

N° 116

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

**ADMINISTRATION GÉNÉRALE
ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

Par M. Alain ANZIANI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiva, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 2) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	7
I. LA POURSUITE DE LA RGPP DANS LES PRÉFECTURES, SOUMISES À UNE PRESSION BUDGÉTAIRE INÉDITE	10
A. LES PRÉFECTURES RESTRUCTURÉES PAR LA RGPP	10
1. <i>Les fusions de directions</i>	11
(1) La nouvelle organisation des services de l'État au niveau déconcentré	11
(2) La lente et complexe émergence d'une culture commune aux agents des directions « fusionnées » dans les départements.....	16
2. <i>De nouvelles missions pour les préfetures : la déconcentration de la procédure de naturalisation</i>	19
3. <i>La rénovation du contrôle de légalité : un contrôle en réseau</i>	21
(1) La centralisation du contrôle de légalité : une réussite indéniable	21
(2) La dématérialisation du contrôle de légalité : des résultats prometteurs, mais encore modestes.....	23
B. SUR LE TERRAIN, UNE MISE EN ŒUVRE PERFECTIBLE : LES RÉSULTATS CONTESTABLES DE LA RGPP	24
1. <i>La difficile mise en place d'une animation de l'administration déconcentrée de l'État à l'échelle régionale</i>	25
(1) Au cœur de la RGPP, une volonté affichée de renforcer le préfet de région.....	25
(2) Des résultats décevants sur le terrain : le fonctionnement imparfait des instances de concertation régionale	26
2. <i>Des mutualisations dont l'impact financier reste incertain</i>	27
(1) Un contexte plus favorable à la réalisation de mutualisations	27
(2) Des résultats décevants en pratique : des mutualisations encore restreintes et peu génératrices d'économies	30
3. <i>Des incertitudes persistantes sur le sort des sous-préfetures</i>	31
C. LA DIMINUTION CONTINUE DES CRÉDITS ACCORDÉS À LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » : LE POINT DE RUPTURE EST-IL ATTEINT ?	32
II. L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ FACE AUX RISQUES NATURELS : DONNER AUX PRÉFECTURES UN RÔLE « PIVOT » DANS LA PRISE EN CHARGE DES RISQUES NATURELS	34
A. LES PRÉFECTURES DE DÉPARTEMENT, RESPONSABLES DE LA PRESCRIPTION DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS	34
B. UNE INTERVENTION DES PRÉFECTURES À TOUS LES STADES DE LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'URBANISME	35
C. LES PRÉCONISATIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION DU SÉNAT : VERS UNE RESPONSABILISATION ACCRUE DES PRÉFECTURES	37
III. SUIVRE AVEC VIGILANCE LA MISE EN PLACE DES TITRES SÉCURISÉS	37
A. DEUX OBJECTIFS : MIEUX PROTÉGER L'IDENTITÉ, FACILITER LES DÉMARCHES DES USAGERS	38
1. <i>Lutter contre la fraude documentaire et l'usurpation d'identité</i>	38
2. <i>Accélérer et simplifier les démarches des usagers</i>	39
(1) Des délais de délivrance des passeports biométriques plus brefs que ceux des anciennes générations de passeports.....	39
(2) Des démarches administratives plus simples pour les usagers	41

B. DOTER LES COMMUNES DES MOYENS TECHNIQUES NÉCESSAIRES À LA GESTION DES PASSEPORTS BIOMÉTRIQUES	42
C. VERS UNE MISE EN PLACE DE LA CARTE D'IDENTITÉ BIOMÉTRIQUE EN 2011 ?	43
1. Les avantages attendus de la future carte d'identité électronique	43
2. L'indemnisation des communes : un nécessaire réexamen	43
D. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE COMMISSION	44
1. Ne pas transformer insidieusement la base TES en un fichier d'identification judiciaire	44
2. Veiller à la protection des données de cette base	46
3. Mettre en œuvre sans tarder la procédure dématérialisée de vérification sécurisée des données de l'état civil	47
4. Mettre en place une transmission électronique du CERFA « passeport biométrique »	48
5. Poursuivre la réflexion en matière de transmission numérique des photos réalisées par les photographes professionnels	48
6. Instituer un timbre fiscal dématérialisé pour l'obtention du passeport biométrique	49
7. Pour une expérimentation de la procédure d'instruction/validation des passeports biométriques à l'échelle de la région	49
IV. AGIR DE MANIÈRE PLUS EFFICACE ET PLUS COORDONNÉE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES	50
A. AGIR DE MANIÈRE PLUS EFFICACE	50
1. Une avancée... ..	50
2. ...mais encore des motifs d'inquiétude	51
(1) Des effectifs insuffisants	51
(2) La faiblesse du renseignement dans le domaine sectaire	51
(3) Les groupes préfectoraux de lutte contre les dérives sectaires	52
B. AGIR DE MANIÈRE PLUS COORDONNÉE	53
1. Un progrès : une meilleure remontée d'informations à la MIVILUDES	54
2. Une coordination globalement insuffisante	54
V. LE RÉPERTOIRE NATIONAL DES ASSOCIATIONS : UN OUTIL EFFICACE PRÉSENTANT DES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT INTÉRESSANTES	56
A. LE RNA : UN OUTIL EFFICACE ET APPRÉCIÉ	56
B. TROIS NOUVELLES FONCTIONNALITÉS ATTENDUES DANS LES ANNÉES À VENIR	57
1. « e-creation »	58
2. « e-subvention »	58
3. « infocentre » : un service d'observation du tissu associatif	59
C. MIEUX INFORMER LES DÉCLARANTS SUR LES DESTINATAIRES DU TRAITEMENT « RNA »	59
ANNEXE 1 - LISTE DE SIGLES - ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALES DE L'ÉTAT	63
ANNEXE 2 - DÉPLACEMENT ET AUDITIONS DU RAPPORTEUR	65

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le 9 novembre 2010, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 17 novembre 2010 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Alain Anziani, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2011 à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE).

M. Alain Anziani, rapporteur pour avis, a souligné que la mission « AGTE » subirait une réduction de crédits entre 2010 et 2011, et que près de 80 % des départs en retraite ne seraient pas remplacés. Il a fait valoir que cette réduction de moyens de fonctionnement était exceptionnelle, même dans un contexte de « gel en valeur » des dépenses de l'État sur la période 2011-2014.

Sur les différents programmes de la mission :

- il a relevé que, malgré les efforts déployés par le ministère de l'intérieur pour améliorer la gestion des ressources humaines dans les préfetures, les fusions de directions impulsées par la révision générale des politiques publiques (RGPP) avaient été diversement ressenties par les personnels préfectoraux, notamment parmi les agents des préfetures de département, et que **les personnels des nouvelles directions interministérielles des préfetures de département n'étaient pas encore liés par une « culture commune »** ;

- il a observé que la montée en puissance du **préfet de région**, initialement prévue par le Conseil de modernisation des politiques publiques, ne s'était pas encore réalisée en pratique, les préfetures de région ne disposant *de facto* d'aucun pouvoir hiérarchique sur les préfetures de département et peinant à jouer leur rôle d'animation de l'action de l'État à l'échelle régionale ;

- en lien avec les conclusions de la mission commune d'information du Sénat sur les conséquences de la tempête Xynthia, il a estimé que les préfets de département devaient devenir des **acteurs cruciaux dans la gestion des risques naturels majeurs**, ce qui impliquerait notamment de rénover la procédure de « porter à connaissance » et de renforcer l'intensité du contrôle de légalité en matière d'urbanisme ;

- il a précisé que la mise en place des nouveaux titres d'identité, aujourd'hui le passeport biométrique et le certificat d'immatriculation des véhicules, demain la carte d'identité biométrique, se traduisait non seulement par un haut niveau de sécurisation, de nature à davantage protéger l'identité, mais permettait également, ce dont il s'est félicité, **d'accélérer et de simplifier les démarches des usagers** ; il a formulé **sept recommandations** tendant principalement à préserver l'intégrité et la finalité originelle de la base TES (fichier central regroupant les données biométriques des passeports), à apporter une réponse adaptée aux nouvelles pratiques de fraude documentaire, à faire évoluer le processus d'élaboration et de délivrance des passeports biométriques vers encore plus de simplicité et d'ergonomie et à expérimenter la procédure d'instruction/validation des passeports biométriques à l'échelle de la région ;

- il a souhaité qu'en matière de lutte contre les dérives sectaires le ministère de l'intérieur agisse de manière encore **plus efficace** et toujours en **étroite coordination** avec la MIVILUDES (Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires), rappelant que, selon un récent sondage, un quart des Français dit avoir « *été personnellement contacté par une secte ou les membres d'une secte* » et qu'un Français sur cinq connaît personnellement dans son « *entourage familial, amical ou professionnel une ou plusieurs personnes qui ont été victimes de dérives sectaires* » ;

- il a indiqué que le répertoire national des associations constituait un outil efficace présentant des **perspectives de développement intéressantes** ; il a toutefois appelé à une **meilleure information** des associations sur les destinataires de ce répertoire, accessible à l'ensemble des agents de l'État *via* Ader, l'intranet interministériel.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Sur l'application de la RGPP dans les préfetures

- Favoriser l'émergence d'une « culture commune » dans les directions départementales interministérielles en regroupant les agents dans des locaux uniques ;
- Prévoir, au niveau de l'administration centrale, un dispositif de soutien aux mutualisations réalisées par les préfetures de département et de région ;
- Veiller à ce que la déconcentration des procédures de naturalisation ne mette pas à mal l'égal accès de tous à la nationalité française ;

Sur la prise en charge des risques naturels par les services déconcentrés

- Renforcer le rôle des préfetures de département dans la gestion des risques naturels majeurs ;

Sur les passeports biométriques :

- Préserver l'intégrité et la finalité originelle de la base TES ;
- Apporter une réponse adaptée aux nouvelles pratiques de fraude documentaire ;
- Faire évoluer le processus d'élaboration et de délivrance des passeports biométriques vers encore plus de simplicité et d'ergonomie ;
- Expérimenter la procédure d'instruction/validation des passeports biométriques à l'échelle de la région ;

Sur la politique du ministère de l'intérieur en matière de lutte contre les dérives sectaires :

- Agir de manière encore plus efficace et toujours en étroite coordination avec la MIVILUDES ;

Sur la politique du ministère de l'intérieur en matière de vie associative :

- Mieux informer les associations sur les destinataires de ce répertoire, accessible à l'ensemble des agents de l'État *via* Ader, l'intranet interministériel.

Mesdames, Messieurs,

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » sera marquée, en 2011, par deux éléments divergents : d'une part la mission sera caractérisée par une certaine austérité budgétaire, puisque les crédits qui lui sont alloués diminueront de 3 % en autorisations d'engagement et de 4,5 % en crédits de paiement ; une telle diminution est exceptionnelle, même dans un contexte de « gel en valeur » des dépenses de l'État sur la période 2011-2014. D'autre part, la mission continuera d'être le support de réformes de grande ampleur -tant au niveau des structures, avec la poursuite de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques dans les services déconcentrés, qu'à celui des processus, avec la création de nouveaux titres sécurisés.

Mission composite, qui regroupe l'ensemble des actions mises en œuvre par le ministère de l'intérieur pour garantir la présence de l'État et sa continuité sur l'ensemble du territoire, la mission « Administration générale et territoriale de l'État » appelle des **remarques très variées**.

En premier lieu, votre rapporteur constate, avec inquiétude, que les moyens des préfectures de département et de région continuent d'être soumis à des réductions importantes : ainsi, en 2011, 80,7 % des départs en retraite ne seront pas remplacés au sein de l'administration territoriale. Cette évolution, qui intervient avant que les marges de manœuvre budgétaires qui devaient être dégagées grâce à la révision générale des politiques publiques (RGPP) n'aient été effectivement concrétisées, risque de mettre en danger la qualité du service rendu par les services des préfectures.

En second lieu, votre rapporteur se réjouit que la mise en place des nouveaux titres d'identité, aujourd'hui le passeport biométrique et le certificat d'immatriculation des véhicules, demain la carte d'identité biométrique, se traduise non seulement par un haut niveau de **sécurisation**, de nature à davantage protéger l'identité, mais également par **l'accélération et la simplification des démarches des usagers**.

Par ailleurs, votre rapporteur souhaite qu'en matière de lutte contre les dérives sectaires, le ministère de l'intérieur agisse de manière encore **plus efficace** et toujours en **étroite coordination** avec la MIVILUDES (Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires).

Enfin, les crédits consacrés à la vie associative permettent de financer le développement du **répertoire national des associations** qui constitue un outil efficace présentant des perspectives de développement intéressantes.

I. LA POURSUITE DE LA RGPP DANS LES PRÉFECTURES, SOUMISES À UNE PRESSION BUDGÉTAIRE INÉDITE

Lancée en 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit à la mise en œuvre de réformes structurelles de grande ampleur dans l'administration territoriale de l'État ; cette initiative a pour principal objectif d'adapter les structures déconcentrées de l'État à la nouvelle répartition des compétences issue de la décentralisation, c'est-à-dire de tirer les conséquences des transferts de compétences (et de l'amoindrissement de l'intervention de l'État qu'ils impliquent) en « allégeant » les services déconcentrés.

Rappelons que la RGPP, telle qu'elle est appliquée dans les services préfectoraux, repose sur **trois piliers** :

- la mise en place d'une **nouvelle architecture « resserrée »** pour l'administration territoriale : répondant à une logique de « guichet unique » et à une volonté de rationalisation de l'action de l'État, la réforme provoque ainsi une réduction importante du nombre de directions dans les préfetures de région et de département ;

- l'affirmation de la **prééminence du préfet de région** sur les préfets de département ;

- le développement des **mutualisations** à l'échelle régionale.

Votre rapporteur observe que, du fait de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques, la mission « Administration générale et territoriale de l'État » est soumise à une pression budgétaire particulièrement forte. À titre personnel, il estime que cette situation ne peut que provoquer une **dégradation de la qualité du service public** dès lors que la diminution des moyens n'a pas été concomitante avec les gains de productivité escomptés par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP).

A. LES PRÉFECTURES RESTRUCTURÉES PAR LA RGPP

Après la mise en place, au début de l'année 2010, des directions « fusionnées » dans les préfetures de département et dans les préfetures de région, l'année 2011 devrait être celle de la **finalisation de la révision générale des politiques publiques dans les préfetures**.

L'année à venir sera donc marquée par **trois objectifs**, assignés à l'administration déconcentrée par le quatrième rapport d'étape de la RGPP de juin 2010 :

- « *permettre la montée en puissance de l'échelon régional, maille territoriale la plus adaptée à la programmation et à l'impulsion des stratégies de l'État* » ;

- « *mettre en place un fonctionnement intégré au sein des nouvelles structures départementales et régionales* » ;

- « *adapter les processus de mise en œuvre des politiques publiques et améliorer la qualité du service rendu* ».

1. Les fusions de directions

Mesure-phare de la RGPP dans les préfetures de département et de région, la réorganisation et la rationalisation de leurs directions **a été rendue effective, en métropole, au 1^{er} janvier 2010.**

(1) La nouvelle organisation des services de l'État au niveau déconcentré

*** La restructuration des services déconcentrés au niveau régional et la mise en place de « pôles » largement ministériels**

Au niveau régional, la réorganisation des services déconcentrés a provoqué une réduction très nette du nombre de directions : en effet, la RGPP s'est traduite par le passage d'une vingtaine de directions à **huit entités** dont le périmètre d'action correspond largement aux champs ministériels.

L'administration territoriale de l'État au plan régional se décompose ainsi entre :

- **une direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt** (DRAAF), dont le périmètre d'action correspond à celui du ministère de l'agriculture, et qui est chargée de mettre en œuvre, au niveau territorial, les politiques nationales et communautaires de développement rural, les politiques d'aménagement et de développement durable des territoires ruraux et à l'orientation et au soutien des filières agricoles et agroalimentaires ;

- **une direction régionale de la culture** : compétente à l'échelon régional et à l'échelle départementale, elle anime l'action des établissements publics nationaux dans leurs interventions territoriales et, plus généralement, elle conduit les programmes du ministère de la culture (préservation et mise en valeur des patrimoines et de l'architecture, soutien à la création artistique, éducation artistique, développement de l'économie de la culture et des industries culturelles et de communication, etc.) ;

- **une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement** (DREAL) : service du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), la DREAL est chargée de mettre en œuvre et d'élaborer les politiques de ce ministère ; elle a également un rôle de pilotage des actions menées par les autres services déconcentrés lorsque celles-ci touchent à ses domaines de compétence, et d'information des citoyens sur les enjeux du développement durable. Par ailleurs, elle dispose de compétences importantes en matière de logement, notamment en ce qui concerne le développement de l'offre de logements, la rénovation urbaine et la lutte contre l'habitat indigne ;

- une **direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi** (DIRECCTE), dont le champ d'action est le « miroir » de celui du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ainsi que du ministère chargé du travail : elle est ainsi chargée de mettre en œuvre les politiques de l'État en matière de politique du travail, d'actions de développement des entreprises et de l'emploi, de contrôle du bon fonctionnement des marchés et des relations commerciales entre entreprises, de protection économique et de sécurité des consommateurs ;

- une **direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale** (DRJSCS), qui assure le pilotage et la coordination des actions menées dans les domaines des affaires sociales, du sport, de la jeunesse, de la vie éducative et de l'éducation populaire ;

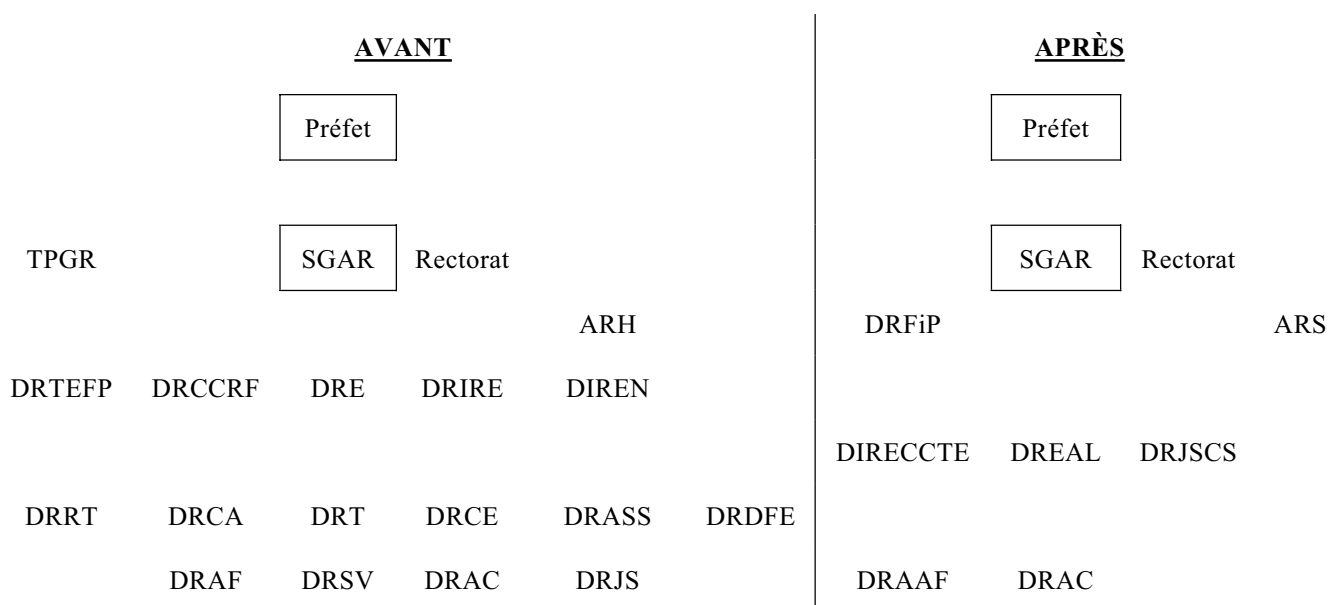
- une **direction régionale des finances publiques** : cette direction, qui devra être créée dans toutes les régions d'ici au 31 décembre 2012, assure principalement le contrôle financier déconcentré des administrations de l'État et l'expertise économique et financière des investissements publics ; en outre, elle conseille le préfet de zone de défense et de sécurité en matière de défense économique, de continuité de l'activité économique et de protection des intérêts économiques au niveau zonal ;

- le **rectorat d'académie** ;

- l'**agence régionale de santé** (ARS).

Ces six directions régionales -à l'exception notable des directions régionales des finances publiques- sont **placées sous l'autorité du préfet de région**, mais aussi sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département pour les missions qui relèvent de sa compétence.

La coordination interministérielle entre les politiques conduites par chacun de ces services est assurée par le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR).



Source : Conseil de modernisation des politiques publiques

*** La nouvelle organisation des services de l'État au niveau départemental : modularité et interministérialité**

La réorganisation des services déconcentrés au niveau départemental repose, quant à elle, sur un objectif général d'adaptabilité qui doit permettre de **moduler la structure des services de l'État** en fonction des particularités démographiques, économiques et sociales du département.

Tels qu'ils résultent du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009, les services déconcentrés dans le département font coexister plusieurs directions départementales interministérielles (DDI), qui viennent s'ajouter à l'inspection d'académie et à la direction départementale de finances publiques (elle-même issue du rapprochement entre les services fiscaux et la trésorerie générale) et qui sont placés sous l'autorité directe du préfet de département :

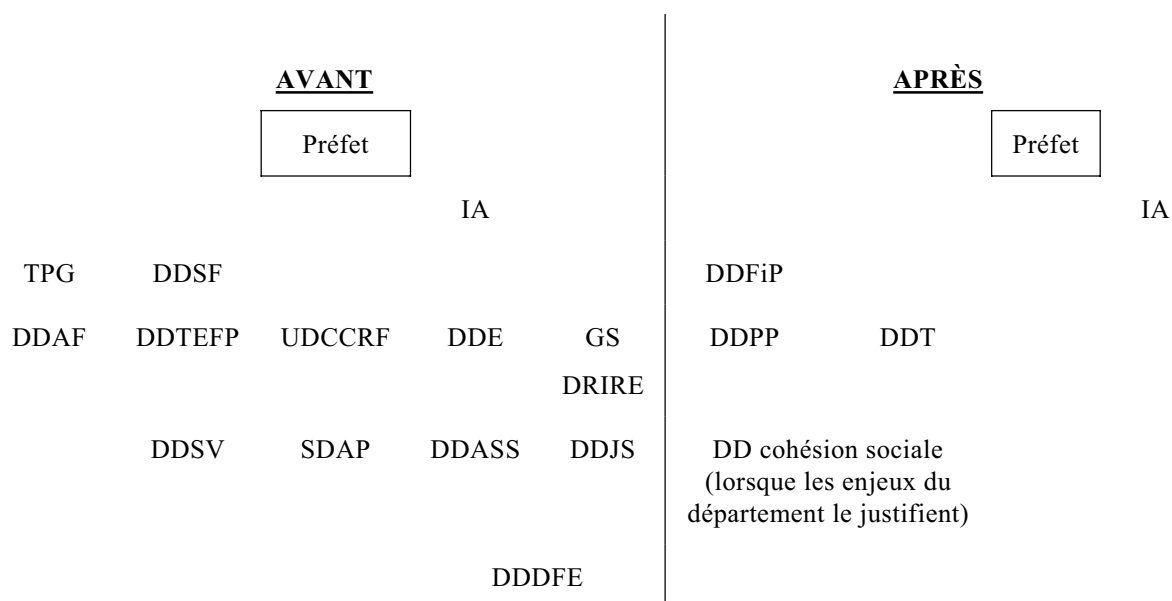
- la **direction départementale des territoires (DDT)**, qui met en œuvre les politiques relatives à la promotion du développement durable, aux politiques agricoles et à la prévention des risques naturels. En outre, en vertu du principe de « *modularité* » déjà évoqué, elle peut, lorsque les spécificités locales le justifient, être chargée des politiques relatives aux fonctions sociales du logement, à l'éducation et à la sécurité routières, ou encore se voir confier le contrôle de légalité en matière d'urbanisme. Dans la même optique, dans les départements littoraux, la DDT devient une DDTM (direction départementale des territoires et de la mer) chargée, outre les missions assurées par toutes les DDT, de mettre en œuvre la politique de la mer et du littoral, y compris en matière de pêche maritime et de cultures marines ;

- **la direction départementale des populations et de la cohésion sociale** (DDCSPP) ; celle-ci peut être, dans tous les départements de plus de 400 000 habitants (c'est-à-dire dans 42 départements de métropole) et sur décision du préfet de région, scindée en une direction de la protection de la population (qui met en œuvre les politiques relatives à la sécurité du consommateur, à l'hygiène et à la sécurité des produits alimentaires, à la protection des animaux ou à la surveillance biologique, ainsi qu'à la prévention des pollutions et de risques de toutes natures -risques sanitaires, technologiques, etc.) et en une direction départementale de la cohésion sociale, dont les missions sont similaires à celles des DRJSCS¹.

En outre, la création des DDI ne remet pas en cause l'existence de services préfectoraux *stricto sensu*, qui ne sont pas distincts de la préfecture elle-même : il s'agit des services chargés des **missions régaliennes** (garantie du fonctionnement de la vie démocratique, des libertés publiques, et de l'expression des citoyens ; sécurité et garantie de l'ordre public ; relations avec les collectivités territoriales et contrôle de légalité ; mise en œuvre des politiques d'immigration et d'intégration ; etc.) et des services responsables du pilotage interministériel à l'échelle du département.

Cette réduction drastique du nombre de directions facilite un **pilotage direct des politiques publiques interministérielles par le préfet**, notamment pour les plus sensibles d'entre elles (développement durable ; politique de la ville ; organisation des services au public ; développement territorial ; mise en œuvre du plan de relance de l'économie et accompagnement des mutations industrielles...).

¹ Plus précisément, la direction département de la cohésion sociale (DDCS) est chargée de la mise en œuvre des politiques sociales et de celles en faveur de la jeunesse, des sports, de la vie associative et de l'éducation populaire. A ce titre, elle est notamment compétente sur la prévention et la lutte contre les exclusions, les fonctions sociales du logement, la politique de la ville ou l'insertion des personnes handicapées, l'inspection et le contrôle des conditions d'accueil et de fonctionnement des établissements et services sociaux, la promotion et le contrôle des activités physiques et sportives, et les politiques de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.



Source : Conseil de modernisation des politiques publiques

* Une structuration spécifique en Île-de-France et dans les départements et collectivités d'outre-mer

Votre rapporteur relève qu'une architecture spécifique a toutefois été retenue en Île-de-France et dans les collectivités et départements d'outre-mer.

L'organisation mise en place en Île-de-France depuis le 1^{er} juillet 2010 diffère ainsi sensiblement de celle prévue pour le reste du territoire métropolitain : si une DIRECCTE, une DRAC et une DRJSCS ont été créées dans la région, il a également été décidé¹ d'instituer quatre directions à compétence régionale et départementale pour les départements de Paris et pour trois départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) pour unifier les politiques de l'État en matière :

- **d'accès au logement et de production de logement social** : cette politique est mise en œuvre par une direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) qui, ce faisant, prend en charge les compétences exercées par les DDCS dans les autres départements ;

- **d'aménagement durable, d'exploitation du réseau routier national et d'urbanisme**, ces missions étant assumées par la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA). Celle-ci exerce donc, *de facto*, l'intégralité des fonctions confiées aux DDT dans les autres départements métropolitains ;

- **d'environnement, d'énergie et de développement durable**, par le biais de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) ;

¹ Décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Île-de-France.

- et de **développement rural et de soutien aux filières agricoles**, ces compétences étant assurées par la direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAAF).

Une organisation *ad hoc* sera également mise en place dans les **départements et collectivités d'outre-mer** à compter du 1^{er} janvier 2011 ; prévue par une circulaire du Premier ministre en date du 18 mai 2010, celle-ci repose sur un principe général de souplesse et d'adaptation aux spécificités locales.

Tout d'abord, les **préfectures des départements et régions d'outre-mer (DROM)** et de Mayotte seront restructurées selon un schéma similaire à celui qui a été retenu pour les préfectures de région en métropole. Elles s'articuleront donc autour :

- d'une DIECCTE (direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) ;
- d'une DAAF (direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt) ;
- d'une DEAL (direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement) ;
- d'une DJSCS (direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) ;
- d'une DAC (direction des affaires culturelles)¹ ;
- d'une DFIP (direction des finances publiques) ;
- d'une DM (direction de la mer).

En outre, en **Martinique**, sera expérimentée la **fusion des fonctions de secrétaire général de la préfecture et de SGAR**. Cette innovation pourra être mise en œuvre en Guadeloupe, en Guyane et à La Réunion sur proposition des préfets concernés et après évaluation de cette expérimentation.

Enfin, à **Saint-Pierre-et-Miquelon**, le modèle départemental à deux directions (DDTM et DDCSPP) existant en métropole sera mis en place.

- (2) La lente et complexe émergence d'une culture commune aux agents des directions « fusionnées » dans les départements

Votre rapporteur avait, lors de son avis sur le PLF pour 2010, fait état des **craintes exprimées par les personnels des préfectures de département** quant à la mise en œuvre de la RGPP. Il avait ainsi souligné que, malgré la mise en place, au deuxième semestre 2009, d'une démarche de concertation de grande ampleur, et malgré les engagements pris par le ministère de l'Intérieur sur la neutralité de la réforme -qui ne devait pas avoir d'incidence statutaire sur les agents, les personnels des directions « fusionnées » restant rattachés au

¹ Toutefois, à Mayotte, les missions de l'État en matière culturelle continueront à être intégrées aux services de la préfecture et ne seront pas regroupées dans une direction autonome.

corps et au ministère dont ils dépendaient avant la mise en application de la nouvelle architecture issue de la RGPP-, les incertitudes sur le périmètre exact des futures DDI avaient fait émerger une méfiance diffuse face aux fusions.

Votre rapporteur a pu constater que le ministère, pour tenir compte de ces inquiétudes, avait amélioré la gestion des ressources humaines au cours de l'année 2010 par la mise en place de **mesures d'accompagnement des mobilités interministérielles** -à l'échelle individuelle, mais aussi à un niveau plus large (service, préfecture...)-. Plus généralement, de nombreuses actions de soutien à la « conduite du changement » ont été menées au cours des deux dernières années.

Tout d'abord, le parcours individualisé de formation (**PARIF**), créé en 2009, a été **généralisé en 2010** ; intervenant avant la prise de poste, le PARIF est censé « *créer les conditions de réussite du changement de poste* »¹ en renforçant les compétences antérieurement acquises par les agents et en leur prodiguant des formations cohérentes avec leurs perspectives d'évolution professionnelle. La principale originalité du PARIF est que l'évaluation des compétences intervient non seulement au début, mais aussi à la fin du parcours, ce qui permet de s'assurer que l'agent est en mesure de conduire une mobilité fonctionnelle avec succès.

De même, le dispositif des « **conseillers mobilité-carrière** » a été sensiblement renforcé en 2010. On rappellera que ces conseillers sont dotés de deux missions :

- d'une part, ils sont chargés de conduire des entretiens individuels d'orientation afin d'assister les agents dans leurs choix professionnels, soit à la demande des agents eux-mêmes, soit sur demande de l'administration lorsque cette démarche est liée à des réorganisations de services ;

- d'autre part, ils peuvent être amenés à aider les services en charge des ressources humaines dans le cadre des fusions de directions et contribuer à l'analyse des profils, la connaissance des compétences et la constitution de « viviers ».

L'intervention de ces conseillers a permis de **rendre la RGPP plus lisible et plus « concrète » aux yeux des agents des préfectures**, ce qui ne pouvait être qu'un progrès dans un contexte où les plaintes concernant l'opacité de la réforme étaient nombreuses et contribuaient à la dégradation du climat social dans les services déconcentrés.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire établi par votre rapporteur.

Par ailleurs, en vue d'adapter la gestion ministérielle des ressources humaines aux nouvelles DDI et aux agents n'appartenant pas au ministère de l'intérieur et appelés à travailler dans les préfetures à partir du 1^{er} janvier 2010, une « **charte de gestion des DDI** » a été publiée le 5 janvier 2010. Celle-ci prévoit notamment :

- la mise en place d'un **comité régional de suivi des ressources humaines**, permettant une harmonisation sous l'égide de la préfeture de région ;

- l'institution d'un plan interministériel régional de gestion prévisionnelle des ressources humaines, afin de coordonner les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;

- la création de comités techniques paritaires locaux placés auprès de chaque DDI afin de mettre en place des modalités de dialogue social adaptées au cas particulier des directions « fusionnées ».

Elle pose également le principe d'une **harmonisation**, d'ici à 2012, **des conditions de travail** dans les domaines suivants : temps de travail, action sociale, hygiène et sécurité, et gestion des carrières (recrutement, évaluation, avancement de grade et promotions de corps, dispositifs indemnitaires...).

Votre rapporteur **salue cette initiative** qui mettra fin aux situations absurdes qui existent actuellement dans les DDI (où des agents réalisant les mêmes tâches, au même endroit et avec les mêmes contraintes peuvent toutefois, s'ils ne font pas partie du même corps, être soumis à des conditions de travail et de rémunération divergentes).

En outre, un **accompagnement collectif du changement** a été mis en place par le ministère de l'intérieur en 2009 et en 2010 : cette initiative s'est traduite, en pratique, par un **soutien pédagogique et financier** accordé aux actions de formations mises en place localement, dès lors que celles-ci visent à assister les agents dans la restructuration des services déconcentrés.

Ces formations ont été organisées sous la forme de séminaires de réflexion et d'information, dont le but était de renforcer la capacité des personnels d'encadrement à accompagner le changement et de développer une culture interministérielle.

Votre rapporteur observe que, selon les chiffres communiqués par le gouvernement, **une cinquantaine de préfetures a bénéficié de ce dispositif en 2009**, ce qui témoigne de l'existence d'un réel besoin d'accompagnement, d'écoute et de pédagogie de la part des personnels des préfetures.

Ces formations ont d'ailleurs été reconduites en 2010.

Parallèlement, une **démarche interministérielle** a été initiée par la mission pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE) : destinée aux cadres des DDI, celle-ci consiste en l'organisation de journées d'échanges et vise à favoriser l'émergence d'une culture commune.

Malgré l'ampleur des moyens mis en œuvre par le ministère de l'intérieur pour garantir la réussite de la RGPP et assurer son « acceptabilité » pour les agents des DDI, votre rapporteur a constaté que, sur le terrain, **la culture commune aux personnels des directions « fusionnées » peine encore à émerger** : les agents des préfectures des départements restent en effet, dans la plupart des cas, profondément marqués par la culture ministérielle des services dont ils sont issus ; or, si ces cultures ne sont pas incompatibles entre elles, elles demeurent substantiellement différentes et excluent, pendant une période d'adaptation qu'il est possible de raccourcir mais non de supprimer, la mise en place immédiate d'habitudes de travail pleinement partagées.

A cet égard, lors de son déplacement à la préfecture des Ardennes, votre rapporteur a constaté que la mise en place des DDI avait été réalisée avec facilité, mais que cette réussite avait été obtenue grâce à de nombreux échanges préalables et grâce à une démarche de dialogue et de concertation avec les agents, auxquels la réforme a été expliquée en détail plusieurs mois avant sa mise en œuvre. Toutefois, même dans ce cas (qui ne lui semble pas, à titre personnel, représentatif des difficultés rencontrées par de nombreuses préfectures de départements, où la création des DDI ne semble pas s'être faite sans heurts), il serait abusif de dire qu'une « culture commune » a pu émerger. En particulier, les agents de certaines directions (en l'espèce, de la DDCSPP) ne sont toujours pas regroupés dans une implantation immobilière commune à l'ensemble de la DDI, mais **restent**, près d'un an après l'entrée en application de la réforme, **placés dans les locaux de leur ancienne direction**.

Votre rapporteur considère ainsi que la création de la « culture commune » que le ministère de l'intérieur appelle de ses vœux ne peut se faire qu'avec le temps, et que **la réussite de ce chantier devra faire l'objet d'une attention particulière** -voire d'un suivi spécifique, qu'il invite le ministère à réaliser- à l'avenir.

2. De nouvelles missions pour les préfectures : la déconcentration de la procédure de naturalisation

Les préfectures de départements ont également été, au cours de l'année 2010, dotées de nouvelles missions : depuis le 1^{er} juillet dernier, **les procédures de naturalisation ont été déconcentrées**.

Mettant fin au système de « double instruction » en vigueur jusqu'à lors, la déconcentration des procédures de naturalisation est directement issue de la RGPP¹. Sa généralisation a été précédée d'une expérimentation dans vingt-et-un départements² : celle-ci a montré que non seulement cette réforme

¹ Les demandes étaient en effet instruites à la fois par les préfectures et par le ministère ; la réforme confie l'instruction des demandes aux seules préfectures de départements, tandis que l'administration centrale se voit chargée d'une mission générale de contrôle, de pilotage et d'harmonisation de l'instruction.

² A savoir : les Bouches-du-Rhône, l'Hérault, l'Isère, la Loire-Atlantique, le Loiret, la Moselle, le Nord, l'Oise, l'Orne, le Pas-de-Calais, le Puy-de-Dôme, les Hautes-Pyrénées, les Pyrénées-

permettait une réduction très sensible des délais d'instruction des demandes (4 mois pour les décisions défavorables et 5 mois pour les décisions favorables, contre respectivement 10 et 12 mois dans l'ancien système), mais aussi qu'elle n'avait eu qu'un impact limité sur la proportion de décisions favorables (à l'exception notable de quelques départements qui ont connu une baisse très sensible du nombre de décisions favorables)¹.

Pour éviter que la déconcentration ne provoque l'émergence de procédures différenciées selon les départements, ce qui aurait été difficilement acceptable, le ministère a adopté plusieurs mesures :

- la mise en place d'« agents référents » : ces agents, issus de la sous-direction de l'accès à la nationalité française, ont suivi en temps réel l'activité des préfetures et ont effectué un contrôle-qualité des décisions défavorables ;

- les agents des préfetures ont fait l'objet d'un effort de formation spécifique, au cours de sessions de trois jours. Au total, 240 agents ont été formés ; ils ont ensuite assuré la formation des autres agents dédiés à l'examen des demandes de naturalisation ;

- après l'expérimentation, une circulaire du ministre de l'immigration du 27 juillet 2010 a rappelé les critères d'examen des demandes.

Votre rapporteur prend acte de cette réforme et de l'amélioration du service rendu aux usagers, notamment en termes de délais. Il marque néanmoins son **inquiétude devant la diminution très importante du nombre de décisions favorables dans certaines préfetures** : la variabilité des dossiers instruits ne saurait, à elle seule, expliquer l'évolution constatée sur le terrain.

En conséquence, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de cette déconcentration, d'autant plus qu'elle intervient dans un domaine qui est au cœur de la souveraineté et qui met en cause l'égalité de tous devant l'accès à la nationalité française. Il appelle le gouvernement à fixer des règles précises et objectives, s'appliquant uniformément sur l'ensemble du territoire, mais aussi à diffuser les « bonnes pratiques » afin d'harmoniser les pratiques entre les départements ; de même, il importera que des inspections régulières et fréquentes soient organisées afin de **vérifier que ces règles sont respectées** et appliquées de la même manière par l'ensemble des préfetures.

Orientales, le Rhône, la Seine-Maritime, la Seine-et-Marne, les Yvelines, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise.

¹ *A titre d'exemple, la nouvelle procédure a fait diminuer le nombre de décisions favorables de 15,33 % dans l'Orne, de 19,09 % dans les Hautes-Pyrénées et de 20,75 % dans le Val-de-Marne. Tous départements expérimentateurs confondus, la baisse est de 3,61 %.*

3. La rénovation du contrôle de légalité : un contrôle en réseau

Mission constitutionnelle des préfetures en vertu de l'article 72 de la Constitution, le contrôle de légalité a été profondément remodelé par la RGPP. Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a en effet prévu que ce contrôle, auparavant largement assuré par les sous-préfetures, serait centralisé au sein des préfetures de département.

Mise en œuvre dès le début de l'année 2009, cette réforme répondait à deux objectifs :

- premièrement, elle devait favoriser la concentration de l'expertise juridique, et donc **améliorer la qualité du contrôle** ;

- deuxièmement, elle devait permettre de **diminuer les effectifs consacrés au contrôle de légalité** : selon une circulaire du Premier ministre du 2 mars 2009, la centralisation doit en effet conduire à la suppression de 150 ETPT sur 660.

(1) La centralisation du contrôle de légalité : une réussite indéniable

Comme l'année passée, votre rapporteur constate que la centralisation du contrôle de légalité dans les préfetures de département a non seulement globalement rempli son objectif de concentration du contrôle sur les actes les plus litigieux, mais surtout qu'elle **n'a pas dégradé la qualité du service rendu aux élus locaux**.

Tout d'abord, la centralisation du contrôle de légalité a permis, en plus des priorités nationales qui restent fixées périodiquement par circulaire, la **définition de priorités locales, déterminées en fonction des spécificités du département** et décrites dans un document synthétique élaboré par la préfeture, avec le concours des sous-préfets. Cette adaptation des modalités du contrôle aux circonstances locales est à la fois un facteur d'efficacité pour les préfetures, qui peuvent concentrer leur action sur les actes les plus sensibles et plus susceptibles d'être entachés d'une illégalité, et un facteur de sécurité juridique pour les élus locaux, qui voient les particularités de leur action prises en compte par les services de l'État.

En outre, la centralisation du contrôle de légalité n'a **pas de conséquences néfastes sur le rôle de proximité des sous-préfets**, qui restent les interlocuteurs principaux des élus et qui conservent largement la responsabilité du contrôle : en effet, les actes des collectivités territoriales restent transmis à la sous-préfeture, qui assure la sélection des actes prioritaires et les fait parvenir au service compétent de la préfeture (ce service est d'ailleurs mis à la disposition du sous-préfet, qui dispose d'une autorité fonctionnelle sur les agents qui y travaillent).

Le sous-préfet demeure d'ailleurs le signataire des « lettres d'observation » qui sont adressées aux élus locaux de son arrondissement lorsqu'une irrégularité est suspectée : à cette occasion, il exerce, pour reprendre la terminologie employée par la circulaire du 23 juillet 2009, sa « *capacité d'appréciation* » et **peut donc**, en théorie, **refuser de valider le contrôle de légalité** tel qu'il a été effectué par la préfecture¹.

Votre rapporteur a pu constater, cette année encore, que ce schéma était respecté en pratique : les sous-préfets restent des acteurs-clé du contrôle de légalité et continuent de peser fortement sur les décisions prises au stade précontentieux.

De même, le bilan est globalement positif quant à **l'amélioration de la qualité du contrôle de légalité**.

En premier lieu, votre rapporteur constate que la professionnalisation des personnels a fait l'objet d'efforts soutenus de la part du ministère de l'intérieur : ainsi, au cours de l'année 2009, **près de 2 000 agents ont suivi des formations** visant à améliorer leurs compétences en matière de contrôle de légalité.

Parallèlement, en ce qui concerne l'intensité et l'efficacité du contrôle de légalité, on observe que :

- le taux de contrôle des actes prioritaires est de 93 % en 2009 ;
- le taux d'actes réformés après une intervention de la préfecture est élevé (55,9 % des actes), notamment en matière budgétaire (80,2 % pour les actes budgétaires).

Si ces statistiques restent satisfaisantes, votre rapporteur note que **les chiffres sont en très léger recul par rapport à 2008** ; au vu des informations communiquées par le ministère, il est impossible de déterminer si cette baisse est liée, de quelque manière que ce soit, à la centralisation du contrôle de légalité en préfecture.

Enfin, **la sélectivité du contrôle de légalité reste perfectible** : en 2009, 56 % des actes contrôlés n'étaient pas désignés comme prioritaires nationalement ou localement.

Votre rapporteur estime que l'importance relative des actes non-prioritaires au sein des actes contrôlés n'est pas, en elle-même, inquiétante (seuls 24 % des actes transmis aux préfectures sont prioritaires, si bien que le taux de contrôle des actes prioritaires demeure largement supérieur à celui des actes non-prioritaires).

¹ Le rôle des sous-préfets a d'ailleurs été consacré par le décret du 16 février 2010 (v. *infra*).

Toutefois, il rappelle que la « **priorisation** » effective du contrôle est une condition *sine qua non* de la réussite de la réforme. Celle-ci s'est en effet accompagnée d'une réduction sensible des effectifs dévolus au contrôle de légalité (147 ETPT ont été supprimés entre 2008 et 2009, faisant passer le plafond d'emplois à 3 391 ETPT) alors que le nombre d'actes prioritaires reçus par les préfetures reste extrêmement important (plus de 1,3 million d'actes en 2009). Il est donc nécessaire que le taux d'actes prioritaires au sein des actes contrôlés soit, à l'avenir, plus élevé, et que les agents en charge du contrôle de légalité concentrent effectivement leur action sur les domaines les plus litigieux.

(2) La dématérialisation du contrôle de légalité : des résultats prometteurs, mais encore modestes

La centralisation du contrôle de légalité s'est accompagnée d'une transformation technologique : depuis 2008, les actes des collectivités peuvent être **dématérialisés et télétransmis aux services des préfetures grâce à l'application « ACTES »**.

Lancée en 2005, cette application a été progressivement déployée sur l'ensemble du territoire ; toutes les préfetures sont aujourd'hui raccordées.

Concrètement, le « lien » entre les collectivités (ou les établissements publics locaux dont les actes sont soumis à l'obligation de transmission) et les préfetures est assuré par les « **tiers de confiance** » qui fournissent aux collectivités les infrastructures informatiques nécessaires à l'utilisation de « ACTES » (dispositif de télétransmission homologué par le ministère de l'intérieur, portail, certificat électronique certifiant la provenance et l'intégrité du document télétransmis, etc.), parfois avec des « prestations intellectuelles d'accompagnement » (formation des utilisateurs, fourniture de logiciels « métier », accompagnement du changement, assistance en ligne, restitution d'accusés de réception dûment datés, etc.).

Les chiffres témoignent de la **montée en puissance progressive de « ACTES »** : actuellement, 8 580 collectivités et établissements publics sont raccordés (soit une augmentation de 126 % entre septembre 2009 et septembre 2010) et **13 % des actes sont télétransmis** (contre 5,45 % en 2008 et 10 % en 2009).

Votre rapporteur avait, dans le cadre de son avis sur le PLF pour 2010, mis en avant les **faiblesses** qui nuisaient à l'attractivité de « ACTES ».

En premier lieu, le recours au tiers de confiance paraissait très complexe et très coûteux, notamment en raison des « prestations intellectuelles d'accompagnement » vendues par les sociétés privées en même temps que les outils techniques servant à la télétransmission, et qui sont le plus souvent incluses dans un « *package* » (et donc inséparables du reste de la prestation). Dans les faits, votre rapporteur a constaté que les collectivités intéressées par « ACTES » étaient fréquemment **découragées par la lourdeur des procédures** à mettre en œuvre et par le prix des services informatiques proposés par les sociétés homologuées.

Dès lors, il avait préconisé un **développement des offres publiques en matière de télétransmission**, et il avait notamment invité l'État à remplir ce rôle. Cette proposition répond à une réelle attente des collectivités : en effet, selon les données communiquées par le ministère de l'intérieur, il n'est pas rare que les « grandes » collectivités jouent un rôle d'intermédiaire entre les « petites » collectivités et les tiers de confiance -ce qui atteste, en creux, de leur défiance envers les opérateurs privés.

Votre rapporteur maintient cette proposition et engage l'État à créer un organisme public *ad hoc* jouant le rôle de « tiers de confiance » et proposant des services modulables aux collectivités (c'est-à-dire allant de la fourniture des outils de dématérialisation et de télétransmission à la mise en place d'application de gestion sophistiquées, de formations et de services d'assistance pour les personnels locaux).

Deuxièmement, votre rapporteur avait rappelé que l'objectif premier de « ACTES » était la mise en place de fonctionnalités permettant la « **pré-détection** » des anomalies entachant les actes des collectivités et qui, en tant que telles, généreraient des gains de productivité pour les préfetures. Or, il constate que :

- de telles fonctionnalités ne sont toujours pas prévues pour la version réglementaire de « ACTES » ;

- la version budgétaire de l'application, qui doit permettre une pré-vérification de la légalité des délibérations grâce à un système de ratios, a pris du retard : son **lancement**, initialement prévu pour la fin du premier semestre 2010, **a été repoussé au début de l'année 2011**.

B. SUR LE TERRAIN, UNE MISE EN ŒUVRE PERFECTIBLE : LES RÉSULTATS CONTESTABLES DE LA RGPP

Malgré ce bilan globalement satisfaisant, votre rapporteur observe que la RGPP n'a pas rempli toutes ses promesses. En effet :

- la **montée en puissance du préfet de région** reste largement de l'ordre de la théorie ;

- les incertitudes sur le **sort des sous-préfetures** n'ont toujours pas été levées ;

- les **mutualisations** n'ont engendré que peu d'économies, alors même qu'elles étaient conçues par la RGPP comme un levier fondamental de réalisation de gains de productivité.

1. La difficile mise en place d'une animation de l'administration déconcentrée de l'État à l'échelle régionale

(1) Au cœur de la RGPP, une volonté affichée de renforcer le préfet de région

Reposant sur une vision de la région comme « *maille territoriale la plus adaptée à la programmation et à l'impulsion des stratégies de l'État* », la RGPP dans les services déconcentrés a eu pour objectif, dès ses origines, de renforcer substantiellement les prérogatives du préfet de région afin d'assurer l'unité de l'action territoriale de l'État.

Si ce renforcement était encore largement informel en 2008 et 2009, il a été consacré par un **décret du 16 février 2010**¹ qui régionalise le cadre d'action de l'État déconcentré et confie d'importantes prérogatives aux préfets de région, notamment en affirmant leur prééminence par rapport aux préfets de département.

Le niveau régional devient donc le « *niveau de droit commun pour le pilotage des politiques publiques* » et le niveau d'exécution des politiques nationales et communautaires.

Les apports du décret du 16 février 2010 : les nouveaux pouvoirs confiés aux préfets de région, garants de la cohérence de l'action de l'État

Aux termes du décret du 16 février 2010, le préfet de région :

- a autorité sur les préfets de département, sauf dans quelques matières où ceux-ci conservent une autorité exclusive (ordre public, contrôle de légalité, police des étrangers) ;
- est doté d'un **droit d'évocation**, dans les matières où il a autorité sur les préfets de département. Ce droit permet au préfet de région de **prendre des décisions en lieu et place des préfets des départements** de la région concernée par la compétence évoquée ;
- élabore le projet d'action stratégique de l'État dans la région (PASE), qui devient le document unique de référence sur l'ensemble du territoire régional ;
- est **responsable de la répartition des crédits** des budgets opérationnels de programme (BOP) entre actions et entre départements, ce qui doit lui permettre d'adapter au mieux les politiques publiques aux enjeux territoriaux ;
- exerce de plein droit les fonctions d'ordonnateur secondaire des dépenses déconcentrées de l'État ;
- est doté de **compétences importantes en matière de mutualisations** : il arrête le schéma régional des mutualisations et le plan interministériel de gestion prévisionnelle des ressources humaines, approuve les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) élaborés et proposés par les préfets de département, et constitue les plates-formes CHORUS partagées des services placés sous son autorité ;
- arrête, avec le préfet de département, un « *schéma organisant la mutualisation des moyens entre les services de l'État* » au niveau du département ; ce schéma doit être conforme aux orientations fixées par le schéma régional ;

¹ Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets.

- a autorité sur les services déconcentrés à compétence régionale des administrations civiles de l'État ;
- est consulté préalablement à toute proposition de nomination, d'affectation ou de mutation des chefs de service et des sous-préfets ;
- est le délégué territorial des établissements publics de l'État comportant un échelon régional ;
- est assisté par un **comité de l'administration régionale**, dont les compétences sont étendues (toujours chargés d'élaborer la stratégie de l'État en région, le CAR est désormais « *consulté sur l'utilisation de tous les crédits ouverts au profit des services de l'État en région* ») et qui est composé des préfets de département, du recteur d'académie, du directeur général de l'ARS, et des responsables des six nouvelles directions régionales.

(2) Des résultats décevants sur le terrain : le fonctionnement imparfait des instances de concertation régionale

Toutefois, le renforcement des préfets de région est balbutiant : en effet, ceux-ci rencontrent certaines difficultés dans la mise en œuvre des nouveaux pouvoirs qui leur sont donnés par le décret du 16 février 2010, si bien que la montée en puissance de l'échelon régional ne semble pas être advenue dans les faits.

Tout d'abord, votre rapporteur remarque **que le « droit d'évocation » confié aux préfets de région est rarement utilisé** : selon M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'intérieur, seuls les préfets des régions Picardie et Centre ont, à ce jour, fait usage de ce droit (tous deux dans le domaine de la délivrance de permis de construire pour les éoliennes).

Par ailleurs, selon un rapport récent de l'Inspection générale de l'administration (IGA)¹, **les préfets de région peinent à assumer leur rôle d'animation des politiques publiques** à l'échelle régionale. Le système de « pilotage » régional de l'action de l'État souffre ainsi de deux lacunes :

- les comités de l'administration régionale (CAR) ne remplissent pas pleinement leur rôle de définition de la stratégie régionale : ces comités, qui auraient dû être le lieu de l'impulsion régionale, fonctionnent plutôt comme « *un lieu de consensus, qui a vocation à valider les arbitrages et initiatives du préfet de région* », si bien que « *la remontée des débats à ce niveau est perçue, légitimement, comme un dysfonctionnement des niveaux antérieurs de concertation* ». **La collégialité à l'échelle régionale est donc insuffisante ;**

- le **fonctionnement des « pré-CAR »** (qui réunissent les secrétaires généraux des préfetures et les directeurs régionaux afin de préparer les réunions du CAR) est, lui aussi, perfectible : selon le rapport précité de l'IGA, ils exercent essentiellement une fonction de « *communication sur l'exécution du budget, les prévisions de recrutement et l'avancement des démarches de mutualisation* » : en d'autres termes, les pré-CAR n'ont pas été « *le lieu de définition d'une démarche concertée d'allocation des ressources* » qu'ils

¹ Rapport n° 10-028-01 relatif à l'évaluation de la régionalisation des BOP « Administration territoriale ».

auraient dû être dans la mise en œuvre de la RGPP, et **n'ont pas contribué à la définition d'une méthode d'allocation des crédits** partagée entre tous les préfets de département et le préfet de région.

Synthétiquement, l'IGA considère que « *le pilotage bilatéral tend à se substituer aux instances collégiales, ce qui ne facilite pas la transparence des informations du niveau départemental et limite l'appropriation par chaque unité opérationnelle de la contrainte collective* ».

Plus généralement, il semble que la pertinence du nouveau rôle des préfets de région reste contestée, notamment par les préfets de département : ainsi, « *certains préfets de département pointent les difficultés de mise en place d'une stratégie régionale qui soit autre chose qu'une agrégation des objectifs départementaux. Considérant qu'il est de leur responsabilité de mettre en œuvre les réformes stratégiques, ils estiment qu'il leur revient au premier chef de fixer les objectifs de performance au niveau départemental, en fonction des contraintes locales* » : **la régionalisation de l'action de l'État est donc loin de faire l'unanimité sur le terrain.**

Plus encore : l'objectif de renforcement du préfet de région est **remis en cause par le ministre de l'intérieur lui-même**. M. Brice Hortefeux a ainsi déclaré devant votre commission que, « *d'abord partisan d'une relation hiérarchique entre le préfet de région et les préfets de département* », il avait renoncé à cette idée afin d'éviter que le premier ne devienne « *une instance d'appel pour les élus* »¹.

2. Des mutualisations dont l'impact financier reste incertain

(1) Un contexte plus favorable à la réalisation de mutualisations

La **réalisation de mutualisations** était également l'un des objectifs majeurs de la RGPP.

En la matière, l'année 2010 a permis des avancées importantes : alors que les obstacles techniques à la mise en œuvre de mutualisations étaient nombreux en 2009, comme votre rapporteur avait pu le souligner, de nouveaux outils techniques ouvrant la possibilité d'opérer des mutualisations à l'échelle interministérielle ont récemment été créés.

Les mutualisations s'appuient tout d'abord sur le renforcement des secrétaires généraux aux affaires régionales, qui a été acté par un décret du 25 mai 2009.

¹ Audition du 9 novembre 2010 sur le PLF pour 2011.

Le rôle des secrétaires généraux aux affaires régionales dans la conduite des mutualisations

Le décret du 25 mai 2009 dote les SGAR de nouvelles missions d'animation d'une gestion mutualisée des moyens des services de l'État à l'échelon régional. Ils ont désormais pour missions de :

- Piloter les mutualisations des fonctions de soutien ;
- Favoriser la mobilité des fonctionnaires entre les services ;
- Coordonner la communication sur les politiques publiques.

Le SGAR, sous l'autorité du préfet de région et en partenariat avec France Domaine, **met en place la stratégie immobilière de l'État dans la région** et l'optimisation de l'occupation des locaux par les services déconcentrés de l'État. Il gère également pour le compte du préfet de région le BOP 309 (« Entretien des bâtiments de l'État »).

Le SGAR a pour autre mission nouvelle **d'organiser et d'animer une plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines**. Destinées à favoriser le développement de mobilités au sein d'un même bassin d'emplois et à professionnaliser la gestion personnalisée des ressources humaines, ces plates-formes correspondent à un enjeu fort pour l'administration territoriale de l'État. Aujourd'hui les 22 plates-formes métropolitaines sont déployées. L'objectif assigné est d'élaborer un plan de gestion interministérielle des ressources humaines, de mettre en commun une bourse régionale des emplois à pourvoir, de présenter une offre de formation interministérielle, de mutualiser toutes les fonctions support de GRH telle l'organisation de concours communs et l'action sociale.

De même, les SGAR, sous l'autorité des préfets de région, ont pour mission de **coordonner les actions d'information et de communication** portant sur les politiques publiques menées par tous les services déconcentrés de l'État en région, de **professionnaliser et mutualiser la fonction « achats » des services de l'État dans la région**.

C'est donc naturellement que les SGAR deviendront, au 1^{er} janvier 2011, les **gestionnaires** -pour le compte des préfets de région- **des BOP 333** (« Moyens mutualisés des préfectures ») nouvellement créés et qui constitueront un puissant levier de mutualisation en matière de fonctionnement.

Pour conduire ces nouvelles missions, **chaque SGAR s'est vu en moyenne renforcé de 8 agents**, à comparer à l'effectif moyen initial de 47 personnes environ.

Source : réponse au questionnaire budgétaire établi par votre rapporteur.

En outre, votre rapporteur avait noté, l'année passée, que l'un des freins principaux à la réalisation de mutualisations était la nomenclature des programmes, qui sont distribués entre ministères (et non pas selon une logique interministérielle) : en conséquence, en vertu du principe de spécialité des crédits, les services déconcentrés ne pouvaient pas « fongibiliser » les crédits relevant d'enveloppes ministérielles différentes, ce qui était peu compatible avec la RGPP et son objectif de renforcement de l'interministérialité dans les préfectures.

Cet obstacle technique a été levé avec la **création d'un programme 333, intitulé « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »**, qui consacre le caractère interministériel des directions départementales et permet aux préfets de conduire effectivement des mutualisations et de mettre en œuvre une gestion immobilière unifiée.

En pratique, ce nouveau programme permet :

- de **mutualiser les moyens de fonctionnement des DDI** au sein d'une action unique : dotée de plus de 87 millions d'euros pour 2011, celle-ci porte sur toutes les dépenses « support » (transport, mobilier, frais postaux, bureautique, téléphone, reprographie, etc.), à l'exception des dépenses de nettoyage et de gardiennage ;

- de mutualiser les dépenses consacrées aux **charges immobilières** (loyers, charges connexes...), pour un montant de 350 millions d'euros pour 2011 : le but de ce regroupement est de permettre une gestion plus efficiente des dépenses de l'État.

De plus, **les mutualisations sont encouragées et accompagnées par le pouvoir central** : ainsi, une circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2010 a fixé les orientations que les préfets de région devront prendre en compte pour arrêter le schéma régional des mutualisations. Aux termes de cette circulaire, les mutualisations devront prioritairement concerner les ressources humaines, les achats, la communication, les archives, les services juridiques et les systèmes d'information.

Enfin, une **instance nationale interministérielle de suivi des projets de mutualisation**, constituée de représentants des ministères et de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), devrait se réunir avant la fin de l'année pour examiner les projets en cours et, sur cette base, assurer un rôle de diffusion des « bonnes pratiques » et proposer des solutions pour résoudre les difficultés rencontrées sur le terrain.

**Une mutualisation originale :
l'exemple du pôle juridique interministériel de la préfecture des Ardennes**

Le pôle juridique interministériel a été créé au 1^{er} janvier 2010 afin de centraliser le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire en préfecture et de mutualiser l'expertise juridique pour tous les services de l'État dans le département.

Il s'agit de la seule mutualisation actuellement existante dans ces domaines.

Le pôle juridique est constitué de trois cellules :

- **centralisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire** : les agents du pôle juridique effectuent le contrôle des actes et proposent, le cas échéant, une lettre d'observation aux sous-préfectures et à la direction des relations avec les collectivités locales ;

- **mutualisation du contentieux** : en liaison avec les services concernés, le pôle juridique interministériel assure la rédaction des mémoires en défense pour les directions de la préfecture (hormis les contentieux de la Direction de la réglementation et des libertés publiques), des directions départementales interministérielles et de la CAF, ainsi que de la représentation devant le tribunal administratif ;

- **expertise et veille juridiques.**

(2) Des résultats décevants en pratique : des mutualisations encore restreintes et peu génératrices d'économies

Malgré ces avancées, les mutualisations conduites jusqu'à présent ont eu **des résultats relativement décevants** par rapport aux objectifs assignés aux préfetures (qui devaient dégager d'importantes marges de manœuvre budgétaires grâce aux mutualisations) : en effet, non seulement le nombre de mutualisations réalisées reste relativement faible, mais surtout, elles n'ont produit que des économies faibles, voire nulles.

Ainsi, selon le rapport précité de l'IGA, la quasi-totalité des régions a entrepris des projets de mutualisation ; le taux moyen de concrétisation est de **2,8 projets par région**, seule une préfecture (à savoir la préfecture du Languedoc-Roussillon) n'en ayant réalisé aucune. Dans 70 % des cas, les mutualisations réalisées touchent l'intégralité des départements de la région.

Toutefois, **la portée de ces mutualisations demeure limitée** :

- les mutualisations sont concentrées sur des domaines peu nombreux, **86 % d'entre elles concernant trois domaines** qui ont trait aux fonctions « support » (les standards, la gestion des ressources humaines et les achats). Au total, près de 98 % des projets de mutualisation concernent les fonctions « support ». L'IGA souligne ainsi que « *les mutualisations restent encore peu développées dans le secteur des missions des préfetures* » : seuls huit projets en ce sens ont été mis en œuvre, principalement pour la gestion des demandes d'asile ;

- **les gains réalisés grâce aux mutualisations sont**, le plus souvent, **faibles**. 21 % des mutualisations ne produisent d'ailleurs aucune économie, et seulement 24,5 % d'entre elles génèrent des gains budgétaires hors dépenses de personnel.

En outre, votre rapporteur observe que la création des DDI n'a eu, en elle-même, que des conséquences limitées sur la réalisation de mutualisations. À titre d'illustration, il souligne que peu de **mutualisations immobilières ont été effectivement mises en œuvre** : en effet, le nombre de sites occupés par les préfetures de département n'a diminué que d'un tiers alors que, dans le même temps, le nombre de directions était divisé par cinq.

Selon l'IGA, les raisons pour lesquelles les mutualisations n'ont pas pris l'ampleur escomptée sont nombreuses et diverses ; votre rapporteur note cependant que la « *difficulté à articuler les mutualisations régionales entre préfetures avec les mutualisations interministérielles* », « *l'inquiétude des préfetures de département face à l'affirmation de la préfecture de région* » et « *la faiblesse des gains potentiels des mutualisations* » représentent **plus du tiers des explications avancées par les préfetures** pour justifier la non-réalisation de mutualisations.

Il semble donc nécessaire que l'administration centrale mette **de nouveaux dispositifs de soutien à d'accompagnement** à la disposition des préfetures de département et de région, afin d'aider ces dernières à dépasser les problèmes qu'elles rencontrent sur le terrain.

3. Des incertitudes persistantes sur le sort des sous-préfetures

En ce qui concerne le devenir des sous-préfetures, votre rapporteur maintient les craintes qu'il avait exprimées l'année dernière.

À titre de rappel, deux réformes sont actuellement mises en œuvre pour moderniser et rationaliser le réseau des sous-préfetures :

- d'une part, **le remplacement des sous-préfets par des conseillers d'administration**. Prévu par un décret du 17 octobre 2007, ce remplacement pouvait concerner 15 postes (sur une liste totale de 115 arrondissements) ; or, seuls trois postes de sous-préfet sont actuellement occupés par des conseillers d'administration, dans les arrondissements de Montdidier (Somme), de Saint-Pierre (Martinique) et de Boulay-Moselle (Moselle). Ce total n'a pas évolué depuis la fin de l'année 2009 ;

- d'autre part, **la mise en place de « Maisons de l'État »** en lieu et place des sous-préfetures ; cette réforme n'a été mise en œuvre que dans l'arrondissement de Boulogne-Billancourt et implique la suppression de cet arrondissement (la « Maison de l'État » se limitera en effet à assurer certaines prestations de proximité et ne sera pas dotée d'une personnalité juridique autonome). La « Maison de l'État » de Boulogne devrait être effectivement créée au cours de l'année 2013.

Votre rapporteur **constate qu'aucune évolution n'est intervenue sur ce dossier depuis l'année dernière** : ainsi, le ministère n'envisage ni de nommer de nouveaux conseillers d'administration à des postes de sous-préfet (et il n'envisage pas non plus de clarifier le statut et d'améliorer les conditions de travail des conseillers d'administration déjà en poste dans des sous-préfetures), ni de créer d'autres « Maisons de l'État » et de doter cette nouvelle instance d'un cadre juridique précis et objectif.

Dès lors, **il ne peut que maintenir les réserves, voire les critiques qu'il avait formulées dans son avis sur le PLF pour 2010**, et constater que ces réformes « au coup par coup » -qui semblent peu préparées, peu concertées et dénuées de méthode globale- doivent être repensées et réévaluées. Il appelle également le gouvernement à définir une stratégie nationale de gestion des sous-préfetures, qui ne doivent pas être soumises à des réformes parfois ressenties comme arbitraires par les personnels et par les élus locaux.

**C. LA DIMINUTION CONTINUE DES CRÉDITS ACCORDÉS À LA MISSION
« ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » : LE
POINT DE RUPTURE EST-IL ATTEINT ?**

Enfin, votre rapporteur constate que les efforts budgétaires imposés à la mission « Administration générale et territoriale de l'État » continueront, en 2011, d'être particulièrement importants.

En **légère augmentation sur l'année 2011** (en raison de la tenue des élections cantonales et sénatoriales) les crédits de la mission seront en effet **globalement réduits sur la période 2011-2013** -l'augmentation ponctuelle, mais sensible, de 2012 s'expliquant exclusivement par les coûts induits par l'organisation des élections présidentielles et législatives.

**Plafonds de la programmation pluriannuelle pour la mission AGTE
(en milliards d'euros et à périmètre constant)**

	PLF 2009	PLF 2010	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	2,60	2,60	2,64	3,02	2,48
Crédits de paiement	2,59	2,60	2,52	2,76	2,49

Source : documents budgétaires annexés au PLF pour 2011.

Les crédits du programme « Administration territoriale », c'est-à-dire les crédits alloués aux services déconcentrés, seront quant à eux en diminution sur l'ensemble de la période.

Cette baisse est, certes, plus limitée qu'elle ne l'était les années précédentes, mais **d'aucuns craignent qu'il ne s'agisse de la « baisse de trop »** : notre collègue Michèle André estimait ainsi, dans un rapport d'octobre 2010¹, que « *la troisième vague de suppression d'emplois, en 2011, se profil[ait] d'ores et déjà comme la plus pénible et la moins viable* », si bien que « *la poursuite de la RGPP en 2011 met[tait] en péril à la fois la qualité du service public [...] et l'adhésion à venir des agents à tout nouveau mouvement de modernisation de cette administration de mission* ».

¹ Rapport d'information n° 35 (2010-2011), « La RGPP dans les préfetures : pour la délivrance des titres, la qualité du service public est-elle en péril ? ».

**Autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme
« Administration territoriale »
(en milliards d'euros et à périmètre constant)**

	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	1,68	1,67	1,67
Crédits de paiement	1,65	1,65	1,64

Source : documents budgétaires annexés au PLF pour 2011.

Votre rapporteur souligne que la mission AGTE est particulièrement soumise à la dynamique de réduction des dépenses publiques que l'État tente de s'imposer depuis trois ans : actuellement, ce sont 78 % des départs à la retraite (soit quatre sur cinq) qui ne sont pas remplacés.

Ainsi, les suppressions d'emplois restent extrêmement nombreuses : en 2011, plus de 700 ETPT devraient être supprimés (**dont 699 pour le seul programme « Administration territoriale »**). Cette réduction est similaire à celle qui a eu lieu en 2009 et en 2010, si bien que **la mission a perdu plus de 2 000 ETPT en trois ans**.

Votre rapporteur, s'il est conscient de la nécessité de redresser les finances publiques, marque son inquiétude face à ces chiffres, dans la mesure où **ces réductions de crédits et de postes sont intervenues avant que des marges de productivité significatives n'aient été générées**.

À titre d'exemple, il rappelle que la mutualisation des fonctions « support » devait permettre, selon les estimations du CMPP, d'économiser près de 1 000 postes. Or, si ces suppressions de postes ont bel et bien été effectuées, elles ne correspondent pas à une économie effective : selon l'IGA, **les mutualisations réalisées jusqu'à présent ont permis d'économiser non pas 1 000, mais 65 ETP**.

Votre rapporteur estime donc, à titre personnel, qu'il n'est ni efficace, ni légitime de continuer à réduire le montant des crédits alloués au programme « Administration territoriale » : en effet, **cette réduction n'est pas adossée, en pratique, à des gains de productivité suffisants**, et pourrait donc nuire à la qualité du service rendu dans les préfetures.

Il invite également le gouvernement à tenir compte des problèmes provoqués par la mise en œuvre de la RGPP, fussent-ils frictionnels : quand bien même cette réforme remplirait ses objectifs et permettrait la réalisation d'économies substantielles, il ne lui semble pas souhaitable que les réductions budgétaires attachées à l'application de cette réforme soient effectuées avant que les gains correspondants n'aient été effectivement générés.

II. L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ FACE AUX RISQUES NATURELS : DONNER AUX PRÉFECTURES UN RÔLE « PIVOT » DANS LA PRISE EN CHARGE DES RISQUES NATURELS

La mission commune d'information (MCI) sur les conséquences de la tempête Xynthia a **mis en évidence le rôle des préfetures dans la prise en charge des risques naturels graves**. Le bilan dramatique de la tempête a également rappelé, s'il en était besoin, l'importance des enjeux attachés à cette problématique.

A. LES PRÉFECTURES DE DÉPARTEMENT, RESPONSABLES DE LA PRESCRIPTION DES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

À titre liminaire, votre rapporteur rappelle que les préfetures sont dotées de larges responsabilités dans **l'élaboration et la prescription des plans de prévention des risques naturels (PPRN)**.

Les plans de prévention des risques « Inondation »

Créés par la **loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement**, dite « loi Barnier », les plans de prévention des risques « inondation » (PPRI) ont pour objet de **maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques** et de **réduire la vulnérabilité des populations et des biens existants**. Ils peuvent ainsi :

- interdire les constructions nouvelles dans les espaces d'aléas très forts non urbanisés ou les zones susceptibles d'aggraver les risques comme les champs d'expansion de crue ;
- définir des règles de construction pour diminuer la vulnérabilité des constructions ;
- définir des mesures pour adapter les constructions existantes dans certaines limites ;
- définir des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde à la charge des collectivités et des particuliers.

Les **conditions d'élaboration** des PPRI sont précisées par plusieurs textes de nature réglementaire. Ils relèvent de la **compétence de l'État**, qui les arrête au terme d'une procédure déconcentrée de 18 à 24 mois voyant se succéder une phase d'étude, une phase d'élaboration proprement dite et une phase de concertation avec les collectivités et administrations concernées et la société civile.

*Source : rapport final de la mission commune d'information du Sénat
sur les conséquences de la tempête Xynthia¹*

¹ Rapport d'information n° 647 (2009-2010), « Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames », <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-647-1-notice.html>

La mission avait, dans son rapport final, **pointé les faiblesses qui affectent la procédure de prescription des PPRN** : la multiplicité des phases de conception des PPRN et la multiplicité des acteurs ayant vocation à y intervenir créait en effet de nombreuses possibilités de blocage, ce qui ralentissait le processus de mise en œuvre des plans.

Ces problèmes semblent toutefois avoir été résolus : en effet, les préfets, qui avaient auparavant pour instruction de privilégier une approche partenariale, ont reçu l'instruction d'accélérer l'instruction et l'adoption des PPRN « Inondation » et de garantir la couverture intégrale des zones exposées à des risques de submersion marine par des PPRN d'ici à la fin du premier semestre 2013.

B. UNE INTERVENTION DES PRÉFECTURES À TOUS LES STADES DE LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'URBANISME

La tempête Xynthia a également mis en lumière le rôle joué par les préfetures de département dans la délivrance et le contrôle des autorisations d'urbanisme, et notamment des permis de construire ; or, il apparaît que **les services préfectoraux ont parfois laissé implanter des habitations dans des zones exposées à des risques naturels majeurs**.

La mission commune d'information a tout d'abord constaté que les préfetures de département intervenaient à tous les stades de la procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme.

Ainsi, les préfetures :

- **sont dans l'obligation de porter à la connaissance** des communes ou de leurs groupements compétents, toutes les informations nécessaires à l'exercice de leur compétences en matière d'urbanisme ; dans ce cadre, le préfet doit notamment leur fournir « *les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques* »¹ ;

- **délivrent les autorisations d'urbanisme** qui portent sur le territoire des communes non couvertes par un plan local d'urbanisme (PLU), un plan d'occupation des sols (POS) ou un document en tenant lieu ;

- **instruisent certaines demandes de permis de construire** : ainsi, depuis 2007², les communes de moins de 10 000 habitants et les EPCI de moins de 20 000 habitants peuvent disposer, gratuitement et sans condition, d'une assistance des services de l'État pour l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme³ ; les autres communes et les autres intercommunalités disposent également de ce droit, mais ne peuvent l'utiliser que de manière « ponctuelle » et dans des cas particulièrement justifiés. Les préfetures sont donc amenées à **instruire 80 % des demandes de permis de construire** ;

¹ Article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

² Avant le 1^{er} janvier 2007, date d'entrée en application de la réforme prévue par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, les préfetures pouvaient être sollicitées par toutes les communes, quelle que soit leur taille, pour instruire les demandes d'autorisation d'urbanisme qu'elles recevaient.

³ Article L. 422-8 du code de l'urbanisme.

- ont la possibilité de **refuser tout permis de construire** qui aurait pour effet de permettre l'édification d'une construction dans des **conditions de sécurité insuffisantes**¹ ; ce refus est d'ailleurs obligatoire lorsque le danger est manifeste.

En outre, les préfetures sont naturellement responsables du contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme.

Votre rapporteur observe que le contrôle de la légalité des actes pris par les collectivités territoriales en matière d'urbanisme a fait l'objet de deux circulaires, l'une du 17 janvier 2006 et l'autre du 1^{er} septembre 2009. Les actes d'urbanisme ont ainsi été **désignés comme « actes prioritaires » dans la stratégie nationale de contrôle** ; en tant que tels, ils doivent être examinés exhaustivement et en détail par les préfetures de département.

Toutefois, en pratique, cette multiplicité de rôles ne permet pas aux préfetures de prévenir efficacement la construction d'habitations dans des zones soumises à des risques naturels majeurs.

La mission a ainsi constaté que la **procédure de « porter à connaissance »** n'avait pas permis d'informer les communes touchées par la tempête Xynthia des risques naturels auxquels leur territoire était exposé, les préfetures s'étant le plus souvent bornées à faire un « catalogue » de la réglementation applicable.

De manière plus inquiétante, la MCI a également remarqué que le contrôle de légalité des actes d'urbanisme souffrait de nombreuses lacunes : ainsi, entre 2001 et 2009, **seuls 49 déférés préfectoraux ont été formés par les préfetures de Charente-Maritime et de Vendée**. Comme le rappelait la mission, ces chiffres *« révèle[nt] un contrôle de légalité faible, voire inexistant dans certaines périodes »*.

À cet égard, votre rapporteur observe qu'à l'échelle nationale, **le taux de contrôle des actes d'urbanisme est singulièrement bas**.

Ainsi, selon les statistiques fournies par le ministère de l'intérieur, le taux de contrôle des actes d'urbanisme en 2009 n'est que de 43 % : **ce taux est nettement inférieur à celui constaté pour les autres types d'actes désignés comme prioritaires**, à savoir les actes relatifs à la commande publique (69 %), à la police administrative (60 %) et à la fonction publique territoriale (46 %).

Ce constat pose problème dans la mesure où les actes d'urbanisme sont les seuls, parmi les actes « prioritaires », à avoir un impact direct sur les vies humaines et à mettre en cause la survie physique des citoyens : il n'est donc pas compréhensible qu'ils soient les moins contrôlés.

¹ Article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

C. LES PRÉCONISATIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION DU SÉNAT : VERS UNE RESPONSABILISATION ACCRUE DES PRÉFECTURES

En lien avec les conclusions de la MCI, **votre rapporteur estime que les préfetures doivent, à l'avenir, jouer un rôle central dans la gestion des risques naturels**, ce qui implique de les doter de nouvelles compétences et d'outils plus performants.

Pour répondre aux problèmes diagnostiqués par la mission, celle-ci avait ainsi recommandé :

- de permettre aux préfetures de département de **faire obstacle à l'entrée en application des documents d'urbanisme (PLU et POS) qui ne respecteraient pas les prescriptions des PPRN** en vigueur sur le territoire des communes en cause ;

- d'enrichir la **procédure de « porter à connaissance »**, qui pourrait comprendre une *« synthèse sur les risques naturels »*, récapitulant tous les éléments techniques dont la préfeture dispose en matière de qualification et de prévention des risques naturels et qui serait **adressée chaque année aux élus locaux** ;

- de mettre en place un **contrôle de légalité systématique des actes d'urbanisme** dans les zones couvertes par un PPRN ou dans lesquelles un PPRN est en cours d'élaboration.

Votre rapporteur s'associe pleinement à ces préconisations qui devraient prochainement, pour celles d'entre elles qui sont de niveau législatif, faire l'objet d'une proposition de loi.

III. SUIVRE AVEC VIGILANCE LA MISE EN PLACE DES TITRES SÉCURISÉS

Le présent rapport offre l'opportunité de **suivre la mise en place de deux titres sécurisés** créés en 2009 : le passeport biométrique et le certificat d'immatriculation des véhicules (mieux connu sous le nom de « carte grise »).

Ces titres poursuivent un **double objectif** :

- un objectif principal : mieux protéger l'identité,
- un objectif secondaire : faciliter les démarches des usagers.

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est au cœur du dispositif. Créée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007, elle a reçu la responsabilité d'assurer le passage à cette nouvelle génération de titres d'identité et s'est immédiatement imposée comme le pôle de référence dans ce domaine, en coordonnant l'action des différents acteurs du processus.

L'agence a, jusqu'à présent, su remplir dans un calendrier serré et avec des moyens limités (128 personnes en 2010 et un budget de 189 millions d'euros) les objectifs qui lui étaient fixés.

Le déplacement que votre rapporteur a effectué au siège de cette agence, à Charleville-Mézières, démontre, en outre, **le succès de cette localisation**, justifiée par une préoccupation en termes d'aménagement du territoire.

A. DEUX OBJECTIFS : MIEUX PROTÉGER L'IDENTITÉ, FACILITER LES DÉMARCHES DES USAGERS

1. Lutter contre la fraude documentaire et l'usurpation d'identité

La mise en place des titres sécurisés, aujourd'hui le passeport biométrique et le certificat d'immatriculation des véhicules, demain la carte d'identité biométrique (*cf. infra*), répondent avant tout à un objectif de **sécurité publique** puisqu'ils permettent de lutter plus efficacement contre la **fraude documentaire et l'usurpation d'identité**.

Votre rapporteur a souhaité présenter cette année **les modalités de sécurisation du passeport biométrique**. Aux termes du décret modifié n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports, celui-ci comporte un composant électronique qui garantit l'authentification du détenteur du passeport.

Ce composant, qui est une puce sans contact dite RFID¹, comporte des sécurités de nature à prémunir le titulaire du titre contre les **risques d'intrusion, de détournement et de modification**.

Il contient les données suivantes :

- le nom de famille, les prénoms dans l'ordre de l'état civil, la date et le lieu de naissance, le sexe et, si l'intéressé le demande, le nom dont l'usage est autorisé par la loi ;
- la couleur des yeux, la taille ;
- la nationalité ;
- le domicile ou la résidence ou, le cas échéant, la commune de rattachement de l'intéressé ou l'adresse de l'organisme d'accueil auprès duquel il est domicilié ;
- la date de délivrance et la date d'expiration du document, ainsi que l'autorité qui l'a délivré ;
- le numéro du passeport ;
- **deux données biométriques** : l'image numérisée du visage du titulaire du passeport et celle des empreintes digitales de deux de ses doigts.

¹ RFID (Radio Frequency Identification) désigne une technologie qui permet d'identifier et de localiser sans contact des objets ou des personnes grâce à une micropuce (également dénommée étiquette ou tag) qui dialogue par ondes radio avec un lecteur, sur des distances pouvant aller de quelques centimètres à une dizaine de mètres.

Ce dernier point mérite que l'on s'y arrête. L'an passé, votre rapporteur avait relevé que le Gouvernement était allé au-delà des **exigences** du règlement européen n° 22552/2004 du 13 décembre 2004.

En effet, alors que son article 6 n'impose à la France que l'introduction dans la puce du passeport de **deux** empreintes digitales, le décret n° 2008-426 du 30 avril 2008 a prévu le recueil de **huit empreintes digitales**.

Votre rapporteur a, cette année, interrogé le ministère pour comprendre ce choix. Celui-ci a mis en avant la nécessité de disposer de **huit empreintes pour sélectionner les deux meilleures**. Il s'agit de pallier la mauvaise qualité éventuelle de **certaines empreintes digitales** (lorsque les personnes présentent une altération temporaire ou définitive de celles-ci).

Le ministère explique que *« le problème à résoudre est celui d'assurer à l'usager que son titre pourra être lu par un appareil automatique lors du passage aux frontières de l'un des 26 autres pays de l'Union européenne : il convient donc de s'assurer que le logiciel de reconnaissance de ses deux empreintes est en mesure de le faire en toute circonstance lors du passage aux frontières. »* Il rappelle que le passeport est avant tout *« un titre de voyage destiné à faciliter la liberté de la circulation au sein de l'Union européenne. »*

Ce travail de sélection des empreintes est effectué par le personnel de préfecture sous l'autorité du préfet qui est l'autorité de délivrance des titres.

2. Accélérer et simplifier les démarches des usagers

La mise en place des nouveaux titres se traduit non seulement par un haut niveau de sécurisation, de nature à davantage protéger l'identité, mais permet également, ce dont votre rapporteur se félicite, **d'accélérer et de simplifier les démarches des usagers**.

(1) Des délais de délivrance des passeports biométriques plus brefs que ceux des anciennes générations de passeports

Le cap difficile lié à la mise en place des passeports biométriques est désormais passé : le délai moyen de délivrance d'un passeport est aujourd'hui nettement plus court qu'auparavant : il est de **sept jours**, contre **deux à huit semaines** pour l'ancien passeport électronique.

Cette situation tient à **quatre facteurs principaux** :

- les moyens techniques mis à la disposition des mairies se sont considérablement **améliorés**, comme il sera indiqué plus loin ;

- le taux moyen de rejet des photos a significativement reculé¹ : il est actuellement de **0,1 %** alors qu'il s'établissait à 0,68 % l'an passé et à 2 % avec le passeport électronique : ce recul s'explique par les indications données aux mairies sur le bon usage de l'appareil de recueil de photos ou sur la manière de coller les photos sur l'imprimé Cerfa ou encore sur la nécessité de nettoyer régulièrement le scanner ;

- les dossiers incomplets sont désormais renvoyés directement par les préfetures **au moyen de l'application elle-même**, sous forme électronique sans nécessiter d'envoi par courrier, ce qui raccourcit les délais ;

- les délais de délivrance, traditionnellement plus longs à l'approche des vacances d'été, ont été maîtrisés par différents moyens : recours à des vacataires dans les préfetures, paiement d'heures supplémentaires aux agents préfectoraux, incitation des usagers à anticiper leur demande, avant la période de « pics » qui commence au mois de mai et s'achève vers la fin du mois de juillet...

Toutefois, ces résultats satisfaisants dissimulent de **fortes disparités** selon les départements. Ainsi, d'après l'ANTS, les délais sont, au 14 octobre 2010 :

- de seulement **4 jours dans 5 départements** (Loir-et-Cher, Loiret, Pas-de-Calais, Deux-Sèvres et Haute-Vienne) ;

- de **11 à 15 jours dans 9 départements** (Hautes-Alpes, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Landes, Val-de-Marne, Haute-Garonne, Indre et Essonne) ;

- supérieurs à **15 jours dans les Pyrénées-Atlantiques**.

Votre rapporteur préconise de faire apparaître sur les **sites internet de chaque préfecture** le délai de délivrance moyen d'un passeport dans chaque département. Il conviendrait également de faire figurer les délais moyens de tous les départements sur le site de l'ANTS, d'une part, pour créer une saine émulation entre préfetures, d'autre part, pour permettre aux usagers qui le souhaitent de faire leur demande dans le département le plus diligent.

¹ Voir l'avis n° 106 (2009-2010) de votre rapporteur, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 novembre 2009 ; ce rapport est disponible sur Internet <http://www.senat.fr/rap/a09-106-1/a09-106-1.html>

(2) Des démarches administratives plus simples pour les usagers

La mise en place des nouveaux titres a également permis -globalement- de **simplifier les démarches des usagers**.

Quelques exemples peuvent être ici donnés :

- possibilité de demander un passeport ou une immatriculation de véhicules partout en France, **indépendamment de son domicile**. Ainsi, environ 30 % des passeports biométriques sont demandés dans des mairies où ne résident pas les demandeurs ;

- possibilité pour les citoyens, dans le cadre d'une demande de passeport biométrique, de se faire photographier en mairie si la commune l'a prévu (environ une commune sur deux) ;

- possibilité de suivre, sur le site Internet de l'ANTS, le cheminement du certificat d'immatriculation demandé (« produit », « en cours de distribution », « distribué »...).

Enfin, il convient de signaler que par une circulaire du 1^{er} mars 2010, le ministère de l'intérieur a décidé d'**alléger les démarches administratives des usagers** : CNI plastifiée et passeport sont désormais considérés comme interchangeables pour l'obtention d'un titre. Cela signifie que la possession d'une CNI plastifiée permet d'obtenir un passeport, sans avoir à justifier de son état civil ou de sa nationalité française, qui sont déjà établis par ce titre. Il en va de même de la possession d'un passeport (électronique ou biométrique), qui permet d'obtenir une CNI plastifiée. Pour le ministère de l'intérieur, cette réforme constitue pour les usagers (ainsi que pour les communes) un **allègement considérable des charges administratives**, à hauteur de plusieurs millions de documents chaque année.

Au final, si votre rapporteur salue les avantages induits par la mise en place des titres sécurisés, il rappelle également que **ces derniers coûtent plus cher aux usagers**. C'est pourquoi il se réjouit que Mme Michèle André, rapporteur spéciale, au nom de la commission des finances du Sénat, des crédits de la mission AGTE, ait annoncé son intention de déposer un amendement pour réduire à 79 euros, contre 89 euros à l'heure actuelle, le montant du timbre fiscal acquitté par le demandeur d'un passeport biométrique. En effet, l'enquête demandée par la commission des finances à la Cour des comptes sur le coût du passeport biométrique a démontré que le coût moyen du passeport était de 55 euros, et que son coût moyen pondéré en fonction de l'âge du demandeur s'établissait à 69 euros. Or, le droit de timbre a été considérablement augmenté à l'occasion de l'adoption du passeport biométrique, passant de 60 à 89 euros pour un adulte. Ce montant semble donc dégager pour l'administration **une plus-value injustifiée**.

B. DOTER LES COMMUNES DES MOYENS TECHNIQUES NÉCESSAIRES À LA GESTION DES PASSEPORTS BIOMÉTRIQUES

Le mode d'organisation retenu pour la délivrance des nouveaux titres d'identité, aujourd'hui le passeport biométrique, demain la carte d'identité biométrique, place **les communes au cœur du dispositif**, et plus exactement les quelque 2.000 communes volontaires qui ont choisi d'accueillir les stations d'enregistrement des passeports biométriques à partir de 2009.

Votre rapporteur constate, depuis deux ans, que l'appui technique apporté par l'ANTS à ces communes s'est amélioré au point de se situer aujourd'hui à un niveau **globalement très satisfaisant**.

Cet appui prend des formes variées :

- **des actions de formation** : chaque installation initiale a donné lieu à des formations sur site. Depuis la fin du déploiement de ce programme, c'est-à-dire depuis le 29 juin 2009, trois formateurs poursuivent des formations dites de « perfectionnement » en vue notamment de faciliter une meilleure prise en main de l'outil par les agents de mairie et d'explicitier les nouvelles versions mises en œuvre ;

- **une assistance téléphonique** : toutes les communes volontaires disposent d'une assistance téléphonique : l'ANTS indique que le nombre d'appel est en diminution régulière (entre 120 et 200 appels par jour), ce qui prouve que l'outil est intuitif et fonctionne très correctement ;

- **une maintenance rapide des stations** : les opérations de réparation s'effectuent dans un délai inférieur à un jour ;

- **un logiciel performant et régulièrement amélioré** : votre rapporteur a pu constater que l'application « passeport biométrique » est très conviviale et fait l'objet d'un travail de constantes améliorations ergonomiques et fonctionnelles : à titre d'exemples, le logiciel de prise de vue photographique indique de manière précise si la photo prise par l'agent de mairie est conforme aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ; par ailleurs, le dossier ne peut être envoyé à la préfecture que s'il est complet ; dans le cas contraire, (pièces jointes manquantes/ cases Cerfa non remplies), le logiciel fait obstacle à une transmission, ce qui constitue une fonctionnalité très utile et sécurisante pour les agents de mairie.

Jugeant très satisfaisant l'outil technique mis à la disposition des services d'état civil des mairies, votre rapporteur ne formule que des **recommandations d'améliorations mineures** : en particulier, **la reconnaissance de caractères** pourrait encore être perfectionnée aux dires des agents municipaux interrogés : par exemple, elle devrait s'appuyer sur des annuaires électroniques mondiaux (aujourd'hui ne sont reconnues de manière automatique que les villes françaises) mais également sur un système « intelligent » relevant des incohérences (par exemple une personne née en 1977 ne peut s'être mariée en 1955...).

C. VERS UNE MISE EN PLACE DE LA CARTE D'IDENTITÉ BIOMÉTRIQUE EN 2011 ?

1. Les avantages attendus de la future carte d'identité électronique

Annoncée depuis plusieurs années, la mise en place de la carte d'identité électronique (CNIe) nécessite un **support législatif**, dont la base de discussion pourrait être, selon le ministère de l'intérieur, la proposition de loi relative à la protection de l'identité présentée par notre collègue M. Jean-René Lecerf, qui a été déposé le 27 juillet 2010¹.

Ce texte, qui pourrait être examiné au Sénat lors du premier semestre 2011, répond à un **double objectif** :

1 - lutter contre la fraude documentaire et l'usurpation d'identité en créant une **base centralisée commune** au passeport et à la CNIe, contenant les données fournies par les demandeurs de titres ;

2 - ouvrir la possibilité au titulaire d'une CNIe de bénéficier de fonctionnalités lui permettant de s'identifier à distance sur les réseaux de communications électroniques **et de mettre en œuvre sa signature électronique** afin de procéder, de manière sécurisée, à des démarches administratives ou à des opérations commerciales.

La nouvelle carte nationale d'identité obéira **aux mêmes règles d'organisation et à la même technologie que les passeports** : même procédure de délivrance, mêmes équipements, même traitement informatique, mêmes caractéristiques techniques des titres.

2. L'indemnisation des communes : un nécessaire réexamen

La mise en place de ce nouveau titre sécurisé permettra notamment de réexaminer la question de **l'indemnisation des communes**. On rappellera en effet qu'un différend est né au sujet de l'indemnisation des quelque 2.000 communes qui ont décidé d'accueillir les stations d'enregistrement des passeports biométriques à partir de 2009.

La plupart d'entre elles estime **insuffisante** l'indemnisation forfaitaire versée par l'État pour compenser cette nouvelle charge, dès lors, en particulier, que de nombreuses demandes de titre émanent de citoyens **ne résidant pas dans la commune d'implantation de la station**.

¹ Texte n° 682 (2009-2010) de M. Jean-René LECERF et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 27 juillet 2010 : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl09-682.html>

Or, un rapport de l'Inspection générale de l'administration, rendu public en 2010¹, a conclu que seules 69 communes pourraient, en 2010, avoir une charge supérieure à l'indemnisation, compte tenu des formalités accomplies par les non-résidents. Il s'agit, précise le rapport, de « *centres d'attraction très forte, commerciale ou touristique* ». Le rapport aurait pu ajouter d'autres caractéristiques tout aussi importantes : à titre d'exemple, si la commune de Saint-Maurice, située dans le Val-de-Marne, figure parmi les 69 communes, c'est moins en raison de sa capacité d'attraction commerciale ou touristique que des choix d'organisation opérés par le maire, notre collègue Christian Cambon. Ainsi, le service d'état civil accueille les demandeurs sans rendez-vous et permet la prise de vue photographique en mairie, ce qui n'est pas le cas des communes voisines.

En tout état de cause, le ministère de l'intérieur juge préférable d'attendre la mise en place de la carte nationale d'identité électronique pour **réexaminer les règles de calcul de la dotation forfaitaire.**

D. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE COMMISSION

1. Ne pas transformer insidieusement la base TES en un fichier d'identification judiciaire

Le Gouvernement a fait le choix en 2008 de créer un **fichier central** regroupant, pour chaque passeport biométrique délivré, l'image numérisée du visage du titulaire ainsi que celles de huit empreintes digitales (cf. *supra*).

Cette base, dénommée TES (titres électroniques sécurisés), constitue la **première base centralisée de données biométriques à finalité administrative concernant les citoyens français.** Le responsable du traitement est le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur.

On rappellera que la CNIL s'était opposée à la création de cette base, la jugeant **disproportionnée** au regard des finalités poursuivies.

A fortiori, votre rapporteur souligne que l'évolution de cette base, constituée en dehors de toute infraction pénale, en un fichier d'**identification judiciaire** constituerait un **changement profond.**

Or, votre rapporteur constate que le ministère de l'intérieur cherche à **étendre de plus en plus l'accès de cette base aux services de police.**

¹ Rapport n° 09-083-02 de février 2010 intitulé « les passeports biométriques dans les communes - fonctionnement du dispositif et indemnisation ».

En premier lieu, le Gouvernement a décidé, en 2007, de donner l'accès de cette base aux services de **renseignement** agissant dans le cadre de la lutte anti-terroriste (article 21-1 du décret modifié n° 2005-1726 du 30 décembre 2005) afin qu'ils vérifient si les individus qui font l'objet de leur enquête se sont, ou non, rendus coupables d'une falsification documentaire ou d'une usurpation d'identité.

En second lieu, considérant que cette application a déjà permis « *de mettre au jour des faux documents fabriqués par certains réseaux (ETA, islamistes) et retrouvés lors de perquisitions ou fournis à des loueurs* », le Gouvernement a présenté un amendement dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, afin que cet accès soit étendu aux services de renseignement agissant non seulement dans le cadre de la lutte anti-terroriste, mais également dans le cadre d'atteintes « *à l'indépendance de la Nation, à l'intégrité de son territoire, à sa sécurité, à la forme républicaine de ses institutions, aux moyens de sa défense et de sa diplomatie, à la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger et aux éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique* ». Notre assemblée a adopté cet amendement¹.

Enfin, en réponse au questionnaire budgétaire, le ministère de l'intérieur a déclaré soutenir la proposition de loi précitée de notre collègue Jean-René Lecerf. Or, ce texte propose une **évolution profonde de la base TES** qui passerait d'une logique d'**authentification** (dite « 1/1 ») à une logique d'**identification** (dite « 1/N »).

Actuellement, l'article 19 du décret précité de 2005 interdit toute recherche d'**identification** à partir d'une empreinte digitale. Autrement dit, l'utilisation des empreintes digitales dans le fichier TES répond à une logique administrative d'« authentification », c'est-à-dire de vérification de l'identité de la personne sollicitant la délivrance d'un titre. Le contrôle de l'identité se fait donc sur une base dite « 1/1 » qui consiste en une comparaison des empreintes de la personne qui sollicite le titre avec les empreintes contenues dans la base TES.

La proposition de loi de M. Lecerf vise à permettre de procéder à un contrôle d'identification dit « 1/N », autrement dit de rechercher une **concordance** entre une empreinte digitale du titulaire du titre ou de la personne recherchée **et l'une quelconque des empreintes se trouvant dans la base TES**. Ce système permettrait par exemple de détecter les cas de « collisions » de demande de deux ou plusieurs personnes se prévalant d'une même identité mais avec des données biométriques différentes (ou inversement). Un contrôle « 1/N » constituerait, selon le ministère de l'intérieur, une avancée majeure pour la lutte contre la fraude et l'usurpation d'identité.

¹ Amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 21 http://www.senat.fr/amendements/2009-2010/518/Amdt_386.html. Le projet de loi est en instance à l'Assemblée nationale. Sa commission des lois a approuvé sans modification cet article additionnel.

Sans prendre position à ce stade sur cette évolution législative, votre rapporteur souhaite que la base TES, constituée en dehors de toute infraction pénale, **ne se transforme jamais en un fichier de police** qui serait accessible à l'ensemble de la police judiciaire et qui pourrait servir à des enquêtes de toute nature, qu'elles portent, ou non, sur un soupçon de fraude documentaire.

Dans le cas contraire, la base TES supplanterait très vite le fichier d'identification judiciaire dit FAED (fichier automatisé des empreintes digitales), d'autant qu'il comporte un **nombre limité d'empreintes** : y figurent, au 31 août 2010, les empreintes appartenant à plus de 3.650.000 personnes. Or, le nombre de personnes figurant dans le fichier TES, correspondant au nombre de passeports distribués, s'élève déjà, à la même date, à plus de 3.200.0000 dossiers. Ce chiffre va naturellement **fortement progresser** dans les années à venir, puisque, en outre, la base intégrera prochainement les cartes d'identité. Or l'ANTS estime à 5,5 millions le nombre de cartes d'identité biométriques qui seront délivrées chaque année.

Votre rapporteur met en garde le ministère de l'intérieur contre toute tentation de transformer la base TES en base géante d'identification judiciaire, d'autant qu'il faut rappeler que, conformément aux dispositions du code de procédure pénale, les officiers de police judiciaire peuvent obtenir, sur autorisation du procureur de la République ou d'un magistrat, accès à **tout traitement de données à caractère personnel**. L'existence d'une base biométrique très riche¹ permettra donc d'améliorer, sous le contrôle du juge judiciaire, l'efficacité des enquêtes pénales, sans qu'il soit besoin de transformer cette base administrative en un fichier de police.

2. Veiller à la protection des données de cette base

Eu égard à la nature des données contenues dans la base TES, votre rapporteur ne peut qu'inviter le ministère de l'intérieur à veiller scrupuleusement à leur **protection**.

C'est pourquoi il se réjouit que l'architecture du dispositif du TES ait été analysée par la CNIL à l'occasion d'un contrôle effectué en février 2010.

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère de l'intérieur précise qu'il s'agissait pour la CNIL de « *s'assurer de la prise en compte de son avis dans la conception de l'application, ce sur quoi, elle s'est déclarée satisfaite. Elle a fait des recommandations orales sur le maintien du niveau de sécurité de l'application dans la perspective de la mise en œuvre de la carte nationale d'identité électronique.* ».

¹ A terme, cette base couvrira la quasi-totalité de la population française

Le ministère précise que le système présente de **nombreuses garanties** :

- un accès à la base limité à certains agents détenant une carte d'agent électronique avec un code personnel et confidentiel ;
- une traçabilité des actions et des accès effectués ;
- un cryptage intégral du système, lequel ne permet la captation d'aucune mention personnelle, puisqu'aucune donnée personnelle n'est transmise en clair ;
- une segmentation des informations par la base centrale, en sorte que l'on ne puisse pas y accéder globalement puisque celles-ci font l'objet de précautions de conservation en bases séparées ;
- une sécurisation particulière, sur le plan physique, du lieu de conservation.

3. Mettre en œuvre sans tarder la procédure dématérialisée de vérification sécurisée des données de l'état civil

Au cours de ses auditions, l'attention de votre rapporteur a été appelée sur le fait que le très haut niveau de sécurisation des titres conduisait à déplacer la fraude sur les **données de l'état civil**, c'est-à-dire sur la phase amont de la procédure.

En effet, les textes en vigueur en matière de délivrance de passeport et de carte nationale d'identité prévoient, dans certains cas, la production par le demandeur d'un extrait d'acte de naissance avec indication de la filiation.

Or, dans de nombreuses communes, les officiers de l'état civil délivrent par voie postale des copies intégrales d'actes de naissance sans pouvoir s'assurer de l'identité de la personne à qui la copie est remise.

C'est pourquoi votre rapporteur ne peut que soutenir la démarche actuelle du Gouvernement tendant à instituer une **procédure dématérialisée** de vérification sécurisée des données de l'état civil entre les services chargés d'instruire les demandes de cartes nationales d'identité et de passeports et les officiers de l'état civil dépositaires des actes.

Il s'agit de mettre en place une procédure autorisant les administrations à **s'échanger entre elles les éléments d'identité exigés**. Lors de leur audition, les représentants de la CNIL ont indiqué être favorables à une telle procédure qui contribuera non seulement à la **sécurisation** de la délivrance des titres mais également à la **simplification** des démarches pour les usagers.

Notons toutefois que, comme indiqué précédemment, la simplification des conditions de délivrance des titres d'identité voyage décidée par le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 1^{er} mars 2010 limite les cas de recours aux actes d'état civil, ce qui allège la tâche des services administratifs et simplifie les formalités des usagers.

4. Mettre en place une transmission électronique du CERFA « passeport biométrique »

L'an passé, votre rapporteur avait estimé nécessaire de faire évoluer le processus d'élaboration et de délivrance des passeports biométriques vers encore plus de **simplicité et d'ergonomie**.

Il avait suggéré une évolution concernant le formulaire rempli par les usagers (Cerfa) pour la demande de passeport. En effet, il est actuellement demandé aux mairies de numériser de formulaire, ce qui allonge le temps de rendez-vous puisque les agents municipaux doivent s'assurer du bon fonctionnement du logiciel de reconnaissance des caractères. Il pourrait donc être opportun de permettre aux usagers qui le souhaitent de remplir en ligne le formulaire et de le télétransmettre à la mairie, ce qui permettrait de réduire le temps du rendez-vous (avantage pour l'utilisateur comme pour les agents municipaux).

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère de l'intérieur a indiqué avoir pris en compte cette recommandation, en expérimentant une nouvelle procédure dite du « Cerfa dynamique ».

« Les résultats devraient être connus à la fin de l'année 2010 pour une généralisation au début de l'année prochaine si les tests s'avèrent totalement concluants » a ajouté le ministère, ce dont se félicite votre rapporteur.

5. Poursuivre la réflexion en matière de transmission numérique des photos réalisées par les photographes professionnels

Par ailleurs, votre rapporteur s'était étonné, l'an passé, que le système n'ait pas prévu **d'intégrer directement dans la base les photos réalisées par les photographes professionnels**. Il peut en effet apparaître curieux, d'un point de vue technique, de scanner une photo, numérique au départ, qui a été imprimée. Il y a nécessairement une déperdition de qualité à chacune de ces deux étapes, ce qui explique que les photos extérieures soient plus souvent rejetées par l'Imprimerie nationale que les photos prises en mairie.

Là encore, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère a jugé **opportune cette suggestion**, au point d'avoir décidé de mener un travail technique exploratoire en liaison avec l'Association des photographes professionnels, mais cette dernière a refusé la mise en place d'un dispositif de transmission numérique directe dans les mairies car ils le conditionnent à l'engagement du retrait des dispositifs de prise de vue qui ont été installés dans les communes.

Votre rapporteur souhaite que les représentants de la photographie reconsidèrent leur position et reprennent la réflexion engagée avec les services du ministère de l'intérieur.

6. Instituer un timbre fiscal dématérialisé pour l'obtention du passeport biométrique

Votre rapporteur propose une nouvelle piste de simplification pour les usagers : **le timbre fiscal dématérialisé**.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de **timbre fiscal spécifique** pour l'obtention du passeport biométrique. Les personnes qui souhaitent obtenir cette pièce d'identité fournissent ainsi de nombreux timbres (jusqu'à 12 par dossier), afin de réunir le montant requis de 86 euros. Outre la perte de temps pour les agents du service des passeports confrontés à une recrudescence des demandes, qui doivent découper et coller une quantité importante de timbres fiscaux, le risque d'erreur voire de perte augmente avec la multiplication du nombre de timbres accompagnant chaque dossier.

Dans ces conditions, il serait souhaitable, pour remédier à ce problème d'émettre un timbre fiscal dédié au passeport, et mieux encore, de **dématérialiser les timbres fiscaux**.

L'ANTS a indiqué s'être rapprochée de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) afin de définir et de valider techniquement une procédure de dématérialisation du timbre fiscal, destinée d'ailleurs à être étendue à tous les services de l'État.

D'ores-et-déjà, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) offre ce service depuis début novembre 2010.

Votre rapporteur souhaite qu'il soit possible, dès l'année prochaine, de **payer en ligne le timbre fiscal** nécessaire à l'obtention du passeport biométrique.

7. Pour une expérimentation de la procédure d'instruction/validation des passeports biométriques à l'échelle de la région

Nous avons vu plus haut que les durées de délivrance des passeports sont très variables d'un département à l'autre.

Cela tient beaucoup à **l'organisation mise en place** dans les préfetures pour l'instruction et la validation des titres.

L'exemple de la préfeture de police de Paris montre que des gains de productivité peuvent être obtenus avec une **organisation adaptée** : la préfeture a décidé que les procédures d'instruction-validation des passeports se réaliseraient désormais dans un seul lieu, qui est le site du quai de Gesvres à Paris : un pôle spécialisé traite l'ensemble des instructions-validations de la capitale, ce qui permet de disposer de personnels très spécialisés. Ils réalisent une instruction-validation en trois minutes alors que la moyenne nationale se situe entre quatre et cinq minutes pour un dossier de passeport.

Cet exemple plaide également en faveur d'une expérimentation de la procédure d'instruction-validation des passeports biométriques **à l'échelle de la région**, ce qui pourrait permettre d'atteindre une masse critique de titres supérieure et donc de dégager des gains de productivité.

IV. AGIR DE MANIÈRE PLUS EFFICACE ET PLUS COORDONNÉE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES

Une partie des crédits affectés au ministère de l'intérieur lui permet de lutter contre les **dérives sectaires, en étroite coordination** -théoriquement- avec la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (**MIVILUDES**).

Cette dernière dispose en 2010 d'un budget de **135.000 euros** et de **16 postes** : 4 ETPT (2 secrétaires et 2 documentalistes) et 12 personnes mises à disposition par leur ministère d'origine.

A. AGIR DE MANIÈRE PLUS EFFICACE

Comme l'an passé, votre rapporteur invite le ministère de l'intérieur à lutter aussi **efficacement** que possible contre les dérives sectaires dont l'ampleur dans notre pays a été rappelée par un récent sondage IPSOS¹ qui souligne :

- qu'un quart des Français dit avoir « *été personnellement contacté par une secte ou les membres d'une secte* » ;

- qu'un Français sur cinq connaît personnellement dans son « *entourage familial, amical ou professionnel une ou plusieurs personnes qui ont été victimes de dérives sectaires* » ;

- que les mouvements sectaires représentent une menace importante pour la démocratie pour une large majorité de français (66 %), une menace pour l'entourage familial et amical (42 %), une menace pour soi-même (30 %).

La MIVILUDES relève en outre la mutation du phénomène sectaire, davantage organisé autour de **micro-organisations** (600 à 700) placés sous le magistère de « gourous », en particulier « de gourous thérapeutiques ».

1. Une avancée...

Votre rapporteur se félicite de la mise en place, le 1^{er} septembre 2009, de la **Cellule d'Assistance et d'Intervention en Matière de Dérives Sectaires** (CAIMADES), qu'on peut assimiler à une « police des dérives sectaires ».

Ses objectifs sont :

1. d'apporter une expertise dans le traitement judiciaire des affaires sectaires ;
2. d'élaborer des outils destinés aux enquêteurs ;
3. de mettre en place des formations ;
4. de centraliser l'information ;
5. de mettre en place un réseau de spécialistes.

¹ Sondage réalisé par téléphone les 10/11 et 24/25 septembre pour le compte de la MIVILUDES auprès d'un échantillon de 962 personnes.

Le dernier rapport d'activité de la MIVILUDES présente comme une « avancée » la création de cette cellule, **unique en Europe**, étant rappelé que son Président, M. George Fenech, a longtemps milité en faveur d'une telle création. Certes, depuis sa création en 2006, l'Office central pour la répression des violences aux personnes (OCRVP) était chargé de la lutte contre les dérives sectaires. Mais cette compétence représentait une part très réduite de son activité générale, axée sur les affaires criminelles classiques.

Dans une circulaire du 10 février 2010 adressée aux préfets, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales s'est fixé comme objectif en 2010 « *l'activation pleine et entière* » de la CAIMADES. Cette dernière gère actuellement une quinzaine de dossiers, dont certains sont très complexes et comprennent des ramifications internationales.

Lors de son audition, M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère de l'intérieur, a indiqué qu'un bilan complet de cette cellule serait établi début 2011, à l'occasion de la publication du rapport annuel d'activité de la MIVILUDES.

2. ...mais encore des motifs d'inquiétude

(1) Des effectifs insuffisants

Lors de leur audition, les représentants de la MIVILUDES ont regretté l'insuffisance des effectifs de la CAIMADES pour un service à compétence nationale. Elle n'est en effet composée que de six personnes (cinq policiers et un gendarme), le responsable de la cellule venant de quitter ses fonctions.

C'est pourquoi votre rapporteur porte une **attention particulière aux moyens humains** dévolus à cette instance.

(2) La faiblesse du renseignement dans le domaine sectaire

Votre rapporteur attire l'attention du ministère de l'intérieur sur la **perte de connaissance du phénomène sectaire** depuis la restructuration des services des renseignements généraux et de la Direction de la surveillance du territoire.

En effet, selon les informations recueillies par votre rapporteur, les membres de la direction centrale des renseignements généraux (RG) qui travaillaient sur le sujet ont été intégrés :

- pour environ 80 % d'entre eux dans la nouvelle direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), pour laquelle la lutte contre les dérives sectaires ne semble pas faire partie des priorités affichées, malgré l'existence en son sein d'une cellule chargée notamment de cette thématique : la DCRI est principalement orientée vers le contre-espionnage, l'intelligence économique et la lutte contre le terrorisme ;

- pour environ 20 % d'entre eux dans la direction centrale de la sécurité publique (dont relèvent les services départementaux d'information générale [SDIG]), dont l'objectif est principalement de prévenir des troubles à l'ordre public et non de recueillir des informations sur des activités occultes.

(3) Les groupes préfectoraux de lutte contre les dérives sectaires

Comme votre rapporteur l'a indiqué l'an passé, une circulaire du Premier ministre du 27 mai 2005 ainsi qu'une circulaire du ministère de l'intérieur du 25 février 2008 ont invité les préfets à s'inspirer des méthodes de travail qui ont fait la preuve de leur efficacité dans le cas des GIR (groupes d'interventions régionaux), pour constituer des **groupes spécifiques sur les sectes**.

Votre rapporteur formule **deux recommandations** pour améliorer l'efficacité de ces structures.

En premier lieu, votre rapporteur avait, l'an passé, constaté à regret, lors de ses déplacements, que **toutes les préfetures n'avaient pas mis en place des groupes spécifiques de lutte contre les dérives sectaires** alors que la circulaire précitée de 2008 le préconise pourtant sans ambiguïté. Dans sa contribution au rapport annuel d'activité de la MIVILUDES (en date du 10 février 2010), le ministère de l'intérieur a assuré que ces groupes « *ont été mis en place dans toutes les préfetures* ».

Deux motifs d'inquiétude demeurent néanmoins.

D'une part, en dépit de l'assurance mentionnée plus haut, le ministère de l'intérieur **n'a pas été en mesure de fournir à votre rapporteur un tableau** retraçant l'ensemble des réunions de ces groupes de travail, département par département, depuis le 1^{er} janvier 2010.

D'autre part, en réponse au questionnaire qui lui a été adressé, le ministère de l'intérieur reconnaît que certains préfets, situés dans des départements pas ou peu touchés par le phénomène sectaire, ont estimé nécessaire de ne pas réunir ces groupes de travail **tous les trois mois**, fréquence recommandée par la même circulaire. Ils considèrent qu'une « réunion semestrielle » ou des « réunions ponctuelles » sont suffisantes.

Le ministère de l'intérieur approuve ces décisions, pourtant contraires à la lettre même de la circulaire de 2008, au motif qu'il « *paraît de bonne administration de laisser à chaque préfet toute latitude pour organiser au mieux la lutte contre les dérives sectaires.* »

Votre rapporteur recommande une **réunion semestrielle obligatoire** de ces groupes, même dans les départements où le phénomène sectaire est très limité, et ce pour deux raisons essentielles : d'une part, ces groupes sont des lieux de dialogue qui permettent aux services déconcentrés de mieux se connaître, d'échanger de nombreuses informations et ainsi d'apporter une réponse adaptée en cas d'urgence ; d'autre part, il est symboliquement essentiel, alors que les pouvoirs publics sont régulièrement soupçonnés en France de minimiser le danger représenté par les dérives sectaires, que ces groupes se réunissent à une **fréquence raisonnable**.

En réponse au questionnaire qui lui avait été adressé, le ministère de l'intérieur a d'ailleurs reconnu l'utilité de ces groupes préfectoraux en matière de **coordination** des services de l'État. Il l'a illustré par une action menée en région Rhône-Alpes : en 2006, la Direction régionale de la Jeunesse et des Sports (DRJS) avait signalé, à la suite d'une inspection sur le site d'installation d'un séjour de vacances dans le Rhône, qu'une association était susceptible de dérives sectaires. Un contrôle coordonné de la DRJS et de la gendarmerie, sur place, a révélé des problèmes d'hygiène et de fonctionnement qui ont conduit à faire remplacer le directeur pour insuffisance de diplôme. Quand, l'année d'après, l'association a de nouveau effectué une déclaration pour un séjour de vacances, la cellule de vigilance a permis de vérifier que l'association avait tenu compte des observations faites en 2006, et de lui faire savoir qu'une surveillance particulière s'exerçait sur elle.

Dans la circulaire précitée du 10 février 2010, le ministère de l'intérieur s'est fixé comme **objectif** en 2010 la réunion régulière en préfecture des groupes de travail spécifique de lutte contre les dérives sectaires.

En second lieu, votre rapporteur réitère sa recommandation d'associer étroitement **les associations de victimes** aux actions menées par ces groupes de lutte contre les dérives sectaires. En effet, ces associations, qui jouent un rôle essentiel et possèdent une connaissance très fine des situations locales, ne peuvent aujourd'hui faire entendre leurs voix que dans le cadre du **conseil départemental de prévention de la délinquance**. Or, compte tenu des compétences, particulièrement larges, de ces conseils, le volet « dérives sectaire » est souvent négligé, d'après la MIVILUDES. Si on peut comprendre l'objection du ministère de l'intérieur qui souhaite préserver le **caractère opérationnel** de ces groupes de travail, il pourrait être opportun, comme certains préfets l'ont décidé, de prévoir systématiquement l'organisation de la réunion en **deux temps** : un premier temps ouvert au monde associatif, un second entre les services de l'État. Comme l'an passé, votre rapporteur regrette que le ministère de l'intérieur paraisse **peu ouvert à cette préconisation**.

B. AGIR DE MANIÈRE PLUS COORDONNÉE

Le ministère de l'intérieur doit agir non seulement de manière **plus efficace** mais également de manière **plus coordonnée**.

Pour la troisième année consécutive, votre rapporteur juge indispensable que la MIVILUDES et le ministère de l'intérieur travaillent en **parfaite concertation** dans le domaine de la lutte contre les dérives sectaires.

Or, votre commission souligne, cette année encore, que la coordination entre la MIVILUDES et le ministère de l'intérieur, dont les rôles sont complémentaires, **mérite d'être améliorée**.

1. Un progrès : une meilleure remontée d'informations à la MIVILUDES

L'an passé, la MIVILUDES avait regretté n'être plus, depuis fin 2008, **destinataire des notes et documents des services de renseignement** du ministère de l'intérieur.

Votre rapporteur, qui avait recommandé une rapide amélioration de la situation, a visiblement été entendu puisque M. Georges Fenech, lors de son audition, a noté en 2010 une meilleure remontée d'informations provenant du ministère s'agissant des éléments transmis par les **SDIG**. Toutefois, la question de la transmission des éléments que pourraient détenir les services émanant de la DCRI reste, elle, entière (cf. *supra*).

2. Une coordination globalement insuffisante

Comme l'a rappelé M. Georges Fenech lors de son audition, la MIVILUDES « *s'est fixé pour objectif, depuis plusieurs années de répondre à toute sollicitation exprimée par les services de l'État* ».

En particulier, elle répond systématiquement à l'invitation des préfets lorsque ces derniers décident de réunir les groupes de lutte contre les dérives sectaires visés plus haut.

Toutefois, force est de constater que la MIVILUDES est **très peu conviée à ce type de réunions**, ce qui est très regrettable.

Nombre d'invitations reçues par la MIVILUDES depuis 2005

2005	2006	2007	2008	2009	2010 (jusqu'au 1er novembre)
33	38	22	20	17	10

Source : MIVILUDES

Les données fournies par la MIVILUDES permettent de conclure qu'elle est régulièrement invitée par certaines (rares) préfectures : la Corse-du-Sud, la Haute-Corse, le Gers, l'Isère, le Loiret, les Hautes-Pyrénées et la Vendée.

A l'inverse, la MIVILUDES a fourni à votre rapporteur des échanges édifiants avec la préfecture du Haut-Rhin. Par courrier en date du 13 octobre 2009, elle a fait part à cette dernière de sa disponibilité « *pour le cas où il entrerait dans ses projets de réunir prochainement le groupe de travail de lutte contre les dérives sectaires* ». Par courrier daté du 21 octobre, le préfet du Haut-Rhin répondait qu'« *aucun sujet n'était actuellement à évoquer dans le département* » et qu'en conséquence, « *le déplacement de la MIVILUDES dans le département n'était pas sollicité* »...

En outre, les réponses apportées par le ministère de l'intérieur au questionnaire budgétaire laissent votre rapporteur perplexe : le ministère indique en effet que *« le groupe de travail spécifique comprend des représentants de la MIVILUDES quand des représentants locaux sont présents »*.

Or, la MIVILUDES **ne dispose d'aucun représentant local** ! Votre rapporteur juge **choquante** une telle méconnaissance par le ministère de l'intérieur du fonctionnement de la MIVILUDES.

Par ailleurs, alors qu'aux termes de l'article premier du décret n° 2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant la MIVILUDES, cette dernière est notamment chargée *« de contribuer à l'information et à la formation des agents publics dans ce domaine »*, les préfetures refusent systématiquement les offres de services de la MIVILUDES : cette dernière a même indiqué à votre rapporteur qu'une préfeture avait un jour répondu en substance : *« adressez-nous votre documentation, nous nous chargerons nous-mêmes de la formation interne »*.

Au total, votre rapporteur ne peut que préconiser une nouvelle fois, ne serait-ce que par souci d'un bon emploi des deniers publics, **une meilleure coordination** entre la MIVILUDES et le ministère de l'intérieur dans la lutte contre les dérives sectaires.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur lors de son audition par votre commission le 9 novembre 2010, M. Brice Hortefeux s'est engagé à appeler l'attention des préfets sur la nécessité de recourir davantage à l'expertise de la MIVILUDES.

Enfin, le rapporteur tient à souligner que la MIVILUDES fait régulièrement l'objet de **procédures contentieuses de nature judiciaire ou administrative**, à l'occasion de la publication de son rapport annuel, introduites par certains groupes cités dans ledit rapport dans le but manifeste de gêner ou de retarder son action, étant précisé qu'aucune procédure n'a abouti à une condamnation à ce jour.

En conséquence, il pourrait être utile de faire bénéficier la MIVILUDES de la même **protection** que celle dont bénéficient certaines autorités administratives indépendantes, telles que le Contrôleur général des lieux de privation, le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants.

Ainsi les membres de la MIVILUDES ne devraient-ils pas pouvoir être *« poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés à l'occasion des opinions qu'ils émettent ou des actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions »*.

V. LE RÉPERTOIRE NATIONAL DES ASSOCIATIONS : UN OUTIL EFFICACE PRÉSENTANT DES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT INTÉRESSANTES

Les crédits que le Gouvernement propose de dédier à la vie associative en 2011, soit 140.000 euros, concernent essentiellement la **montée en puissance de l'application informatique dite RNA** (répertoire national des associations)¹, qui vise à simplifier les conditions d'exercice de la vie associative et à mieux connaître le nombre et le fonctionnement des associations.

A. LE RNA : UN OUTIL EFFICACE ET APPRÉCIÉ

Lors de ses déplacements, votre rapporteur a pu voir fonctionner l'application RNA et constater, une nouvelle fois, qu'elle rencontre un **vif succès** auprès des agents qui l'utilisent.

Trois raisons principales expliquent une telle satisfaction.

En premier lieu, les agents préfectoraux interrogés par votre rapporteur ont confirmé que l'interface de l'outil est **intuitive et conviviale** et ne nécessite d'ailleurs aucune formation préalable. Elle leur permet d'enregistrer facilement et rapidement des créations d'associations, mais également de retrouver une association déjà créée, lorsqu'il s'agit par exemple de modifier le contenu des dossiers (le plus souvent pour un changement de statuts), ou de renseigner un particulier ou un service administratif.

En second lieu, la « passerelle JO », opérationnelle depuis le 4 avril 2007, s'avère être une **fonctionnalité très appréciée** des agents puisqu'elle évite une double saisie. En effet, l'application sélectionne automatiquement, parmi l'ensemble des données enregistrées, les mentions obligatoires en vue de leur publication au Journal Officiel des associations et fondations d'entreprise (JOAFE). Sont publiées les informations concernant la date de la déclaration initiale, le titre et l'objet de l'association ainsi que l'indication de son siège social. Rappelons que cette publication permet à l'association d'obtenir la capacité juridique.

¹ nouvelle dénomination de WALDEC depuis l'arrêté du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en date du 14 octobre 2009.



Source : <http://www.journal-officiel.gouv.fr/association/>

Enfin, l'interface RNA comporte de **nombreuses informations pratiques** très utiles pour ses utilisateurs. Ont été cités, en particulier, **l'annuaire** des services utilisateurs, qui comprend en particulier la liste et les coordonnées des 324 bureaux des associations des préfectures et sous-préfectures.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur se félicite de la **généralisation** de l'application **depuis juin 2009**. Elle doit toutefois encore être déployée dans les départements d'Alsace-Moselle (au cours du second semestre 2011) ainsi que dans trois collectivités d'outre-mer : Wallis et Futuna, Saint Pierre et Miquelon et la Polynésie française (fin 2010).

B. TROIS NOUVELLES FONCTIONNALITÉS ATTENDUES DANS LES ANNÉES À VENIR

Trois nouvelles fonctionnalités, très attendues, devraient être mises en place dans les années à venir : deux téléprocédures, « e-creation » et « e-subvention » et un service d'observation du tissu associatif dénommé « infocentre ».

1. « e-creation »

En premier lieu, devrait être mis en place en 2011 le téléservice « e-creation » qui permettra de dématérialiser la procédure de déclaration, de modification et de dissolution d'association.

Certes, un formulaire Cerfa (n° 13971) est depuis peu utilisable par les associations, ce qui a au moins le mérite, par rapport « au papier libre », d'homogénéiser les contenus des déclarations adressées aux préfetures. Toutefois, ce formulaire ne peut aujourd'hui qu'être rempli en ligne et imprimé, et non pas télétransmis à la (sous-)préfeture. Cette dernière doit donc scanner les documents pour les intégrer dans la base RNA.

En conséquence, le ministère de l'intérieur souhaite la mise en œuvre d'une **procédure entièrement dématérialisée** qui conjuguera l'envoi électronique des déclarations en préfeture et sous-préfeture avec la duplication automatique dans le RNA des données transmises afin d'éviter une nouvelle opération de saisie par les agents de l'État des informations renseignées par les usagers dans le télé-service.

Des études techniques sont en cours afin de s'assurer de la faisabilité de cette solution qui, sur un plan informatique, se traduira par l'élaboration d'une **passerelle entre le télé-service et le RNA**. Avant sa mise en service, une expérimentation aura lieu dans les départements du Nord, de la Manche et de Paris à la fin du premier trimestre 2011. En fonction des résultats de cette expérimentation, cette solution sera étendue à l'ensemble du territoire à la fin du premier semestre de cette même année.

Au cours de ses auditions et déplacements, votre rapporteur a acquis la conviction que cette procédure **entièrement dématérialisée** devrait faire gagner un **temps considérable** aux agents préfectoraux, même si elle ne les dispensera pas de procéder à certaines vérifications (présence de toutes les pièces, légalité de l'objet de l'association...).

2. « e-subvention »

En second lieu, un travail est engagé depuis plusieurs années, sous l'égide de la Direction générale de la Modernisation de l'État, pour faciliter les demandes de subventions formulées par les associations.

Rappelons que chaque année, plus de 200.000 subventions sont sollicitées par environ 150.000 associations auprès des services de l'État.

L'objectif de ce téléservice est **triple** :

- créer un **guichet unique** sur Internet pour les demandes de subventions formulées auprès des pouvoirs publics, étant précisé que dans plus de 70 % des demandes de subvention, un même dossier concerne entre trois et quatre financeurs publics ;

- permettre au demandeur de suivre **l'avancement** de sa démarche ;
- éviter au demandeur de fournir à l'administration des pièces **déjà contenues dans la base RNA** (c'est-à-dire les statuts et la liste des dirigeants...).

3. « infocentre » : un service d'observation du tissu associatif

Le ministère de l'intérieur entend tirer profit du développement de l'application RNA pour créer un nouveau service dénommé « infocentre » visant à améliorer la connaissance du **tissu associatif**.

Des études pourront ainsi être menées par les services de l'État (au plan national comme au plan local), le Conseil national de la vie associative (CNVA), mais également par des universitaires, étudiants...

C. MIEUX INFORMER LES DÉCLARANTS SUR LES DESTINATAIRES DU TRAITEMENT « RNA »

Dans ses deux précédents avis budgétaires, votre rapporteur avait souligné le grand intérêt de l'application RNA mais souhaité qu'une attention particulière soit portée à **la protection des données nominatives des dossiers d'association**. En effet, le titre et l'objet de l'association peuvent, directement ou indirectement, faire apparaître les origines raciales, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses mais également les appartenances syndicales ou les mœurs des dirigeants.

Votre rapporteur a cette année approfondi la question et présente **deux observations**.

En premier lieu, en application de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et de l'article 2 du décret du 16 août 1901, toute personne peut demander à **consulter les nom, profession, domicile et nationalité** des dirigeants de toute association déclarée. Ces données nominatives, qui ne sont pas donc pas couvertes par le secret de la vie privée, sont librement accessibles sur ADER (l'intranet interministériel, auquel, par définition, tous les agents de l'État, soit plusieurs millions de personnes, ont accès). Votre rapporteur s'est interrogé sur le point de savoir si le fait que ces informations sont consultables sur un réseau interne aussi vaste représentait un changement d'échelle tel qu'il pouvait apparaître comme disproportionné au regard des finalités poursuivies. Lors de leur audition, les représentants de la CNIL ont répondu par la négative, considérant que les fonctionnaires de l'État sont les destinataires du traitement de données et non des tiers. Il en serait différemment si les données nominatives étaient mises en ligne sur **Internet** : dans ce cas, on basculerait d'une logique de « consultation sur demande de tiers en (sous-)préfecture », logique qui résulte des textes de 1901, à celle de « mise à disposition sur une base publique ».

En second lieu, les dates et lieux de naissance, les numéros de téléphone et adresses électroniques figurent régulièrement dans les déclarations adressées aux (sous-)préfectures, même si elles ne sont pas obligatoires. Or, contrairement à ce que soutient le ministère de l'intérieur dans ses réponses au questionnaire budgétaire, ces mentions, couvertes par le secret de la vie privée (cf avis de la CADA du 10 avril 2003¹), ne sont **pas (ou rarement) occultées par les agents préfectoraux** avant numérisation et intégration sur la base RNA comme votre rapporteur a pu le vérifier en se connectant à ADER depuis le réseau du Sénat². Cette situation tient probablement au fait que, étonnamment, les agents préfectoraux ignorent que les données sont accessibles sur ADER, comme votre rapporteur a pu le constater en interrogeant les fonctionnaires concernés.

Autrement dit, tous les agents de l'État peuvent avoir accès à des informations couvertes par le secret de la vie privée.

Toutefois la CNIL a mis en avant **trois arguments de nature à dissiper les inquiétudes de votre rapporteur**.

En premier lieu, les personnes concernées décident de livrer elles-mêmes, sans y être légalement tenues, des données sur leur vie privée ; en outre, le Cerfa 13971 précité relatif à la liste des personnes en charge de l'administration d'une association rend désormais **impossible** l'inscription de mentions non obligatoires, telles que les dates et lieux de naissance. En conséquence, ces mentions ne peuvent apparaître dans le RNA.³

En deuxième lieu, l'application permet d'effectuer une recherche sur le but de l'association et sa localisation mais pas **directement sur une donnée patronymique** ; ça n'est qu'une fois que ces associations sont affichées dans les résultats de la recherche que l'utilisateur peut accéder aux informations nominatives. Par exemple, le logiciel permet de connaître la liste des associations de yoga dans le département de la Gironde mais pas de faire une recherche sur une personne pour savoir à quelles associations elle appartient. Cette situation tient au fait que les informations nominatives ne sont pas enregistrées sous forme textuelle dans la base de données, **mais sous forme d'image numérisée sans reconnaissance de caractères**. C'est pourquoi le Cerfa 13971 précité précise : *« Les données nominatives personnelles contenues dans cette liste ne feront l'objet d'aucune saisie permettant la constitution d'un fichier nominatif »*.

¹ Avis 20031670 « sous-préfet de Palaiseau » : « les mentions non prévues par la loi du 1^{er} juillet 1901 et couvertes par le secret de la vie privée, telles que la date et le lieu de naissance des intéressés, devront être occultées préalablement à la communication, en application de l'article 6-II de la loi « informatique et libertés ». Cet avis est disponible sur Internet <http://www.cada.fr/fr/conseils/frame.htm>

² L'application RNA est accessible sur <http://rna.interieur.ader.gouv.fr>

³ Relevons toutefois que le recours à ce formulaire, quoique vivement recommandé par les services préfectoraux, n'est pas obligatoire (il semble que 10 à 20 % des déclarations continuent à être présentées sur « papier libre »).

Enfin, les déclarants sont, conformément à la loi « informatique et libertés », informés des destinataires du traitement : toutefois, ainsi que les représentants de la CNIL l'ont reconnu, le Cerfa 13971 est relativement ambigu : il précise que « *la loi 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, s'applique à la déclaration relative à votre association dont les destinataires sont les services préfectoraux et les services de l'État concernés* ». Le mot « concernés » paraît inexact puisque l'ensemble des agents de l'État a accès aux déclarations sur base RNA.

En conséquence, votre rapporteur recommande de bien informer les demandeurs, y compris sur les sites Internet des (sous-)préfectures, que les destinataires du traitement sont **l'ensemble des services de l'État**, étant précisé que le terme « concernés » laisse, accroire, à tort, que le cercle de diffusion est beaucoup plus restreint. Cette information devrait inviter les demandeurs à la plus grande prudence lors de la transmission des données personnelles aux services préfectoraux.

*

*

*

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Administration générale et territoriale de l'État » dans le projet de loi de finances pour 2011.

ANNEXE 1

LISTE DE SIGLES - ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALES DE L'ÉTAT

ARH : agence régionale d'hospitalisation
DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE : direction départementale de l'équipement
DDDFE : délégation départementale aux droits des femmes et à l'égalité
DDJS : direction départementale de la jeunesse et des sports
DDSF : direction de services fiscaux
DDSV : direction départementale des services vétérinaires
DDTEFP : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Diren : direction régionale de l'environnement
DRASS : direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRCA : direction régionale au commerce et à l'artisanat
DRCCRF : direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DRCE : direction régionale du commerce extérieur
DRDFE : délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité
DRE : direction régionale de l'équipement
Drire : direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRJS : direction régionale de la jeunesse et des sports
DRRT : direction régionale à la recherche et à la technologie
DRSV : direction régionale des services vétérinaires
DRT : délégation régionale au tourisme
DRTEFP : direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
GS Drire : groupe de subdivisions de la Drire
SDAP : service départemental de l'architecture et du patrimoine
TPG : trésorerie-payerie générale
TPGR : trésorerie-payerie générale de région
UDCCRF : unité départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

ANNEXE 2

DÉPLACEMENT ET AUDITIONS DU RAPPORTEUR

Déplacement

Déplacement à Charleville-Mézières

- Visite de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)
- Visite de la préfecture

Liste des personnes entendues

Ministère de l'intérieur

- **M. Henri-Michel Comet**, secrétaire général du ministère de l'intérieur
- **M. Jean-Benoît Albertini**, secrétaire général adjoint
- **Mme Sophie Thibault**, directrice de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières

CNIL

- **Mme Sophie Nerbonne**, directrice-adjointe des affaires juridiques, internationales et de l'expertise
- **M. Emile Gabriele**, attaché au service des affaires juridiques

MIVILUDES

- **M. Georges Fenech**, président
- **M. Hervé Machi**, secrétaire général
- **M. Henri-Pierre Debord**, conseiller financier