

N° 106

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

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 2010, 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 Hyst, 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, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 2) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	9
I. MIEUX TENIR COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES ET DES BESOINS DES USAGERS DANS LA RÉFORME DES SERVICES DÉCONCENTRÉS	10
A. LA MISE EN APPLICATION DE LA RGPP DANS LES PRÉFECTURES	10
1. <i>Les nouvelles formes du contrôle de légalité : centralisation et dématérialisation</i>	11
a) La centralisation du contrôle de légalité en préfecture : un premier bilan	11
b) La transmission dématérialisée des actes	13
c) Repenser la place du « tiers de confiance ».....	14
2. <i>Les fusions de directions : une source d'inquiétudes pour les élus et les personnels</i>	16
a) La RGPP est en voie d'achèvement	17
b) Des progrès notables ont été accomplis au cours de l'année 2009.....	20
c) Des bouleversements substantiels dans le statut des préfets et des sous-préfets	22
d) Des obstacles techniques qui nuisent au développement des mutualisations	22
e) La difficile montée en puissance du préfet de région	25
f) Les inquiétudes des élus et des personnels	26
3. <i>Adapter la mise en œuvre de la RGPP aux réalités territoriales</i>	28
4. <i>Améliorer l'accueil du public</i>	29
(a) <i>Adapter les locaux des préfectures à leurs fonctions</i>	29
b) Mieux utiliser les technologies de l'information et de la communication et développer la prise de rendez-vous sur Internet	30
B. PROMOUVOIR UNE VISION STRATÉGIQUE DE LA RÉFORME DES SOUS-PRÉFECTURES	30
1. <i>Des conseillers d'administration aux maisons de l'Etat : des initiatives discontinues et impossibles à évaluer</i>	31
a) Le remplacement des sous-préfets par des conseillers d'administration : histoire d'une réforme avortée.....	31
b) Le remplacement des sous-préfectures par des « Maisons de l'Etat » : des objectifs légitimes, des résultats douteux	32
2. <i>Mettre les préfets au cœur de la rationalisation de la carte des sous-préfectures</i>	33
II. ANTICIPER LES MODIFICATIONS DE LA LÉGISLATION ÉLECTORALE	36
III. SUIVRE AVEC VIGILANCE LA MISE EN PLACE DES TITRES SÉCURISÉS	37
A. ÊTRE ATTENTIF À L'APPARITION DE NOUVELLES « MÉMOIRES NUMÉRIQUES »	38
1. <i>La lutte contre la fraude documentaire</i>	38
2. <i>La création de la première base centrale de données biométriques en France</i>	39
3. <i>Les recommandations de votre commission</i>	40
B. DOTER LES COMMUNES DES MOYENS NÉCESSAIRES À LA GESTION DES PASSEPORTS BIOMÉTRIQUES	41
1. <i>Le contentieux pour les passeports et cartes d'identité délivrés par les communes entre 2005 et 2008</i>	41
2. <i>Le différend portant sur l'indemnisation des communes volontaires accueillant les stations d'enregistrement des passeports biométriques à partir de 2009</i>	42
a) La question du champ de l'indemnisation	42
b) La question du montant de l'indemnisation	43
c) Des questions plus mineures	44

C. TIRER PROFIT DE LA MISE EN PLACE DES NOUVEAUX TITRES SÉCURISÉS POUR SIMPLIFIER LES DÉMARCHES DES USAGERS	45
1. <i>Des retards mal vécus par nos concitoyens</i>	45
a) Les difficultés liées à la mise en place des passeports biométriques.....	45
b) Les difficultés liées à l'élargissement du SIV aux véhicules d'occasion le 15 octobre 2009.....	46
2. <i>Un facteur de simplification pour les usagers</i>	47
3. <i>Les recommandations de votre commission</i>	47
D. TIRER LES ENSEIGNEMENTS QUI S'IMPOSENT DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN PLACE DE LA CARTE D'IDENTITÉ BIOMÉTRIQUE.....	48
1. <i>Les avantages attendus de la future carte d'identité biométrique</i>	48
2. <i>Un report préjudiciable pour l'Etat et les citoyens ?</i>	48
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION CONCERNANT LA POLITIQUE CULTUELLE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	49
A. AGIR DE MANIÈRE PLUS COORDONNÉE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES	49
B. APPROUVER LA POLITIQUE CONDUITE PAR LE MINISTÈRE POUR AMÉLIORER À DROIT CONSTANT LES RELATIONS ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET LES CULTES.....	53
V. RENFORCER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES DES DIRIGEANTS D'ASSOCIATION	54
A. WALDEC : UN OUTIL EFFICACE.....	54
B. DEUX NOUVELLES FONCTIONNALITÉS ATTENDUES DANS LES ANNÉES À VENIR.....	55
C. LE NÉCESSAIRE RESPECT DE LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES.....	56
VI. GARANTIR DES CONDITIONS MATÉRIELLES DÉCENTES DE GARDE À VUE	58
A. LA RÉNOVATION DES LOCAUX DE GARDE À VUE DES COMMISSARIATS DE POLICE	58
B. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE COMMISSION	59
VII. APPORTER UNE RÉPONSE RAPIDE AU CONTENTIEUX DU PERMIS À POINTS	60
A. LE CONTENTIEUX DU PERMIS À POINTS : UN CONTENTIEUX EN PLEIN DÉVELOPPEMENT.....	60
B. LE RECOURS ADMINISTRATIF PRÉALABLE OBLIGATOIRE COMME SOLUTION ?.....	61
C. LA NÉCESSAIRE SÉCURISATION JURIDIQUE DU DISPOSITIF DU PERMIS À POINTS	62
ANNEXE - LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS DU RAPPORTEUR	63

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 18 novembre 2009, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 25 novembre 2009 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Alain Anziani, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2010 à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

M. Alain Anziani, rapporteur pour avis, a souligné que la nouvelle organisation des services déconcentrés, issue de la RGPP, reposait sur trois piliers :

- la consécration de la **prééminence de la préfecture de région** sur les préfectures de département ;
- la **réduction du nombre de directions** tant dans les préfectures de départements que de régions ;
- le développement des **mutualisations** à l'échelle régionale.

Il s'est réjoui que la centralisation du contrôle de légalité en préfecture **n'ait pas affaibli le dialogue entre les élus locaux et les services préfectoraux**, le sous-préfet demeurant, en pratique, l'interlocuteur privilégié des collectivités, tout en suscitant un débat sur l'avenir de ce contrôle.

Il a regretté la **complexité de l'application « ACTES »** permettant la transmission dématérialisée des actes ainsi que l'intervention de « tiers de confiance », dont il a mis en doute la **pertinence au regard du coût engendré pour les collectivités**.

Il a indiqué que les sous-préfets pouvaient être remplacés par des **conseillers d'administration** dans les zones rurales et les sous-préfectures par des « **Maisons de l'Etat** » dans les zones fortement urbanisées. Il a regretté que ces innovations **ne s'inscrivent pas dans une réflexion d'ensemble** claire mais relèvent davantage d'une forme d'« improvisation ».

Il a souligné qu'un différend était apparu au sujet de **l'indemnisation des 2.000 communes volontaires** accueillant les stations d'enregistrement des passeports biométriques à partir de 2009. D'une part, certaines d'entre elles considèrent que cette nouvelle compétence crée une charge nouvelle qui doit être intégralement compensée, que la demande émane d'un habitant de la commune ou non. D'autre part, de nombreuses communes jugent sous-estimée la durée de 24 minutes par titre prise en compte par le Gouvernement pour calculer le montant de la dotation.

Après avoir souligné que plus de 82 % des dossiers reçus par le ministère de l'intérieur concernaient des **contentieux relatifs au permis à points**, il a douté que l'instauration d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) puisse apporter une solution au développement de ce contentieux devant les tribunaux administratifs.

Il a ensuite fait part de **cinq inquiétudes** :

- il a mis en avant la nécessité de **rénover certains bâtiments préfectoraux** dont la dégradation nuit tant au public accueilli qu'au personnel ;

- saluant le lancement en 2004 d'un plan de mise aux normes des **locaux de garde à vue**, il a souhaité que le ministère porte ses efforts de rénovation sur les sites les plus dégradés et accueillant le plus grand nombre de personnes ;

- il a souhaité que soit **renforcée dans les meilleurs délais la protection des données personnelles des dirigeants d'association**, s'étonnant que n'importe quel agent de l'Etat puisse, à partir du nom d'une association, connaître sur l'intranet interministériel les noms de ses dirigeants, mais également leur profession, leur domicile et leur nationalité ;

- il s'est inquiété que la commission supérieure de codification mène actuellement un travail de recodification du code électoral **à droit non constant** et s'est réjoui, en conséquence, que la commission des lois du Sénat ait constitué en son sein un groupe de travail pluraliste consacré au droit électoral ;

- enfin, il a regretté **l'insuffisante coordination entre les différents services de l'Etat en charge de la lutte contre les dérives sectaires** ; en outre, il a relayé certaines informations selon lesquelles la disparition des Renseignements Généraux, en juillet 2008, aurait conduit à une perte d'informations sur les sectes.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.

Les principales recommandations de votre commission

Sur le contrôle de légalité

- maintenir les sous-préfets comme interlocuteurs privilégiés des élus locaux
- repenser la place du « tiers de confiance »

Sur la gestion des crédits des services déconcentrés

- Lever les obstacles au développement des mutualisations

Sur l'accueil du public

- Adapter les locaux des préfectures à leurs fonctions d'accueil

Sur les passeports biométriques

- Etre attentif au respect des garanties apportées à la base centralisée de données biométriques
- Faire évoluer le processus d'élaboration et de délivrance des passeports biométriques vers encore plus de simplicité et d'ergonomie

Sur la politique culturelle du ministère de l'intérieur

- Améliorer la coordination entre les différents services de l'Etat en charge de la lutte contre les dérives sectaires

Sur la politique immobilière du ministère de l'intérieur

- Poursuivre la rénovation des locaux de garde à vue des commissariats de police en se concentrant sur les sites les plus dégradés et accueillant le plus grand nombre de personnes et en veillant à l'hygiène et au confort des personnes gardées à vue

Mesdames, Messieurs,

Au sein du projet de loi de finances pour 2010, **la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE) se distingue par son caractère économe.**

En effet, avec **trois départs en retraite sur quatre non remplacés**, elle est l'une des rares missions à **voir ses crédits évoluer moins vite que l'inflation prévisionnelle** (0,07 % entre 2009 et 2010) et ses effectifs diminuer (baisse de 2,4 %, soit 800 ETPT). Cette évolution est d'autant plus remarquable qu'elle intervient en dépit de la crise économique que traverse notre pays et alors même que celle-ci agit mécaniquement, pour la plupart des autres missions, comme un facteur d'augmentation de la dépense publique.

Cette **mission composite**, qui retrace l'ensemble des actions mises en œuvre par le ministère de l'intérieur pour garantir la présence de l'Etat et sa continuité sur l'ensemble du territoire, **se divise en trois programmes.**

Le premier, et le plus important quantitativement, d'entre eux est le **programme « Administration territoriale », qui regroupe plus des deux tiers des crédits consacrés à la mission AGTE.**

Le projet de loi de finances pour 2010 témoigne de l'importance des efforts attendus des services déconcentrés, qui sont mis au cœur de la réforme de l'Etat : à périmètre constant, les crédits alloués au programme connaissent ainsi une baisse sensible, de l'ordre de 2 % entre 2009 et 2010.

Pilier de la mission, ce programme permettra au gouvernement de prolonger et de consolider les transformations profondes qui avaient été engagées dès 2007 et que votre rapporteur pour avis avait longuement commentées à l'occasion du projet de loi de finances pour 2009 : il s'agit notamment de la **mise en application de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans les préfetures**, soumises à une politique de réduction substantielle de leurs coûts de fonctionnement et à des réformes internes de structure, mais aussi de la rationalisation de la carte des sous-préfetures, ou encore de la **mise en place des titres d'identité sécurisés.**

En outre, il inclut désormais les crédits dédiés à la conception et au déploiement du progiciel de gestion Chorus, auparavant regroupés au sein d'un programme *ad hoc*.

Ces évolutions doivent faire l'objet d'une attention toute particulière de la part du Sénat : elles ont en effet un impact direct sur la présence de l'Etat dans les territoires et, en conséquence, sur les relations entre l'Etat et les élus locaux. Cette attention est, d'ailleurs, plus que jamais nécessaire dans le contexte actuel, et doit être mise à profit pour irriguer les débats du Sénat sur la réorganisation territoriale.

Les autres programmes de la présente mission se caractérisent, à l'inverse, par leur grande stabilité.

Les crédits du programme « **Vie politique, culturelle et associative** » sont en légère hausse par rapport à 2009, ce qui s'explique par le fait que les élections régionales, prévues en mars 2010, comportent deux tours et sont donc plus coûteuses que les élections européennes.

Cette évolution très limitée du programme ne doit pas masquer les bouleversements considérables qui devraient prochainement toucher la matière électorale : outre la recodification du code électoral, qui doit être soumise au Parlement au cours de l'année 2010, une loi organique sur l'élection des députés et une réforme d'ensemble des collectivités territoriales doivent bientôt être examinées. **Dans ce cadre mouvant, il incombe au Parlement d'être réactif, voire proactif,** et de préparer ces réformes en amont de leur discussion, dans la mesure où elles auront un impact crucial sur les citoyens et modifieront les conditions et les modalités de mise en application des impératifs démocratiques.

Enfin, le programme « **Conduite et pilotage des politiques du ministère de l'intérieur** » est, quant à lui, en croissance de 2,2 %. L'année 2010 sera marquée par la **recherche de nouvelles sources de synergies et de regroupements**, notamment dans le domaine immobilier, et par l'achèvement de la fusion des corps dans les filières administrative et technique, engagée en 2006 pour permettre une gestion harmonisée des personnels préfectoraux.

I. MIEUX TENIR COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES ET DES BESOINS DES USAGERS DANS LA RÉFORME DES SERVICES DÉCONCENTRÉS

A. LA MISE EN APPLICATION DE LA RGPP DANS LES PRÉFECTURES

Les services préfectoraux seront, en 2010, au cœur de la RGPP : ils seront les précurseurs de la dynamique de rationalisation qui a vocation à s'étendre, à terme, à l'ensemble des administrations d'Etat.

Bien qu'étant une priorité pour le gouvernement, **cette modernisation demeure complexe** : comme le rappelle le rapport d'étape de la RGPP, « *ce chantier [...] concerne pratiquement tous les ministères, comporte de multiples dimensions simultanées et doit tenir rigoureusement compte des réformes spécifiques engagées par chaque ministère* »¹.

Ainsi, même si elle repose sur des objectifs simples et consensuels, comme la simplification des structures de l'administration déconcentrée ou l'adaptation de ces structures aux évolutions issues de la décentralisation, **la RGPP se heurte, en pratique, à des obstacles puissants.**

1. Les nouvelles formes du contrôle de légalité : centralisation et dématérialisation

a) La centralisation du contrôle de légalité en préfecture : un premier bilan

Mission constitutionnelle des services déconcentrés en vertu de l'article 72 de la Constitution, **le contrôle de légalité est particulièrement concerné par la RGPP**. Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a en effet prévu la centralisation de ce contrôle dans les préfectures de département, au détriment des sous-préfectures qui en avaient auparavant la charge.

Mise en application au début de l'année 2009, cette mesure répondait à trois objectifs :

- favoriser la concentration de l'expertise juridique en un seul lieu et, ainsi, améliorer le service rendu aux élus locaux ;
- diminuer les effectifs consacrés au contrôle de légalité : une circulaire du Premier ministre en date du 2 mars 2009 indiquait ainsi que la centralisation devait permettre de supprimer 150 ETPT sur 660 ;
- faciliter la définition de priorités locales : une circulaire du 17 janvier 2006 engage ainsi les préfets de département à élaborer une « stratégie **locale de contrôle** » tenant compte non seulement du « programme annuel de contrôle » mis en place au niveau central, mais surtout des difficultés rencontrées par les services déconcentrés sur le terrain.

¹ [Deuxième rapport d'étape de la RGPP](#) au Président de la République, rendu public en mai 2009.

Cette « *priorisation* » s'accompagnera prochainement d'une **nouvelle réduction du champ de l'obligation de transmission** : conformément à la loi de simplification et clarification du droit et d'allègement des procédures du 12 mai 2009, une ordonnance en ce sens devrait être rapidement prise par le gouvernement¹, un projet de loi de ratification devant ensuite être déposé devant les Assemblées avant le 13 mai 2010.

Votre rapporteur salue une telle évolution. Toutefois, prenant acte des principes de décentralisation et conformément aux règles en vigueur dans les démocraties européennes reconnaissant la notion de pouvoir local, y compris réglementaire, **il se prononce à titre personnel pour la suppression totale du contrôle de légalité**, ce qui n'interdirait pas au représentant de l'Etat de continuer à déférer devant le juge administratif tout acte qu'il estime illégal. Il préconise la constitution d'un groupe de travail pour examiner cette question de manière approfondie.

Par ailleurs, s'agissant de la **centralisation du contrôle de légalité en préfecture, votre rapporteur avait craint**, dans son avis sur le PLF pour 2009, qu'elle « *n'affaiblisse, à terme, le dialogue que le service du contrôle de légalité doit engager avec l'élu local avant tout déféré préfectoral* ».

Or, après un an de pratique, force est de constater que ces craintes ne se sont pas réalisées. **Un équilibre s'est en effet dégagé entre le sous-préfet, qui reste l'interlocuteur principal des élus locaux et conserve la responsabilité du contrôle, et le préfet de département, garant de l'uniformité d'application de la loi sur le territoire de la République.**

Ce « *fonctionnement en réseau* » a d'ailleurs été consacré par une circulaire du 23 juillet 2009 : celle-ci proposait ainsi un nouveau schéma d'organisation en trois phases :

- les actes des collectivités territoriales restent transmis à la sous-préfecture ;
- celle-ci assure la sélection des actes prioritaires sur la base de la stratégie locale de contrôle et les fait parvenir au service compétent de la préfecture, qui est mis à la disposition du sous-préfet ;
- le sous-préfet, qui continue de signer les lettres d'observation adressées aux élus de son arrondissement, exerce à cette occasion sa « *capacité d'appréciation* » : il peut donc théoriquement refuser de valider le contrôle de légalité tel qu'il a été effectué par la préfecture.

¹ Selon les informations transmises par le ministère de l'Intérieur à votre rapporteur, un projet d'ordonnance a déjà été préparé. Il prévoit la suppression de l'obligation de transmission par les communes et les départements des délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement ; au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement ; à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ou départementales ; certaines délibérations liées aux missions des centres de gestion...

Les déplacements de votre rapporteur ont confirmé que ce schéma était respecté par les services : **fort de sa connaissance du contexte local, le sous-préfet reste un acteur-clé du contrôle de légalité et continue de peser fortement sur les décisions prises au stade précontentieux.**

Ce rôle de proximité des sous-préfets est indispensable aux bonnes relations entre les représentants de l'Etat et les élus locaux, et doit impérativement être conservé et conforté.

b) La transmission dématérialisée des actes

Outre cette transformation organisationnelle, **le contrôle de légalité est également soumis à une évolution technologique** : les actes des collectivités territoriales peuvent désormais, dans le cadre de l'application « ACTES », être dématérialisés puis télétransmis aux services préfectoraux.

Lancée en 2005, cette application a été ensuite progressivement déployée sur l'ensemble du territoire à partir de 2008. Toutes les préfectures sont aujourd'hui raccordées, à l'exception de la préfecture de Haute-Loire qui ne le sera qu'à la fin de l'année 2009.

Outre son intérêt purement technique, **l'application « ACTES » doit constituer un véritable levier d'augmentation de l'efficacité pour les collectivités territoriales** : un « audit du processus de formation des décisions », qui doit permettre une réorganisation plus efficace des services, est en effet réalisé à l'occasion du raccordement.

La fourniture des outils nécessaires à la télétransmission est confiée à des « **tiers de confiance** », dits aussi « tiers de télétransmission ».

Les rôles des tiers de confiance

- Fourniture des infrastructures informatiques nécessaires à l'utilisation de « ACTES » : dispositif de télétransmission homologué, portail, certificat électronique certifiant la provenance et l'intégrité du document télétransmis...
- Prestations intellectuelles d'accompagnement :
 - * formations pour les utilisateurs ;
 - * accompagnement du changement ;
 - * fourniture de logiciels « métier » (gestion des ressources humaines, gestion de délibérations...) compatibles avec les dispositifs de télétransmission homologués par le ministère de l'Intérieur ;
 - * assistance en ligne pour les collectivités ;
 - * restitution d'accusés de réception dûment datés...

Source : réponse au questionnaire budgétaire élaboré par votre rapporteur

Les statistiques transmises à votre rapporteur témoignent de la **montée en puissance de « ACTES »** : avec près de 3 800 émetteurs raccordés, soit une augmentation de 125 % entre septembre 2008 et septembre 2009, le déploiement de l'application a connu un important succès au cours de l'année écoulée.

Cette progression, bien que considérable en termes relatifs, ne doit toutefois pas être surestimée, dans la mesure où **les taux de télétransmission restent limités dans l'absolu** : ainsi, les quelques 300 000 actes qui ont été télétransmis entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 2009 ne représentent que 8 % du total des actes pris par les collectivités territoriales au cours de cette même période.

Certaines faiblesses continuent toutefois de nuire à l'attractivité de « ACTES » :

- en premier lieu, **l'objectif premier de l'application était de permettre une « pré-détection » des anomalies entachant les documents réglementaires ou budgétaires**, et donc de générer des gains de productivité importants pour les services des préfectures. Or, **cette fonctionnalité n'est pas encore intégrée à la version réglementaire de « ACTES »**. En outre, la version budgétaire de l'application, qui permet une pré-vérification de la légalité des délibérations budgétaires grâce à un système de ratios, est toujours en cours d'élaboration : son déploiement ne sera effectif qu'à la fin du premier semestre 2010.

- ensuite, **le recours au tiers de confiance semble excessivement complexe et coûteux** –notamment en raison des « prestations intellectuelles d'accompagnement » qui sont vendues par les sociétés privées en même temps que les outils servant à la télétransmission *stricto sensu*.

Votre rapporteur souligne à cet égard qu'un document dématérialisé transmis en pièce jointe d'un courriel, sans autre formalité, ne présente pas de risques de falsification supérieurs à ceux d'un document apporté par un agent de mairie et remis, de la main à la main, aux services de la sous-préfecture ou de la préfecture.

Il émet donc des doutes sur la légitimité de l'intervention systématique et obligatoire d'un tiers de télétransmission, dont il avoue ne pas percevoir l'intérêt en pratique et qu'il juge disproportionné par rapport à l'objectif de préservation de l'intégrité des délibérations.

Une réflexion pourrait utilement être menée sur cette question, en étroite concertation avec les élus locaux, au sein du ministère de l'Intérieur.

c) Repenser la place du « tiers de confiance »

Par-delà les interrogations de votre rapporteur sur le principe même du « tiers de confiance », **il semble nécessaire d'améliorer, de simplifier et d'alléger la procédure de télétransmission afin d'en renforcer l'attractivité pour les collectivités territoriales.**

Il apparaît en effet que les petites collectivités et les communes rurales, en général peu sensibilisées aux technologies de l'information et de la communication et peu conscientes de l'intérêt de celles-ci pour augmenter l'efficacité de la gestion administrative, se montrent néanmoins intéressées par l'application « ACTES » dans un premier temps, avant d'être **découragées par la lourdeur et la complexité des procédures à mettre en œuvre, et surtout par le prix des services informatiques proposés par les sociétés privées homologuées.**

Dans ce cadre, **votre rapporteur est favorable au développement d'offres publiques** venant se superposer aux offres privées en matière de télétransmission. De telles offres existent déjà, mais en nombre très restreint : en effet, seules deux collectivités territoriales (à savoir le département de l'Aube, par le biais de son conseil général, et la mairie de Metz) ont été homologuées par le ministère de l'Intérieur comme tiers de confiance.

Le contrôle de légalité étant une mission régaliennne par nature, il serait logique que l'Etat se charge de mettre en place cette nouvelle offre publique et d'en assurer la diffusion auprès des collectivités territoriales. Ainsi, il serait certainement opportun de créer un organisme public *ad hoc*, ayant vocation à jouer le rôle de tiers de télétransmission et **proposant des services modulables** –c'est-à-dire allant de la simple fourniture des outils de dématérialisation et de télétransmission, à la mise en place d'applications de gestion sophistiquées et de formations pour les personnels des collectivités.

Votre rapporteur s'interroge, en outre, sur la possibilité de confier le monopole d'une telle mission à l'Etat, afin d'uniformiser les modalités techniques du contrôle de légalité sur l'ensemble du territoire de la République et d'offrir un service de qualité équivalente à toutes les collectivités.

Si cette solution devait être retenue, il conviendrait de dégager des formes juridiques permettant de soustraire le « tiers de confiance » public à la concurrence du secteur privé : **la constitution d'un groupement d'intérêt public pourrait alors être envisagée**, dans la mesure où celui-ci peut être sollicité par les collectivités territoriales sans mise en concurrence préalable.

Sous certaines conditions (v. *infra*), la fourniture des outils nécessaires à la télétransmission serait alors considérée comme une prestation « intégrée », ou « *in house* », non soumise aux dispositions du code des marchés publics et au droit communautaire de la concurrence.

Les critères des prestations « intégrées », ou « in house »

La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) fixe les conditions qui permettent à un pouvoir adjudicateur de confier à un tiers la réalisation de prestations, sans soumettre ce tiers aux procédures de passation des marchés publics.

Les cas où la puissance publique se fournit des services à elle-même, fût-ce par le biais d'une personnalité juridique distincte d'elle, et n'agit pas comme un « *opérateur sur un marché concurrentiel* », justifient une telle exonération du respect des règles de concurrence. On parle alors de prestations « intégrées », ou « *in house* ».

Selon la jurisprudence communautaire (CJCE, 18 novembre 1999, « Teckal »), deux critères permettent de considérer un contrat comme relevant du « *in house* » :

- l'autorité publique doit exercer sur la personne en cause, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, ce qui implique que cette dernière réponde à des objectifs d'intérêt public et exclut que son capital soit ouvert, même pour un part infime, au secteur privé (CJCE, 11 janvier 2005, « Stadt Halle ») ;
- celle-ci réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent.

Appliquant cette jurisprudence, le Conseil d'Etat français a ainsi affirmé, dans un arrêt du 4 mars 2009, « Syndicat national des industries d'information de santé », que les établissements publics membres d'un groupement d'intérêt public créé dans le seul but de répondre à leurs besoins pouvaient « *librement faire appel à celui-ci, sans avoir à le mettre en concurrence avec des opérateurs dans le cadre de la passation d'un marché public* », dès lors que les critères du « *in house* » étaient par ailleurs réunis.

2. Les fusions de directions : une source d'inquiétudes pour les élus et les personnels

La refonte des services déconcentrés est l'une des principales réformes impulsées par la RGPP : comme l'indiquait votre rapporteur dans son avis sur le PLF pour 2009, « *malgré l'intervention de la décentralisation et donc l'évolution des missions de l'Etat et la répartition des compétences avec les collectivités locales, la présence de l'Etat dans les territoires n'a pas été fondamentalement adaptée à l'aune de cette nouvelle donne et est devenue difficilement lisible aux yeux des usagers* ».

C'est à ce constat que les fusions de directions au sein des préfectures, tant au niveau du département qu'à celui de la région, entendent répondre.

Ainsi, pour reprendre une expression récemment employée par M. François Fillon, Premier ministre, **la RGPP dans l'administration territoriale ne doit pas être « seulement une réforme de structure, mais [...] d'abord un changement d'état d'esprit »¹.**

¹ [Discours sur « L'Etat en mouvement »](#), prononcé le 16 novembre 2009 à La Défense.

Toutefois, comme le souligne le rapport de la mission sénatoriale présidée par notre collègue Claude Belot, la réalité est plus nuancée : en effet, *« la réforme aujourd'hui entamée des services déconcentrés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques relève sans doute plus des impératifs budgétaires que d'une articulation réfléchie avec l'organisation territoriale de la 'République décentralisée' »*¹.

La RGPP, déjà largement mise en pratique sur le terrain, reste donc **un phénomène contesté par les élus locaux et par les personnels des préfectures.**

a) La RGPP est en voie d'achèvement

Après une première réorganisation entamée en 2004, le Conseil de modernisation des politiques publiques a défini, en décembre 2007, une nouvelle architecture de l'administration territoriale. Plus fonctionnelle et plus resserrée, celle-ci repose sur une **logique de guichet unique** qui semble répondre aux attentes des citoyens et des collectivités territoriales.

Les grandes lignes de la réorganisation de 2004

Résultant des dispositions des décrets n° 2004-374 du 29 avril 2004 et n° 2004-1053 du 5 octobre 2004, la première réorganisation des services préfectoraux s'est principalement traduite par :

- dans la région :

* le regroupement des services en huit pôles fonctionnels ;

* le renforcement de l'échelon régional, qui devient responsable de l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat.

- dans le département :

* une incitation à la fusion de la direction départementale de l'équipement (DDE) et de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Des expérimentations en ce sens ont ainsi été lancées dans huit départements (Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort et Val-d'Oise).

* la mise en place d'expérimentations : ainsi, dans le Lot, les services ont été intégralement réorganisés en trois directions générales (Territoires, Populations et Sécurité) et en une direction générale de soutien, chargée des ressources humaines et de la logistique.

- aux deux niveaux :

* la création des délégations interservices (DIS) pour regrouper, sous l'autorité d'un ordonnateur secondaire unique, les moyens des différents services au bénéfice d'une même politique ;

* le développement de la mutualisation des moyens.

¹ [Rapport d'étape](#) de la mission sénatoriale présidée par M. Claude Belot, rendu public en mars 2009.

Cette nouvelle organisation, qui doit être effective au 1^{er} janvier 2010 sauf en région parisienne et outre-mer, repose sur trois piliers :

1. la consécration de la prééminence de la préfecture de région sur la préfecture de département, dont la conséquence majeure est l'affirmation de l'autorité du préfet de région, celui-ci étant désormais habilité à édicter des directives et à les imposer aux préfets de département.

Ce pouvoir hiérarchique s'exercera notamment au travers d'un pouvoir d'évocation : le préfet de région pourra se saisir de dossiers relevant normalement des préfets de département, dès lors qu'il l'estime nécessaire pour garantir la coordination à l'échelle régionale. Le préfet de département conserve toutefois une compétence générale exclusive dans certains domaines (ordre public, sécurité, droit des étrangers).

Désormais, le préfet de région dispose également **d'un droit de regard sur l'organisation des services à l'échelle du département** : ainsi, selon une instruction du Premier ministre du 7 juillet 2008, il lui appartient de *« veiller à la cohérence de l'organisation des compétences entre directions départementales, sans méconnaître la modularité permise à l'échelle départementale, afin de faciliter le pilotage régional des missions qui lui sont confiées »*.

Corrélativement, l'autorité du préfet de département est sensiblement limitée : il sera largement soumis aux décisions du préfet de région, ce dernier étant désormais compétent pour fixer la répartition des moyens entre les différentes directions départementales interministérielles.

Dans ce cadre, **nombreux sont ceux qui craignent que le renforcement du préfet de région n'implique, à terme, de priver les préfectures de département de toute autonomie et ne les réduise à n'être que des exécutantes des décisions prises à l'échelon régional**.

Afin de tirer toutes les conséquences de ce renforcement du préfet de région, le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les départements et les régions a été modifié par un décret du 16 février 2009. Celui-ci encadre substantiellement l'autorité des préfets de département et prévoit qu'ils ne disposeront que d'une autorité fonctionnelle (et non plus organique) sur les chefs de services déconcentrés dont le périmètre d'action dépasse le cadre départemental ;

2. la réduction du nombre de directions dans les services déconcentrés.

Cette réduction s'avère drastique dans les préfectures de département et implique une refonte totale des services¹.

¹ Voir l'avis de votre rapporteur sur le PLF pour 2009.

Les préfetures de département, auparavant marquées par un mode d'organisation essentiellement ministériel, doivent désormais intégrer la culture interministérielle portée par la RGPP. Ce bouleversement se traduit par un **schéma d'organisation structuré autour de deux « directions départementales interministérielles » (DDI) principales** (à savoir : la direction départementale des territoires et la direction départementale de la protection de la population).

Une **troisième DDI, consacrée à la cohésion sociale**, pourra être créée dans les départements de plus de 400 000 habitants, si le préfet de région le décide.

L'Etat dans le département après la RGPP

Les préfetures de département se composeront désormais de quatre entités :

- la direction départementale des territoires, regroupant la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture et les services chargés de l'environnement ;

- la direction départementale de la protection de la population (services vétérinaires, cohésion sociale) ;

- la direction départementale des finances publiques ;

- l'inspection académique ;

- éventuellement, dans les départements de plus de 400 000 habitants et sur proposition du préfet de région, s'y ajoutera un démembrement consacré à la cohésion sociale.

En conséquence, **les directeurs des services départementaux, auparavant nommés par les ministres compétents, seront désormais nommés par le Premier ministre.**

Les **préfetures de région** seront, quant à elles, structurées autour de sept directions.

L'Etat dans la région après la RGPP

Les services déconcentrés régionaux seront au nombre de sept, dont cinq directions interministérielles :

- la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (**DIRECCTE**) a vocation à être l'interlocuteur unique des entreprises, des salariés et des consommateurs. Cinq DIRECCTE sont actuellement en phase de préfiguration et la totalité d'entre elles devraient être créées au 1^{er} juillet 2010, au plus tard ;

- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (**DREAL**). Huit d'entre elles ont été créées en février 2009 et douze ont été mises en phase de préfiguration, pour une création effective au 1^{er} janvier 2010 ;

- la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (**DRJSCS**). Huit de ces directions sont en phase de préfiguration ;

- la direction régionale des finances publiques (**DRFiP**) ;

- la direction régionale des affaires culturelles (**DRAC**) ;

- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (**DRAAF**) ;

- le rectorat ;

- l'agence régionale de santé (ARS).

Cette restructuration se traduira, en 2010, par la suppression de 736 équivalents temps plein travaillés (ETPT) dans les services préfectoraux. Plus précisément, seront supprimés :

- 73 ETPT dans les services chargés de la délivrance des titres ;

- 140 ETPT dans les services chargés de la circulation ;

- 156 ETPT dans les services responsables du contrôle de légalité ;

- 367 ETPT dans les services gérant les fonctions « support ».

3. le développement des mutualisations et de la collégialité à l'échelle régionale.

La seule réalisation concrète du gouvernement en la matière est, à ce stade, le **renforcement des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR)**, notamment par le biais d'un décret du 25 mai 2009 qui fixe leur statut et étend sensiblement leurs compétences. Ceux-ci se voient confier la responsabilité du pilotage des mutualisations interministérielles (informatique, immobilier ...), de la coordination de la communication sur les politiques publiques de l'Etat à l'échelle régionale, et de la gestion d'une plateforme interministérielle de gestion des ressources humaines.

La collégialité sera, de son côté, renforcée par le biais du **comité de l'administration régionale** : créé en 2004 et composé du préfet de région, des préfets de département, des directeurs régionaux et du SGAR, celui-ci devrait monter en puissance afin de promouvoir la transversalité et le travail en réseau.

b) Des progrès notables ont été accomplis au cours de l'année 2009

Conformément au calendrier arrêté par le Conseil de modernisation des politiques publiques, **ces réformes, encore embryonnaires à la fin de l'année 2008, ont largement pris forme au cours de l'année 2009.**

Calendrier de mise en œuvre des premières mesures

Création des agences régionales de santé (ARS)

Consultations/
concertations
Vote des textes

ARS
opérationnelles

Création des Directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

Travaux de
Préfiguration

Début de création
des DIRECCTE

DIRECCTE
opérationnelles

Évolution de l'organisation

Création de directions régionales et l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)

Décret organisation et attribution des DRAAF

Formation stratégique des DRAAF

Création de Directions Régionales du Développement Durable (DREAL)

Création de 9 DREAL

Création de 11 DREAL supplémentaires

Ensemble des DREAL créées

Définition des schémas départementaux et constitution des directions

Propositions d'organisation

Déploiement des nouveaux schémas d'organisation départementale

Loi

Amélioration de la performance

Allègement du contrôle de l'égalité et centralisation du traitement en préfecture
Performance des fonctions
Support dans les préfectures

Circulaire sur la centralisation

Déploiement du logiciel ACTES dans les mairies

Pleins effets du plan

Déploiement SIRH et lancement de plateformes régionales RH

Montée en puissance de plateformes RH régionales

Ainsi, les organigrammes généraux récapitulant les propositions des préfets de département pour la mise en place des futures directions déconcentrées ont été transmis à la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (MIRATE) au cours du mois de mars 2009. A l'issue de cette étape importante, **71 « préfigureurs »**, chargés de décliner et de préciser ces propositions en établissant des organigrammes détaillés, **ont été désignés par le secrétariat général du gouvernement en mai 2009.**

Cette phase finale de la réforme doit, conformément à une circulaire du Premier ministre en date du 4 juin 2009, être menée en concertation avec les personnels et leurs représentants.

c) Des bouleversements substantiels dans le statut des préfets et des sous-préfets

Ces mutations importantes s'accompagnent de **modifications statutaires inédites pour les préfets et les sous-préfets**, ce qui ne va pas sans soulever des questions sur l'avenir de la culture préfectorale et sur les modalités de l'intervention de l'Etat dans les territoires.

Le statut des préfets a ainsi été modifié par un décret du 16 février 2009, qui vise à :

- renforcer l'ouverture et la diversification du recrutement, en ouvrant plus largement le corps aux fonctionnaires non issus des viviers traditionnels que constituent le corps des administrateurs civils et celui des sous-préfets ;

- à maintenir l'attractivité des fonctions de préfet, en prévoyant un rééchelonnement indiciaire et en augmentant le nombre de postes donnant droit à un placement hors classe.

Quant aux sous-préfets, leur corps devrait prochainement être supprimé, conformément aux annonces du gouvernement au mois d'octobre 2009 : la fonction de sous-préfet serait ainsi détachée du grade.

d) Des obstacles techniques qui nuisent au développement des mutualisations

La réalisation concrète des réformes voulues par le Conseil de modernisation des politiques publiques est toutefois mise en danger par des difficultés opérationnelles fortes.

Le développement des mutualisations est notamment freiné par les **multiples retards du progiciel Chorus** : celui-ci devait initialement être généralisé en 2009, mais ne sera vraisemblablement pas déployé avant 2011.

**Chorus : un outil indispensable à la bonne application de la LOLF,
mais frappé par de nombreux retards**

Chorus est le nouvel outil de gestion budgétaire et comptable de l'Etat ; **application intégrée et commune à l'ensemble des administrations de l'Etat**, ce progiciel a vocation à se substituer à l'ensemble des applications ministérielles et interministérielles de gestion et d'enregistrement comptable.

Son coût direct est évalué à un milliard d'euros, auquel il faut ajouter des surcoûts de gestion pour les services ordonnateurs (augmentation du nombre de champs à renseigner et, partant, du nombre de saisies à effectuer par les agents).

L'expérimentation menée à partir de janvier 2009 dans les préfectures et sous-préfectures de deux régions pilotes (la Haute-Normandie et les Pays de la Loire) a permis de tester les fonctions « cœur » du système (enjeu fonctionnel), les interfaces du système avec les applications existantes et le système d'échange entre les ministères (enjeu technique), la faisabilité de la concentration de la gestion sur des services dédiés, différents des services décideurs (enjeu organisationnel) et de mettre au point des outils d'accompagnement du changement, et notamment des formations pour les utilisateurs (enjeu opérationnel).

Les enseignements de cette expérimentation sont les suivants :

- **au plan fonctionnel, des anomalies techniques ont été mises en évidence** ; ces difficultés ont provoqué d'importants retards dans les préfectures, qui accusent six semaines de retard (en nombre de dossiers payés) par rapport à l'an passé ;

- **au plan technique**, peu d'interfaces ont pu être testées en 2009, en raison du faible degré de déploiement du progiciel ;

- **au plan organisationnel, le bilan est globalement positif**, bien qu'encore imparfait (les services dédiés communiquent avec les services décideurs à partir de flux papiers, et non de flux dématérialisés) ;

- **au plan opérationnel**, des formations supplémentaires devront être organisées, ce qui représentera un surcoût important pour les ministères (3 800 personnes devront être formées pour préparer l'extension de Chorus en janvier 2010).

Le déploiement de Chorus devrait être finalisé en janvier 2011, après deux nouvelles extensions au cours de l'année 2010 (Éducation nationale et Défense en janvier, puis Équipement, Intérieur et Agriculture en juillet).

En outre, **les outils budgétaires interministériels sont nettement insuffisants**, si bien que la mise en œuvre de mutualisations est, dans les faits, presque impossible.

L'insuffisance des outils budgétaires interministériels : l'exemple des délégations interservices (DIS)

La réforme de 2004 avait mis en place, pour développer les mutualisations dans les préfetures, un outil nouveau : les délégations interservices (DIS). Celles-ci visent à favoriser les opérations croisées dans les domaines interministériels en permettant à un « délégué interservices » de prendre en charge les actions dépendant de plusieurs ministères.

Bien qu'innovantes, les DIS sont toutefois marquées par un processus particulièrement lourd. Créées par un arrêté préfectoral qui fixe les attributions de la délégation et établit un budget prévisionnel décrivant les crédits mis à disposition par les différents services participants ainsi que les modalités d'évaluation de l'action à conduire, elles nécessitent une lettre de mission du préfet qui fonde l'autorité fonctionnelle du délégué interservices.

De manière optimale, la DIS doit en outre faire l'objet d'une délégation supplémentaire qui permet au délégué de se voir attribuer la qualité d'ordonnateur secondaire et l'habilité à engager, de manière coordonnée et autonome, l'ensemble des crédits des services participants. Des DIS avec ordonnancement secondaire peuvent, certes, être créées par simple arrêté préfectoral ; on parle alors de DIS « génériques ». Néanmoins, cette procédure ne concerne que quatre domaines relativement marginaux et qui ne constituent pas des viviers considérables d'économies (communication ; documentation ; sécurité routière ; prévention des risques naturels).

Bref : on perçoit aisément à quel point ce dispositif est complexe et peu attractif pour les préfetures.

Parallèlement, la DIS reste un outil fondamentalement ministériel, qui ne permet pas l'émergence d'une véritable gestion interministérielle des crédits :

- les personnels compris dans la délégation demeurent gérés par leur administration d'origine ;

- surtout, la DIS n'autorise pas à « fongibiliser » les crédits des différents services, qui demeurent compris au sein de plusieurs budgets opérationnels de programme (BOP) : le délégué dispose donc de crédits rigides, dont il ne maîtrise pas la destination. Ce manque de souplesse est, évidemment, préjudiciable à la bonne conduite des mutualisations réalisées en DIS.

De manière générale, **le budget de l'Etat s'inscrit dans une approche ministérielle** : aux termes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, les programmes, ainsi que les unités de gestion qui en découlent (budget opérationnel de programme, unité opérationnelle...), doivent nécessairement être gérés par un seul et unique ministère. De ce fait, chaque ministère contribue séparément au budget des services préfectoraux, au prorata de son implication dans l'administration territoriale.

Or, toujours dans la perspective de la LOLF, les transferts entre programmes ne peuvent avoir qu'un caractère exceptionnel. De même, en vertu du principe de spécialité des crédits, les services déconcentrés ne peuvent pas « fongibiliser » des crédits relevant d'enveloppes ministérielles différentes. En conséquence, **les préfetures doivent gérer non pas un budget uniforme, mais une série d'enveloppes cloisonnées et éclatées.**

Force est de constater que **cette approche est peu compatible avec l'organisation des services déconcentrés, fondée sur la territorialité et l'interministérialité.**

Dans ce cadre, certains des interlocuteurs de votre rapporteur ont proposé la **création d'un programme « support » de l'administration territoriale, qui permettrait de regrouper l'ensemble des crédits de fonctionnement des préfetures** et donc de mutualiser les emplois et les ressources de fonctionnement de celles-ci.

Cette option, soutenue de longue date par le ministère de l'Intérieur, n'avait cependant pas été retenue en raison de la réticence des autres ministères à abandonner tout contrôle sur des crédits provenant de leur budget. Il semble que ces obstacles aient été récemment levés : M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du ministère, a ainsi indiqué à votre rapporteur que **la constitution de ce programme « support » interviendrait dans un délai de 12 à 18 mois.**

Votre rapporteur se félicite de cette avancée qui devrait générer des économies importantes, comme l'a démontré l'expérimentation « OSE » menée dans le département du Lot depuis octobre 2007.

La préfeture du Lot gère en effet ses crédits de fonctionnement par le biais d'une unité opérationnelle (UO) mutualisée, qui permet la gestion d'un budget commun à l'ensemble des services.

Cette décision, qui peut sembler anecdotique, a toutefois permis de réaliser des **économies substantielles** : les échanges de bonnes pratiques entre les services et l'uniformisation de leurs pratiques ont ainsi permis, de manière presque mécanique, de **faire baisser les coûts de fonctionnement de 3 % au cours de l'année 2009.**

e) La difficile montée en puissance du préfet de région

Parallèlement à ces problèmes techniques, **il apparaît que la montée en puissance du préfet de région, voulue par la RGPP, est théoriquement effective, mais hésitante en pratique.**

Une période de « tâtonnements » semble ainsi s'être ouverte, dans laquelle le préfet de région n'a pas encore affirmé sa prééminence sur les autres représentants de l'Etat agissant dans les territoires.

Le deuxième rapport d'étape de la RGPP indique ainsi que le niveau régional n'est pas pleinement devenu « *le niveau de droit commun pour le*

pilotage des politiques publiques » et que le SGAR peine à assumer son rôle de gestion des mutualisations à l'échelle de la région.

De la même manière, **les relations entre le préfet de région et les agences nationales** (ANRU, ANAH, ADEME...) **restent distantes** : le préfet de région, qui devait devenir le délégué de ces agences, ne parvient pas encore à assumer ce rôle.

f) Les inquiétudes des élus et des personnels

Enfin, les orientations de la RGPP sont parfois mal acceptées et mal comprises sur le terrain. **Présentée comme un gage de succès, la rapidité peut ainsi devenir une source de vulnérabilité**, notamment dans un contexte où l'importance et la soudaineté des réformes provoquent de nombreuses inquiétudes.

Ces inquiétudes se manifestent tout d'abord chez les **élus locaux, qui interprètent la RGPP comme le signe d'un désengagement de l'Etat**. La RGPP a en effet des conséquences directes sur les collectivités territoriales : à titre d'exemple, la suppression progressive de l'ingénierie concurrentielle a été décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008. Cette fonction, qui occupait 250 agents en 2008, aura totalement disparu à l'horizon 2011, et l'Etat se bornera à l'avenir à assurer des prestations d'assistance technique pour les petites communes et les intercommunalités, dans une optique de solidarité et d'aménagement du territoire.

Comme le constate le rapport d'étape de la mission sénatoriale présidée par Claude Belot, cette réduction sensible de l'intervention de l'Etat *« est mal perçue[e] par les communes rurales qui craignent, en devant recourir au privé, une augmentation des coûts d'ingénierie et de maîtrise d'œuvre peu supportable »*.

De manière plus globale, **les élus locaux redoutent que les baisses d'effectifs considérables dans les préfetures et les sous-préfetures** (plus de 2 100 emplois devraient être supprimés d'ici à la fin de l'année 2012) **ne viennent altérer la qualité de l'expertise de ces services et ne les empêchent d'exercer leur rôle de soutien logistique et juridique auprès des collectivités territoriales**.

Un malaise est également perceptible chez les **agents des préfetures de département, qui craignent que celles-ci ne deviennent des « coquilles vides »** placées en tenaille entre les sous-préfets, garants du rôle de proximité de l'Etat auprès des élus locaux, et les préfets de région, responsables de la promotion d'une vision globale et stratégique.

Le ministère de l'Intérieur a, certes, adopté une **démarche de concertation avec les personnels concernés par la RGPP** : un décret du 24 juillet 2009 relatif à l'accompagnement de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat ouvre ainsi la possibilité d'organiser la **réunion conjointe des comités techniques paritaires** des actuels services déconcentrés lorsque des questions communes à ces services doivent être abordées. Ce dispositif

permettra de consulter l'ensemble des services concernés lors de la création des futures directions départementales et régionales interministérielles.

Le ministère s'est également engagé à ce que les réformes n'aient pas d'incidence statutaire sur les agents : les personnels qui seront affectés dans une nouvelle direction seront placés en « position normale d'activité » et conserveront leur rattachement à leur corps d'origine et au ministère gestionnaire.

Dans son discours sur la réforme de l'administration territoriale de l'Etat du 16 novembre dernier, M. François Fillon, Premier ministre, a également tenu à souligner que « *le niveau départemental [devait] conserver des effectifs en rapport avec les missions qui restent de sa compétence* »¹ : **une baisse brutale du nombre de postes semble donc exclue.**

Malgré ces efforts, les personnels restent confrontés à de nombreuses incertitudes sur le périmètre exact des futures directions, et donc sur leur affectation à l'issue de la réforme, ce qui entretient leur méfiance face à la RGPP.

Cet état d'esprit est particulièrement marqué en **Île-de-France** : les retards dans la mise en application de la RGPP et le choix d'une organisation *ad hoc* pour les préfetures de la région parisienne ont en effet contribué à renforcer les craintes des personnels.

**La mise en place d'une organisation spécifique
pour les services déconcentrés de la région parisienne**

Une circulaire du 27 juillet 2009 a prévu la mise en place d'un schéma spécifique pour Paris et les départements de la petite couronne. Celui-ci sera mis en place avant le 30 juin 2010 au niveau de la région, et avant le 31 décembre 2010 dans les départements.

Ainsi, à Paris, la préfeture du département sera regroupée avec la préfeture d'Île-de-France, et la direction départementale de la protection des populations sera confiée à la préfeture de police.

D'importants pouvoirs seront centralisés au niveau de la région :

- alors que les directions départementales de la cohésion sociale sont, sur le reste du territoire, chargées de l'hébergement et des fonctions sociales du logement, ces compétences seront exercées par une direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) ;

- une direction régionale et interdépartementale sera également mise en place pour exercer les compétences en matière d'équipement et d'aménagement ;

- une direction régionale et interdépartementale sera compétente en matière d'environnement et d'énergie ; elle s'appuiera sur des unités territoriales chargées de l'inspection des installations classées dans les départements de la petite couronne ;

- enfin, une direction régionale et interdépartementale de l'alimentation et de l'agriculture sera instaurée.

¹ Discours précité du 16 novembre 2009.

Votre rapporteur pour avis ne peut que réitérer les interrogations qu'il avait formulées à l'occasion du PLF pour 2009 : ainsi, **n'aurait-il pas été préférable d'attendre que le Parlement ait exprimé ses choix sur la future organisation territoriale de la République, dans le cadre des projets de loi déposés au Sénat en octobre 2009, et sur le « grand Paris », avant de revoir la structure de l'administration territoriale de l'Etat ?**

Il aurait en effet certainement été opportun d'harmoniser ces deux réformes étroitement liées, notamment dans la mesure où l'objectif affiché de la RGPP est, comme on l'a déjà souligné, de mettre l'organisation des services déconcentrés en cohérence avec les acquis de la décentralisation.

3. Adapter la mise en œuvre de la RGPP aux réalités territoriales

Au vu de ces observations, **votre rapporteur ne peut qu'appeler le gouvernement à moduler la mise en œuvre de la RGPP en fonction des réalités territoriales et des besoins réels des collectivités.**

Ainsi, pour garantir une prise en compte effective de la diversité nos territoires, l'organisation des préfetures de département devrait être partiellement maintenue en l'état dans les zones où les fusions de directions vont à l'encontre des intérêts et des demandes des élus locaux.

À titre d'exemple, **la préservation de la DDE et de la DDAF comme des entités séparées pourrait utilement être envisagée dans les zones rurales, notamment pour les petites communes.** Celles-ci ont en effet des besoins particuliers en matière d'équipement et d'agriculture ; or, comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, elles n'ont ni l'opportunité, ni les moyens de se tourner vers une source alternative d'expertise en ingénierie publique.

De même, **il est nécessaire de mieux tenir compte des particularités des zones très urbanisées.**

En effet, **celles-ci sont, le plus souvent, situées dans les arrondissements de chef-lieu des départements** ; en conséquence, leur interlocuteur n'est pas une sous-préfecture (puisque'il n'y a pas, par définition, de sous-préfecture dans l'arrondissement de chef-lieu), mais la préfeture de département elle-même, le rôle de sous-préfet étant fictivement assuré par le secrétaire général. Or, le poids de ses fonctions est déjà trop important pour lui permettre de se consacrer effectivement aux missions de conseil juridique normalement assurées par les sous-préfetures.

Certains élus locaux, notamment ceux de la petite couronne, ont indiqué à votre rapporteur que cette situation pouvait, dans certains cas, se révéler problématique : appartenant à des zones urbaines fortement peuplées et économiquement attractives, **les collectivités soumises à cette situation sont en effet susceptibles d'intervenir dans des domaines considérés comme « à risque » d'un point de vue contentieux** (urbanisme, commande publique, environnement...) et ciblés comme tels par les circulaires du ministère de

l'Intérieur. Elles ont donc particulièrement besoin de l'expertise juridique que fournit habituellement la sous-préfecture aux élus de son arrondissement.

Il semble donc nécessaire de **renforcer les services des préfectures de département, afin que ceux-ci puissent entretenir de véritables relations de proximité avec les représentants des collectivités appartenant aux arrondissements de chef-lieu.**

Dans cette optique, **une mise en œuvre adaptative et nuancée de la RGPP pourrait être effectuée dans tous les départements**, une concertation avec les élus locaux et avec les personnels des préfectures permettant de déterminer les fonctions les plus utiles aux usagers.

4. Améliorer l'accueil du public

(a) Adapter les locaux des préfectures à leurs fonctions

Lors de ses déplacements, votre rapporteur a observé que **les efforts notables des personnels préfectoraux ne suffisaient plus à assurer la qualité de l'accueil du public dans les préfectures.**

Cette faiblesse est partiellement due à un manque de moyens humains et financiers, notamment en région parisienne où ce phénomène semble structurel. À cet égard, **l'inadaptation de certains bâtiments à leur fonction est patente** : lors de ses déplacements, votre rapporteur a constaté l'existence d'une grande inégalité dans la qualité des locaux des préfectures et des sous-préfectures, certaines bénéficiant de conditions optimales tant pour les usagers que pour leurs personnels, tandis que d'autres présentaient d'importants problèmes de sécurité, voire de vétusté.

À titre d'illustration, il citera le cas de la sous-préfecture de Boulogne-Billancourt, qui accueille de nombreux étrangers. Or, ceux-ci sont reçus sur une coursive inconfortable et étroite qui, par ailleurs, est ouverte sur l'intérieur du bâtiment et située à plusieurs mètres du sol. Un tel aménagement est, comme on s'en doute, totalement inadapté à l'accueil de populations vulnérables.

Votre rapporteur s'interroge sur la légitimité de telles installations ; les services de la sous-préfecture de Boulogne eux-mêmes ont d'ailleurs signalé cette situation au ministère de l'Intérieur, sans résultat.

Ce cas, loin d'être exceptionnel, est représentatif des insuffisances du parc immobilier alloué à certaines préfectures.

Votre rapporteur engage donc le ministère à **mettre en place un plan stratégique de rénovation et/ou d'aménagement des bâtiments dévolus aux préfectures, leurs locaux devant être adaptés au nombre et au type d'usagers reçus par les services.**

À cet égard, le Premier ministre s'est engagé à accélérer le processus de renouveau de l'immobilier des services déconcentrés en mobilisant une partie du compte d'affectation spéciale « Immobilier »¹ : **un « fonds d'amorçage » devrait donc être prochainement créé** afin de lancer les opérations les plus urgentes.

b) Mieux utiliser les technologies de l'information et de la communication et développer la prise de rendez-vous sur Internet

Les défaillances que votre rapporteur a notées dans l'accueil du public découlent également d'une **utilisation perfectible des technologies de l'information et de la communication.**

Dans ce cadre, **la prise de rendez-vous par Internet pourrait être développée et généralisée.**

S'il semble difficile de prévoir des horaires précis de convocation pour chaque usager, il paraît en revanche possible de **mettre en place des convocations par « tranches » horaires. Ceci permettrait d'améliorer sensiblement les modalités d'accueil du public et de réduire les temps d'attente, sans pour autant remettre en cause la culture du « guichet ouvert » propre aux préfectures.**

Votre rapporteur estime, en tout état de cause, qu'il est indispensable de mettre fin à une pratique encore répandue dans certaines préfectures : celle des **convocations « groupées »**, où tous les usagers concernés par une démarche administrative donnée sont convoqués simultanément, ce qui donne lieu à des files d'attente anormales.

B. PROMOUVOIR UNE VISION STRATÉGIQUE DE LA RÉFORME DES SOUS-PRÉFECTURES

Les sous-préfectures ne sont pas directement impactées par la RGPP, qui ne concerne que la réorganisation des préfectures. Elles doivent cependant évoluer pour tenir compte du nouveau schéma de l'administration territoriale : ainsi, le Premier ministre, M. François Fillon, a récemment indiqué que les sous-préfectures avaient vocation à *« [devenir] progressivement une administration de mission, tournée vers le développement local et venant à l'appui de l'action de proximité menée par le sous-préfet »*².

Le comité de pilotage de la RGPP au sein du ministère de l'Intérieur avait prôné, lors de sa constitution au début de l'année 2008, la suppression de 100 à 150 sous-préfectures.

Ce souhait n'a finalement pas été suivi par le gouvernement, qui entend modifier la carte des sous-préfectures seulement à la marge et de manière limitée.

¹ Discours précité du 16 novembre 2009.

² Discours précité du 16 novembre 2009.

Ainsi, bien que d'autres pistes aient été envisagées par le passé (suppression de certaines sous-préfectures ; jumelage...), **le ministère de l'Intérieur privilégie aujourd'hui deux axes principaux de réforme :**

- dans les zones rurales, les sous-préfets peuvent être remplacés par des conseillers d'administration ;

- dans les zones fortement urbanisées, les sous-préfectures peuvent être transformées en « Maisons de l'Etat ».

Telle qu'elle est actuellement conduite, cette refonte de la carte des sous-préfectures présente deux caractéristiques :

- d'une part, **elle advient au « coup par coup »**, sans que des critères clairs de prise de décision *ex ante* puissent être dégagés ;

- de l'autre, et corrélativement, **elle ne fait l'objet d'aucune évaluation précise *ex post***.

Dès lors, **ces réformes soulèvent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses.**

De ce processus se dégage une **impression générale d'impréparation et de manque de méthode**, notamment dans le cas de la mise en place d'une « Maison de l'Etat » à Boulogne-Billancourt.

1. Des conseillers d'administration aux maisons de l'Etat : des initiatives discontinues et impossibles à évaluer

a) Le remplacement des sous-préfets par des conseillers d'administration : histoire d'une réforme avortée

Le **remplacement des sous-préfets par des conseillers d'administration** est prévu par le décret n° 2007-1488 du 17 octobre 2007, complété par l'arrêté du 20 mai 2008 qui fixe la liste des postes que ces conseillers pourront occuper (quinze parmi une liste de 115 arrondissements).

Pour être nommés conseiller d'administration, les fonctionnaires doivent appartenir à un corps ou à un cadre d'emplois de catégorie A ou de niveau équivalent ; ils doivent, en outre, justifier de treize ans d'ancienneté au moins. Ils sont nommés par une durée de cinq ans, renouvelable une fois sur le même emploi.

Actuellement, **trois postes de sous-préfet sont occupés par un conseiller d'administration dans les arrondissements de Montdidier (Somme), de Saint-Pierre (Martinique) et de Boulay-Moselle (Moselle).**

Selon le ministère, **ce dispositif a été mis en place dans une optique essentiellement managériale** : il s'agirait en effet de créer un tremplin permettant aux jeunes attachés d'accéder au statut d'administrateur civil et d'offrir des perspectives de carrière plus intéressantes pour les agents en fin de carrière.

Votre rapporteur persiste toutefois à penser que **le motif de cette substitution est d'abord budgétaire** ; or, dans cette perspective, il ne peut que constater que le remplacement des sous-préfets par des conseillers territoriaux n'a pas permis de réaliser des économies substantielles.

À l'occasion d'un déplacement à Montdidier, **votre rapporteur a ainsi observé que les gains réalisés grâce à cette mesure étaient négligeables** : par exemple, bien que le conseiller d'administration soit dépourvu de logement de fonction, celui-ci existe tout de même, puisqu'il est intégré aux locaux de la sous-préfecture, et reste simplement inoccupé.

Cette situation pose de véritables problèmes, dans la mesure où le conseiller d'administration en poste dans cet arrondissement –dont votre rapporteur tient, dans ce cadre, à saluer le dévouement et les qualités– est *de facto* soumis aux mêmes obligations de présence qu'un sous-préfet, et assure fréquemment des permanences les samedis et dimanches.

En outre, comme en 2009, **votre rapporteur ne peut que souligner que la liste des 115 arrondissements où des conseillers d'administration peuvent être désignés en lieu et place des sous-préfets ne répond à aucune logique apparente.**

Certaines questions demeurent ainsi sans réponse : combien de postes de sous-préfet seront finalement occupés par des conseillers d'administration ? Quels sont les critères concrets qui conditionnent la mise en place effective d'un conseiller d'administration ? Quelle est la légitimité de cette réforme, dans la mesure où les conseillers d'administration exercent exactement les mêmes tâches et les mêmes missions que des sous-préfets ? Enfin, quelles sont les perspectives de carrière réellement ouvertes à ces conseillers à l'issue de leur expérience, celle-ci ne pouvant durer plus de dix ans ?

En l'absence de réponse à ces interrogations, votre rapporteur ne peut qu'être réservé sur le principe de ce dispositif.

b) Le remplacement des sous-préfectures par des « Maisons de l'Etat » : des objectifs légitimes, des résultats douteux

Parallèlement, **sur proposition du préfet des Hauts-de-Seine, il a été proposé de transformer la sous-préfecture de Boulogne-Billancourt en « Maison de l'Etat ».**

Ce choix découle de plusieurs facteurs :

- la sous-préfecture est proche de la préfecture de Nanterre (moins de dix kilomètres, soit vingt minutes en transports en commun) et se situe dans une **zone densément urbanisée** ;

- elle appartient à un **territoire densément peuplé**, si bien qu'une suppression pure et simple de la sous-préfecture n'était pas envisageable ;

- en raison de sa localisation, **des services administratifs nouveaux pourront être intégrés à la « Maison de l'Etat » de Boulogne**, ce qui permettra une mutualisation des moyens ;

- **l'opinion « globalement positive » des élus locaux, qui n'ont toutefois pas été formellement consultés**, sur cette transformation.

Des nouveaux locaux pour héberger les services seront également recherchés –sans, cependant, qu'une évaluation chiffrée sur le coût comparé de ce déménagement et d'une simple réhabilitation du bâtiment de Boulogne ait été préalablement menée.

Par ailleurs, cette transformation ne sera pas neutre sur un plan administratif, puisqu'elle impliquera la **suppression de l'un des trois arrondissements du département** et une redéfinition des missions des services.

La « Maison de l'Etat » **se limitera à assurer des prestations de proximité**, comme la délivrance des titres lorsque celle-ci implique la venue des usagers (cartes grises, permis de conduire, titres pour les étrangers), la validation des dossiers pour la délivrance de cartes d'identité et de passeports, et certaines procédures spécifiques aux associations et à la police administrative. Le reste des compétences auparavant exercées par la sous-préfecture sera confié à la préfecture de Nanterre ou à la sous-préfecture d'Antony.

Enfin, contrairement à la sous-préfecture, la « Maison de l'Etat » ne sera pas dotée d'une personnalité juridique autonome.

Dans ce cadre, **votre rapporteur s'interroge sur le devenir réel de la « Maison de l'Etat », qui pourrait se borner à n'être qu'une « usine à titres » dépourvue de tout lien réel avec le territoire.**

Encore une fois, **il s'interroge également sur les critères qui ont présidé à la mise en place de cette « Maison de l'Etat » et sur le devenir de cette initiative** : a-t-elle vocation à être généralisée ? Si oui, dans quelles conditions et selon quelles modalités de décision ? Et comment les élus seront-ils associés à cette décision à l'avenir ?

2. Mettre les préfets au cœur de la rationalisation de la carte des sous-préfectures

Votre rapporteur souligne que **d'autres pistes de réflexion peuvent être explorées afin de moderniser la carte des sous-préfectures**. Il est ainsi favorable à une revalorisation du préfet dans ce processus : fort de sa connaissance du contexte local, celui-ci pourrait en effet devenir un acteur-clé de la refonte du réseau des sous-préfectures.

Plus précisément, deux propositions pourraient être étudiées :

- tout d'abord, **il convient de mieux exploiter le pouvoir d'initiative que détient le préfet de région dans la modification des limites des arrondissements.**

En effet, aux termes de l'article L. 3113-1 du code général des collectivités territoriales, « *les modifications des limites territoriales des arrondissements sont décidées par le représentant de l'Etat dans la région, après consultation du conseil général* ».

Cette procédure, qui vise à adapter le découpage infradépartemental aux besoins des usagers et des élus, a été utilisée à 41 reprises, dans 16 départements, depuis sa mise en place par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. La majorité de ces modifications avait pour objectif de **rééquilibrer la charge des arrondissements**, *via* un renforcement des arrondissements périphériques par rapport à l'arrondissement de chef-lieu.

Arrondissements dont le périmètre a été modifié sur proposition du préfet de région

Régions	Départements		Nombre d'arrondissements concernés
Auvergne	Haute-Loire	43	2/3
Aquitaine	Gironde	33	4/5
	Gironde (création arr. Arcachon)	33	2/6
Centre	Loir-et-Cher	41	2/3
Champagne-Ardenne	Marne	51	2/5
Franche-Comté	Jura	A39	2/3
	Doubs	25	3/3
Haute-Normandie	Eure	27	3/3
Île-de-France	Seine-et-Marne	77	3/5
Languedoc-Roussillon	Hérault	34	2/3
Nord-Pas-De-Calais	Pas-de-Calais	62	3/7
Pays-de-la-Loire	Sarthe	72	3/3
Picardie	Somme	80	2/4
Poitou-Charentes	Charente	16	3/3
Rhône-Alpes	Ardèche	07	2/3
	Drôme	26	2/3
Réunion		974	3/4

Source : réponse ministérielle au questionnaire budgétaire du rapporteur.

Le préfet de département est étroitement associé à ce processus : selon une circulaire du 25 novembre 2004, il lui incombe de proposer la modification au préfet de région. La circulaire prévoit d'ailleurs que **le préfet de département « est à l'initiative de toute proposition de modification de limites d'arrondissement »**.

Cette procédure garantit également le plein accord des élus locaux au redécoupage des arrondissements : en effet, elle impose au préfet de département de solliciter l'avis du conseil général « *après accord du préfet de région* », mais « *avant sa décision* », et de consulter les communes concernées.

Ce dispositif gagnerait certainement à être utilisé de manière plus coordonnée et à **devenir le pilier de la réorganisation de la carte des sous-préfectures**. Celle-ci serait ainsi encadrée dans une procédure précise et bien connue des services déconcentrés.

- en outre, **les pouvoirs du préfet de département en matière de délégation de compétences aux sous-préfectures pourraient, eux aussi, être sollicités**.

Afin de renforcer la légitimité et l'efficacité des sous-préfectures existantes, il importe en effet de leur confier, au cas par cas, de nouvelles missions. Ceci permettra de leur **donner une « masse critique »** et de mieux exploiter les expertises locales qui ont pu se créer au fil du temps en raison des particularités de certains arrondissements.

Pour ce faire, **il est souhaitable que les préfetures de département recourent plus fréquemment aux procédures de délégation de compétences qu'elles peuvent mettre en œuvre pour confier certaines de leurs missions aux sous-préfectures**.

Votre rapporteur citera, à cet égard, **l'exemple du Val-de-Marne** : en lien avec les spécificités des territoires dont elles ont la charge, les sous-préfectures de Nogent-sur-Marne et de l'Haÿ-les-Roses sont ainsi dotées de compétences propres, normalement dévolues à la préfecture de département¹.

De manière plus globale, votre rapporteur appelle le ministère de l'Intérieur à dégager une méthode précise pour conduire la réforme des sous-préfectures et à **adopter une vision stratégique et de long terme sur cette question**. En tout état de cause, **les transformations isolées et ponctuelles devraient, à l'avenir, être évitées**.

Un équilibre devrait ainsi être dégagé, d'une part, entre la nécessité de tenir compte des réalités locales et, d'autre part, le souci de préserver l'uniformité et la qualité du service rendu par l'Etat aux citoyens et aux collectivités territoriales.

¹ Les services de Nogent sont chargés de la culture et du tourisme, eu égard à la présence du Château de Vincennes dans le ressort de l'arrondissement, et mènent d'importantes actions de développement économique dans le domaine de l'imagerie digitale. Les services de l'Haÿ-les-Roses s'occupent plus particulièrement des questions de legs et de dons aux personnes morales, dans la mesure où l'Institut Gustave Roussy est compris dans le périmètre de l'arrondissement

II. ANTICIPER LES MODIFICATIONS DE LA LÉGISLATION ÉLECTORALE

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » retrace également les crédits relatifs à la vie politique, eux-mêmes contenus dans le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative ».

Votre rapporteur souligne que, **malgré la stabilité ce programme, des bouleversements profonds affectent le droit électoral.**

Pour ne citer que les éléments les plus saillants, on rappellera que :

- une **recodification du code électoral** est actuellement en cours. Or, bien que confiée à la commission supérieure de codification, c'est-à-dire à une instance purement technique, cette recodification n'est **pas opérée à droit constant** et comporte d'importantes modifications de fond de la législation électorale. À titre d'exemple, le bureau des élections envisage de prévoir que l'inéligibilité pourra être constatée « *à tout moment* », même pour des faits survenus antérieurement à l'élection, et entraîner la déchéance de l'élu concerné tout au long de son mandat, ce qui remet en cause l'équilibre actuel du contentieux électoral. De plus, toujours selon les projets soumis par le ministère de l'Intérieur à la commission supérieure de codification, le pouvoir réglementaire serait désormais habilité, pour l'organisation des campagnes référendaires, à prendre des décrets d'application qui dérogent à la loi : or, une telle mesure présente un caractère inédit et serait contraire à la hiérarchie des normes ;

- une **loi organique relative à l'élection des députés**, qui reprend largement les propositions du rapport élaboré par M. Pierre Mazeaud en avril 2009, a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale en juillet dernier. Ce texte modifie notamment le régime d'incompatibilités et d'inéligibilités des députés –celui-ci étant, par principe, identique à celui-ci des sénateurs. On perçoit donc les **conséquences que cette loi organique aura sur la Haute Assemblée** ;

- enfin, dans la lignée de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, une ordonnance sur **l'élection des députés représentant les Français établis à l'étranger** devra également être publiée avant le 14 janvier 2010, et son projet de loi de ratification devra être déposé sur le bureau de l'une des Assemblées dans un délai de trois mois.

Consciente de la nécessité pour les Assemblées de se préparer en amont à ces réformes, la commission des lois du Sénat a constitué en son sein un groupe de travail consacré au droit électoral.

Guidé par un calendrier autonome et capable d'effectuer des arbitrages politiques consensuels grâce à son caractère pluraliste, ce groupe de travail aura vocation à éclairer les travaux du Sénat lorsque celui-ci sera saisi des textes élaborés par le gouvernement.

Parallèlement à ces réformes annoncées, **certaines propositions de réforme du droit électoral ont récemment été formulées.**

M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, a ainsi affirmé que le ministère avait « *engagé une étude sur les règles actuelles du code électoral relatives à l'envoi postal de la propagande électorale* » et entendait « *tirer les conséquences du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication* ». En d'autres termes, afin de limiter les coûts matériels et environnementaux liés à l'envoi de la propagande électorale par la poste¹, **le ministère envisage d'envoyer une partie de la propagande par voie électronique**².

Votre rapporteur émet des doutes sur la faisabilité d'une telle réforme : elle supposerait en effet, en l'absence de critères objectifs pour déterminer les catégories d'électeurs pouvant légitimement se voir adresser la propagande électorale par courriel, de **rompre l'égalité des citoyens face à l'information politique.**

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

L'année 2009 a été marquée par le déploiement de **deux titres sécurisés**, le passeport biométrique et le certificat d'immatriculation des véhicules.

En premier lieu, le passeport biométrique est entré en vigueur le 28 juin 2009 conformément au règlement européen n° 22552/2004 du 13 décembre 2004.

En second lieu, le nouveau certificat d'immatriculation des véhicules (mieux connu sous le nom de « carte grise »), qui s'inscrit dans le **système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV)**³, est opérationnel depuis le 15 avril 2009 pour les véhicules neufs et depuis le 15 octobre 2009 pour les véhicules d'occasion.

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est au cœur du dispositif. Créée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007, modifié par le décret n° 2008-1285 du 9 décembre 2008, elle s'est vue confier 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.

¹ Le ministère indique ainsi que 60 % des dépenses engagées dans le cadre d'une élection nationale sont liées à l'envoi postal de la propagande électorale.

² *Audition de M. Alain Marleix* le 5 novembre 2009 par la commission des lois et la commission des finances de l'Assemblée nationale.

³ Voir pour une description complète du SIV l'avis n° 104 (2008-2009) sur le projet de loi de finances pour 2009 de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 novembre 2008. Ce rapport est disponible sur Internet <http://www.senat.fr/rap/a08-104-1/a08-104-1.html>.

L'agence a, jusqu'à présent, su remplir dans un calendrier serré et avec des moyens limités (128 personnes en 2009¹ et un budget de 263 millions d'euros) les objectifs qui lui étaient fixés, comme l'atteste en particulier le respect de la date du 28 juin 2009 pour le passage au passeport biométrique.

A. ÊTRE ATTENTIF À L'APPARITION DE NOUVELLES « MÉMOIRES NUMÉRIQUES »

1. La lutte contre la fraude documentaire

La mise en place des titres sécurisés, aujourd'hui le passeport biométrique et le certificat d'immatriculation des véhicules, demain, sans doute, 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**, comme l'a souligné, en 2005, le rapport intitulé « identité intelligente et respect des libertés » de notre collègue M. Jean-René Lecerf². Ils s'inscrivent dans la recherche d'une **sécurité collective** toujours plus infaillible, en particulier depuis les attentats du 11 septembre 2001.

En effet, les technologies sont de plus en plus perçues comme de **nouvelles possibilités de lutte contre l'insécurité** et de nombreuses personnes ne voient pas d'inconvénient majeur à être tracées ou surveillées dès lors qu'« *elles n'ont rien à se reprocher, ni à cacher* ». Ce déplacement du point d'équilibre entre sécurité et liberté explique d'ailleurs certains glissements sémantiques : ainsi, par exemple, le terme de « vidéosurveillance » tend à être remplacé par celui de « vidéoprotection ».

Si votre rapporteur comprend les raisons du relèvement du seuil de tolérance de la population vis-à-vis des systèmes de surveillance et de contrôle, votre rapporteur insiste sur le fait qu'ils font naître mécaniquement de nouvelles « **mémoires numériques** » susceptibles de suivre un individu dans l'espace et le temps, comme viennent de le souligner nos collègues Mme Anne-Marie Escoffier et M. Yves Détraigne dans un récent rapport³. Il convient donc de faire preuve de la plus grande **vigilance** dans leur mise en place.

¹ Ces effectifs se répartissent comme suit : 38 fonctionnaires de catégorie A, 26 de catégorie B et 64 de catégorie C.

² Rapport d'information de M. Jean-René LECERF, fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois, rapport n° 439 (2004-2005) du 29 juin 2005, disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/noticerap/2004/r04-439-notice.html>.

³ Rapport d'information de M. Yves DÉTRAIGNE et Mme Anne-Marie ESCOFFIER, fait au nom de la commission des lois, rapport n° 441 (2008-2009), rapport du 27 mai 2009, rapport disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/noticerap/2008/r08-441-notice.html>.

2. La création de la première base centrale de données biométriques en France

En l'espèce, force est de reconnaître, s'agissant du passeport biométrique, que **le Gouvernement est allé au-delà des exigences du règlement européen précité de 2004.**

En effet, alors que son article 6 n'impose à la France que l'introduction dans le passeport de la photo faciale et de deux empreintes digitales, le décret n° 2008-426 du 30 avril 2008 a prévu, d'une part, le recueil de **huit empreintes digitales**, d'autre part, la conservation en **base centrale** de l'image numérisée de ces dernières ainsi que de celle du visage du titulaire.

Sur le premier point, votre rapporteur juge *a priori* étonnant l'écart entre le nombre d'empreintes recueillies (huit) et le nombre d'empreintes que comprend la puce du passeport biométrique (deux).

En réponse au questionnaire adressé à votre rapporteur, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a mis en avant le besoin de **pallier la mauvaise qualité de certaines empreintes digitales** (doigts entaillés, empreintes dégradées par les conditions de travail...) et donc la nécessité de pouvoir se réserver la possibilité de choisir deux empreintes parmi plusieurs.

Pour autant, comme notre collègue Mme Michèle André, rapporteure spéciale des crédits de la mission AGTE, dans son récent rapport sur les titres sécurisés¹, votre rapporteur **s'interroge sur les utilisations ultérieures pouvant être faites des huit empreintes** ainsi collectées et note d'ailleurs que la plupart de nos partenaires au sein de l'Union européenne ont fait le choix de s'en tenir à deux empreintes digitales.

Le second point est peut-être **plus inquiétant encore**. Dans sa délibération n° 2007-368 du 11 décembre 2007 portant avis sur le projet de décret en Conseil d'Etat qui est devenu le décret précité du 30 avril 2008, la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** a souligné « *qu'elle considère comme légitime le recours, pour s'assurer de l'identité d'une personne, à des dispositifs de reconnaissance biométrique dès lors que les données biométriques sont conservées sur un support dont la personne a l'usage exclusif* ». En conséquence, elle a regretté la mise en place d'un **fichier central** comportant photographies et empreintes, notant qu'il s'agirait de **la première base centralisée de données biométriques à finalité administrative concernant les citoyens français**.

La CNIL, tout en prenant acte des garanties prises pour assurer la sécurité de cette base, qui sera séparée des autres fichiers de gestion et accessible uniquement dans des conditions strictement encadrées, a estimé que

¹ Rapport disponible sur Internet <http://www.senat.fr/noticerap/2008/r08-486-notice.html>

sa création était **disproportionnée** au regard des finalités poursuivies. Elle a d'ailleurs observé que certains Etats membres de l'Union européenne (Allemagne par exemple) avaient mis en œuvre les passeports biométriques sans pour autant créer des bases centrales.

En réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a défendu ses choix au moyen de **trois arguments principaux**.

En premier lieu, il soutient que la création d'une base centrale présente des avantages importants dans la lutte contre la fraude commise par une personne **ne présentant pas le titre** dont elle demande le renouvellement et qui cherche à se faire délivrer différents titres sous des identités différentes par des services administratifs dispersés sur le territoire français. Le ministère souligne qu'en ce domaine, l'usurpation d'une identité réelle est la principale source de fraude et qu'elle porte un préjudice considérable, matériel et moral, à la personne qui en est victime.

En second lieu, le recours à ce système central serait également justifié par le fait que la France, contrairement à certains de ses partenaires comme l'Allemagne, l'Espagne ou le Portugal, **ne dispose pas de fichier d'ensemble de sa population**, la carte d'identité n'y revêtant pas un caractère obligatoire.

Enfin, le ministère a souligné que le projet était assorti de **très fortes garanties** qui permettent d'écarter, selon lui, le risque d'utilisation dévoyée des données figurant dans la base centrale :

- un accès à la base limité à des agents individuellement habilités ;
- une traçabilité des accès et des actions effectuées ;
- une conservation des données enregistrées dans la base dans des fichiers distincts lorsqu'elles relèvent de catégories différentes (état civil – photographie – empreintes digitales). Le mécanisme dit de « double-hachage » rendrait impossible l'accès à un état civil à partir des empreintes digitales ou de la photographie du titulaire du passeport. Enfin, la base ne comporte aucun dispositif de recherche en identification et de reconnaissance faciale ;
- une durée de conservation des données limitée à quinze ans lorsque le titre est délivré à un majeur et à dix ans lorsqu'il est délivré à un mineur ;
- un cadre législatif posé par la loi « informatique et libertés » qui rend passible de poursuites pénales la méconnaissance des règles de fonctionnement des traitements automatisés.

3. Les recommandations de votre commission

Votre commission souligne la nécessité de respecter avec la plus grande rigueur les garanties ainsi exposées. Elle ajoute que le ministère devra veiller à la fiabilité permanente du **système de sécurité mis en place afin de**

résister à toute tentative d'intrusion extérieure. L'évolution des technologies rend en effet rapidement obsolète un système de sécurité qui était hier encore inviolable. L'actualisation des anti-virus illustre cette course constante entre le bouclier et le glaive.

Si, en France, assez peu de scandales ont révélé des failles de sécurité graves, à l'étranger les exemples sont nombreux. A chaque fois, ce sont des centaines de milliers de personnes, voire plusieurs millions, dont les données sont perdues ou, ce qui est plus dangereux, volées.

B. DOTER LES COMMUNES DES MOYENS 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 2.000 communes volontaires qui ont choisi d'accueillir les stations d'enregistrement des passeports biométriques à partir de 2009.

Votre rapporteur souligne, comme l'an passé, que **la compétence de la délivrance des titres d'identité** aurait pu, tout aussi bien, **être exercée par les sous-préfectures**, à l'heure où la RGPP amène à une réflexion de fond sur les nouvelles missions de ces administrations déconcentrées et sur l'évolution de leur rôle dans les territoires, comme indiqué précédemment.

En tout état de cause, le transfert de cette compétence pose la question de la **juste indemnisation** des communes auxquelles incombe une nouvelle charge de travail, question d'autant plus sensible qu'elle s'inscrit dans un contexte marqué, dans un passé proche, par un contentieux opposant l'Etat et les communes en matière de passeports et de cartes d'identité délivrés par ces celles-ci entre 2005 et 2008.

1. Le contentieux pour les passeports et cartes d'identité délivrés par les communes entre 2005 et 2008

Votre rapporteur a eu l'occasion, l'an passé, d'exposer les termes de ce contentieux.

Aux termes des décrets n° 99-973 du 25 novembre 1999 et n° 2001-185 du 26 février 2001, les communes sont chargées, au nom de l'Etat, de recueillir les demandes de cartes nationales d'identité et de passeports et d'en assurer la délivrance. L'instruction des dossiers, la fabrication des titres et leur transmission aux communes relèvent, en revanche, de la compétence des préfectures et de certaines sous-préfectures.

La commune de Versailles, considérant que l'article L. 1611-1 du Code général des collectivités territoriales dispose qu' « aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi », a formé un recours devant le Conseil d'Etat qui, dans sa décision n° 232888 du 5 janvier 2005, « Commune de Versailles », a reconnu le bien-fondé de ce moyen et annulé le décret précité de 2001.

En outre, dans sa décision n° 299720 du 14 septembre 2007, « Commune de Villeurbanne », le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité pécuniaire de l'Etat et donc ouvert un **contentieux indemnitaire considérable avec les communes**.

Parallèlement, la proximité de la transition au passeport biométrique a permis de déboucher, fin 2008, sur un **compromis relatif à l'indemnisation des communes en compensation des charges résultant de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports**.

A en effet été introduit, à l'article 103 du projet de loi de finances rectificative pour 2008, un dispositif visant, d'une part, à donner une base légale à l'intervention des communes, d'autre part, à leur affecter une **dotation exceptionnelle** en compensation des charges résultant du nombre de titres délivrés de 2005 à 2008, dotation d'environ 2 euros par titre.

Même si ce compromis a été jugé insuffisant par de nombreuses communes, il a le mérite de **clore un contentieux** important entre l'Etat et les communes en matière de délivrance des titres d'identité.

Toutefois, à peine ce contentieux réglé, un différend est apparu au sujet de l'indemnisation des communes volontaires accueillant les stations d'enregistrement des passeports biométriques à partir de 2009.

2. Le différend portant sur l'indemnisation des communes volontaires accueillant les stations d'enregistrement des passeports biométriques à partir de 2009

Un peu plus de 2.000 communes se sont déclarées volontaires pour accueillir les stations d'enregistrement des passeports biométriques à partir de 2009. La plupart d'entre elles estiment **insuffisante** l'indemnisation versée par l'Etat pour compenser cette nouvelle charge.

a) La question du champ de l'indemnisation

Une première source de difficulté entre l'Etat et les communes tient au fait que ces dernières considèrent que la compétence qu'elles exercent en matière d'enregistrement et de délivrance de titres crée une charge nouvelle qui doit être intégralement compensée, **que la demande émane d'un habitant de la commune ou non**.

Or, le Gouvernement soutient que cette compétence relève de la mission des maires **en tant qu'agents de l'Etat** et qu'en conséquence la dotation ne vise à indemniser les communes que pour l'activité générée par les demandes de titre émanant de citoyens **ne résidant pas dans la commune d'implantation de la station**.

Cette position est désormais inscrite dans la loi, puisque l'article 103 précité du projet de loi de finances rectificative pour 2008 a ajouté un article L.1611-2-1 au code général des collectivités territoriales (CGCT) précisant que « *la réception et la saisie des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports, ainsi que la remise aux intéressés de ces titres, relèvent de la mission des maires en tant qu'agents de l'Etat* »

b) La question du montant de l'indemnisation

Si le transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ne concerne, selon le CGCT, que l'activité née des demandes de titre des non-résidents, il n'en demeure pas moins qu'il doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à l'exercice de ces compétences, conformément à l'article **72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958** dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 25 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

L'an passé, votre rapporteur, jugeant insuffisante la compensation financière envisagée par le Gouvernement, calculée, selon lui, à partir de critères erronés, avait soutenu **l'amendement**, adopté par la commission des finances du Sénat, tendant à **doubler** la dotation forfaitaire annuelle versée à ces communes.

Finalement, le Gouvernement ayant déposé, au Sénat, un amendement visant à **augmenter cette dotation de 56 %**, la commission des finances a retiré son amendement au profit de celui du Gouvernement, qui a été adopté par notre assemblée puis confirmé par la Commission mixte paritaire.

En conséquence, en partant de l'hypothèse que la proportion de titres correspondant à des demandes extérieures est d'environ 30 %, la dotation revalorisée couvre un temps de **24 minutes par titre**, contre 15 avant l'amendement.

Cette durée est encore jugée sous-estimée par de nombreuses communes qui considèrent :

- que le Gouvernement ne prend pas en compte les **trois étapes nécessaires** au traitement de la demande : l'accueil et le renseignement, l'enregistrement de la demande et la délivrance du passeport ;

- que le montant alloué doit également tenir compte des **coûts indirects** engendrés par la délivrance des titres sécurisés : aménagements pour adapter les locaux à l'accueil des stations (travaux, sécurisation des locaux...), réorganisation des services (ouverture pendant la pause-déjeuner, mais aussi le samedi, effet de seuil conduisant au recrutement d'un agent supplémentaire...).

Ainsi que l'avait annoncé Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'intérieur, lors de l'examen devant le Parlement de la loi de finances pour 2009, un audit a été confié à l'Inspection Générale de l'Administration, qui travaille en étroite concertation avec l'Association des Maires de France, « *afin de déterminer si une adaptation de cette dotation au regard de la situation réelle, telle qu'elle peut être constatée après quelques mois de fonctionnement, est nécessaire* ». Le travail de cette mission d'audit, qui a commencé en septembre 2009, devrait s'achever début 2010.

Votre rapporteur souligne que l'objectif de cet audit doit être non seulement d'évaluer la pertinence du temps de **24 minutes par titre** mais également celle du **pourcentage de 30 % de demandes extérieures**. Or, si le temps de traitement complet d'une demande doit *a priori* être similaire dans toutes les communes, il n'en est pas de même des demandes extérieures. D'après les premières informations disponibles, les communes touristiques ou celles qui accueillent beaucoup d'emplois connaîtraient un pourcentage de demandes extérieures supérieur, voire nettement supérieur, à 30 %. Il pourrait donc en résulter de **très fortes inégalités entre communes**. En conséquence, votre rapporteur juge très intéressante l'idée de notre collègue Mme Michèle André¹ tendant à remplacer le forfait actuel par une **indemnité calculée au prorata des titres extérieurs délivrés en année n-1 ou n-2**.

c) Des questions plus mineures

Au cours de ses déplacements, votre rapporteur a pu constater que la question de l'indemnisation évoquée plus haut, quoiqu'essentielle, n'était pas la seule source de préoccupation des élus et agents locaux.

Tout d'abord, le matériel s'est avéré parfois défectueux et les réparations un peu longues, en dépit des engagements du Gouvernement à remettre en état tout matériel en panne dans les douze heures en moyenne.

Ensuite, les formations dispensées par l'ANTS ont parfois été jugées un peu courtes.

Enfin, certaines mairies se sont plaintes que le système mis en place ne permette pas une bonne traçabilité des dossiers transmis à l'Etat. Toutefois, l'ANTS a récemment fait évoluer l'application afin que les agents municipaux disposent, sur leur poste de travail, d'un onglet permettant de savoir quel est le « statut » du titre, c'est-à-dire où il se trouve dans la chaîne de traitement (préfecture-ANTS-imprimerie...).

¹ Cf rapport précité « *La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives* »

C. TIRER PROFIT DE LA MISE EN PLACE DES NOUVEAUX TITRES SÉCURISÉS POUR SIMPLIFIER LES DÉMARCHES DES USAGERS

Le passage à la nouvelle génération de titres d'identité s'accompagne de prélèvements nouveaux : augmentation du droit de timbre pour le passeport biométrique, création d'un droit de timbre pour le renouvellement anticipé de la future carte d'identité, création d'une redevance pour couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules.

Du point de vue de l'utilisateur, cette tendance à « l'inflation fiscale » ne peut se justifier que par une **qualité de service accrue**. Dans cette perspective, le haut niveau de sécurisation des titres ne saurait suffire, d'autant qu'il est considéré comme exagéré par certains car portant une atteinte excessive aux libertés publiques. La mise en place des titres sécurisés doit donc s'accompagner d'une démarche de **simplification administrative et de réduction des délais pour le citoyen**.

Or, de nombreux usagers ont, au contraire, dû subir d'importants retards dans la délivrance des passeports biométriques, qui plus est, à l'approche des vacances d'été 2009.

1. Des retards mal vécus par nos concitoyens

a) Les difficultés liées à la mise en place des passeports biométriques

Le Gouvernement a annoncé fin juin 2009 que le délai moyen entre le dépôt d'une demande en mairie et le retour du passeport biométrique dans la même mairie était compris entre 7 et 10 jours, **soit un délai deux fois plus bref que celui existant sous l'ancien système**.

Toutefois, cette moyenne dissimule de fortes disparités, en raison, d'une part, du **rejet de certaines photos** transmises pour la confection du passeport, d'autre part, de **difficultés rencontrées par certaines préfectures**.

En premier lieu, votre rapporteur a pu constater au cours de ses déplacements, que le nouveau système pouvait générer d'importants retards pour l'utilisateur quand les photos étaient *in fine* refusées par l'Imprimerie nationale à Douai. A ainsi été cité le cas des personnes qui arrivent en mairie avec une photo prise par un photographe professionnel¹, photo dont la numérisation par les agents municipaux fait apparaître un contraste insuffisant.

Interrogé par votre rapporteur, le ministère a indiqué :

- que le taux moyen de rejet des photos sur la période du 15 juillet au 15 septembre 2009 était de **0,68 %** alors même qu'il s'établissait à 2 % avec le passeport électronique ;

¹ L'utilisateur a, en effet, le choix entre apporter lui-même une photo réalisée par un photographe professionnel ou se faire prendre en photo en mairie.

- que le logiciel mis en place par l'ANTS permettait de diffuser directement, sur le poste de travail des agents de mairie, les conseils utiles afin d'améliorer l'enregistrement des photographies ;

- que le logiciel de scannérisation de photographie avait été amélioré afin d'indiquer instantanément si la photo est aux normes ou non et éviter ainsi à l'utilisateur le désagrément du retour du dossier pour photographie non conforme après vérification par l'Imprimerie nationale ;

- qu'enfin une nouvelle version du logiciel, mise en place au début du mois d'octobre 2009, permet désormais aux mairies de connaître le motif précis du rejet de la photo par l'Imprimerie nationale. Selon le ministère, cette information permettra, à moyen terme, de réduire le nombre de rejets.

En second lieu, les délais de délivrance des passeports biométriques ont parfois été allongés en raison des **difficultés rencontrées par certaines préfectures**.

Dans une récente question posée au Gouvernement, notre collègue M. Laurent Béteille a ainsi fait état d'un délai moyen de **six semaines** dans l'Essonne. En réponse, M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, a reconnu que la situation dans l'Essonne comme dans d'autres départements était « *délicate* » et annoncé une disposition d'urgence afin de tenter de remédier au plus vite à la situation : l'allocation d'une enveloppe spécifique allouée pour permettre aux « *préfectures les plus en difficulté* » de recourir temporairement à des vacataires ou de rémunérer des heures supplémentaires¹.

b) Les difficultés liées à l'élargissement du SIV aux véhicules d'occasion le 15 octobre 2009

Un des principaux atouts du système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) est la possibilité pour les automobilistes d'accomplir les formalités d'immatriculation chez les professionnels de l'automobile habilités, et non nécessairement en préfecture.

Toutefois, force est de reconnaître que cette faculté est surtout valable pour les **véhicules neufs** (au 20 novembre 2009, 91 % des immatriculations se faisaient chez les professionnels et 9 % en préfecture), beaucoup moins pour les **véhicules d'occasion** qui se vendent souvent de particuliers à particuliers (au 20 novembre 2009, 81 % des immatriculations des véhicules d'occasion se faisaient en préfecture, contre 19 % chez les professionnels). A cet égard, le ministère de l'intérieur a connu d'importantes difficultés liées à l'élargissement, le 15 octobre 2009, du SIV aux véhicules d'occasion. Dans un communiqué publié le 20 novembre 2009, le ministère a reconnu que « *depuis l'élargissement du SIV aux véhicules d'occasion, un certain nombre de problèmes sont apparus, qui occasionnent actuellement une dégradation des*

¹ Séance du 9 juillet 2009 ; la question et la réponse sont disponibles sur Internet : <http://www.senat.fr/questions/base/2009/qSEQ09070350G.html>

conditions dans lesquelles se déroulent les formalités d'immatriculation ». Le communiqué regrette des « *temps d'attente dans les préfectures difficilement supportables pour les usagers* » et annonce « *le renforcement des équipes préfectorales pour améliorer l'accueil du public, réduire l'attente aux guichets et apurer les demandes d'immatriculation en attente* ».

2. Un facteur de simplification pour les usagers

Si la mise en place des nouveaux titres sécurisés a connu quelques difficultés, elle a permis également de **simplifier les démarches des usagers**.

En effet, il est désormais possible de demander un passeport ou une immatriculation de véhicules partout en France, **indépendamment de son domicile**. Or, le pourcentage de 30 % évoqué plus haut montre que cette faculté est largement utilisée pour les passeports biométriques.

3. Les recommandations de votre commission

Votre commission estime nécessaire de faire évoluer le processus d'élaboration et de délivrance des passeports biométriques vers encore plus de **simplicité et d'ergonomie**.

Elle suggère **deux pistes d'évolution** :

En premier lieu, il est actuellement demandé aux mairies de numériser le formulaire rempli par les usagers (Cerfa) pour la demande de passeport. Cette démarche 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.

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le ministère de l'intérieur a jugé intéressante cette idée, soulignant que la dématérialisation des procédures est au cœur des objectifs de la RGPP mais il a souligné que « *la mise en place de procédures de téléservices dans le domaine des titres d'identité et de voyage est conditionnée par la nécessité d'authentification des usagers qui les utilisent, par la sécurisation de la procédure de transmission des données et par la protection des données personnelles des demandeurs et titulaires de ces titres. Dans ce cadre, tout projet de téléservices sera soumis à un examen attentif de la CNIL.* »

En second lieu, votre rapporteur s'est étonné 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.

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 les représentants des professionnels de la photographie, mais il a souligné la nécessité de définir avec la CNIL des conditions de transmission numérique propres à assurer la sécurité des données personnelles.

D. TIRER LES ENSEIGNEMENTS QUI S'IMPOSENT DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN PLACE DE LA CARTE D'IDENTITÉ BIOMÉTRIQUE

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

Votre rapporteur tient tout d'abord à souligner que la future carte d'identité est souvent dénommée « carte nationale d'identité électronique » (CNIe), alors qu'elle comprendra, selon toute vraisemblance, des **données biométriques** sur son détenteur, assurément sa photo et, peut être également, ses empreintes digitales. Pour la clarté du débat et la bonne information du public, il apparaît donc préférable de parler de « carte d'identité biométrique ».

Quoi qu'il en soit, le déploiement de ce nouveau titre sécurisé est conditionné par l'adoption d'un projet de loi « protection de l'identité », en préparation depuis plusieurs mois au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Il permettra :

- comme pour le passeport biométrique, de combattre plus efficacement la fraude documentaire, notamment en luttant contre l'usurpation d'identité, et de simplifier les formalités administratives pour les Français ;
- de permettre aux Français qui le souhaitent de prouver leur identité sur Internet ; la nouvelle carte nationale d'identité offrirait une fonctionnalité de « signature électronique » en vue de faciliter les démarches et les transactions, tant administratives que privées.

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. Un report préjudiciable pour l'Etat et les citoyens ?

L'ANTS souhaite la mise en place la plus rapide possible de la future carte d'identité biométrique. Elle craint un retard dans le dépôt au Parlement du projet de loi « protection de l'identité » et estime que le report du

déploiement de la carte nationale d'identité biométrique conduirait les citoyens à devoir accomplir des démarches distinctes inutilement, tout en facilitant le report de la fraude du passeport sur la carte.

Votre rapporteur est sensible à cet argument mais considère que la mise en place de ce nouveau titre sécurisé doit être précédé d'un **débat approfondi au Parlement**, permettant d'aborder en particulier la question de l'indemnisation des communes et celle des données biométriques susceptibles d'être incorporées dans la nouvelle carte nationale d'identité, à la lumière de l'expérience acquise lors du passage au passeport biométrique.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION CONCERNANT LA POLITIQUE CULTUELLE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

A. AGIR DE MANIÈRE 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**. A cet égard, 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, coordonnateurs de l'action de l'Etat dans le département, à s'inspirer des méthodes de travail qui ont fait la preuve de leur efficacité dans le cas des GIR (groupes d'interventions régionaux)¹, pour constituer des **groupes spécifiques sur les sectes**.

L'an passé votre commission avait salué une telle démarche mais présenté **deux observations** :

- en premier lieu, elle avait regretté que le Gouvernement n'ait pas encore réalisé de **bilan** sur ces instances de lutte contre les dérives sectaires. En effet, aux questions précises qui lui avaient été adressées (*ont-elles été créées dans tous les départements ? comment sont-elles composées ? à quelle fréquence se réunissent-elles ? a-t-on suffisamment de recul pour en mesurer d'ores et déjà l'efficacité ? a-t-on des exemples concrets d'interventions réussies ?*), le ministère de l'intérieur avait simplement répondu qu'elles « fonctionnaient de manière satisfaisante » ;

- en second lieu, votre commission avait jugé indispensable que la MIVILUDES (Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires) et le ministère de l'intérieur agissent en **parfaite concertation** dans le domaine de la lutte contre les dérives sectaires, regrettant en particulier que la MIVILUDES **n'ait pas été associée** à l'initiative de création des groupes spécialisés sur les sectes.

¹ Les GIR sont des pôles pluridisciplinaires chargés d'agir contre la délinquance, au plan pénal mais également fiscal, douanier ou administratif. Ils sont composés de policiers (sécurité publique, police judiciaire, renseignements généraux), de gendarmes, de fonctionnaires des impôts et de fonctionnaires des douanes.

Les réponses apportées cette année par le ministère de l'intérieur aux questions qui lui ont été adressées ne sont pas de nature **à dissiper toutes les inquiétudes**.

Certes, sur la question des groupes de lutte contre les dérives sectaires, votre rapporteur prend acte que certains départements ont mis en place ces **structures spécialisées** associant des représentants :

- de la Police nationale (Sécurité publique et Renseignements généraux) ;
- de la Gendarmerie nationale ;
- de la Direction départementale des services fiscaux ;
- du procureur de la République ;
- de l'Education nationale ;
- de la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale ;
- de la Direction départementale du travail et de l'emploi ;
- de la MIVILUDES.

Toutefois, votre commission formule **cinq recommandations**.

En premier lieu, l'approche interministérielle doit être confortée par la présence systématique d'un **membre de la direction départementale « Jeunesse et Sports »** car les centres de loisirs et les associations sportives sont, selon la MIVILUDES, les cibles privilégiées des sectes dans certains départements, en particulier outre-mer. On notera d'ailleurs que le Comité exécutif de pilotage opérationnel de la MIVILUDES comprend un inspecteur général de la jeunesse et des sports rattaché au secrétariat d'Etat au sport.

En second lieu, il est regrettable, comme votre rapporteur a pu le constater lors de ses déplacements, que **toutes les préfectures n'aient pas mis en place de groupes spécifiques de lutte contre les dérives sectaires** alors que la circulaire précitée de 2008 le préconise pourtant sans ambiguïté. On peut certes admettre que certains préfets, situés dans des départements pas ou peu touchés par le phénomène sectaire, soient réservés sur l'opportunité de réunir ces groupes de travail **tous les trois mois**, fréquence recommandée par la même circulaire. Toutefois, votre rapporteur juge important de créer ces groupes de travail **dans tous les départements**, quitte à ne les réunir que tous les **six mois**, et ce pour **deux raisons principales** : 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 existent et fassent connaître leurs orientations.

Par ailleurs, il est non moins primordial d'associer étroitement **les associations de victimes** aux actions menées par ces groupes de lutte contre les dérives sectaires. En effet, ces associations, qui d'après la MIVILUDES, 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 (aide aux victimes, à la lutte contre la drogue, aux violences faites aux femmes et, précisément, aux dérives sectaires), le volet « dérives sectaire » est souvent négligé, d'après les informations recueillies par votre rapporteur. La logique de spécificité qui a présidé à la création des groupes de lutte contre les dérives sectaires devrait normalement s'appliquer également aux associations. 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'Etat.

En outre, il est très important que les actions menées par ces groupes soient diffusées tant auprès des collectivités territoriales que des acteurs de la vie économique afin de les **sensibiliser** ; en effet, la commune est acteur majeur de prévention de la délinquance ; le département, en tant que chef de file de l'action sociale, participe aux politiques de prévention de la délinquance à travers l'éducation et l'accompagnement social, en particulier des jeunes ; quant à la région, elle est compétente en matière de formation professionnelle, secteur de plus en plus investi par les mouvements à caractère sectaire¹. S'agissant des acteurs économiques, il pourrait être opportun, selon les sujets traités, d'informer les entreprises et les représentants des salariés des actions engagées.

Enfin, votre commission souligne, cette année encore, que la coordination entre la MIVILUDES et le ministère de l'intérieur **mérite d'être améliorée**. Certes, comme l'a déclaré le Gouvernement à l'occasion d'une question orale au Sénat², le ministère de l'intérieur ne joue pas le même rôle que la MIVILUDES dans la lutte contre les dérives sectaires : le premier vise à identifier les auteurs des infractions pénales qui caractérisent les dérives sectaires, à en interpeller les auteurs, à les déférer à l'autorité judiciaire afin, le cas échéant, de les faire condamner, tandis que la MIVILUDES joue surtout un rôle d'étude et d'analyse. Il ne fait pourtant aucun doute pour votre rapporteur que les actions du ministère et de la mission sont

¹ Voir l'audition par la commission des lois, le 9 avril 2008, de M. Jean-Michel Roulet, alors Président de la MIVILUDES ; compte-rendu disponible sur Internet :

<http://www.senat.fr/bulletin/20080407/lois.html#toc2>

² Question orale sans débat n° 0261S de M. Gérard Delfau, publiée dans le JO Sénat du 29 mai 2008. La question et la réponse sont disponibles sur Internet :

<http://www.senat.fr/questions/base/2008/qSEQ08050261S.html>

complémentaires. La MIVILUDES possède une connaissance de l'organisation et des modes opératoires des mouvements à caractère sectaire qui ne peut qu'être utile à l'action menée par le ministère.

C'est pourquoi votre rapporteur juge essentiel que la MIVILUDES soit **systématiquement conviée** aux réunions des groupes départementaux visés plus haut et que le ministère de l'intérieur complète sa circulaire en ce sens. Comme l'indique sa lettre bimestrielle de juin 2009¹, la MIVILUDES « *s'est fixé pour objectif de répondre à toute sollicitation exprimée par les services de l'État dans ce cadre* ». Elle indique avoir été conviée, depuis le 1^{er} janvier 2009, à **douze réunions**, dans les départements suivants : Gers (23 janvier) ; Haute-Loire (3 mars) ; Haute-Corse (12 mars) ; Corse-du-Sud (13 mars) ; Alpes-de-Haute-Provence (18 mars) ; Nièvre et Vosges (30 mars) ; Vendée (31 mars) ; Isère (20 avril) ; Seine-et-Marne (6 mai) ; Loiret (29 mai) et Marne (25 juin). Or, il est hautement probable que de nombreuses réunions se sont tenues dans d'autres départements et qu'en conséquence la MIVILUDES n'en a pas été informée.

De même, en réponse au questionnaire de votre rapporteur, le ministère a indiqué que la circulaire du 23 janvier 2009 indiquant le cadre général d'action du ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités locales pour l'année 2009 en matière de lutte contre les dérives sectaires, puis celle du 15 mai 2009 précisant les conditions pratiques de réalisation de ces orientations, avaient, « *bien entendu (...) été prises en lien avec la MIVILUDES.* ». Interrogée par votre rapporteur, cette dernière a pourtant déclaré ne pas avoir été consultée sur les circulaires visées.

Enfin, lors de son audition par votre rapporteur, M. Georges Fenech, président de la MIVILUDES, a souligné que cette dernière n'était plus, depuis fin 2008, **destinataire des notes et documents des services de renseignement** du ministère de l'intérieur alors que lors des déplacements de ses conseillers dans les cellules départementales de lutte contre les dérives sectaires, « *il avait été pourtant constaté que des études précises avaient été diligentées sur le sujet* ». Or, aux termes de l'article 2 du décret n° 2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant la MIVILUDES, cette dernière est « *destinataire par les différentes administrations concernées des informations que celles-ci détiennent sur les mouvements à caractère sectaire (...), sauf lorsque la communication de ces informations est de nature à porter atteinte à un secret protégé par la loi.* »

Selon M. Fenech, plusieurs courriers adressés au ministère de l'intérieur pour demander la communication de ces documents entre mars et mai 2009 sont demeurés lettres mortes.

¹ Document accessible sur Internet <http://www.miviludes.gouv.fr>

Si votre rapporteur note que cette situation est peut-être liée à l'importante réforme des services de renseignements du Ministère de l'Intérieur, achevée fin 2008, il reste que ce défaut de communication nuit à l'efficacité et à la réactivité de la Mission et **ne saurait se prolonger**.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission ne peut que **réitérer sa recommandation** de voir s'améliorer la coordination entre les différents services de l'Etat en charge de la lutte contre les dérives sectaires.

Votre rapporteur espère que les difficultés présentées plus haut ne sont pas liées à une **insuffisante prise en compte du phénomène sectaire** par le ministère de l'intérieur. En effet, selon certaines informations, la disparition des Renseignements Généraux, en juillet 2008, aurait conduit à une perte de connaissance des questions relatives aux sectes. Les policiers spécialisés dans ce domaine (une cinquantaine en province et six à Paris) auraient été affectés, depuis leur intégration au sein de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), à d'autres missions de renseignement.

B. APPROUVER LA POLITIQUE CONDUITE PAR LE MINISTÈRE POUR AMÉLIORER À DROIT CONSTANT LES RELATIONS ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET LES CULTES

L'an passé, votre rapporteur a rappelé que la commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, présidée par le professeur M. Jean-Pierre Machelon, avait préconisé, en juillet 2006¹, de revenir sur l'interdiction de **financement public des lieux de culte** posée par l'article 2 de la loi de 1905 mais que le ministère de l'intérieur et l'Association des Maires de France y étaient hostiles.

Le ministère s'était, en revanche, déclaré favorable, à une **harmonisation des pratiques** par l'établissement de circulaires aux préfets ou de guides aux élus locaux **rappelant la jurisprudence en matière de relations entre les cultes et les pouvoirs publics**. Ainsi une première circulaire concernant la police des lieux de sépulture, en particulier le regroupement confessionnel des sépultures, a-t-elle été adressée à tous les préfets le 19 février 2008.

Une deuxième circulaire du 25 mai 2009 relative à la propriété, construction, réparation et entretien, règles d'urbanisme et fiscalité des édifices du culte a également été publiée. Enfin, un autre projet de circulaire concernant le droit des associations exerçant un culte (régies soit par la loi du 9 décembre 1905, soit par la loi du 1^{er} juillet 1901) est en cours d'examen.

Le ministère a précisé que le travail se poursuivait « *sur d'autres sujets afin d'harmoniser les pratiques au vu notamment de la jurisprudence actuelle en matière d'exercice du culte.* »

Votre commission **approuve la politique d'harmonisation** conduite par le ministère dans ce domaine.

¹ Rapport disponible sur le site de la documentation française : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000727/0000.pdf>

V. RENFORCER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES DES DIRIGEANTS D'ASSOCIATION

Les crédits que le Gouvernement propose de dédier à la vie associative concernent essentiellement la **montée en puissance de l'application informatique WALDEC** (web des associations librement déclarées) qui vise à simplifier les conditions d'exercice de la vie associative et à mieux connaître le nombre et le fonctionnement des associations.

A. WALDEC : UN OUTIL EFFICACE

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

Trois raisons principales expliquent une telle satisfaction.

En premier lieu, l'outil, dont l'interface apparaît intuitive et conviviale, permet aux agents préfectoraux d'enregistrer facilement 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. L'ensemble de ces opérations peut s'effectuer avec une **grande rapidité**, les problèmes de serveur rencontrés au démarrage de l'application, en 2003-2004, ayant été résolus, aux dires des agents interrogés par votre rapporteur.

En second lieu, la « passerelle JO », opérationnelle depuis le 4 avril 2007, s'avère être une **fonctionnalité très appréciée** 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.

Enfin, l'interface WALDEC comporte de **nombreuses informations pratiques** très utiles pour ses utilisateurs. Ont été cités, en particulier, l'**annuaire** des services utilisateurs, qui comprend la liste et les coordonnées des 324 bureaux des associations des préfetures et sous-préfetures, l'**existence de fiches de consignes**, modes d'emploi très pédagogiques (comment annuler une déclaration, publier une rectification, rééditer un récépissé...) ainsi qu'une **rubrique « actualités »** qui fournit des informations sur le développement de WALDEC et les éventuels problèmes rencontrés.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur ne peut que saluer la **généralisation** de l'application, sur l'ensemble du territoire, **depuis juin 2009**. Autrement dit, toutes les sous-préfetures et préfetures de métropole et d'outre-mer ont désormais accès à l'outil.

Notons que, depuis sa création, les frais engagés par l'Etat pour cette application s'élèvent à **238.622 €** ainsi répartis :

- 168.108 € au titre des études de développement du répertoire ;
- 33.108 € au titre de l'acquisition de serveurs ;
- 37.406 € au titre des formations des utilisateurs.

Ce coût, relativement faible au regard de l'ampleur du projet, s'explique principalement par la prise en charge de la très grande majorité des développements informatiques par la direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur.

B. DEUX NOUVELLES FONCTIONNALITÉS ATTENDUES DANS LES ANNÉES À VENIR

Deux nouvelles fonctionnalités devraient être mises en place dans les années à venir.

D'une part, devrait être **dématérialisée** la procédure de déclaration, de modification et de dissolution d'association : ces démarches en ligne devraient donc éviter aux agents préfectoraux d'avoir, comme actuellement, à saisir les données ou à scanner les documents, même si cette dématérialisation ne les dispensera naturellement pas de la vérification de la présence des informations exigées par la loi. Le temps libéré par ces évolutions pourrait, en outre, être absorbé par le suivi des déclarations de création, de modification et de dissolution des **fonds de dotation**, et le contrôle de cette nouvelle catégorie de personne morale créée par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 sur la modernisation de l'économie.

Les caractéristiques principales du fond de dotation :

- il s'agit une personne morale de droit privé ;
- il est à but non lucratif ; sa gestion doit donc être désintéressée (le fonds est constitué dans un but autre que de partager des bénéfices ; les membres du conseil d'administration doivent être bénévoles et les membres ou fondateurs ne peuvent être attributaires d'une part de l'actif) ;
- il jouit de la capacité juridique puisqu'il peut recevoir et gérer des biens et droits de toutes natures qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable ;
- il soutient financièrement et/ou réalise une œuvre et des missions d'intérêt général.

D'autre part, un travail est engagé entre les services du ministère de l'intérieur et du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi afin de mettre en place une interconnexion entre WALDEC et l'application « subventionenligne », permettant la dématérialisation des **demandes de subvention publique**.

En effet, chaque année, plus de 200.000 subventions sont sollicitées par environ 150.000 associations auprès des services de l'Etat. Dans plus de 70 % des demandes, un même dossier concerne entre trois et quatre financeurs publics. L'interconnexion susmentionnée devrait simplifier le dépôt des dossiers, en créant un guichet unique sur Internet pour les demandes de subventions formulées auprès des pouvoirs publics et en définissant un formulaire commun de saisie.

C. LE NÉCESSAIRE RESPECT DE LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

L'an passé, votre rapporteur avait souligné le grand intérêt de l'application WALDEC 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.

Le ministère de l'intérieur avait toutefois fait valoir que l'application WALDEC présentait des garanties en termes de protection des données personnelles dans la mesure où 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 défense de l'environnement 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**.

Au cours de ses déplacements, votre rapporteur a pu constater que **cette garantie n'était pas suffisante, et ce pour deux raisons principales**.

En premier lieu, la base de données WALDEC est sur ADER, **l'intranet interministériel**, auquel, par définition, tous les services de l'Etat ont accès, ce qui signifie que n'importe quel agent de l'Etat peut, à partir du nom d'une association, connaître les **noms** de ses dirigeants, mais également leur **profession**, leur **domicile** et leur **nationalité**.

Certes, en application de l'article 2 du décret du 16 août 1901, pris en application de la loi du 1^{er} juillet 1901, toute personne peut demander à **consulter les statuts d'une association**, qui comprennent obligatoirement les noms, profession, domicile et nationalité de ses dirigeants. Toutefois, la possibilité pour des centaines de milliers d'agents publics d'accéder à ces données depuis leur poste informatique représente un **changement d'échelle** considérable et ne paraît guère protecteur du droit à la vie privée.

Sur ce point, le ministère objecte :

- que les associations qui ne souhaitent pas faire l'objet d'une publicité quelconque peuvent exister en tant qu'**associations de fait** sans personnalité morale ;

- que seules sont publiées au **Journal Officiel** 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, ce qui exclut toute donnée nominative ;

- qu'il est important pour la sécurité juridique et la protection de l'ordre public que toute personne qui en fait la demande puisse avoir accès à la **liste des dirigeants susceptibles** d'engager l'association vis-à-vis des tiers.

Pour autant, votre rapporteur s'interroge sur la pertinence du droit d'accès reconnu aux tiers par l'article 2 du décret du 16 août 1901. Il se demande, en particulier, si le décret ne devrait pas être modifié pour exclure du droit d'accès **la nationalité** des dirigeants de l'association. Cette précision, qui a été apportée à une époque marquée par une forte suspicion à l'égard de l'étranger, mérite aujourd'hui d'être supprimée, ce dont est convenue Mme Edith Arnoult-Brill, présidente du Conseil national de la vie associative (CNVA), contactée par votre rapporteur.

De même, votre rapporteur demeure **peu convaincu de la nécessité de maintenir l'application WALDEC accessible sur l'Intranet de l'Etat**. Il note d'ailleurs qu'interrogé sur une éventuelle mise sur Internet, à terme, de l'application, le ministère de l'intérieur a répondu que, dans cette hypothèse, seules pourraient être mises en ligne les données relatives à l'« état civil » de l'association, à l'exclusion de toute donnée nominative. Cette logique, valable pour Internet, devrait également prévaloir pour l'Intranet interministériel compte tenu de sa très large diffusion.

Une seconde **difficulté** a été relevée par votre rapporteur lors de ses déplacements. Si, aux termes de la loi du 1^{er} juillet 1901, sont communicables aux tiers, comme il a été précédemment indiqué, les noms, professions, domiciles et nationalités des dirigeants d'association, les autres mentions sont couvertes par le **secret de la vie privée** (avis de la CADA du 10 avril 2003), à savoir, en particulier, **les dates et lieux de naissance, numéros de téléphone et adresses électroniques** de ces personnes. Or, ces mentions non obligatoires figurent souvent dans les déclarations aux préfetures et sous-préfetures et se retrouvent ensuite dans la base de données quand les dossiers de déclaration sont intégralement scannés **sans occultation préalable**. Dans cette hypothèse, apparemment fréquente, n'importe quel agent de l'Etat peut avoir accès à ces informations couvertes par le secret de la vie privée. On pourrait certes objecter qu'il appartient aux déclarants de veiller à ne fournir que les informations demandées et que « nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude » mais force est de constater qu'à aucun moment les déclarants ne sont informés que ces informations vont être accessibles à des centaines de milliers de personnes, ce qu'a admis Mme Edith Arnoult-Brill, contactée par votre rapporteur.

Interrogé sur ce point, le ministère a souligné que **cette difficulté devrait être résolue** par la dématérialisation programmée de la procédure de déclaration et de modification (*cf supra*) puisque le futur imprimé national en cours de labellisation CERFA rendra **impossible** l'inscription de mentions non obligatoires, telles que les dates et lieux de naissance.

En conséquence, votre rapporteur ne peut qu'encourager le **Gouvernement à faire diligence dans la mise en place de cette téléprocédure.**

VI. GARANTIR DES CONDITIONS MATÉRIELLES DÉCENTES DE GARDE À VUE

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », l'un des quatre programmes de la mission « administration générale et territoriale de l'Etat », rassemble les **fonctions d'état-major et de gestion des moyens** concourant à la réalisation des autres programmes pilotés par ce ministère.

L'action 5 de ce programme, dénommée « affaires financières et immobilières » comprend les missions de conception et de mise en œuvre de la politique immobilière du ministère de l'intérieur et l'entretien et la gestion du patrimoine de l'administration centrale.

L'an passé, votre rapporteur a souhaité mettre en lumière une opération immobilière particulièrement importante : la création, en juillet 2007, dans la commune de Levallois-Perret, d'un pôle dédié au renseignement et à la lutte contre le terrorisme.

Il souhaite cette année porter son attention sur les opérations de construction et de rénovation des **locaux de garde à vue des commissariats de police.**

A. LA RÉNOVATION DES LOCAUX DE GARDE À VUE DES COMMISSARIATS DE POLICE

En effet, le nombre de gardes à vue a fortement progressé au cours de ces dernières années, passant de 336.000 en 2001 à **560.000** en 2007, soit une augmentation de 67 % et il est essentiel d'offrir aux personnes gardées à vue des **conditions matérielles décentes** de nature à assurer le **respect de leur dignité**, comme l'a souligné le contrôleur général des lieux de privation de liberté dans ses recommandations publiées au Journal officiel du 3 juin 2009.

En réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur, le ministère de l'intérieur a rappelé que l'instruction du ministre du 11 mars 2003 relative à la garantie de la dignité des personnes placées en garde à vue a conduit à définir de **nouvelles normes immobilières** pour les locaux de sûreté des commissariats et hôtels de police. Cette instruction fait en particulier référence aux normes que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants préconise pour le traitement des personnes retenues.

Le ministère a précisé que la mise en œuvre de ces nouvelles normes était rigoureusement respectée pour les **constructions neuves** mais que dans les cas de **restructuration ou de rénovation de bâtiments**, les contraintes immobilières existantes devaient en revanche être prises en considération.

Un plan de mise aux normes des locaux existants de garde à vue a ainsi été lancé, à raison de deux sites par an, dans le ressort de chaque secrétariat général pour l'administration de la police. Au titre de l'année 2008, **5.820.000 euros** ont ainsi été engagés pour assurer la mise aux normes des locaux de garde à vue d'Alès, d'Amiens, de Compiègne, de Coquelles, de Fréjus, de Grenoble, de Montbéliard, de Nancy, de Noisy-le-Sec, de Nouméa, d'Orléans, de Paris, de Perpignan et de Tarbes. Les locaux rénovés comportent une ou plusieurs cellules individuelles d'une surface minimale de 7 mètres carrés, dotées d'un éclairage naturel, d'une banquette destinée à recevoir un matelas, de sanitaires individuels, d'un lave-mains et d'un système de chauffage.

Au total, le ministère a d'ores et déjà consacré à ce chantier **22 millions d'euros** sur une période de six années (2004-2009), permettant la mise aux normes de plus de 1.000 locaux de garde à vue, soit 40 % du parc.

B. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission ne peut qu'encourager le ministère à poursuivre dans cette voie et présente les **deux recommandations** suivantes :

- d'une part, si le pourcentage susvisé de 40 % apparaît satisfaisant, la dimension **qualitative** est au moins aussi importante que l'aspect quantitatif. Il est donc essentiel que le ministère porte ses efforts de rénovation sur les sites **les plus dégradés et accueillant le plus grand nombre de personnes** ; à cet égard, il eût été intéressant de connaître le pourcentage de la population des personnes gardées à vue concernée par la rénovation des locaux, et non seulement le pourcentage des locaux. Interrogé sur ce point par votre rapporteur, le ministère n'a pas été en mesure de répondre ;

- d'autre part, il importe également que l'amélioration des conditions d'hébergement se traduise par des mesures concrètes concernant **l'hygiène et le confort** des personnes gardées à vue. En particulier, les repas doivent être conditionnés sous vide et les conditions de couchage améliorées. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté a ainsi récemment déploré que certains commissariats ne fournissent pas de couvertures et que d'autres les fournissent mais sans jamais les nettoyer, ce qui expose les personnes à des parasites et/ou des mycoses. D'ailleurs, certaines communes se sont visiblement préoccupées de cette situation, au point de prendre en charge les frais de nettoyage des couvertures du commissariat de leur ressort¹.

¹ Voir la question écrite du député M. Nicolas Dupont-Aignan en date du 16 juin 2009 <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-52399QE.htm>

Toutefois, il s'agit d'un transfert de charges sans compensation, qui ne saurait se généraliser.

En réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur, le ministère a souligné qu'il était loisible aux directeurs départementaux de la sécurité publique de **dispenser les locaux de garde à vue de couvertures**, « *en cas de risque d'utilisation dangereuse qui pourrait en être faite par les personnes retenues pour attenter à leur intégrité physique ou en cas d'existence d'un système de chauffage suffisant* » mais a reconnu que, si elle était fournie aux personnes gardées à vue, la couverture devait « *en principe* » faire l'objet d'un nettoyage après chaque usage...

VII. APPORTER UNE RÉPONSE RAPIDE AU CONTENTIEUX DU PERMIS À POINTS

Les activités contentieuses et précontentieuses du ministère de l'intérieur sont retracées dans l'action n° 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », pilotée par la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques et dotée en 2010, comme l'an passé, de 87,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

A. LE CONTENTIEUX DU PERMIS À POINTS : UN CONTENTIEUX EN PLEIN DÉVELOPPEMENT

Votre rapporteur s'est intéressé cette année au **contentieux des permis invalidés pour solde de points nul**, qui représente, pour le ministère de l'intérieur, le contentieux le plus important en volume.

Après 5721 dossiers contentieux en 2005 (69 % du total des dossiers reçus), 9477 dossiers en 2006 (80 %), 10 984 dossiers en 2007 (93 %), plus de 12.000 dossiers ont été reçus à ce titre en 2008, **soit plus de 82 % des dossiers reçus par le ministère de l'intérieur**. Ce contentieux, dans lequel le ministère ne gagne que de façon minoritaire, est un contentieux purement formel qui se cristallise autour de la difficulté pour l'administration d'apporter, dans les délais impartis par les juridictions, la preuve de la délivrance d'un ensemble d'informations sur la procédure de retrait de points, préalablement à la verbalisation.

Plus précisément, les juridictions administratives considèrent que si les articles L. 223-1, L. 223-3 et R. 223-3 du code de la route prévoient que le retrait de points intervient de plein droit dès lors qu'a été établie la réalité de l'infraction, ils prescrivent également qu'avant que l'autorité administrative ne prenne la décision administrative de retrait, l'agent verbalisateur ou les services de police ou de gendarmerie doivent remettre ou adresser au contrevenant **un formulaire contenant les informations** prévues à l'article R. 223-3 du code de la route, et notamment l'indication du nombre exact de

points dont la perte est encourue. En conséquence, l'accomplissement de cette **formalité substantielle**, qui constitue une garantie essentielle donnée à l'auteur de l'infraction pour lui permettre d'en contester la réalité et d'en mesurer les conséquences sur la validité de son permis, **conditionne la régularité de la procédure suivie et, partant, la légalité du retrait de points**. Dans ces conditions, une décision administrative de retrait de points prise à l'encontre d'un contrevenant qui n'a pas reçu préalablement au paiement de l'amende forfaitaire les informations prévues par les articles L. 223-1, L. 223-3 et R. 223-3 du code de la route, doit être regardée comme intervenue selon une procédure irrégulière et par suite entachée d'excès de pouvoir.

B. LE RECOURS ADMINISTRATIF PRÉALABLE OBLIGATOIRE COMME SOLUTION ?

Votre rapporteur a souhaité savoir si l'instauration d'un **recours administratif préalable obligatoire** (RAPO), préconisée par un récent rapport du Conseil d'Etat¹, pourrait apporter une solution au développement du contentieux du permis à points.

L'an passé, il avait indiqué être réservé sur l'introduction de cette procédure, soulignant que, sans méconnaître ses atouts (pour le citoyen, elle constitue un moyen simple, peu coûteux et rapide d'obtenir l'annulation partielle ou totale d'une décision avec des chances raisonnables de succès ; pour l'administration, elle permet la correction de ses erreurs éventuelles et une meilleure connaissance des réactions des administrés), elle risquait de ne pas éviter le contentieux devant les juridictions administratives et, pis encore, d'avoir pour double conséquence, d'une part d'**engorger le ministère de l'intérieur**, d'autre part, d'**allonger les délais de procédure** pour les requérants.

Interrogé dans le cadre de la préparation du présent rapport, le ministère de l'intérieur rejoint les analyses de votre rapporteur. Il considère que le recours administratif obligatoire **ne résoudrait pas les difficultés évoquées en matière de contentieux du permis à points**.

En effet, si l'administration ne parvient pas à démontrer le respect de son obligation d'information préalable (*cf supra*), c'est essentiellement en raison des délais de réponse des tribunaux de police, supérieurs dans 70 % des cas au délai de quatre mois envisagé dans le cadre du RAPO. Dans ces conditions, la réponse au RAPO se solderait dans la grande majorité des cas par une décision implicite de rejet et cette procédure n'aurait fait qu'allonger les délais pour les requérants sans enrayer la saisine ultérieure de la juridiction administrative.

¹ *Le recours administratif préalable obligatoire est une procédure par laquelle une personne, souhaitant contester une décision administrative qui lui est défavorable, est tenue de former un recours devant l'autorité administrative préalablement à toute saisine du juge, généralement administratif : voir l'avis n° 104 (2008-2009) de MM. Yves Détraigne et Simon Sutour, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 novembre 2008, sur le projet de loi de finances pour 2009 : <http://www.senat.fr/rap/a08-104-4/a08-104-4.html>.*

En outre, la réforme proposée par le Conseil d'Etat prévoit parallèlement le maintien de la possibilité pour le conducteur sanctionné, de saisir le juge administratif d'une demande de **référé-suspension**¹ à l'encontre d'une décision ministérielle d'invalidation de son permis de conduire pour solde de points nul.

Dans la mesure où le recours en référé-suspension devant un tribunal continuerait à faire valoir ses effets dans un délai plus court que le délai de quatre mois susmentionné (actuellement 96 % des référés relatifs au contentieux du permis à points sont jugés et exécutés dans un délai inférieur à trois mois), les intéressés auraient toujours intérêt à saisir directement le juge des référés plutôt qu'à introduire un recours administratif.

Dès lors, il ressort que l'introduction du RAPO en matière de permis de conduire représenterait pour le ministère de l'intérieur un investissement humain et matériel important **pour un résultat très médiocre** en termes de prévention du contentieux.

C. LA NÉCESSAIRE SÉCURISATION JURIDIQUE DU DISPOSITIF DU PERMIS À POINTS

En conséquence, la sécurisation juridique du dispositif du permis à points suppose, à l'évidence, une évolution des procédures. Aussi votre rapporteur se réjouit-il que le ministère de l'intérieur et le Conseil d'Etat ait constitué un groupe de travail pour « *explorer les voies et les moyens tant juridiques que pratiques par lesquels les décisions administratives pourraient être sécurisées* ». Les conclusions de ce groupe de travail devraient être remises au ministère de l'intérieur avant la fin de l'année 2009.

*

*

*

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'Etat » dans le projet de loi de finances pour 2010.

¹ *Le référé-suspension, qui a succédé au sursis à exécution en 2000, vise à faire suspendre l'exécution d'un acte administratif si deux conditions sont réunies : l'urgence et un doute sérieux d'annulation.*

ANNEXE

LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS DU RAPPORTEUR

Liste des déplacements

Déplacements dans les Hauts-de-Seine.

- préfecture de Nanterre
- déplacement à la sous-préfecture de Boulogne

Déplacement dans le Val-de-Marne.

- visite des services de la préfecture de Créteil
- visite des services de la mairie d'Ivry-sur-Seine
- visite des services de la sous-préfecture de Nogent-sur-Marne

Déplacement en Picardie.

- visite des services de la préfecture d'Amiens

Déplacement à Rouen.

- visite des services de la préfecture de Rouen

Liste des auditions

Ministère de l'intérieur

M. Henri-Michel Comet, secrétaire général

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Pierre-Yves Collombat, premier vice-président

Association des maires de France (AMF)

M. André Laignel, secrétaire général

Personnalité qualifiée

M. Christian Cambon, sénateur-maire de Saint-Maurice

Agence Nationale des Titres Sécurisés

M. Raphaël Bartolt, président

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

M. Georges Fenech, président

Mme Amélie Cladière, secrétaire générale

M. Henri-Pierre Debord