



MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

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

Le montant des crédits du budget général demandés au projet de loi de finances (PLF) pour 2025 **s'élève à 4,71 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, en baisse de 15,8 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2024, et à **4,96 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, en hausse de 6,5 %.

Le schéma d'emplois présente, pour sa part, une inversion de tendance, passant de la création de 361 emplois équivalents temps plein (ETP) en LFI pour 2024 à **la suppression d'un emploi équivalent temps plein pour 2025.**

Ces évolutions masquent cependant **une évolution hétérogène des crédits qui composent les trois programmes de la mission :**

- le **programme 354 « Administration territoriale de l'État »**, qui supporte 58 % des crédits de la mission et comprend notamment les moyens des préfectures, des sous-préfectures et des directions départementales interministérielles (DDI), **voit ses crédits en augmentation (+ 4,29 % en AE, + 3,19 % en CP)**, afin de permettre le renouvellement des marchés pluriannuels liés aux fluides et aux énergies, ainsi que des opérations de mise à niveau et de rénovation énergétique des bâtiments ;
- le **programme 232 « Vie politique »**, qui finance l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des élections et ne représente que 2 % des moyens budgétaires de la mission, **connaît une chute de ses crédits (– 61,84 % en AE, – 61,08 % en CP)** du fait de l'absence d'échéance électorale connue au moment du dépôt du projet de loi de finances ;
- le budget du **programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**, auquel sont rattachés les moyens du pilotage des fonctions support, la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère et les cultes, **diminue fortement en autorisations d'engagement (– 31,06 % en AE, + 20,85 % en CP)** et représente 40 % des crédits de la mission. Cette réduction s'explique principalement par l'absence de renouvellement des engagements liés aux projets immobiliers structurants du ministère, lesquels sont entrés dans leur phase de construction.

La rapporteure Cécile Cukierman s'est attachée, cette année, à examiner les progrès accomplis et les moyens alloués au **programme interministériel « France identité numérique »**, destiné à promouvoir une **identité numérique souveraine**. Lors de visites dans les départements d'Eure-et-Loir et du Rhône, elle a échangé avec des représentants d'une trentaine de communes ayant expérimenté la certification de l'identité numérique, en abordant notamment les difficultés rencontrées dans le cadre de la **dématérialisation complète des procurations de vote** lors des élections européennes et législatives de 2024.

Dans le contexte budgétaire incertain que traverse la France, la commission des lois mesure pleinement les **efforts consentis pour préserver les moyens alloués à l'administration territoriale de l'État**, permettant ainsi de ne pas revenir sur la dynamique engagée au cours des deux dernières années. Sur la base de ce constat, et sur proposition de sa rapporteure, **la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.**

1. DES DYNAMIQUES BUDGÉTAIRES CONTRASTÉES ENTRE LES DIFFÉRENTS PROGRAMMES DE LA MISSION

A. DES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES PRINCIPALEMENT COMMANDÉES PAR LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES

La répartition des crédits de la mission met en exergue la part prépondérante **des dépenses immobilières**, dont les fluctuations influencent nettement l'évolution du budget global.

Ainsi, pour le **programme 354**, la progression à hauteur de 113 millions d'euros des crédits en AE est presque exclusivement attribuable à une hausse de 70,5 millions d'euros des dépenses immobilières. Elle vise à renouveler, pour une durée de deux ans, les marchés d'électricité et de gaz (44,10 millions d'euros) ainsi qu'à financer des travaux de rénovation énergétique (26,40 millions d'euros).

Pour le **programme 216**, la réduction de 839,9 millions d'euros par rapport à 2024 des crédits en AE s'explique exclusivement par la non-reconduction en 2025 des engagements pris dans le cadre du marché de construction du nouveau site de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). Ce projet représentait en 2024 un montant de 1001,57 millions d'euros en AE. En revanche, les crédits de paiement du programme augmentent de 378,7 millions d'euros. Des paiements importants sont en effet prévus en 2025 du fait des travaux de construction du site de la DGSI (139,4 millions d'euros) et de la livraison du projet « Universeine » (296,5 millions d'euros), qui accueillera, sur le site du village olympique à Saint-Denis, les services du ministère de l'intérieur.

Évolution des dépenses immobilières par programme
(en millions euros)

Programme ou mission Autorisation d'engagement Crédits de paiement	Évolution des dépenses immobilières			Contribution des dépenses immobilières à la variation du budget total
	LFI 2024	PLF 2025	Taux de variation	
P354 – Administration territoriale de l'État	354,5	424,9	+ 19,9 %	+ 2,7 %
	313,3	354,9	+ 13,3 %	+ 1,6 %
P216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	1 171,4	211,8	- 81,9 %	- 35,5 %
	321,1	653,7	+ 103,6 %	+ 18,3 %
Mission « Administration générale et territoriale de l'État »	1 525,85	0,8	- 58,3 %	- 16,7 %
	634,5	1 008,7	+ 59,0 %	+ 11,8 %

Source : commission des lois, d'après les données du ministère de l'intérieur

Le ministère de l'intérieur reste toutefois confronté à des **difficultés structurelles qui freinent la bonne exécution des projets immobiliers**. Le déficit chronique de conducteurs d'opérations et de spécialistes techniques, exacerbé par la volatilité du marché de l'emploi dans le bâtiment, conduit à des retards, qui ont amplifiés par la priorité accordée aux jeux Olympiques et Paralympiques (JOP). En 2024, 22 des 34 opérations immobilières portées par le programme 216 accusent des dépassements de délai. Depuis la fin des JOP, une relance des chantiers en attente devient envisageable, mais elle nécessite une meilleure coordination des priorités. Pour remédier au défaut de gouvernance du programme 216, le ministère a mis en place en 2023 un conseil d'administration de l'immobilier ministériel. Son impact reste toutefois à mesurer alors que sa stratégie immobilière se réduit, cette année encore, au financement de projets structurants au détriment de l'entretien des sites existants.

B. LE DIFFICILE RESPECT, DANS LA CONJONCTURE ACTUELLE, DES AMBITIONS DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le cadre budgétaire contraint érode les capacités à maintenir la trajectoire initialement prévue pour la période 2023-2027 par la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi).

En particulier, les ambitions affichées pour le **programme 216** souffrent d'un recul notable des crédits de l'ordre de 15 %. Cet écart s'explique notamment par la consolidation des économies de 85 millions d'euros réalisées en application du décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits. Par ailleurs, la trajectoire prévue par la Lopmi tendant à renforcer la filière numérique de 310 postes d'ici 2027 est sérieusement ralentie. En 2025, aucune création d'emploi n'est prévue, malgré les 50 postes initialement annoncés.

Comparaison des écarts entre les prévisions de la LOPMI et les lois de finances
(en millions d'euros)

Programme Autorisations d'engagement Crédits de paiement	Lopmi pour 2024	LFI 2024	Écart 2024	Lopmi pour 2025	PLF 2025	Écart 2025
P354 – Administration territoriale de l'État	2 074 2 021	2 633 2 583	+ 27 % + 28 %	2 103 2 050	2 141 2 090	+ 2 % + 2 %
P216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	2 811 1 850	2 705 1 816	- 4 % - 2 %	1 885 2 399	1 603 1 933	- 15 % - 19 %
Mission « Administration générale et territoriale de l'État »	4 885 3 872	5 596 4 657	+ 15 % + 20 %	3 988 4 449	3 744 4 023	- 6 % - 10 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire et LOPMI

Le budget du **programme 354**, dédié à l'administration territoriale de l'État, connaît, pour sa part, une légère hausse par rapport aux prévisions initiales de la Lopmi de l'ordre de 2 %. Toutefois, ces crédits restent concentrés sur des dépenses de fonctionnement dans un contexte de hausse forte et durable des prix de l'énergie, sans traduire de véritables avancées en matière d'investissements ou de créations de postes.

C. DES CRÉDITS DÉDIÉS AUX ÉLECTIONS DIFFICILEMENT PILOTABLES

1. Une volatilité des crédits en fonction des échéances électorales connues

Les crédits alloués au programme 232 « *Vie politique* » présentent une forte volatilité, intrinsèquement liée au calendrier électoral. En 2025, leur diminution est significative, avec une **baisse de 61,84 % en autorisations d'engagement et de 61,08 % en crédits de paiement**. L'enveloppe consacrée à l'organisation des élections est ainsi réduite à 22,3 millions d'euros (- 87 % par rapport à la loi de finances initiale de 2024) pour financer la tenue d'élections partielles et la maintenance des outils informatiques électoraux.

Cependant, les prévisions budgétaires de l'action reposent sur la seule prise en compte des scrutins certains à la date du dépôt du projet de loi de finances, **n'incluant dès lors pas l'organisation des élections provinciales en Nouvelle-Calédonie**, initialement prévues pour mai 2024 et reportées au plus tard à fin novembre 2025¹.

Estimations du coût des échéances électorales
(en millions d'euros)

Élections	Prévision 2024		Prévisions 2025
	Programme 232	Transfert MEAE ²	Programme 232
Européennes 2024	156,28	5,81	/
Législatives 2024	135,33	4,46	31,71
Provinciales en Nouvelle-Calédonie	/	/	1,75

Source : commission des lois, d'après les données du ministère de l'intérieur

¹ Loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

² Transfert des crédits au programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », piloté par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Par ailleurs, l'organisation d'élections législatives anticipées a conduit à un substantiel ajustement en cours d'exercice des crédits alloués en 2024, qui seront en partie reportés sur 2025¹. Ils seront principalement dédiés **au remboursement des dépenses de campagne des candidats aux élections législatives estimé à 40,86 millions d'euros**.

Le programme 232 finance, en outre, le fonctionnement de **la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**. Son activité se caractérise par une double temporalité, du fait d'un contrôle régulier des comptes des partis politiques et d'un contrôle fluctuant des comptes de campagne des candidats. Cette nature hybride impose une gestion différenciée des ressources humaines, avec l'importante mobilisation d'emplois temporaires pour répondre aux besoins ponctuels mais intenses des périodes électorales. Dans ce cadre, les dépenses de personnel diminuent de 4 % en 2025.

2. Les précédentes élections mettent en exergue certaines difficultés de financement de la vie politique

L'organisation de trois scrutins nationaux en 2024, dont deux non prévus et organisés dans des délais restreints, a mis en lumière des insuffisances concernant, en premier lieu, **la dotation versée par l'État aux communes pour couvrir les frais d'assemblée électorale**. Le calcul de cette compensation repose sur des bases forfaitaires s'élevant à 44,73 euros par bureau de vote et à 0,10 euro par électeur inscrit. Malgré une inflation moyenne de 2 % par an, ces paramètres n'ont jamais été révisés depuis 2006, conduisant à un écart grandissant entre la dotation versée et les coûts réels. Cette inadéquation est illustrée par la situation rencontrée par la municipalité de Boulogne-Billancourt, entendue par la rapporteure, qui fait état de frais d'organisation des élections européennes de 2024 qui s'élèvent à 200 000 euros, tandis que la dotation de l'État se limite à 15 000 euros. L'Association des petites villes de France, dans un courrier du 10 juillet 2024, a également alerté le ministre de l'intérieur sur le caractère dérisoire des compensations versées dans le cadre des élections législatives anticipées. Ces exemples soulignent la nécessité, à tout le moins, **de revaloriser les taux forfaitaires sur la base desquels sont calculés les frais d'assemblée électorale**.

En second lieu, les candidats et leurs mandataires financiers ont pu être confrontés à des difficultés **d'ouverture d'un compte bancaire dans un délai contraint**. En application de l'article L. 52-6-1 du code électoral, l'établissement bancaire doit fournir, en cas de refus d'ouverture d'un compte, une attestation justifiant sa décision et informer le mandataire de la possibilité de saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne, dans un délai d'un jour ouvré, un autre établissement de crédit. Or, comme le souligne le médiateur du crédit aux candidats dans ses rapports d'activité, les banques omettent fréquemment de fournir des lettres explicites de refus d'ouverture de compte, ce qui retarde la possibilité pour les mandataires de faire valoir leur droit auprès de la Banque de France. Si l'article L. 52-6-1 dispose que le silence après quinze jours équivaut à un refus implicite, ce délai s'avère peu compatible avec des campagnes électorales d'une durée inférieure à trois semaines. Lors des précédentes élections législatives de 2024, le médiateur a ainsi été saisi à 139 reprises de difficultés liées à l'ouverture d'un compte. **Une réduction du délai de formation d'un refus implicite serait ainsi pertinente pour offrir aux candidats un accès effectif à leur droit, particulièrement dans un contexte où le temps constitue une ressource critique**.

2. RENFORCER LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES : UN BILAN ET DES AMBITIONS À CONFORTER

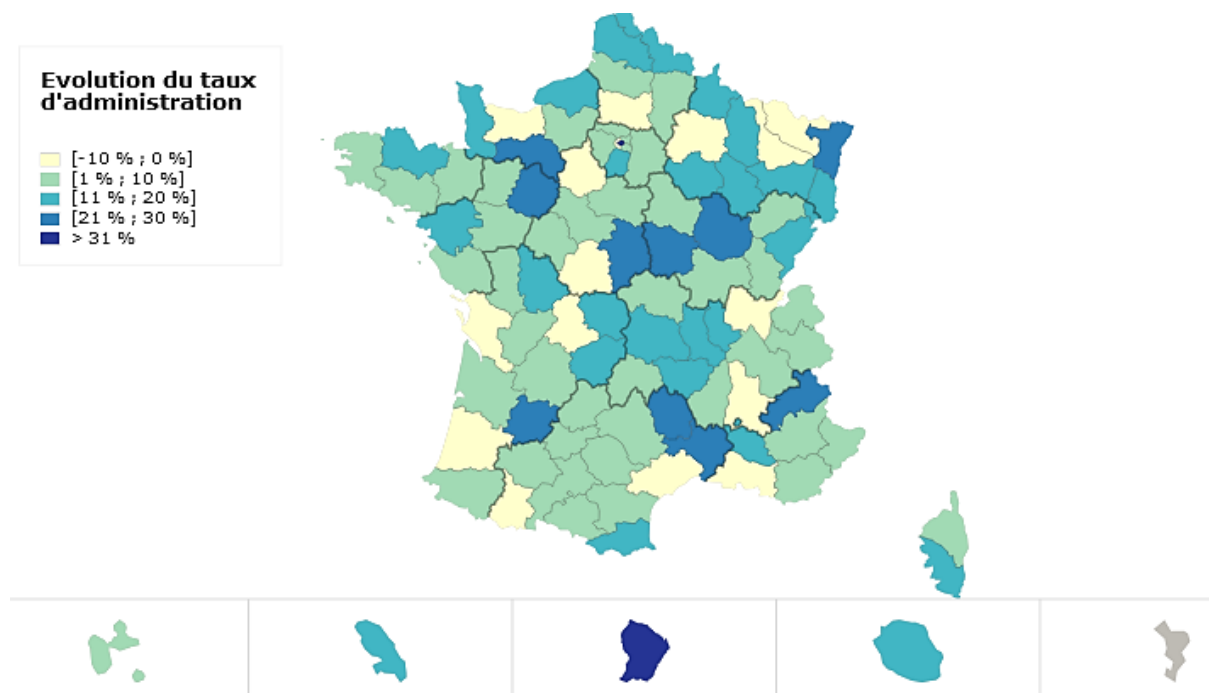
A. UNE STABILITÉ DES MOYENS QUI NE DOIT PAS COMPROMETTRE LES AVANCÉES RÉALISÉES

Après une période marquée par la suppression de 4 700 ETP dans les préfectures entre 2010 et 2020, une démarche de renforcement du réseau territorial a été amorcée par la

¹ Ainsi, l'article 51 du PLF pour 2025 prévoit une dérogation au plafond fixé par l'article 15 de la LOLF, qui limite le report des crédits de paiement disponibles en fin d'année à 3 % des crédits initiaux d'un même programme.

Lopmi, fruit de la création de 143 nouveaux emplois sur deux ans. À cela se sont ajoutées des créations de postes supplémentaires pour soutenir les politiques publiques prioritaires¹. Au total, ce sont donc **204 emplois qui ont été créés sur la période 2023-2024**. L'évolution du taux d'administration par département, comptabilisant le nombre d'agents pour 1 000 habitants, témoigne de cette dynamique positive.

Évolution du taux d'administration par département entre 2015 et 2024



Source : commission des lois, selon les données du ministère de l'intérieur

Pour l'année 2025, le plafond d'emplois est fixé à **29 448,09 équivalents temps plein travaillé (ETPT), diminuant de 182,34 ETPT**. Cette baisse s'explique en grande partie par les mesures d'économies de 22 millions d'euros mises en œuvre au cours de l'année 2024, avec, d'une part, l'imposition d'un délai de vacance de trois semaines avant le remplacement de certains postes et, d'autre part, le renoncement au recrutement de 55 des 77 experts de haut niveau et de 21 des 45 agents destinés aux PFRH prévues par la LFI pour 2024. **La diminution du plafond n'affecte toutefois pas le nombre d'emplois réels, qui devrait rester stable entre 2024 et 2025².**

Consciente des contraintes budgétaires, la rapporteure tient à **souligner que la stabilisation prévue des effectifs doit demeurer une mesure temporaire, qui ne saurait marquer un renoncement à la dynamique engagée** visant à la création de 350 emplois d'ici 2027. Des moyens humains supplémentaires seront indispensables pour que l'État territorial puisse continuer à remplir, sans entrave, les missions qui lui sont confiées.

B. UN RENFORCEMENT TANGIBLE DE L'ANCRAGE TERRITORIAL

Le renforcement des effectifs prévu dans le cadre de la Lopmi est destiné à accompagner la mise en œuvre effective des principales missions des préfetures. La rapporteure relève, à cet égard, des **avancées notables en faveur d'un meilleur ancrage territorial de l'État déconcentré, tant auprès des populations que des acteurs locaux**. Elle souligne néanmoins l'existence de **fragilités persistantes**, du fait d'un retard dans l'appropriation de ces nouvelles missions et de moyens humains encore insuffisamment consolidés.

1. Les relations avec les élus : mieux relier les territoires.

Lors de son audition par la rapporteure, Jean-François Debat, représentant de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), a souligné une attention

¹ 22 experts de haut niveau pour des missions spécialisées ; 24 postes dédiés au pilotage régional des ressources humaines via des plateformes RH (PFRH) ; 15 postes pour l'évaluation de l'encadrement supérieur.

² Seule est prévue la suppression d'un ETP liée à la fin d'un projet mené dans les Outre-mer.

accrue de l'État déconcentré envers les collectivités. Selon une enquête réalisée fin 2023 par le ministère de l'intérieur sur l'application du référentiel « Missions prioritaires des préfetures 2022-2025 », **la majorité des préfetures ont, en effet, mené des actions pour valoriser et mieux mobiliser les services dédiés à l'appui territorial.** En particulier, 79 préfetures interrogées ont indiqué avoir intensifié le recours à l'expertise technique des directions départementales interministérielles. En outre, 55 préfetures ont mis en œuvre des actions locales pour rendre plus lisible l'offre d'ingénierie de l'État. Cette ambition de simplification et de proximité administrative a été réaffirmée par le décret n° 2024-97 du 8 février 2024 relatif au rôle du délégué territorial de l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Désormais, le préfet de département peut lui-même décider de la mise en œuvre de certaines prestations d'ingénierie proposées par l'Agence, dans les limites d'une enveloppe s'élevant en moyenne à 180 000 euros par département.

Toutefois, le retard accumulé a eu des conséquences sur le déploiement de l'expertise de l'État dans les territoires. Comme mis en évidence l'AMF et confirmé par les observations de terrain en Eure-et-Loir, **les établissements publics de coopération intercommunale ont, dans de nombreux cas, suppléé l'État déconcentré dans l'accompagnement et le conseil aux territoires.** Les services offerts par les préfetures, peinant à démontrer leur plus-value, ne sont en conséquence plus spontanément sollicités par les élus locaux.

2. L'accueil du public et le réseau France services : bâtir des services au plus près des citoyens.

À ce jour, **41 sous-préfetures (+ 5 depuis août 2023) et 5 préfetures (+ 4 depuis août 2023) ont obtenu le label France Services**, illustrant une sensible avancée dans la structuration de l'accueil de proximité. Compte tenu du volume de démarches que représentent les demandes de titres sécurisés, le ministère de l'intérieur se positionne, par ailleurs, parmi les principaux financeurs du Fonds National France Services (FNFS). Sa contribution représente 13,92 % de la valeur du fonds en 2024, soit 7,04 millions d'euros, et devrait atteindre 7,16 millions d'euros en 2025. Par ailleurs, l'implantation de points d'accueil numériques (PAN) dans toutes les préfetures et dans 145 sous-préfetures a permis d'accompagner 336 000 usagers en 2023, témoignant d'un effort pour combler les inégalités induites par la dématérialisation des démarches administratives.

Cependant, ces ambitions se heurtent à une réalité organisationnelle contraignante. La réduction des effectifs au fil des ans, malgré les apports récents, a intensifié la charge de travail et réduit les marges de manœuvre. **Huit sous-préfetures ne sont toujours pas en mesure de recevoir les usagers. La moitié des sous-préfetures opèrent avec moins de 10 ETP.** Aussi, l'exigence de la présence continue de deux agents au sein d'un espace France Services reste un frein majeur, obligeant un tiers des sous-préfetures labellisées à recourir à des partenariats externes pour disposer de personnels.

C. UNE ACTION DE L'ÉTAT À COORDONNER : RAVIVER LES RÉFLEXIONS SUR LA GESTION MANAGÉRIALE

Les dernières lois de déconcentration avaient pris position en faveur d'un **recentrage de l'administration territoriale autour du préfet.** Poursuivant cet objectif, le secrétaire général du ministère de l'intérieur a annoncé une révision d'ici la fin de l'année du décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets¹, afin de renforcer leurs capacités d'action. Aux prémices de cette ambition, la circulaire du 22 décembre 2021 qui autorise les préfets de région à **redéployer jusqu'à 3 % des effectifs régionaux** est perçue par les préfets auditionnés comme un outil utile et prometteur pour adapter l'administration aux priorités locales. Dans les Bouches-du-Rhône, une vingtaine d'emplois sont ainsi réaffectés chaque année selon Christophe Mirmand, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La réforme des **secrétariats généraux communs départementaux (SGCD)** constitue également, selon l'association du corps préfectoral (ACPHFMI), un « *levier de simplification de la coordination interministérielle* », rompant avec une gestion cloisonnée en « silos ».

¹ Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

Toutefois, cette réforme, malgré une certaine stabilisation, nécessite encore des ajustements, notamment en matière d'interopérabilité des outils informatiques. Des progrès substantiels sont également attendus en matière d'action sociale et d'harmonisation des régimes indemnitaires. La rapporteure considère, à cet égard, que la réflexion sur l'action territoriale de l'État ne peut se faire **sans renouer le dialogue avec les agents**.

Si des rencontres de l'administration territoriale de l'État ont été ouvertes en février 2024, l'annulation de la plupart des ateliers nationaux qui y étaient associés, en raison de la dissolution, appelle à **relancer une dynamique de concertation collective sur l'organisation et la gestion managériale de l'État territorial**.

3. LE DÉPLOIEMENT DE L'IDENTITÉ NUMÉRIQUE RÉGALIEENNE ET LA PROCURATION DÉMATÉRIALISÉE : 2025, UNE ANNÉE CHARNIÈRE

Lancé en 2020, le projet d'une identité numérique régaliennne est porté par le **programme interministériel « France Identité Numérique »**. Son déploiement repose sur un budget de **76 millions d'euros**, financé à la fois par France Titres, dont les crédits sont portés par le programme 354, et, jusqu'en 2024, par le fonds de transformation de l'action publique.

L'identité numérique régaliennne est devenu pleinement opérationnelle en février 2024 avec la **généralisation de l'application France Identité**, suivie de l'expérimentation de la **dématérialisation complète des procurations de vote** lors des élections européennes et législatives de juin et juillet. Dernière année de déploiement du programme, l'année 2025 sera déterminante pour consolider les avancées, maîtriser les flux de demandes, et optimiser l'organisation des services d'état civil. Ces efforts seront d'autant plus nécessaires en vue des échéances électorales de 2026 et du renouvellement généralisé des cartes nationales d'identité, prévu à l'horizon 2033. Dans ce contexte, **la rapporteure insiste sur la nécessité de porter une attention immédiate et approfondie aux problématiques soulevées par cette transformation numérique de l'état civil et de la procédure électorale**.

A. APRÈS UN DÉPLOIEMENT PROMETTEUR, L'ADOPTION MASSIVE DE L'IDENTITÉ NUMÉRIQUE REQUIERT UNE IMPULSION DÉCISIVE

1. Une identité numérique activée par le biais d'une application de téléphonie mobile

Depuis la généralisation de l'application France Identité en février 2024, **plus de 1,2 million de citoyens** ont adopté une identité numérique régaliennne. La **nouvelle carte nationale d'identité électronique (CNle)**, en étant dotée d'une puce lisible par un téléphone, a été spécialement conçue pour servir de support physique à son activation. Sur la base de ces données, l'application France Identité offre la possibilité de :

- **s'authentifier** avec FranceConnect et FranceConnect+ à 1 800 services administratifs ;
- **présenter une carte numérique et produire un justificatif d'identité à usage unique**, garantissant la fiabilité des données, à la différence d'une photocopie d'identité ;
- **présenter un permis de conduire numérique** lors de contrôles par les forces de l'ordre ;
- **donner procuration** grâce à une identité numérique certifiée.



2. Une utilité sous-estimée et pourtant essentielle à l'aune de l'intensification des interactions numériques

Le déploiement de l'identité numérique sécurisée en France entre dans le cadre de la mise en œuvre du **règlement européen de 2014 sur l'identification électronique et les**

services de confiance pour les transactions électroniques¹, dit règlement « eIDAS ». Il répond donc à un impératif pour la France, alors que 17 États européens disposaient déjà en 2020 d'une identité numérique régalienne, et s'impose au regard de trois enjeux majeurs :

- **La nécessité d'une souveraineté numérique et d'une maîtrise des données**, actée par le livre blanc de la sécurité intérieure, publié en 2020, qui appelait à un renforcement de « *la contribution du ministère de l'Intérieur à la protection de la vie numérique et technologique de la Nation* ». De fait, l'identité numérique garantie par l'État constitue une alternative souveraine aux services d'identification proposés par les grandes plateformes numériques privées, consommateurs de données personnelles ;

- **La lutte contre la montée des fraudes en ligne et des usurpations d'identité**, en offrant une solution fiable pour garantir l'identité des utilisateurs ;

- **La simplification et l'accessibilité des services publics**, en facilitant les démarches d'identification et d'authentification, tout en permettant l'accès à des services dits « sensibles » (procuration de vote, demande d'aide sociale, etc.) qui nécessitent communément un déplacement physique à des fins de vérification d'identité.

Sur le plan budgétaire, le programme « *France identité numérique* » estimait à son lancement la possibilité d'économies à hauteur de **27,7 millions d'euros après l'horizon 2023**, du fait de la mutualisation du système d'identification des administrés. Au-delà du périmètre public, l'étude EY réalisée en septembre 2019 pour le compte de la direction générale des entreprises évalue la valeur du marché de l'identité numérique en France à un milliard d'euros sur un horizon de dix ans, soulignant son potentiel fortement stratégique.

3. Des ajustements juridiques et pratiques indispensables pour parachever sa diffusion

- Sur le plan juridique, le **justificatif d'identité numérique**, bien qu'utilisable pour l'inscription sur les listes électorales depuis avril 2024², n'est pas accepté lors d'autres démarches, comme la justification de l'identité de l'électeur le jour du scrutin. **Cette restriction, perçue comme paradoxale, met en évidence la nécessité d'une harmonisation des usages afin de renforcer l'intérêt de ce dispositif.** France Identité s'attache, à cet égard, à développer les expérimentations ciblées, comme celle menée avec la SNCF pour permettre une vérification de l'identité des voyageurs au moyen d'un QR code. En tout état de cause, la reconnaissance de l'attestation numérique ne pourra être atteinte de manière cohérente qu'à travers une révision de l'ensemble des textes réglementaires définissant les pièces acceptées pour justifier d'une identité. Compte tenu de l'existence, dans un premier décompte, de plus d'une cinquantaine d'arrêtés de ce type, la rapporteure appelle, par cohérence, à une modification d'ensemble de ces derniers par l'intermédiaire d'un même véhicule réglementaire.

- **Par ailleurs, un équilibre délicat est à trouver entre gestion des titres et promotion de l'identité numérique.** Le développement de l'identité numérique dépend en effet de la bonne délivrance de la CNIE, que près de 60 % des Français ne possèdent pas encore. Pour encourager le recours à l'identité numérique, Anne-Gaëlle Baudouin, directrice de France Titres, a récemment annoncé la possibilité, à partir de janvier 2025, de renouveler gratuitement les cartes nationales d'identité délivrées entre 2016 et 2022 afin de bénéficier de cette fonctionnalité. Cette mesure vise également à anticiper l'échéance d'août 2031, à compter de laquelle les anciennes cartes nationales d'identité, même encore valides, ne seront plus reconnues dans l'Union européenne. Si cette évolution marque une étape importante dans la modernisation des documents d'identité, la rapporteure appelle à faire preuve d'une vigilance accrue pour éviter une saturation des services d'état civil.

¹ Règlement (UE) n° 910/2014 du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/C.

² L'arrêté du 22 avril 2024 modifiant divers arrêtés relatifs aux pièces permettant de justifier de son identité en matière électorale a modifié l'article 4 de l'arrêté du 16 novembre 2018 pris en application des articles R. 5, R. 6 et R. 60 du code électoral.

- **À plus long terme, le principal défi résidera dans l'établissement d'un lien de confiance avec les citoyens.** Des préoccupations persistent concernant la gestion des données personnelles et le risque de dérives vers une surveillance généralisée. Les travaux menés avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) constituent, à cet égard, une base solide pour rassurer les citoyens. De fait, l'identité numérique régalienne a été accueillie « très favorablement » par la Cnil, qui relève, par ailleurs, que seules les données dites « pivot » (nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance) ainsi que l'adresse courriel de l'utilisateur sont transmises au téléservice FranceConnect¹.

B. LA PROCURATION ENTIÈREMENT DÉMATÉRIALISÉE : TRANSFORMER L'ESSAI À L'APPROCHE DES ÉLECTIONS MUNICIPALES DE 2026

L'identité numérique trouve une de ses applications majeures dans la **dématérialisation complète des procurations de vote**. Le dispositif a été inauguré lors des élections européennes du 9 juin 2024, avant d'être reconduit pour les élections législatives anticipées². Il a permis aux électeurs d'**établir une procuration sans déplacement physique** dans un commissariat de police, une brigade de gendarmerie ou un tribunal, sous réserve :

- de posséder une **carte nationale d'identité électronique (CNle)** ;
- d'avoir fait **certifier son identité numérique** auprès d'une mairie volontaire.

Lors des élections européennes, 15 159 procurations entièrement dématérialisées ont été établies. Ce chiffre a significativement augmenté pour les élections législatives, atteignant 86 845 procurations, soit 3,31 % de l'ensemble des procurations enregistrées pour ces scrutins. Dès lors, **un total de 102 004 procurations a été établi grâce à une identité numérique certifiée sur l'année 2024**. Cette montée en puissance, malgré des conditions d'accès initialement restreintes, met en lumière une attente prononcée des citoyens à l'égard de ce type de dispositif, notamment au regard de la lourdeur de la procédure traditionnelle de demande d'une procuration.

Pour les services de l'État, la suppression d'une vérification de l'identité par une autorité habilitée pourrait permettre **3,8 millions d'euros d'économies entre 2024 et 2028, correspondant à 98 125 heures de travail, soit 61,33 équivalents temps plein**³. D'autres coûts annexes, tels que les économies liées à l'envoi postal ou au traitement administratif dans les mairies, restent par ailleurs à évaluer.

En outre, la dématérialisation totale des procurations contribue, tout comme la dématérialisation partielle introduite par la téléprocédure « *Maprocuration* », à réduire **les dysfonctionnements liés au traitement des procurations papier, qui représentaient encore 25 % des procurations de vote établies en 2024**. Actuellement, ces procurations doivent être transmises par courrier recommandé à la commune, une procédure rendue d'autant plus fragile depuis l'allongement en 2023 des délais de distribution postale. Ces retards peuvent empêcher l'enregistrement des procurations papiers par les mairies dans les temps impartis, compromettant ainsi leur validité.

1. Une démarche reposant sur une certification de l'identité numérique, répondant aux exigences de sécurité les plus élevées.

Du fait de la sensibilité de l'opération, l'établissement d'une procuration entièrement dématérialisée nécessite de faire certifier en mairie l'identité numérique établie avec

¹ Délibération de la Cnil n° 2021-151 du 9 décembre 2021.

² Décrets n° 2023-1389 du 29 décembre 2023 relatif à la dématérialisation complète de l'établissement d'une procuration pour l'élection des représentants au Parlement européen et portant modification de diverses dispositions du droit électoral et n° 2024-527 du 9 juin 2024 portant convocation des électeurs pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale.

³ Données du ministère de l'intérieur, calculées sur la base d'un taux de dématérialisation progressive de 2 % en 2024 à 60 % en 2028.

l'application France Identité. Concrètement, cette certification consiste en une comparaison par un agent municipal des empreintes du demandeur avec celles contenues dans le titre.

La mise en œuvre de cette certification a mobilisé un partenariat étroit entre les préfetures et les communes. En novembre 2023, trois départements pilotes (Hauts-de-Seine, Eure-et-Loir et Rhône) ont pu expérimenter le fonctionnement en mairie de la procédure, avant généralisation en février 2024. À ce jour, plus de 1 700 mairies proposent, sur la base du volontariat, ce service de certification de l'identité numérique. Au cours d'une audition de la municipalité de Boulogne-Billancourt et de déplacements dans le Rhône et l'Eure-et-Loir, **la rapporteure a pu constater et souhaite saluer l'engagement remarquable des mairies pour la mise à disposition de ce nouveau service à leurs administrés.** Cette motivation a permis d'atteindre des résultats largement supérieurs aux objectifs initiaux, qui prévoyaient de couvrir les dix plus grandes villes de France et trois communes par département.

Pour les communes, la procédure de certification présente l'avantage d'être rapide à réaliser, nécessitant deux à cinq minutes, et de s'appuyer sur les équipements existants de prise d'empreintes. Conformément au décret n° 2024-792 du 12 juillet 2024, le financement de l'acte a été intégré au calcul de la dotation pour les titres sécurisés. Chaque certification numérique compte pour 10 % d'une demande classique de passeport ou de CNI. Cependant, les communes entendues soulignent que ce modèle ne tient pas compte du temps supplémentaire d'assistance apportée par les agents municipaux. En effet, une partie des usagers se présentent sans avoir téléchargé l'application ni réalisé les démarches préalables.

Au 29 octobre 2024, **173 421 certifications d'identité numérique** ont été réalisées, avec une augmentation de 59 % sur les quatre derniers mois. Ces chiffres illustrent la montée en puissance du dispositif, bien qu'il reste, à ce stade, limité dans son utilisation concrète en dehors de la gestion des procurations. La rapporteure recommande de **renforcer les usages associés à cette certification afin d'en accroître la popularité.** Ce dispositif pourrait devenir le socle de nombreuses démarches administratives sensibles, notamment dans le cadre du développement de *FranceConnect+*, dont la connexion *via* un compte France Identité certifié est possible depuis juillet 2024.

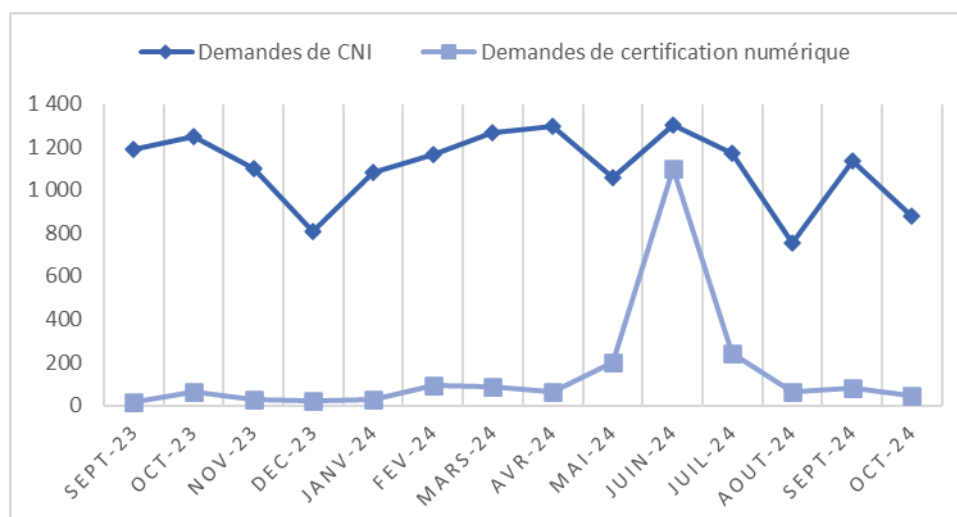
2. Un recours à la procuration dématérialisée qui ne peut que s'amplifier

Fort de la réussite des expérimentations menées lors des élections européennes et législatives, le Gouvernement prévoit une généralisation de la dématérialisation des procurations de vote à l'ensemble des élections, conformément aux engagements pris lors du huitième comité interministériel de la transformation publique du 23 avril 2024. Cette annonce justifie d'intensifier dès à présent le recours à la certification, de manière à **mieux répartir la charge de travail pour les mairies en amont des élections municipales de 2026.** L'année 2025 sera, en ce sens, **une période de lissage.**

Les représentants des communes rencontrées ont, en effet, unanimement souligné **l'existence d'un important « effet élection » sur les demandes de certification de l'identité numérique.** À Boulogne-Billancourt, ces demandes ont été plus de vingt fois supérieures en juin 2024 par rapport aux autres mois. Sur les 434 certifications effectuées par la mairie de Caluire-et-Cuire (Rhône, 44 000 habitants), 68 % ont été réalisées en juin.

Pour faciliter une montée en charge progressive, France Titres annonce d'ici 2025 une nouvelle procédure tenant à **proposer en mairie la certification de l'identité numérique lors de la remise de la CNIe.** Cette transition devra être accompagnée d'une communication continue de France Titres à destination des usagers. Plusieurs communes entendues ont, en effet, souligné l'inconstance de la communication officielle concernant le dispositif, les laissant fréquemment responsables de l'information locale. Pour combler ce manque, la commune de Tremblay-les-Villages (Eure-et-Loir), comptant 2 300 habitants, a indiqué avoir produit elle-même des brochures à l'égard des nouveaux titulaires de CNIe.

Évolution des demandes de CNI et de certification numérique dans la commune de Boulogne-Billancourt entre septembre 2023 et octobre 2024



Source : commission des lois, selon les données de la commune de Boulogne-Billancourt

3. La nécessité d'envisager dès à présent les difficultés que poseraient un usage massif

La popularisation de la procuration de vote entièrement dématérialisée ne saurait être pleinement réussie sans des mesures d'encadrement visant à **préserver la solennité du vote, à garantir la sincérité du scrutin et à prévenir toute forme de fracture numérique.**

- Lors des élections législatives de 2024, 600 000 procurations sur 3,4 millions ont été établies dans les deux jours précédant les scrutins. Ces chiffres sont significatifs. Or, **les facilités offertes par la démarche numérique, permettant d'établir une procuration en quelques clics, comportent le risque d'encourager sensiblement ces comportements de dernière minute.** Les mairies et les préfetures consultées ont unanimement attiré l'attention de la rapporteure sur les difficultés logistiques, déjà existantes, liées à cet afflux tardif. La gestion des procurations le jour même du scrutin est décrite comme suscitant « *un profond inconfort* », source de tensions et de risques d'erreurs dans leur prise en compte. Le représentant de l'AMF, Jean-François Debat, regrettait à raison lors de son audition le passage « *d'une rigidité complète de la procédure électorale, caractérisée par l'établissement d'une liste électorale le 31 décembre de l'année précédente, à une quasi-dérégulation, dans le cadre de laquelle les listes sont validées dix jours avant le scrutin et les procurations sont reçues le jour même* ». Plus fondamentalement, la rapporteure tient à insister sur le caractère éminemment solennel du vote, qui ne saurait en aucun cas être réduit à une formalité administrative. Acte civique par excellence, il engage chaque citoyen et constitue le principal vecteur de participation à la vie politique. Dès lors, permettre un usage impulsif de la procuration de vote reviendrait à banaliser un acte qui doit rester réfléchi et pleinement conscient. Face à ces constats, **l'instauration d'un délai limite pour l'établissement des procurations apparaît comme une mesure de bon sens.** Considérant que la campagne électorale prend fin la veille du scrutin, fixer un tel délai au vendredi minuit, voire au jeudi, réduirait les risques de dysfonctionnements, assurant ainsi un exercice du droit de vote dans des conditions optimales.

- L'absence de vérification par une autorité habilitée de la volonté libre et éclairée du mandant emporte le risque d'**apparition de pratiques abusives dans l'utilisation des procurations dématérialisées, notamment en facilitant l'exposition des personnes vulnérables aux pressions de tiers.** Consciente de ce risque, la rapporteure recommande d'inclure systématiquement, dans le courriel de validation de la procuration, une mention rappelant que le mandant conserve l'entière maîtrise de son droit de vote, lui permettant de l'exercer avant son mandataire le jour du scrutin. Par ailleurs, une analyse approfondie *a posteriori* des tendances en matière de procurations, par sexe, âge et territoire, permettrait de détecter d'éventuelles anomalies, telles que des procurations systématiques ou des déséquilibres marqués entre certaines catégories de la population.

• Enfin, le développement de la procuration dématérialisée, qui nécessite par ailleurs un téléphone de dernière génération¹, ne peut être envisagé sans **une réflexion sur la fracture numérique**. Les communes qui ont expérimenté la certification numérique ont souligné les difficultés rencontrées pour intégrer les populations les plus éloignées des outils numériques, souvent les plus précaires. **Les agents municipaux, aujourd’hui en première ligne pour pallier ces inégalités, ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour accompagner les citoyens dans cette transition**. Or, la diminution de plus de 50 % du budget dédié aux conseillers numériques France Services prévue dans le PLF pour 2025 menace, par sa brutalité, de fragiliser encore plus profondément le dispositif existant. À plus long terme, une simple « aide au clic » demeura insuffisante pour assurer un accès effectif au service public. À cet égard, la rapporteure déplore que la généralisation d’un dispositif d’assistance renforcée, tel que le « point d’accueil numérique augmenté » (PAN +), ne figure pas parmi les priorités du Gouvernement.

La rapporteure souhaite rappeler, en définitive, l’outil puissant que constitue la procuration entièrement dématérialisée pour **revitaliser la participation des citoyens à la vie politique**. Son accompagnement doit ainsi s’élever à la hauteur des enjeux évoqués.

La commission a émis un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l’État », qui sera examinée en séance publique le 4 décembre 2024.

POUR EN SAVOIR +

- [Projet annuel de performance de la mission « Administration générale et territoriale de l’État »](#), annexé au projet de loi de finances pour 2025.



Muriel Jourda

Présidente de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Cécile Cukierman

Rapporteure
pour avis

Sénatrice
(Communiste
Républicain Citoyen
et Écologiste –
Kanaky)
de la Loire

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d’administration générale](#)

Téléphone : 01 42 34 23.37

Consulter le [dossier législatif](#)

¹ L’application nécessite un téléphone disposant au minimum du système d’exploitation Android 8 ou iOS 16 (excluant ainsi les versions antérieures à l’iPhone 8) et de la technologie *Near Field Communication (NFC)*.