

Projet de loi de finances pour 2025 (n° 324)

Mission « Administration générale et territoriale de l'État »

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure pour avis,

Mme Firmin Le Bodo

21 octobre 2024

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE) regroupe trois programmes et dix-huit actions. Elle porte également le financement de deux opérateurs – le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) – 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 préfetures et sous-préfetures 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 (préfetures, sous-préfetures, 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.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 prévoit un montant total de crédits de paiement (CP) pour la mission de 4,96 milliards d'euros, soit une hausse conséquente de 6,5 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2024, supérieure à celles des deux années précédentes (4 % en 2023 et 2 % en 2024). Les autorisations d'engagement (AE), qui avait connu une croissance de 15 % l'an dernier en raison d'importants investissements immobiliers, sont en revanche en forte baisse (4,70 milliards d'euros, soit une diminution de 15,8 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION AGTE (2022-2025)

(en millions d'euros)

	2022	2023	2024	2025
P. 354 – Administration territoriale de l'État	2 412,0	2 578,9	2 583,2	2 665,6
P. 232 – Vie politique	488,6	119,6	257,6	100,2
P. 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur	1 486,6	1 870,2	1 816,3	2 195,0
Mission « Administration générale et territoriale de l'État »	4 387,2	4 568,8	4 657,1	4 960,9

Source : documents budgétaires.

Les dépenses de personnel et de fonctionnement sont globalement stables, à l'exception du programme 232 pour lequel elles sont en nette diminution en l'absence d'élections prévues au niveau national cette année (- 87 % pour l'action 2 « Organisation des élections »).

L'augmentation des crédits de paiement s'explique principalement par une augmentation des dépenses d'investissements engagées au cours des exercices précédents (+ 25 % pour le programme 354 et + 112 % pour le programme 216), en particulier en matière de numérique (+ 18 %) et d'immobilier (+ 103 %). Les moyens consacrés au soutien des collectivités territoriales pour l'acquisition et le développement de la vidéosurveillance poursuivent également leur croissance (+ 28 %).

À l'inverse, la diminution globale des autorisations d'engagement de 1 milliard d'euros s'explique par l'absence d'engagement de nouveaux projets de grande ampleur, notamment en matière immobilière. La hausse des autorisations d'engagement se poursuit en revanche en ce qui concerne le numérique (+ 38 %) et les investissements de l'administration territoriale de l'État (+ 26 %).

Cette évolution des crédits à la hausse et des autorisations d'engagement à la baisse 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 2025		PLF 2025	
	AE	CP	AE	CP
P. 354 – Administration territoriale de l'État			2 746	2 665
P. 354 – Hors CAS Pension	2 103	2 050	2 141	2 090
P. 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur			1 865	2 195
P. 216 – Hors CAS Pension	1 885	2 399	1 603	1 933
Total Mission « Administration générale et territoriale de l'État » (Hors CAS Pension)	3 988	4 449	3 744	4 023

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

Les effectifs connaissent une diminution de 355 ETPT dont 182 sur le programme 354 et 172 sur le programme 216. Cette diminution des emplois concerne principalement des personnels administratifs de catégorie C au sein du programme 354 et les personnels de catégorie B au sein du programme 216.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOI DE LA MISSION AGTE (2021-2024)

(en ETPT)

	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025
P. 354 – Administration territoriale de l'État	28 707	29 082	29 298	29 448	29 266
P. 232 – Vie politique	57	65	55	55	54
P. 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur	11 564	11 128	11 095	11 113	10 941
Total Mission « Administration générale et territoriale de l'État »	40 328	40 275	40 448	40 616	40 261
ETPT rémunérés par les opérateurs	361	367	387	466	469

Source : documents budgétaires.

*

* *

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

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS DES EFFECTIFS EN DIMINUTION

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 préfetures et sous-préfeture, 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 1 « Coordination de la sécurité des personnes et des biens »** qui finance les effectifs en charge 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 2 « Règlementation générale, la garantie de l'identité 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 3 « Contrôle de légalité et le conseil aux collectivités territoriales »** qui regroupe les emplois consacrés à l'accompagnement des élus et au contrôle de leurs actes.

– **L'action 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 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 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 troisième année consécutive

Les crédits de paiement du programme 354 sont en hausse de 3,19 % et s'établissent à 2,665 milliards d'euros pour 2025 contre 2,583 milliards d'euros en LFI pour 2024. Les autorisations d'engagement augmentent de 4,29 % et atteignent 2,746 milliards contre 2,633 milliards d'euros en LFI pour 2024.

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).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 354 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2024	PLF 2025	Var.	LFI 2024	PLF 2025	Var.
Action 1 : Coordination de la sécurité des personnes et des biens	187,8	198,6	+5,73 %	187,8	198,6	+5,73 %
Action 2 : Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	461,4	474,2	+2,79 %	461,4	474,2	+2,79 %
Action 3 : Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	143,4	146,8	+2,43 %	143,4	146,8	+2,43 %
Action 4 : Pilotage territorial des politiques gouvernementales	794,2	806,2	+1,51 %	794,2	806,2	+1,51 %
Action 5 : Fonctionnement courant de l'administration territoriale	692,0	695,4	+0,49 %	683,1	684,2	+0,26 %
Action 6 : Dépenses immobilières de l'administration territoriale	354,5	424,9	+19,88 %	313,3	354,9	+13,27 %
Total	2 633,2	2 746,2	+4,29 %	2 583,2	2 665,7	+3,19 %

Source : documents budgétaires.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement du programme connaissent une hausse significative de 6 %. Il s'agit principalement de la rénovation des bâtiments de l'ATE et de l'ouverture de nouvelles cités administratives, d'une part, et de la modernisation des systèmes d'information et des outils numériques, d'autre part.

Dans le même temps, le budget du programme 354 est soumis à un effort de réduction de certaines dépenses. Les crédits de fonctionnement courant devraient, comme en 2024, diminuer d'environ 5 % (soit 10 millions d'euros) grâce à la mutualisation des véhicules ou encore l'optimisation de l'occupation des bureaux.

3. Une diminution des effectifs

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

Malgré la hausse globale des crédits du programme et après une augmentation substantielle en 2024 (+ 144 ETPT), le plafond d'emplois pour 2025 est en baisse de 182 ETPT (101 ETPT hors mesures de transfert et corrections techniques). Cette réduction porte principalement sur l'échelon départemental et résulte notamment de la mutualisation de certaines fonctions au sein des secrétariats généraux commun départementaux (SGCD), d'où la diminution du plafond d'emplois sur les actions 4 et 5 dédiées au pilotage et au fonctionnement courant de l'administration territoriale (voir tableau).

RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR ACTION

(en ETPT)

	LFI 2024	PLF 2025
Action 1 : Coordination de la sécurité des personnes et des biens	2 884	2 954
Action 2 : Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres	7 665	7 664
Action 3 : Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	2 133	2 109
Action 4 : Pilotage territorial des politiques gouvernementales	9 664	9 502
Action 5 : Fonctionnement courant de l'administration territoriale	7 102	7 035
Action 6 : Dépenses immobilières de l'administration territoriale	0	0
Total	29 448	29 266

Source : documents budgétaires.

Compte tenu du nombre d'agents rémunérés par le programme, cela ne représente une baisse que de 0,6 % des effectifs. Cette diminution des effectifs ne permet d'ailleurs que de contenir les dépenses de personnel qui augmentent malgré tout de 2,5 % mais devraient se stabiliser à 0,6 % en 2027.

En outre, le programme 354 rencontre des difficultés de recrutement. Le programme annuel de performance crée deux nouveaux indicateurs dédiés aux postes non pourvus : le premier (indicateur 1.1) recense les postes non pourvus (avec une cible de 3 %) et le second (indicateur 1.2) comptabilise le nombre de préfetures dans lesquelles le taux d'emplois non pourvus est supérieur à 3 % afin d'identifier les zones géographiques les plus concernées par les problèmes de recrutement.

B. L'ACCUEIL DES USAGERS, UNE PRIORITÉ MAINTENUE

1. Un lien rétabli entre l'ATE et les citoyens

De 2018 à 2021, le « plan préfetures nouvelle génération » (PPNG) a considérablement réduit l'accueil des citoyens dans les préfetures au profit de la dématérialisation des procédures administratives. L'accompagnement de cette transformation nécessaire n'a pas bénéficié d'un accompagnement suffisant sur le territoire. Depuis 2022 et jusqu'à 2025, le plan « missions prioritaires des préfetures » (MPP) vient corriger cette situation en rétablissant des points d'accueil et des procédures d'accompagnement.

Depuis 2022, le nombre d'agents dédiés à l'accueil physique ou téléphonique est reparti à la hausse avant de se stabiliser au niveau de 2018 (voir tableau). Il s'agit d'emplois durables puisque seulement 22 % de ces agents sont sous contrat à durée déterminée ⁽¹⁾.

EFFECTIFS DÉDIÉS À L'ACCUEIL DES USAGERS EN PRÉFECTURE ET SOUS-PRÉFECTURE

(en ETPT)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Téléphone	526	508	494	496	512	485	485
Accueil physique	553	484	482	576	605	594	594
Total	1 080	993	976	1 072	1 117	1 080	1 079

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Ainsi, si la plupart des démarches sont désormais dématérialisées – à l'exception des procédures relatives aux titres des étrangers, aux armes ou encore aux élections – un accueil généraliste a été rétabli au sein des points d'accueil numérique (PAN). L'ensemble des préfetures et 145 sous-préfetures en sont dotés. Ils ont permis d'accompagner 336 000 usagers en 2023. Ces lieux d'accueil sont complétés par les maisons France services, dont quarante-et-une sont désormais hébergées par des sous-préfetures (voir 2 du présent B).

D'autres moyens d'accompagnement alternatifs au guichet, tels que l'accueil téléphonique et le traitement des demandes par courriels, ont été mis en place ou repensés. Au total, en 2023, l'administration territoriale de l'État a traité 17 millions d'appels. En ce qui concerne les demandes de titres sécurisés, qui constituent la principale source de sollicitation directe du ministère de l'Intérieur par les usagers, le Centre de contact citoyen de France titres (ex-ANTS) a reçu plus de deux millions d'appels et un million et demi de courriels au premier semestre 2024.

(1) Réponses au questionnaire budgétaire.

D'autres solutions sont en cours de développement (serveur vocal interactif, foire aux questions, questionnaires, agent conversationnel) et ont vocation à se perfectionner et se généraliser dans les prochaines années.

2. Les maisons France services, un complément au réseau des préfectures pour assurer la proximité des services publics

Portés par le programme 112 « Cohésion des territoires », les crédits consacrés au financement des maisons France services (MFS) ont été sanctuarisés pour assurer l'atteinte de l'objectif de 2 800 MFS ouvertes fin 2024. Pour mémoire, leur financement – qui représente un budget de 100 000 euros par an et par MFS en moyenne – est partagé entre la structure d'accueil (collectivité territoriale, poste, association) et l'État. Ce dernier intervient, à parité, via le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et le fonds national France services (FNFS), financé par les opérateurs et dont le ministère de l'Intérieur est le plus gros contributeur (7,16 millions d'euros en 2025).

La demande de titres sécurisés est la principale démarche auprès du ministère de l'Intérieur réalisable dans les MFS. Conformément aux recommandations de la Cour des comptes ⁽¹⁾, le Centre de contact citoyen de France titres (ex-ANTS) dispose d'une ligne d'appel dédiée aux agents des MFS. Au total, 94 540 appels ont été reçus sur cette ligne dédiée en 2023 et 48 556 pour le premier semestre 2024 ⁽²⁾.

Le ministère de l'Intérieur participe activement à la formation initiale et continue des agents des MFS qui relèvent statutairement de la structure d'accueil. La formation initiale a été considérablement renforcée, passant de 6,5 à 11 jours. Un projet d'application reposant sur l'intelligence artificielle, appelé « Albert » est en cours d'expérimentation pour permettre aux agents de répondre plus précisément et plus efficacement aux usagers.

Les effectifs des MFS ont été stabilisés grâce à une revalorisation de leur statut et un faible recours aux contrats courts ⁽³⁾ ce qui permet un maintien de la qualité du service rendu. Malgré le portage de nombreuses MFS par des structures privées, le taux de fonctionnaires parmi les 7 000 agents est élevé comme le démontre une récente enquête réalisée auprès de 3 000 agents (voir tableau).

STATUT DES AGENTS DES MAISONS FRANCE SERVICES

Porteur	Fonctionnaire	Contractuel	Total
État (sous-préfectures)	24 (60 %)	16 (40 %)	40 (1 %)
Collectivités territoriales	1 540 (65 %)	817 (35 %)	2 357 (78 %)
Autre (La Poste, associations...)	69 (11 %)	550 (89 %)	619 (21 %)
Total	1 633 (54 %)	1 383 (46 %)	3 016 (100 %)

Source : Réponses au questionnaire budgétaire, enquête réalisée auprès de 3 000 agents.

(1) Cour des comptes, Programme France services (2020-2023), rapport d'évaluation, 4 septembre 2024.

(2) Réponses au questionnaire budgétaire.

(3) Moins de 15 % des contractuels ont des contrats d'une durée inférieure à dix-huit mois (audition ANCT).

L'ouverture des MFS améliore la présence des services publics sur le territoire, avec un maillage très fin puisque 99 % de la population se situe à moins de trente minutes d'une MFS. En cela, elles compensent largement les guichets précédemment existants, souvent moins nombreux, dispersés, rarement ouverts et parfois saturés. De plus, la réunion de ces services dans un même lieu permet un accompagnement plus complet, certaines MFS proposant par ailleurs d'autres services (scolarité, médico-social, petite enfance...). Il reste à mieux faire connaître ce dispositif auprès des usagers. Cela fera l'objet d'une prochaine campagne d'information au niveau national.

3. France titres, un opérateur stratégique qui doit être suffisamment doté

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...).

Après plusieurs années au cours desquelles les délais d'obtention des titres s'étaient considérablement allongés – notamment en raison de la fermeture des guichets en préfecture et de la forte demande qui a fait suite à la période du Covid –, la situation est revenue à la normale. Grâce à la création d'une plateforme unique de prise de rendez-vous et au déploiement d'un grand nombre de dispositifs de recueil, il faut désormais en moyenne moins de cinq jours pour obtenir un rendez-vous en mairie en vue de déposer sa demande. Les délais de délivrance (instructions, 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 SÉCURITÉS

	2022	2023	2024 (octobre)
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

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 2025 est de 30,5 millions d'euros** (contre 26,5 millions d'euros en 2024). Auditionné par votre rapporteur, France titres considère que cette augmentation ne permet pas de couvrir la dynamique de ses dépenses qui était jusqu'alors compensée par la trésorerie accumulée au cours des « années Covid ».

Comme les autres opérateurs de l'État, France titres doit contribuer à l'effort de réduction des dépenses et envisage de réduire les horaires d'ouverture du Centre de contact citoyen. Ces économies ne doivent pas dégrader excessivement le service rendu aux usagers ni mettre en péril les projets essentiels qui sont confiés à cette agence.

II. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE » : DES CRÉDITS EN BAISSÉ 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.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 232 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Var.	LFI 2024	PLF 2025	Var.
Action 1 : Financement des partis	68,7	68,7	0 %	68,7	68,7	0 %
Action 2 : Organisation des élections	181,8	22,3	-87,7 %	180,2	23,1	-87,7 %
Action 3 : CNCCFP	7,3	7,3	+1,10 %	8,7	8,5	-2,40 %
Total	257,7	98,3	-61,84 %	257,6	100,3	-61,08 %

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 depuis dix ans. 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.** Ses crédits sont directement corrélés au calendrier électoral. Ils avaient ainsi connu une forte hausse en LFI pour 2024 en prévision des élections européennes (180,2 millions contre 23 millions en 2023).

Compte tenu de la dissolution, ils ont été augmentés en cours d'année et seront en partie reportés sur l'exercice 2025. L'article 51 du PLF pour 2025 propose d'ailleurs de déroger au plafond prévu à l'article 15 de la LOLF ⁽¹⁾ au titre du remboursement des dépenses de campagne des candidats aux élections législatives organisées en juillet 2024.

Mais le ministère de l'Intérieur, dans ses réponses au rapporteur spécial de la commission des Finances, indique que : « *la majorité des dépenses des élections législatives 2024 n'ont pas été exécutées et il n'est pas possible d'établir un comparatif chiffré fiable avec les élections législatives de 2022 dont le coût définitif s'est établi à 164,47 millions d'euros. Pour autant, l'organisation des élections législatives anticipées en 2024 dans un calendrier contraint pourrait conduire à l'augmentation de certains postes de coûts* ». Dans le cadre des mouvements de crédits réalisés au cours de l'exercice 2024, le coût des élections législatives de 2024 pour le programme 232 a été estimé à 171,49 millions d'euros, soit 7 millions de plus que pour les élections législatives de 2022 ⁽²⁾.

ESTIMATION DES DÉPENSES RELATIVES AUX ÉLECTIONS TENUES EN 2024

(en millions d'euros)

	Élections européennes	Élections législatives
Frais de la commission de propagande	38,19	44,59
Acheminement de la propagande	48,38	40,81
Remboursement des frais de propagande des candidats	29,07	19,16
Remboursement forfaitaire des comptes de campagne des candidats	29,60	40,86

Sources : Réponses au questionnaire budgétaire

Aucune élection nationale n'est prévue en 2025, d'où une diminution de 87 % des crédits de cette action. Les crédits restants ont vocation à financer les élections partielles pouvant se tenir de manière imprévisible et d'assurer le développement des applications informatiques de la sphère électorale.

• **L'action 3 porte les crédits de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).** L'activité de cette autorité administrative indépendante est également corrélée au calendrier électoral puisque son activité consiste notamment à contrôler les comptes de campagnes.

(1) L'article 15 de la loi organique aux lois de finances (LOLF) prévoit que les crédits de paiement disponibles à la fin de l'année peuvent être reportés, dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même programme, et que ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

(2) Réponses au questionnaire budgétaire.

Ses crédits de paiement sont donc logiquement en légère diminution (- 2,40 % après une augmentation de 4,7 % en LFI pour 2024) qui s'explique par le glissement de certaines activités liées aux élections de 2024 sur l'exercice 2025. Cette réduction porte essentiellement sur les dépenses de personnel, à hauteur de 200 000 euros. Les autorisations d'engagement sont en revanche en hausse de 1,10 % notamment en raison des dépenses prévues pour dématérialiser les démarches de déclaration et moderniser les systèmes d'information, notamment pour les rendre moins vulnérables au risque de cyberattaque.

Au total, le programme « Vie politique » connaît donc une diminution de 61 %, passant de 257,6 millions à 100,3 millions d'euros.

III. 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).

Quatre 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 préfetures ;

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

• **La prévention de la délinquance**, notamment *via* le FIPD dont le budget est stabilisé à 62,4 millions d'euros et demeure piloté par le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR).

La stratégie du fond a néanmoins été repensée en 2024 à la suite des émeutes urbaines de juin 2023 et se donne désormais pour priorité les publics jeunes et les risques attachés au numérique.

Par ailleurs, les crédits consacrés au soutien des projets de vidéoprotection, autrefois portés par le FIPD et qui font l'objet d'une action distincte depuis l'an dernier ⁽¹⁾, augmentent de 28 % (32,0 millions d'euros).

• **La prévention de la radicalisation** par le déploiement du « plan national de prévention de la radicalisation », datant de 2018, se poursuit, de même que les actions de la Miviludes ⁽²⁾ en ce qui concerne les dérives sectaires.

B. DES DÉPENSES EN HAUSSE EN RAISON DES INVESTISSEMENTS PASSÉS MAIS DES EFFORTS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

1. Des crédits de paiement en augmentation et des autorisations d'engagement en baisse

Au total, **les crédits du programme 216 augmentent de 20,9 % après une diminution de 2,9 % en 2024, pour atteindre 2,20 milliards d'euros.** Cette augmentation brutale s'explique principalement par les investissements conséquents engagés lors des exercices précédents, notamment pour financer le site unique de la DGSI qui coûtera au total plus d'un milliard d'euros (l'action 5 « Affaires immobilières » connaît ainsi une augmentation de 103 % en CP).

À l'inverse, **les autorisations d'engagement, qui avaient augmenté de 38 % en LFI pour 2024, diminuent de 31 % en 2025** en l'absence de nouveaux projets de la même ampleur (l'action 5 diminue de 82 % en AE).

Seules les dépenses consacrées aux projets numériques augmentent fortement en AE (+ 36 %) et en CP (+ 18 %) après une diminution en 2024. Il s'agit de financer l'investissement dans de grands projets – 124 millions d'euros en CP en 2025 pour le réseau radio du futur – mais aussi de couvrir les dépenses de fonctionnement (hébergement des données, gestion des licences, maintenance du matériel et des applications, cybersécurité...) qui augmentent d'environ 25 % entre 2024 et 2025.

S'agissant des autres actions, l'effort de réduction des dépenses est important puisque, **en excluant l'action 3, les dépenses de fonctionnement diminuent de 19 %** ⁽³⁾.

(1) L'action 11 est pilotée par la direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA) et non plus par le CIPDR via le FIPD.

(2) Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires.

(3) Calcul commission des lois.

Enfin, la baisse significative de l'action 6 « Affaires juridiques et contentieuses », qui figure parmi les priorités du programme, s'explique par le transfert de la protection fonctionnelle des agents de la police nationale vers la direction générale de la police nationale (18,2 millions d'euros transitent ainsi vers le programme 176).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 216 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Var.	LFI 2024	PLF 2025	Var.
Action 1 : État-major et services centraux	756,0	760,6	+0,61 %	755,0	759,6	+0,61 %
Action 3 : Numérique	338,1	464,9	+37,50 %	300,2	353,4	+17,75 %
Action 4 : Action sociale et formation	83,6	79,5	-4,89 %	84,4	80,3	-4,84 %
Action 5 : Affaires immobilières	1 171,4	211,8	-81,92 %	321,1	653,7	+103,57 %
Action 6 : Affaires juridiques et contentieuses	91,7	73,5	-19,84 %	91,8	73,6	-19,83 %
Action 7 : Cultes et laïcité (action nouvelle)	2,1	2,1	0 %	2,1	2,1	0 %
Action 8 : Immigration, asile et intégration	43,3	45,3	+4,67 %	43,3	45,3	+4,67 %
Action 9 : Sécurité et éducation routières	131,1	132,5	+1,13 %	131,1	132,5	+1,13 %
Action 10 : Fonds interministériel de prévention de la délinquance	62,4	62,4	-0,03 %	62,4	62,4	-0,03 %
Action 11 – Équipements de vidéoprotection et surveillance électronique du ministère de l'Intérieur, des collectivités et des acteurs privés	25,0	32,0	+27,99 %	25,0	32,0	+27,99 %
Total	2 704,6	1 864,7	-31,06 %	1 816,3	2 195,0	+20,85 %

Source : documents budgétaires.

2. Des effectifs en diminution

Les effectifs du programme, qui avaient augmenté de 18 ETPT en 2024, diminuent de 172 ETPT (dont 22 en raison de mesures de transfert) en 2025.

Cette réduction porte principalement sur l'action 1 « État-major et services centraux » qui porte les emplois des fonctionnaires des directions transversales du ministère (- 148 ETPT) et marginalement sur l'action 9 « Sécurité et éducation routières » (- 10 ETPT). Les effectifs de l'action 8 « Immigration, asile et intégration », qui sont ceux de direction générale des étrangers en France (DGEF), augmentent en revanche de 10 ETPT.

Cet effort significatif permet de contenir la croissance des dépenses de personnel du programme à hauteur de 2,30 % en 2024 puis 0,7 % en 2026.

RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR ACTION ⁽¹⁾

(en ETPT)

	PLF 2024	PLF 2025
Action 1 : État-major et services centraux	8 438	8 290
Action 8 : Immigration, asile et intégration	553	563
Action 9 : Sécurité et éducation routières	2 121	2 087
Total	11 112	10940

Source : documents budgétaires.

C. LE CNAPS, UN OPÉRATEUR AU RENDEZ-VOUS DES JEUX OLYMPIQUES

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 1^{er} 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.

Au 1^{er} 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 CNAPS reçoit une subvention pour charges de service public qui passe en 2025 de 17,2 millions d'euros – montant qui était constant depuis 2017 – à 18,1 millions d'euros. Cette augmentation vise notamment à financer les mesures de revalorisation des rémunérations.

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

En 2025, le CNAPS perd 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.

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, destinée notamment aux étudiants cherchant un travail d’appoint, requérant trois semaines de formation dont une à distance – au lieu de cinq.

Les contrôles réalisés par le CNAPS sont restés stricts avec un taux de rejet des demandes en hausse (15 % contre 12 % en 2023)⁽¹⁾. Les porteurs de carte ont également été recontrôlés aboutissant au retrait de 800 cartes. Au cours des Jeux, 4 000 agents représentant 95 % des entreprises impliqués 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 d’identité ou de travail dissimulé.

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.

*

* *

(1) *Audition du CNAPS.*