : Immigration, asile et intégration	45,1	45	-0,22%	45,1	45	-0,22%
Action 9 : Sécurité et éducation routières	131,9	133,1	+0,8%	131,9	133,1	+0,8%
Action 10 : Fonds interministériel de prévention de la délinquance	62,4	43,4	-30,3%	62,4	43,4	-30,3%
Action 11 – Équipements de vidéo protection et surveillance électronique du ministère de l'Intérieur, des collectivités et des acteurs privés	31,9	26,1	-18,2%	31,9	26,1	-18,2%
Total	**1 858,8**	**1 926**	**+3,6%**	**2 189,2**	**2 060,6**	**-5,8%**

Source : documents budgétaires.

1. Des crédits en diminution par rapport à l'année précédente.

Les autorisations d'engagement du programme 216 sont en hausse de 3,6%, soit une augmentation de 67 millions d'euros par rapport à l'année précédente. Cette hausse se traduit par des engagements renforcés en faveur des projets numériques (+ 2,3 %), des affaires immobilières (+ 16 %) et de l'action sociale et de la formation (+ 13,9 %).

En revanche, les crédits de paiement du programme 216 sont en net recul, avec une diminution de 5,87 % (- 132 M€) en raison de la stratégie budgétaire choisie par le ministère de l'Intérieur dans le cadre du présent projet de loi de finances, à savoir faire porter l'effort de réduction des dépenses sur l'administration centrale sans sacrifier toutefois les priorités du ministère.

2. Une mise à contribution ciblée sur certaines actions.

Dans ces conditions, plusieurs actions contribuent de façon importante à l'effort de redressement des comptes publics :

– l'action n° 05 « Affaires immobilières », avec une baisse de 30 % de ses crédits de paiement par rapport à l'année précédente. Cet effort se traduit, en particulier, par une évolution du calendrier de financement du projet de création d'un site unique pour la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), de sorte à ce que la phase de conception puisse pleinement répondre aux attentes des pouvoirs publics en matière de sûreté.

– l'action n° 10 « Fonds interministériel de prévention de la délinquance » dont les crédits diminuent de 30% pour atteindre 43,5 M€ contre 62,4 M€ en LFI 2025). À périmètre constant, la baisse de crédits en 2026 s'établit à 10 M€ au titre de l'effort du P216 au redressement des finances publiques. Il convient néanmoins de noter que pour 2025, après application de la mise en réserve et des mesures de régulation budgétaire, la ressource disponible est de 53,1 M€ en AE et en CP ;

– l'action n° 11 « « Équipements de vidéo-protection de surveillance électronique et de sécurisation du Ministère de l'Intérieur, des collectivités, des forces locales et des établissements publics », avec une réduction de ses crédits de 18,2 % (26,1 M€ en 2026 contre 32 M€ dans une logique identique de meilleur ciblage des actions menées).

Sur ce sujet, votre rapporteure considère que la dispersion des financements est une difficulté pour les élus locaux, et qu'un financement unique de ces enjeux serait préférable, à condition qu'il ne se traduise pas par une réduction des crédits affectés à ces enjeux à cette occasion.

Recommandation n°5 : Engager une réflexion afin de simplifier pour les élus locaux la lisibilité des dispositifs de soutien aux dépenses de sécurité effectuées par les communes.

3. Des priorités ministérielles sanctuarisées.

En dépit de ces économies, plusieurs actions du programme 216 connaissent une hausse de leurs crédits.

L'action n° 1 « État-major et services centraux » connait une hausse légère de 2 % de ses crédits de paiement (+ 19 M€). Cette progression concerne les dépenses de personnel attachées à cette action.

L'action n° 3 « Numérique » est également sanctuarisée et soutenue. C'est la raison pour laquelle elle connaît une hausse notable de 13 % avec 399 M€ de crédits de paiement prévus en 2026. Les dépenses d'investissement en son sein progressent de 46 millions d'euros. Cette dynamique traduit la volonté du ministère de l'Intérieur de poursuivre la modernisation de ses équipements et

systèmes d'information, et de soutenir des projets d'usage innovant de l'intelligence artificielle (projet MirAI par exemple).

L'action n° 6 « Affaires juridiques et contentieuses » voit ses crédits croître de 15 %. Cette situation s'explique néanmoins, comme l'a rappelé le ministère de l'intérieur lors de son audition, par la nécessité de proposer un niveau de crédits plus adapté à la réalité des dépenses de cette nature. Il s'agit ici de mettre fin à une sous-budgétisation qui faisait l'objet d'une régulation systématique en fin d'exercice budgétaire.

L'action n° 7 « Cultes et laïcité » connaît un triplement de ses crédits (de 2,1 M€ en LFI 2025 à 6,6 M€ au sein du PLF 2026) pour des raisons essentiellement structurelles, à savoir le rattachement en son sein des crédits relatifs à la sécurisation des sites sensibles et des lieux de culte, qui relevaient précédemment de l'action n° 10 « Fonds interministériel de prévention de la délinquance ».

4. Une « crise » du permis de conduire qui doit être résorbée.

Un bémol doit être apporté à la sanctuarisation des dépenses essentielles du ministère de l'Intérieur. Les moyens consacrés à la sécurité routière et à la résorption de la « crise » du permis de conduire semblent assez limités à ce stade.

L'action n° 9 « Sécurité et éducation routières » connaît une légère hausse de ses crédits, de l'ordre de 1,2 M€.

Face à un nombre de places insuffisant pour les candidats au permis de conduire, cette hausse de crédits, ainsi que les 10 ETP supplémentaires prévus au sein du schéma d'emplois par le présent projet de loi de finances, apparaissent de toute évidence insuffisante pour juguler la crise constatée. Au global, le plafond des effectifs d'inspecteurs et de délégués du permis de conduire pour 2026 est d'ailleurs inférieur de 10 ETP à celui de l'année précédente.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE L'ACTION N°9 « EDUCATION ET SÉCURITÉ ROUTIÈRES »

(en ETPT)

	PLF 2025	PLF2026
Hauts-fonctionnaires	13	**13**
Personnels administratifs	454	**466**
Personnels de catégorie C	141	**146**
Personnels techniques	219	**217**
Inspecteurs et délégués du permis de conduire	1401	**1389**
Total	2087	**2085**

Les éléments transmis par le ministère de l'Intérieur à votre rapporteur font néanmoins apparaître en effet une hausse des effectifs des inspecteurs du permis de conduire ces dernières années.

EVOLUTION DES EFFECTIFS DES INSPECTEURS DU PERMIS DE CONDUIRE (2023-2025)

Exercices	Effectifs en ETPT
2023	1 210,70
2024	1 258,70
2025*	1 264,30

Un plan ministériel pour faciliter l'accès à l'examen pratique du permis de conduire a également été engagé. Il comprend deux séries de mesures.

Une première série de mesures immédiates vise à résorber les tensions constatées, en créant de 80 000 places d'examen supplémentaires d'ici fin 2025, 10 postes supplémentaires d'inspecteurs dans le cadre du PLF 2026. 108 inspecteurs du permis de conduire seront également formés et recrutés. Le ministère de l'Intérieur a également indiqué à votre rapporteur qu'un renforcement de l'accompagnement local a été mis en place depuis la fin du mois d'août dernier. Enfin, à partir du 1er novembre, le temps de passage du permis moto sera aligné sur celui du permis auto.

Une seconde série de mesures qui sont en cours d'élaboration et doivent permettre de porter une réforme de fond de l'examen du permis de conduire, *via* le lancement d'une mission d'étude sur le permis de conduire, afin d'améliorer un taux de réussite qui demeure trop faible, inférieur à 60 %.

Votre rapporteure considère que les efforts du Gouvernement visant à résorber cette situation doivent se poursuivre et déboucher sur un règlement durable de cette situation problématique.

Recommandation n°6 : Poursuivre les efforts engagés par le Gouvernement en faveur d'une résolution durable des difficultés d'accès des candidats à l'examen pratique du permis de conduire.

5. Un schéma d'emplois et un plafond d'emplois en hausse

Le schéma d'emploi prévoit la création de 50 emplois sur le programme 216 qui se répartissent de la manière suivante :

– 30 emplois au titre de la réinternalisation des compétences clés au sein de la filière numérique ;

– 10 créations de postes d'inspecteurs du permis de conduire ;

– 10 emploi au sein des SGAMI afin de réinternaliser des fonctions critiques (dans les ateliers automobiles, notamment).

Le plafond d'emplois du programme, qui avait augmenté de 18 ETPT en 2024, puis diminué de 172 ETPT (dont 22 en raison de mesures de transfert) en 2025 connaît une légère hausse avec 36,3 ETPT.

RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR ACTION (1)

(en ETPT)

	PLF 2025	PLF 2026
Action 1 : État-major et services centraux	8 290,4	8 348,7
Action 8 : Immigration, asile et intégration	563,0	543,5
Action 9 : Sécurité et éducation routières	2 087,3	2 084,8
Total	**10 940,8**	**10 977,1**

Source : documents budgétaires.

Il est prévu en outre le recrutement de 396 apprentis au titre de l'année scolaire 2025-2026 au sein de ce programme.

C. UN BUDGET STABLE POUR LE CNAPS APRÈS LES JEUX OLYMPIQUES.

1. Un budget stable qui permet au CNAPS de mener à bien ses missions.

Le programme 216 finance également un opérateur : le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) chargé de la délivrance des cartes professionnelles et de la discipline de ce secteur. Créé en 2011 et réformé en 2022 (voir encadré), cet établissement public assure des missions de police administrative (instruction, délivrance, suspension et retrait des autorisations des entreprises et des agents de sécurité privée), de contrôle et de sanction ainsi que de conseil et d'assistance.

CNAPS : une réforme interne en deux temps

L'organisation du CNAPS a été réformée en profondeur par l'ordonnance n° 2022-448 du 30 mars 2022.

Au 1er mai 2022, le CNAPS a recentralisé les décisions vers le directeur général, qui délègue une partie de son pouvoir vers les autorités locales. Le directeur traite les retraits de titre, les cas sensibles et les recours gracieux. Ce mécanisme doit permettre d'unifier la jurisprudence et de répondre dans des délais plus courts. Les sanctions relèvent du directeur général pour les amendes jusqu'à 5 000 euros, les avertissements et les blâmes. Au-delà c'est la commission nationale qui est compétente.

(1) Les actions non mentionnées ne financent pas de dépenses de personnel.

Au 1er septembre 2022, le CNAPS a mis en place sa nouvelle gouvernance autour d'un conseil d'administration, d'une commission de discipline et d'une commission d'expertise. Cette dernière pourra se réunir selon différents formats regroupant des professionnels des différentes activités concernées (vigiles, détectives privés, gardes du corps, transporteurs de fonds *etc*.).

Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit pour le CNAPS une subvention pour charge de service public de 18,07 M€, en très légère augmentation (71 000€) par rapport à l'année dernière. La subvention pour charge d'investissement, de 0,3 M€, est également maintenue, ce qui porte le budget du CNAPS à 18,371 M€.

En 2025, le CNAPS a perdu 4 de ses 221 ETPT qui sont transférés au nouveau service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) qui réalisera certaines des enquêtes dites de « moralité » préalable à la délivrance de la carte professionnelle et jusqu'alors opérés directement en interne. Ce service dédié devrait rendre les enquêtes plus rapides et plus efficaces puisque le SNEAS a accès à l'ensemble des fichiers de renseignement mais aussi aux procédures en cours. Pour 2026, le schéma d'emplois de l'opérateur est nul et son plafond d'emploi identique à l'année précédente, avec 217 ETPT.

Lors de son audition, le directeur du CNAPS a indiqué à votre rapporteure que ce budget lui apparaissait suffisant pour mener à bien ses missions.

2. Un opérateur qui a été au rendez-vous des Jeux olympiques.

Malgré les inquiétudes, le recours à la sécurité privée dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) n'a pas posé de difficulté. Entre 20 000 et 25 000 agents ont été mobilisés chaque jour sur les différents sites. Le recrutement massif d'agents a été permis par la délivrance d'un grand nombre de cartes professionnelles par le CNAPS (88 000 en janvier et juillet 2024, soit une hausse de 80 %) et par la création d'une carte spécifique limitée aux grands évènements (voir encadré), destinée notamment aux étudiants cherchant un travail d'appoint.

La carte « surveillance des grands évènements » (SGE)

Ces cartes ont été conçues spécialement pour l'organisation des JOP. Elles nécessitent une formation préalable de 106 heures (au lieu de 175 heures), en partie à distance.

Leur validité devait initialement expirer le 30 septembre 2025 mais elle a finalement été fixée à cinq ans [(1)]. À l'issue des cinq années, ou si le titulaire de la carte souhaite exercer pleinement une activité de surveillance sans limitation de compétence, un complément de formation doit être effectué pour pouvoir solliciter une carte surveillance humaine et gardiennage « classique » et ainsi continuer d'exercer.

Le domaine d'intervention des agents titulaires de cette carte est limité à l'exercice de l'activité de surveillance ou gardiennage dans le cadre de manifestations sportives, récréatives, culturelles ou économiques rassemblant plus de 300 personnes. Elle ne permet pas l'exercice de certaines prérogatives telles que la gestion des alarmes, la réalisation de rondes de surveillance, la maîtrise d'un poste de contrôle de sécurité ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité.

Les contrôles réalisés par le CNAPS en amont de la délivrance sont restés stricts avec un taux de rejet des demandes en hausse (15 % contre 12 % en 2023) [(2)] . Les porteurs de carte ont également été recontrôlés, ce qui a conduit au retrait de 800 cartes.

Au cours des Jeux, 4 000 agents représentant 95 % des entreprises impliquées dans l'évènement ont été contrôlés en quinze jours sur quatre-vingt-quatre sites. L'ensemble des procédures n'a pas encore abouti mais le CNAPS n'a constaté que de rares cas d'absence de détention de la carte professionnelle ou de travail dissimulé.

Votre rapporteure souligne que les missions de sécurité privée assurées dans le cadre des JOP ont été principalement pourvues par des petites et moyennes entreprises du secteur. Cette forte demande liée aux Jeux olympiques n'a donc pas pénalisé d'autres évènements car la plupart des grandes entreprises du secteur n'ont pas souhaité répondre aux appels d'offres du comité d'organisation craignant de ne pouvoir pourvoir l'ensemble des agents requis – comme cela avait été le cas lors de Jeux olympiques de Londres – et se sont donc tournées vers d'autres manifestations.

3. Une action de régulation qui se poursuivra en 2026.

L'année 2026 devrait être celle d'une consolidation du secteur de la sécurité privée, qui a gagné, en stock, près de 20 000 emplois grâce à « l'effet JO ». Le CNAPS entend prolonger son action de contrôle et de sanction des manquements à la législation particulière applicable à ces activités.

---

(1) Décret n° 2023-1333 du 29 décembre 2023 modifiant certaines dispositions applicables aux activités privées de sécurité.

(2) Audition du CNAPS.

Le recours au numérique et les réformes engagées doivent permettre de transférer progressivement des emplois dédiés à l’instruction des demandes de titres vers des emplois de contrôle. Lors de son audition, le directeur du CNAPS a indiqué à votre rapporteure que cette dynamique doit se poursuivre et permettra de mieux lutter contre les infractions, et notamment contre le travail dissimulé. En 2024, le CNAPS a d’ailleurs infligé des sanctions financières plus élevées en volume que l’année précédente, pour un montant total de 3,9 millions d’euros.

L’année 2026 doit également être marquée par la finalisation du développement d’un nouveau système d’information Dracar Ultimate qui doit concourir à ces objectifs en facilitant grandement le traitement des demandes de titres adressées au CNAPS.

Enfin, le CNAPS a indiqué à votre rapporteure soutenir, à moyen terme, le développement d’une véritable culture de la sécurité privée au sein de la société et des collectivités territoriales pour ce qui concerne leurs pratiques de commande publique. Des actions de sensibilisation et de montée en compétences apparaissent souhaitables à cet égard, avec de mieux faire connaître la spécificité des prestations concernées et leur plus juste valorisation, de sorte à poursuivre la montée en qualité du marché.

*

* *