

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,*

TOME I

ADMINISTRATION TERRITORIALE

Par M. Jean-Patrick COURTOIS,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, vice-présidents ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, secrétaires ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754**

**Sénat : 106 et 107 (annexe n° 2) (2011-2012)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LA CONSOLIDATION DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE</b> .....	8
<b>A. LA NOUVELLE STRUCTURE ET LES NOUVELLES MÉTHODES DE L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ</b> .....	8
1. <i>L'aboutissement des fusions de directions</i> .....	8
2. <i>De nombreuses initiatives pour favoriser les mutualisations</i> .....	14
3. <i>La réforme du contrôle de légalité</i> .....	17
4. <i>La volonté de recentrer les services déconcentrés sur leur « cœur de métier »</i> .....	20
5. <i>Un accompagnement renforcé des agents</i> .....	20
<b>B. L'ABSENCE DE RÉSULTATS TANGIBLES : L'IMPOSSIBLE BILAN DE LA RGPP</b> .....	21
1. <i>Une régionalisation inopportune et inefficace</i> .....	21
2. <i>L'impossibilité de quantifier les gains issus des mutualisations</i> .....	26
3. <i>Le sort toujours incertain des sous-préfectures</i> .....	27
<b>II. DES INTERROGATIONS RENOUVELÉES EN MATIÈRE DE TITRES SÉCURISÉS</b> .....	27
<b>A. LA REMISE EN CAUSE DES RÈGLES RELATIVES AUX PASSEPORTS BIOMÉTRIQUES</b> .....	29
1. <i>La mise en place des passeports biométriques</i> .....	29
2. <i>La reconnaissance de l'illégalité du fichier TES</i> .....	31
<b>B. LE SYSTÈME D'IMMATRICULATION À VIE DES VÉHICULES : UN PREMIER BILAN</b> .....	33
<b>C. VERS LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX TITRES SÉCURISÉS</b> .....	34
1. <i>Les cartes d'identité sécurisées : une nécessaire habilitation législative préalable</i> .....	34
2. <i>Les titres de séjour biométriques</i> .....	35
3. <i>Le « nouveau » permis à points</i> .....	35
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	37



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur<sup>1</sup>, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le 8 novembre 2011, la commission des lois du Sénat, réunie le mardi 22 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-Patrick Courtois<sup>2</sup>, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2012 au programme « Administration territoriale ».

Ayant souligné que la révision générale des politiques publiques (RGPP) avait généré d'importantes économies dans les préfetures et les sous-préfetures, expliquant la considérable diminution de moyens matériels et humains dont celles-ci ont fait l'objet depuis 2007, **M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis**, a relevé que le gouvernement mettrait en place, en 2012, de nombreuses initiatives visant à favoriser les mutualisations entre services. Il a également observé que le ministère de l'intérieur, suivant les conclusions de la mission dirigée par le préfet Philippe Riffaut, comptait alléger ou simplifier les compétences des services déconcentrés et recentrer ces derniers sur leur « cœur de métier » ; il a estimé que cette évolution était cohérente avec les réductions de postes intervenues depuis trois ans. Saluant le travail effectué par les agents des préfetures et rappelant que ceux-ci sont exposés à des conditions de travail parfois difficiles, il a également fait valoir qu'un vaste plan de prévention des risques psychosociaux avait été lancé par le secrétariat général du gouvernement en 2011 afin de favoriser le bien-être au travail.

En ce qui concerne la délivrance des titres sécurisés, **M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis**, a signalé que :

- les règles relatives au prélèvement de huit empreintes digitales lors de la demande de passeport biométrique, celles-ci étant ensuite conservées dans un fichier *ad hoc*, avaient été jugées illégales par le Conseil d'Etat dans une décision récente, ce qui imposerait au ministère de l'intérieur de repenser la réglementation ;

- après avoir connu des difficultés, le système d'immatriculation à vie des véhicules était aujourd'hui performant et efficace ;

- trois nouveaux types de titres sécurisés seraient lancés en 2012 et en 2013 : la carte d'identité électronique, les titres de séjour sécurisés et le nouveau permis à points.

**Prenant acte des observations formulées par M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis, qui s'est à titre personnel déclaré favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration territoriale » inscrits au projet de loi de finances pour 2012, votre commission a donné un avis défavorable à cette adoption.**

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111107/lois.html#toc6>

<sup>2</sup> Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111121/lois.html>



Mesdames, Messieurs,

Le programme « Administration territoriale », consacré aux moyens et aux missions des préfetures et des sous-préfetures et à la délivrance des titres sécurisés, a été particulièrement sollicité dans les années passées pour contribuer à la réduction des déficits de l'État, ce qui a pu susciter l'inquiétude de certains des membres de notre Haute Assemblée -et notamment de notre excellent collègue Alain Anziani, rapporteur de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (à laquelle appartient le présent programme) de 2008 à 2011.

Le projet de loi de finances pour 2012, s'il s'inscrit dans le mouvement de rationalisation des dépenses des préfetures, se caractérise par la diminution des réductions de crédits opérées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. La RGPP structure en effet, depuis plus de trois ans, la stratégie du gouvernement pour les services déconcentrés.

Toutefois, bien qu'il soit, depuis déjà plusieurs années, soumis à une pression budgétaire particulièrement forte, le programme « Administration territoriale » n'est pas épargné par le PLF pour 2012 : les crédits du programme (égaux à 1,682 milliard d'euros en autorisations d'engagement -AE- et 1,659 milliard en crédits de paiement -CP-) connaissent ainsi une augmentation inférieure au taux prévisionnel d'inflation (+ 0,15 % en AE et + 0,37 % en CP, pour une inflation prévue à 1,75 % en 2012), ce qui correspond à une **baisse en valeur réelle**.

Cette évolution inquiétante pourrait continuer d'obérer la qualité du service rendu aux usagers et ce, alors même que le rôle des préfetures (qui sont chargées d'appliquer les politiques publiques de l'État dans les territoires) est, dans un contexte de crise économique, plus que jamais stratégique.

La délivrance des titres sécurisés soulève, elle aussi, de nombreuses questions : outre les défis engendrés par la mise en place prochaine (et rendue obligatoire par l'Union européenne) de nouveaux titres biométriques, ces titres doivent en effet être traités avec une vigilance particulière dans la mesure où ils contiennent des informations sensibles et qui doivent, en tant que telles, être gérées et conservées en tenant compte de l'impératif de préservation de la vie privée des citoyens.

## I. LA CONSOLIDATION DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Lancée en 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit à la mise en œuvre de réformes structurelles sans précédent dans l'administration territoriale de l'État. En a découlé, aux yeux de nombreux observateurs, une déstabilisation des services déconcentrés et une dégradation de la relation entre les agents et les usagers.

Votre rapporteur rappelle que la RGPP, telle qu'elle est appliquée dans les préfetures et les sous-préfetures, repose sur **trois piliers** :

- la mise en place d'une **nouvelle architecture « resserrée »** pour l'administration territoriale, qui provoque une réduction importante du nombre de directions dans les préfetures de département et de région ;
- l'affirmation de la **prééminence du préfet de région** sur les préfets de département ;
- le développement des **mutualisations** interministérielles.

On notera par ailleurs que l'administration déconcentrée correspond, à elle seule, à **quatre des cinq actions du présent programme** (coordination de la sécurité des personnes et des biens ; contrôle de légalité et conseil aux collectivités ; pilotage territorial des politiques gouvernementales ; et animation du réseau), qui représentent plus de 60 % des crédits de celui-ci.

### *A. LA NOUVELLE STRUCTURE ET LES NOUVELLES MÉTHODES DE L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ*

#### **1. L'aboutissement des fusions de directions**

Après la mise en place, au début de l'année 2010, des directions « fusionnées » dans les préfetures de département et de région, 2011 a été l'année de la finalisation de la RGPP dans les préfetures.

Mesure-phare de ce processus, la rationalisation des directions des préfetures de département et de région a été rendue effective, en métropole, au 1<sup>er</sup> janvier 2010 puis étendue, au cours de l'année 2011, à l'Île-de-France et aux collectivités territoriales d'outre-mer.

#### **• La nouvelle organisation des services déconcentrés de l'État**

En premier lieu, les anciennes directions des **préfetures de région** ont été remplacées par des pôles dont le périmètre reste largement ministériel. Ainsi, la réorganisation des services régionaux a provoqué une réduction très nette du nombre de directions : la RGPP s'est traduite par le passage d'une vingtaine de directions à **huit entités**.

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

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

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

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

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

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

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

- le **rectorat d'académie** ;
- l'**agence régionale de santé (ARS)**.

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

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

<u>AVANT</u>						<u>APRÈS</u>			
		Préfet de région					Préfet de région		
TPGR		SGAR	Rectorat				SGAR	Rectorat	
				ARH		DRFiP			ARS
DRTEFP	DRCCRF	DRE	DRIRE	DIREN					
						DIRECCTE	DREAL	DRJSCS	
DRRT	DRCA	DRT	DRCE	DRASS	DRDFE				
	DRAF	DRSV	DRAC	DRJS		DRAAF	DRAC		

*Source : Conseil de modernisation des politiques publiques.*

Le remodelage des services au **niveau départemental** repose, quant à lui, sur un objectif général d'adaptabilité qui doit permettre de moduler leur structure en fonction des particularités démographiques, économiques et sociales du département.

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

- la **direction départementale des territoires (DDT)**, qui met en œuvre les politiques relatives à la promotion du développement durable, aux politiques agricoles et à la prévention des risques naturels. En outre, en vertu

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

- **la direction départementale des populations et de la cohésion sociale** (DDCSPP) ; celle-ci peut être, dans tous les départements de plus de 400 000 habitants (c'est-à-dire dans 42 départements de métropole) et sur décision du préfet de région, scindée en une direction de la protection de la population (qui met en œuvre les politiques relatives à la sécurité du consommateur, à l'hygiène et à la sécurité des produits alimentaires, à la protection des animaux ou à la surveillance biologique, ainsi qu'à la prévention des pollutions et de risques de toutes natures -risques sanitaires, technologiques, etc.) et en une direction départementale de la cohésion sociale, dont les missions sont similaires à celles des DRJSCS<sup>1</sup>.

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

Cette réduction drastique du nombre de directions est supposée faciliter le pilotage direct des politiques publiques interministérielles par le préfet.

---

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

<u>AVANT</u>					<u>APRÈS</u>			
		Préfet					Préfet	
			IA					IA
TPG	DDSF				DDFiP			
DDAF	DDTEFP	UDCCRF	DDE	GS DRIRE	DDPP	DDT		
	DDSV	SDAP	DDASS	DDJS	DD cohésion sociale (lorsque les enjeux du département le justifient)			
			DDDFE					

Source : Conseil de modernisation des politiques publiques.

En outre, une architecture spécifique a été retenue en Île-de-France et dans les collectivités et départements d'outre-mer.

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

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

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

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

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

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

Une organisation *ad hoc* a été également mise en place dans les **départements et collectivités d'outre-mer** depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 ; prévue par une circulaire du Premier ministre en date du 18 mai 2010 et confirmée par le décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans les départements et les régions d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, celle-ci repose sur un principe général de souplesse et d'adaptation aux spécificités locales.

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

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

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

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

Pour tenir compte de cette nouvelle organisation interministérielle et afin de mieux coordonner l'intervention des administrations centrales auprès des services déconcentrés, un nouveau type de documents d'orientation a été mis en place : les **instructions du gouvernement**, instituées à l'initiative du ministère de l'Intérieur et qui constituent une nouvelle catégorie de circulaires. Ces instructions visent ainsi à éviter que les agents des préfectures ne soient confrontés à un flot de circulaires parfois peu cohérentes entre elles, si ce n'est contradictoires. Plus précisément, les instructions du gouvernement seront des circulaires où figurent « *l'exposé d'une politique, la définition d'orientations*

---

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

*pour l'application des lois et des décrets ou la détermination des règles essentielles de fonctionnement d'un service public »<sup>1</sup> ; elles ne pourront être signées que par les ministres et devront faire « l'objet d'une attention particulière et personnelle de la part des préfets, chargés de leur mise en œuvre »<sup>2</sup>.*

## **2. De nombreuses initiatives pour favoriser les mutualisations**

La mise en place de mutualisations interministérielles était également l'un des axes-phares de la RGPP dans les services déconcentrés.

Cette initiative s'appuie largement sur les SGAR (dont il convient de rappeler qu'ils ont été renforcés en moyenne de 8 agents en 2011, soit une hausse sensible par rapport à leur effectif initial -à savoir 47 agents en 2007) mais aussi, plus généralement sur les services régionaux. En effet, les préfets de région sont chargés :

- d'arrêter un schéma régional des mutualisations ;
- d'arrêter un plan interministériel de gestion en matière de ressources humaines ;
- d'approuver les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (ceux-ci étant toutefois élaborés et proposés par les préfets de département) ;
- de constituer les plates-formes CHORUS partagées par les services placés sous son autorité.

Votre rapporteur souligne en outre que, pour assister et aiguiller les préfets de région, l'instance nationale de suivi des mutualisations créée en 2010<sup>3</sup> a élaboré un guide de construction des schémas de mutualisation : sur la base des travaux conduits dans trois régions pilotes (à savoir le Nord-Pas-de-Calais, la Bourgogne et les Pays-de-la-Loire), un référentiel de 65 sous-fonctions « support » pouvant faire l'objet d'une mutualisation a été mis en place. Ce guide rappelle toutefois que les mutualisations doivent être décidées selon les circonstances locales et être préalablement analysées et étudiées par le préfet de région.

En pratique, les mutualisations interministérielles se concrétisent principalement sous cinq formes :

- la mise en œuvre du programme 333, « Moyens mutualisés des administrations déconcentrés » qui relève de la mission « Direction de l'action du gouvernement » ;
- la stratégie immobilière de l'État dans la région, qui doit permettre de nombreux regroupements pour diminuer le nombre de locaux et la surface allouée à chaque agent ;

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire budgétaire établi par votre rapporteur.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Voir le rapport pour avis de M. Alain Anziani sur la mission « AGTE » pour le PLF pour 2011.

- les schémas de mutualisation des moyens des services ;
- la mise en œuvre du plan interministériel de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines ;
- la mission régionale « achats publics de l'État » (MRA).

- **Le programme 333**

Jusqu'au PLF pour 2011, l'un des freins principaux à la réalisation de mutualisations était la nomenclature des programmes prévue par la LOLF : ces derniers sont en effet distribués entre ministères, et non pas selon une logique interministérielle ; dès lors, il était impossible aux services des préfetures de « fongibiliser » les crédits relevant d'enveloppes ministérielles différentes, ce qui était peu compatible avec la RGPP et son objectif de renforcement de l'interministérialité dans les préfetures.

Pour résoudre ce problème, un programme 333, intitulé « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » a été créé l'année dernière afin de consacrer le caractère interministériel des DDI et de permettre aux préfets de conduire des mutualisations au sein de ces dernières. Celui-ci comporte 405 millions d'euros de crédits en AE et 447 millions en CP.

En pratique, ce programme permet :

- de **mutualiser les moyens de fonctionnement des DDI** au sein d'une action unique, « fonctionnement courant des directions départementales interministérielles ». Dotée, pour 2012, de 98 millions d'euros en AE et en CP, cette action concerne l'ensemble des dépenses « support » (transport, mobilier, frais postaux, bureautique, téléphone, reprographie, etc.), à l'exception des dépenses de nettoyage et de gardiennage. Ce montant est à comparer à celui qui avait été ouvert en 2011 (87 millions d'euros en AE et en CP) et démontre la montée en puissance des mutualisations ;

- de mutualiser les dépenses consacrées aux **charges immobilières** (loyers, charges connexes, etc.), pour un montant de 306 millions d'euros en AE et 348 millions en CP : le but de ce regroupement est de permettre une gestion plus efficiente des dépenses de l'État.

Rappelons que la création d'un tel programme avait été préconisée, dès le PLF pour 2010, par votre commission des lois -dont le rapporteur pour avis sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » était alors notre collègue Alain Anziani.

En outre, les SGAR ont été renforcés pour garantir la bonne gestion de ce nouveau programme : ils se sont vu attribuer un ETPT supplémentaire, et même deux dans les régions comportant plus de cinq départements.

- **La stratégie immobilière régionale**

La stratégie immobilière de l'État dans la région est mise en place par le SGAR, sous l'autorité du préfet de région et en partenariat avec France Domaine. Il est chargé, dans ce cadre, d'optimiser l'occupation des locaux par les services déconcentrés (un ratio cible de 12 m<sup>2</sup> par agent a ainsi été fixé) et de gérer les dépenses immobilières. Les projets immobiliers doivent ensuite être validés par le Secrétariat général du gouvernement (SGG).

À ce jour, l'ensemble des projets de regroupement immobilier ont pu être validés, à l'exception de celui de La Réunion.

Selon les informations communiquées par le gouvernement, le bilan chiffré de la réforme immobilière est le suivant :

- le nombre de sites a été diminué d'un tiers, passant de 2 309 à 1 490 ce qui a permis, dans la plupart des cas, de regrouper les agents d'une même DDI au sein de locaux uniques : cette avancée répond aux recommandations que votre commission des lois avait formulées à l'occasion de son avis sur la mission AGTE lors du PLF pour 2011 ;

- le ratio d'occupation a été nettement réduit : il est en effet passé de 17,5 m<sup>2</sup> par poste à 14,9 m<sup>2</sup> ;

- l'économie réalisée sur les loyers s'élève à 9,6 millions d'euros.

• ***Les schémas de mutualisation des moyens des services***

Les schémas régionaux et départementaux de mutualisation des moyens des services, établis sous l'autorité des préfets puis validés par l'instance nationale de suivi des mutualisations, doivent permettre de faire la synthèse des projets envisagés pour la mutualisation de huit fonctions « support » : les ressources humaines, les finances, la logistique, les achats, la communication, les archives et l'informatique. Pour reprendre les termes employés par le ministère de l'intérieur, ces projets peuvent « *s'échelonner, par ordre croissant d'intégration, de la mise en place d'un réseau structuré, à la coordination centralisée, la mise en place d'une structure d'appui mutualisé et jusqu'à la création d'un centre de service partagé* »<sup>1</sup>.

En outre, selon une instruction du SGG du 25 février 2011, les schémas départementaux de mutualisation doivent systématiquement établir un projet de service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) ; ce service, qui devra être opérationnel avant le 31 décembre 2011, sera rattaché directement au secrétaire général de la préfecture et devra veiller tant à la qualité de service qu'à la convergence des technologies et des pratiques au niveau du département.

Selon les éléments communiqués à votre rapporteur, au 1<sup>er</sup> septembre 2011, 21 schémas régionaux et 69 schémas départementaux avaient été reçus par l'instance nationale et étaient en cours d'examen par cette dernière.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire budgétaire établi par votre rapporteur.

- ***Le plan interministériel de gestion prévisionnelle des ressources humaines***

En matière de ressources humaines, à l'échelle régionale, des plateformes d'appui interministériel dédiées à la gestion RH ont été créées auprès des SGAR ; elles ont vocation non seulement à mutualiser les compétences en matière de ressources humaines à l'échelle régionale, mais aussi à favoriser les mobilités.

Le processus d'harmonisation des conditions de travail des agents des préfectures, lancé depuis déjà plusieurs années, devait également être renforcé, mais le gouvernement n'a fourni aucune information sur la question à votre rapporteur : il ne peut donc que se contenter d'indiquer que ce travail a lieu « dans le cadre d'un dialogue social renforcé, tant au niveau régional que départemental » et qu'il « répond à la feuille de route RH fixée par le Premier ministre » qui comprend « 16 points-mesures »<sup>1</sup> -dont le gouvernement n'a toutefois pas jugé bon de communiquer le contenu au Parlement.

- ***La MRA***

Enfin, la mission régionale « achats » est le cadre dans lequel les préfets de région sont chargés de mettre en œuvre la politique d'achats définie par le service des achats de l'État (SAE), qu'elles doivent décliner au niveau local. Les MRA animent ainsi un réseau de gestionnaires, d'approvisionneurs et de prescripteurs dans les domaines des achats courants et veillent à ce que les bonnes pratiques soient diffusées à l'ensemble des acteurs régionaux. La MRA a également pour mission de surveiller le bon fonctionnement des marchés, de régler les litiges locaux et de piloter les procédures relatives aux marchés publics régionaux.

### **3. La réforme du contrôle de légalité**

- ***La chute inquiétante du taux d'actes prioritaires contrôlés et du taux d'actes retirés ou réformés***

Lors de ses précédents rapports pour avis, votre commission avait considéré que la centralisation du contrôle de légalité dans les préfectures de département avait non seulement rempli son objectif d'amélioration de la qualité du contrôle (*via* une augmentation de l'expertise juridique des agents et la concentration du contrôle sur les actes les plus litigieux et présentant les enjeux les plus importants), mais aussi qu'en préservant le rôle de proximité des sous-préfets, elle n'avait pas dégradé la qualité du service rendu aux élus locaux.

Tout en maintenant ces remarques et en estimant que le bilan de la réforme du contrôle de légalité est globalement positif, votre commission ne peut que constater **l'évolution inquiétante des statistiques relatives à ce contrôle** depuis 2008 : en effet, entre 2008 et 2010, on assiste à une baisse tant du taux de contrôle des actes prioritaires, qui s'établit à un niveau inférieur à celui de 2006, que du taux d'actes réformés ou retirés à la demande du préfet.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire budgétaire établi par votre rapporteur.

**Statistiques relatives au contrôle de légalité**  
(2006-2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de contrôle des actes prioritaires	87 %	91 %	92 %	94 %	92,74 %	90,67 %
Taux d'actes retirés ou réformés	50,92 %	50 %	48,27 %	57,54 %	56,01 %	53,55 %

*Source : réponse au questionnaire budgétaire établi par votre rapporteur.*

Cette diminution est d'autant plus problématique qu'elle n'est pas expliquée par le gouvernement, qui a seulement indiqué à votre rapporteur que « *les variations doivent être observées sur le moyen terme, les évolutions d'une année sur l'autre appelant la prudence dans l'interprétation* » : s'il est impossible de ne pas tenir compte de cette remarque de bon sens, il n'en reste pas moins que la baisse du taux de contrôle des actes prioritaires et du taux d'actes retirés ou réformés, qui dure depuis deux ans et connaît un creusement entre 2009 et 2010, semble s'inscrire dans une tendance de moyen terme -et donc dans la mise en place d'un des phénomènes sur lesquels le ministère de l'intérieur entend concentrer son analyse.

Si les prévisions pour 2011 laissent présager une amélioration de ces statistiques, votre commission tient toutefois à rester prudente au vu de l'écart parfois important qu'elle a pu observer entre les prévisions et les réalisations au cours des années écoulées, notamment en matière de contrôle de légalité.

• ***Les avancées de la dématérialisation des ACTES***

À l'inverse, le succès de l'application ACTES a été confirmé en 2011.

Votre rapporteur rappelle que cette application informatique, lancée en 2005 et opérationnelle depuis 2008, permet aux collectivités territoriales de dématérialiser et de télétransmettre leurs actes aux préfetures. Toutes les préfetures y sont aujourd'hui raccordées.

Au 30 juin 2011, 18 % des collectivités territoriales et établissements publics locaux étaient équipés en matière de télétransmission ; ce chiffre est en augmentation constante puisqu'il s'établissait à 4,6 % fin 2008 et à 10,9 % fin 2009.

Corrélativement, la **proportion d'actes télétransmis** est, elle aussi, en croissance : 15,85 % des actes à la fin de l'année 2010, contre 13 % l'année précédente.

Les prochaines versions de l'application ACTES devraient, selon les informations communiquées par le ministère de l'intérieur, comprendre une fonctionnalité permettant de connaître le type d'acte télétransmis.

En outre, conformément aux souhaits formulés par votre commission dès son rapport pour avis sur le PLF pour 2010, le déploiement de la version budgétaire de « ACTES » est en cours. Cette nouvelle application permettra une « pré-détection » informatique des anomalies (c'est-à-dire une vérification des grands équilibres et des ratios principaux) qui entachent la régularité des actes budgétaires des collectivités : elle sera, en tant que telle, une source de gains de productivité pour les préfetures.

L'expérimentation de l'application, qui s'est déroulée entre mars et juin 2011 dans cinq préfetures (Gironde, Rhône, Meurthe-et-Moselle, Savoie et Seine-Saint-Denis) s'est en effet avérée très concluante, puisque 70 % des collectivités concernées envisagent de télétransmettre l'ensemble de leurs budgets dès la fin de la première vague de déploiement, soit au début de l'année 2012.

Votre commission s'interroge néanmoins, comme les années passées, sur le **statut des « tiers de confiance »**, ou « tiers de télétransmission », c'est-à-dire des organismes (souvent des entreprises privées) qui sont chargées de fournir aux collectivités les infrastructures informatiques nécessaires à l'utilisation d'« ACTES » (dispositif de télétransmission homologué par le ministère de l'intérieur, portail, certificat électronique certifiant la provenance et l'intégrité du document télétransmis, etc.), parfois avec des « prestations intellectuelles d'accompagnement » (formation des utilisateurs, fourniture de logiciels « métier », accompagnement du changement, assistance en ligne, restitution d'accusés de réception dûment datés, etc.). En effet, tel que décrit à votre rapporteur par le gouvernement, le processus d'homologation des « tiers de confiance » ne semble pas donner des gages suffisants de sérieux, puisque le rapport sur la base duquel il est décidé d'accorder ou non l'homologation à un acteur est « *à la charge financière des tiers de télétransmission* »<sup>1</sup>.

De plus, les difficultés liées à la cherté des prestations de ces « tiers de confiance » privés n'ont toujours pas été résolues.

Dès lors, votre commission appelle à nouveau le gouvernement à favoriser le développement de l'offre publique en matière de télétransmission, l'État pouvant lui-même assurer ce rôle : en effet, comme le soulignait notre collègue Alain Anziani dans son rapport pour avis sur le PLF pour 2011, « *il n'est pas rare que les 'grandes' collectivités jouent un rôle d'intermédiaire entre les 'petites' collectivités et les tiers de confiance -ce qui atteste, en creux, de leur défiance envers les opérateurs privés* » et impose à l'État de combler cette lacune.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire budgétaire établi par votre rapporteur.

#### **4. La volonté de recentrer les services déconcentrés sur leur « cœur de métier »**

Afin de simplifier les missions des préfetures et des sous-préfetures et de recentrer les services déconcentrés sur leur « cœur de métier », le SGG a confié, avec l'accord du ministère de l'intérieur et dans le cadre de la directive nationale d'orientation (DNO) 2010-2015, une mission à M. Philippe Riffaut, préfet, qui a été chargé de passer en revue les différentes missions exercées par les préfetures et de proposer un allègement de ces dernières. Cette mission, lancée en juillet 2010, a conduit à la formulation de 100 propositions<sup>1</sup> qui visent notamment à :

- alléger ou supprimer des procédures « *désuètes ou à faible valeur ajoutée* »<sup>2</sup> (suppression des autorisations collectives de sortie du territoire pour les mineurs, suppression du dépôt légal et administratif des publications en préfeture, transfert de la gestion administrative et financière des contrats des adjoints de sécurité aux secrétariats généraux pour l'administration de la police, etc.) ;

- dématérialiser certaines formalités (changement de cartes grises entre particuliers, par exemple<sup>3</sup>).

Si votre rapporteur soutient pleinement, à titre personnel, cette initiative qui est selon lui de nature à permettre un meilleur exercice de leurs tâches par les préfetures et donc à améliorer la qualité du service rendu aux usagers, votre commission s'inquiète, à l'inverse, de cette externalisation des missions de service public conduites par les services déconcentrés et qui auraient pu continuer à l'être si les effectifs n'avaient pas été drastiquement et excessivement réduits depuis plusieurs années.

#### **5. Un accompagnement renforcé des agents**

Outre les mesures d'accompagnement individuel décrites par votre commission des lois à l'occasion de son avis sur le PLF pour 2011 (à savoir la mise en place des conseillers « mobilité-carrière » et le parcours de formation individualisé -PARIF-), le ministère de l'intérieur a mis en place, en 2011, de nombreuses mesures d'accompagnement collectif du changement.

Une démarche triennale, le plan national de formation (2011-2013) a ainsi été déployée afin d'accompagner les évolutions statutaires liées à la mise en place de la filière administrative unique et la modification des missions induites par la nouvelle DNO.

---

<sup>1</sup> La liste des propositions que le ministère envisage de mettre prochainement en application est présentée en annexe au présent rapport.

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire budgétaire établi par votre rapporteur.

<sup>3</sup> Voir *infra*.

Parallèlement, pour tenir compte de la réforme de l'administration territoriale, le ministère de l'intérieur a chargé le SGG de mettre en place un plan national de prévention des risques psychosociaux. Ce document, diffusé au cours du mois d'octobre 2010, a été présenté aux comités d'hygiène et de sécurité tout au long de l'année 2011 ; des cellules de veille (qui constituent en réalité des groupes de travail à caractère informel visant à prévenir les risques psychosociaux et à faire des propositions d'actions aux CHS) ont également été instituées dans 85 % des préfetures. Les services déconcentrés doivent régulièrement rendre compte au ministère de l'intérieur de la mise en œuvre de ce plan ; des fiches de bonnes pratiques sont également établies afin d'être mises à disposition des préfetures sur le site intranet du ministère.

A titre personnel, **vo**tre rapporteur salue cet effort qui témoigne de l'importance que le ministère accorde aux conditions de travail des agents ainsi qu'à l'appropriation et à l'acceptation, par l'ensemble des acteurs, de la RGPP.

## ***B. L'ABSENCE DE RÉSULTATS TANGIBLES : L'IMPOSSIBLE BILAN DE LA RGPP***

### **1. Une régionalisation inopportune et inefficace**

#### **• La régionalisation de l'action de l'Etat au cœur de la RGPP**

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

Ce renforcement a été consacré par un **décret du 16 février 2010<sup>1</sup>**, qui vient notamment consacrer la prééminence des préfets de région face aux préfets de département, puis précisé par une circulaire du 13 décembre 2010.

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

- a autorité sur les préfets de département, sauf dans quelques matières où ceux-ci conservent une autorité exclusive (ordre public, contrôle de légalité, police des étrangers) ;

- est doté d'un droit d'évocation dans les matières où il a autorité sur les préfets de département. Ce droit permet au préfet de région de prendre des décisions en lieu et place des préfets des départements de la région concernée par la compétence évoquée ;

---

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

- élabore le projet d'action stratégique de l'État dans la région (PASE), qui devient le document unique de référence sur l'ensemble du territoire régional (voir *infra*) ;

- est responsable de la répartition des crédits des budgets opérationnels de programme (BOP) entre actions et entre départements, ce qui doit lui permettre d'adapter au mieux les politiques publiques aux enjeux territoriaux ;

- est doté de compétences importantes en ce qui concerne les mutualisations (voir *supra*) ;

- arrête, avec le préfet de département, un « *schéma organisant la mutualisation des moyens entre les services de l'État* » au niveau du département ; ce schéma doit être conforme aux orientations fixées par le schéma régional ;

- est consulté préalablement à toute proposition de nomination, d'affectation ou de mutation des chefs de service et des sous-préfets ;

- est le délégué territorial des établissements publics de l'État comportant un échelon régional.

Pour assurer ces missions, le préfet de région est assisté par un **comité de l'administration régionale** (CAR) ; chargés d'élaborer la stratégie de l'État en région, les CAR sont « *consulté[s] sur l'utilisation de tous les crédits ouverts au profit des services de l'État en région* » et sont composés des préfets de département, du recteur d'académie, du directeur général de l'ARS et des responsables des six nouvelles directions régionales.

Comme le soulignait M. Daniel Canepa, préfet de la région Île-de-France et président de l'Association du corps préfectoral, lors de son audition par votre rapporteur, il s'agit d'une **véritable révolution culturelle qui fait du niveau régional le niveau de droit commun pour le pilotage local des politiques publiques**, ainsi que l'échelon d'exécution des politiques nationales et communautaires.

Dans cette optique, succédant aux plans d'action stratégiques de l'État dans la région (PASER) et dans le département (PASED), un document stratégique unique à l'échelle régionale a été mis en place à compter de 2011 : le PASE.

#### **Les caractéristiques des PASE**

Les PASE sont [...] des documents stratégiques uniques à l'échelle régionale, conformément au nouveau cadre d'action de l'Etat territorial. Ils ont vocation à proposer les adaptations des principales politiques nationales et européennes aux enjeux territoriaux. Ils s'inscrivent ainsi dans la clarification des responsabilités entre les échelons d'administration recherchée par la RÉATE : la conception des politiques et la définition des orientations par les administrations centrales, leur déclinaison territoriale par le niveau régional sous l'autorité du préfet de région qui s'appuie sur le Comité de l'Administration Régionale et leur mise en œuvre opérationnelle par un niveau départemental désormais largement interministériel.

Le PASE est un document d'initiative locale, élaboré dans la collégialité du CAR par le préfet de région. Il est bien dans l'esprit de la RéATE de confier aux échelons déconcentrés des marges d'initiative pour coordonner les politiques ministérielles et renforcer leur adaptation aux priorités du territoire régional.

Les PASE sont par ailleurs des documents opérationnels par la recherche systématique de correspondances avec les instruments financiers et les objectifs des BOP régionaux et nationaux, du contrat de projets Etat – régions et des programmes européens.

La liste des politiques publiques développées par le PASE n'a pas vocation à être exhaustive. A la différence des anciens PASER et PASED, le PASE doit cibler un nombre limité d'orientations prioritaires dans des domaines qui ont une dimension interministérielle forte ou une résonance particulière dans la région.

Seul le volet « modernisation de l'Etat » fait partie des figures imposées. Ce volet du PASE recouvre l'accompagnement et la mise en œuvre de la RGPP, l'amélioration de la qualité de services aux usagers et l'optimisation de la dépense de l'Etat. Il sera plus particulièrement analysé par le secrétariat général du ministère de l'intérieur en lien avec le SGG, et rapporté en interministériel.

L'instruction des PASE comprend un « contrôle de cohérence » destiné à s'assurer que les priorités territoriales prennent en compte les orientations nationales dans les domaines retenus.

Les PASE couvrent la période 2011-2014 en concordance avec la seconde phase des contrats de projets et des programmes européens pour la période 2007-2013.

Le calendrier d'approbation des PASE est le suivant :

- phase 1 (30 juin 2011) : Transmission des PASE au SGG, au MIOMCTI et à la DATAR et diffusion par celle-ci aux différents ministères ;

- phase 2 (3<sup>ème</sup> trimestre 2011) : Examen des 22 PASE métropolitains en GESPER (Groupe d'étude et de suivi des contrats de projets Etat-régions, formation interministérielle en formation adaptée), sous l'égide de la DATAR ;

- phase 3 (septembre-octobre 2011) : Examen des 22 PASE par le comité des secrétaires généraux ;

- phase 4 (octobre 2011) : Notification à chaque préfet de région, en retour, des observations du comité des secrétaires généraux.

Une fois ainsi validés, les PASE sont accessibles sur les sites internet des préfectures pour l'information des usagers et des administrations de l'Etat et seront rendus publics, notamment auprès des élus locaux et des médias.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire établi par votre rapporteur.*

La régionalisation de l'action de l'Etat ne va toutefois pas sans poser de problèmes.

- ***Une réforme discutable sur le fond et peu efficace sur le terrain***

En effet, comme le rapport pour avis de votre commission des lois le relevait dès la fin de l'année dernière, « le renforcement des préfets de région est balbutiant » et « la montée en puissance de l'échelon régional ne semble pas être advenue dans les faits »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport précité de M. Alain Anziani sur le PLF pour 2011.

Votre commission observe tout d'abord que le pouvoir d'évocation du préfet de région demeure peu utilisé en pratique. Depuis deux ans, seuls dix préfets l'ont utilisé, dans des **domaines hétéroclites et qui semblent parfois peu stratégiques**.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par le ministère de l'intérieur, il s'agit des matières suivantes :

- délivrance des permis de construire pour les éoliennes ou les aérogénérateurs ;
- élaboration des listes locales d'activités devant être soumises à analyse d'incidence sur les zones Natura 2000 ;
- fixation des règles relatives aux déclarations de surface et des règles relatives aux bonnes conditions environnementales pour la Corse ;
- décisions relatives à la suspension de l'exercice de la chasse en cas de gel prolongé de certains oiseaux de passage et du gibier d'eau ;
- fixation des tarifs régionaux des prophylaxies effectuées pour le compte de l'État par les vétérinaires sanitaires.

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur l'utilité et sur la portée réelles du « droit d'évocation », qui ne semble pas avoir permis l'unification des politiques menées à l'échelle de la région dans des domaines à fort enjeu, mais qui paraît davantage avoir été un **instrument de démembrement des prérogatives des préfets de département**.

De même, un rapport public thématique de la Cour des comptes de novembre 2011, consacré à la mise en œuvre de la LOLF, a pointé les limites des prérogatives budgétaires du préfet de région : la Cour affirme ainsi qu'« *en pratique, l'implication du préfet de région [dans les discussions de cadrage budgétaire] relève actuellement davantage d'une démarche volontariste que d'un processus naturel. Il doit donner un avis sur les budgets opérationnels de programme (BOP) présentés devant le comité de l'administration régionale qu'il préside. Mais tous les budgets opérationnels de programme ne lui sont pas présentés* ».

Sur le fond, la Cour constate que « *les avis transmis par les préfets de région sont trop peu suivis d'effet* » et que, aux dires mêmes du ministère de l'intérieur, « *la plupart des avis des préfets, lorsqu'ils sont défavorables, ne sont pas pris en compte par les responsables de programme* ».

En second lieu, votre commission des lois s'était également inquiétée du fonctionnement des organes collégiaux de pilotage de l'administration de l'État au niveau régional. Rappelons à cet égard qu'un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA)<sup>1</sup> avait établi que les CAR ne parvenaient

---

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

pas à remplir leur rôle de définition de la stratégie régionale<sup>1</sup> et que les « pré-CAR » (qui réunissent les secrétaires généraux des préfetures et les directeurs régionaux afin de préparer les réunions du CAR) ne contribuaient pas à mieux assurer la répartition des crédits<sup>2</sup>. En résumé, *« le pilotage bilatéral tend à se substituer aux instances collégiales, ce qui ne facilite pas la transparence des informations du niveau départemental et limite l'appropriation par chaque unité opérationnelle de la contrainte collective »*.

Le même rapport établissait -ce qui est certainement encore plus problématique- que la régionalisation de l'action de l'État ne faisait pas l'unanimité sur le terrain puisque, pour reprendre les termes employés par l'IGA, *« certains préfets de département pointent les difficultés de mise en place d'une stratégie régionale qui soit autre chose qu'une agrégation des objectifs départementaux [et] ils estiment qu'il leur revient au premier chef de fixer les objectifs de performance au niveau départemental, en fonction des contraintes locales »*.

Les réponses au questionnaire budgétaire établi par votre rapporteur font apparaître que le gouvernement n'a pas tenu compte des remarques de l'IGA et qu'aucune action n'a été entreprise pour résoudre ces difficultés.

Votre rapporteur s'associe à l'effort de renforcement du préfet de région et estime que cette mesure permet de développer une vision stratégique et de donner une « taille critique » aux enveloppes budgétaires gérées par les services déconcentrés. À l'inverse, votre commission non seulement constate que ce renforcement ne s'est toujours pas réalisé sur le terrain, mais surtout juge que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme témoignent du manque d'opportunité de celle-ci : les préfets de région risquent en effet d'être insuffisamment proches des usagers (citoyens et élus locaux) et de ne pas disposer du temps nécessaire pour connaître finement les territoires qui composent la région et pour en saisir les caractéristiques, les atouts et les faiblesses ; ils ne pourront donc que difficilement être capables d'assurer le rôle d'animation que la RGPP entendait leur confier.

Par ailleurs, force est de constater que la régionalisation de l'action de l'État s'accompagne fréquemment, en pratique, d'une remontée d'effectifs de la préfecture de département vers la préfecture de région, ce mouvement étant amplifié par les responsabilités données aux préfets de région, chargés de conduire les mutualisations dans l'ensemble des services déconcentrés qui relèvent de leur autorité : les services départementaux -qui sont pourtant des services de proximité indispensables au maillage territorial du réseau des préfetures- se voient ainsi retirer, peu à peu, l'ensemble de leurs moyens

---

<sup>1</sup> Selon l'IGA, les CAR fonctionnent comme « un lieu de consensus, qui a vocation à valider les arbitrages et initiatives du préfet de région », si bien que « la remontée des débats à ce niveau est perçue, légitimement, comme un dysfonctionnement des niveaux antérieurs de concertation ».

<sup>2</sup> Plus précisément, les pré-CAR n'ont pas été « le lieu de définition d'une démarche concertée d'allocation des ressources » qu'ils auraient dû être dans la mise en œuvre de la RGPP, et n'ont pas contribué à la définition d'une méthode d'allocation des crédits partagée entre tous les préfets de département et le préfet de région.

humains. Cette mesure est contraire à la logique même du service public, qui devrait imposer de donner à tous un accès aisé et équivalent aux services déconcentrés ; à rebours de cet objectif, la régionalisation lèse les élus (surtout ceux des petites communes) et les habitants des départements éloignés du chef-lieu de la région, qui sont les laissés-pour-compte de la RGPP.

## **2. L'impossibilité de quantifier les gains issus des mutualisations**

**Votre rapporteur s'associe pleinement à l'effort mené par les services déconcentrés pour mutualiser leurs moyens** et, ainsi, faire des économies nécessaires dans une période budgétaire très contrainte et renforcer l'expertise et la polyvalence des personnels en les poussant à sortir d'un cadre strictement ministériel, au demeurant inadapté aux missions des préfectures et des sous-préfectures. Comme le souligne le ministère de l'intérieur, au-delà des gains immédiats, c'est un véritable changement d'état d'esprit que les mutualisations visent à produire.

Il lui apparaît que les mutualisations sont un gage d'amélioration de la qualité du service ; à titre illustratif, il tient à en citer deux exemples qui lui ont été rapportés par le ministère de l'intérieur :

- en Charente, un bureau de l'immobilier et de la logistique unique a été mis en place, en janvier 2010, au sein de la préfecture et avec les deux DDI, ce qui a permis aux services contributeurs de dégager sur l'année une économie de 25 000 euros, hors dépenses de personnel, et de 105 000 euros en emplois (sur le titre II). S'y ajoutent des gains non financiers que constituent la rationalisation des circuits du courrier, l'optimisation du pilotage de la fonction immobilière ;

- en Dordogne, depuis janvier 2010, la mise en place d'un bureau du courrier interministériel -mutualisant la fonction courrier pour la préfecture et les deux DDI- a permis de réaliser une économie de 33 % (53 000 euros environ) par rapport au budget prévisionnel et une économie substantielle par rapport à l'année antérieure.

**Cependant, votre commission considère que les mutualisations posent question.**

En effet, le ministère de l'intérieur ne parvient pas à chiffrer les gains financiers produits par les mutualisations à ce jour, ni les gains attendus à l'avenir. Cette absence de chiffrage est d'autant plus inquiétante qu'une vaste vague de mutualisations nouvelles doit être mise en œuvre au cours de l'année 2012 : or, comment justifier l'amplification d'un mouvement dont les résultats ne sont toujours pas connus, plus de deux ans après son lancement ?

Selon votre commission, les mutualisations fonctionnent aujourd'hui comme une « boîte noire » ayant pour principale vocation de justifier les suppressions d'effectifs et la diminution des crédits attribués aux services déconcentrés (ces suppressions et cette diminution intervenant d'ailleurs avant

même que des gains de productivité aient pu être réalisés et constatés), comme le soulignait déjà notre collègue Alain Anziani dans son rapport pour avis sur la mission « AGTE » pour le PLF pour 2011.

À cet égard, le programme « Administration territoriale » a connu une perte d'ETPT particulièrement importante depuis le début de la RGPP. Au PLF pour 2012, le plafond d'emplois est de 27 809 ETPT : ceci correspond à une suppression de 453 postes par rapport à 2011, mais surtout à une perte de 2 560 postes depuis 2009. **Le programme a donc perdu 8,4 % de ses effectifs sur quatre exercices budgétaires.**

Une diminution aussi rapide et aussi importante des moyens humains ne peut pas, selon votre commission, se faire sans que soit **remis en cause le niveau du service rendu aux usagers et les conditions de travail des agents** : comme l'année passée, elle appelle donc le gouvernement à mettre un terme aux suppressions de poste dans les services préfectoraux, qui ont déjà largement contribué à l'effort de redressement des comptes publics.

### **3. Le sort toujours incertain des sous-préfectures**

Enfin, votre commission observe que la question des sous-préfectures n'a toujours pas été résolue par le ministère de l'intérieur.

En effet, bien que le ministère estime nécessaire de maintenir en l'état le réseau des sous-préfectures (c'est-à-dire de n'en supprimer aucune dans un avenir proche), les réformes engagées depuis quelques années sont laissées en l'état et ne connaissent aucune évolution : tel est le cas pour le remplacement des sous-préfets par des conseillers d'administration, qui a finalement eu lieu dans trois arrondissements (à comparer aux quinze initialement envisagés) et pour la création d'une « Maison de l'État » en lieu et place de la sous-préfecture de Boulogne-Billancourt (création qui, bien qu'annoncée depuis plusieurs années, est sans cesse repoussée).

Votre commission estime que ces **réformes « au coup par coup »** ne sont pas de nature à valoriser les sous-préfectures en tant que services de proximité pour les citoyens et pour les élus locaux ; elle appelle donc le gouvernement à mettre en place une stratégie concertée et cohérente de gestion des sous-préfectures.

## **II. DES INTERROGATIONS RENOUVELÉES EN MATIÈRE DE TITRES SÉCURISÉS**

La création des titres sécurisés poursuit deux objectifs principaux :

- d'une part, l'augmentation de la fiabilité des titres ;
- d'autre part, la facilitation des démarches des usagers.

Deux titres ont déjà été mis en place (le passeport biométrique et les cartes grises sécurisées par le biais du « système d'immatriculation à vie des véhicules », ou SIV), et d'autres devraient être créés en 2012 et 2013 : carte d'identité, titre de séjour pour les étrangers, etc.

Toutefois, bien que les objectifs qui ont guidé la mise en place des titres sécurisés soient louables, force est de constater qu'ils posent aujourd'hui de réels problèmes, non seulement d'un point de vue pratique, mais aussi - voire surtout- à cause de l'utilisation des données personnelles collectées.

À titre liminaire, votre rapporteur précise également que la mise en place de l'ensemble des titres sécurisés relève de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), créée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007 et qui dispose, en 2011 encore et malgré l'importance de ses missions, de moyens limités, qui seront encore réduits en 2012.

**Les moyens et l'activité de l'ANTS,  
opérateur du programme « Administration territoriale »**

1) Effectifs de l'ANTS

En 2011, l'ANTS dispose d'un plafond autorisé de 127 agents, soit 9 mis à disposition par le MIOCT et 118 ETP sous plafond opérateur.

Dans le cadre du plan triennal de réduction des effectifs des opérateurs de l'État, l'ANTS a perdu un effectif en 2011. En 2012, ce sont 2 emplois supplémentaires qui sont supprimés et elle comptera 125 agents soit 9 mis à disposition et 116 ETP au plafond d'emploi.

2) Ressources

Les ressources de l'ANTS s'élèveront à 205 millions d'euros :

- 12,5 millions d'euros de droit de timbre CNI ;
- 107,5 millions d'euros d'affectation de taxe passeport ;
- 43 millions d'euros de taxe SIV ;
- 26 millions d'euros de versements de la redevance SIV ;
- 16,1 millions d'euros de versement TSE-TVE.

3) Nombre d'appels reçus et traités par jour

Le plateau technique de Charleville-Mézières traite chaque jour de 1 000 à 2 500 appels. Il s'agit pour les trois quarts d'appels de particuliers, 400 à 700 appels par jour viennent des professionnels de l'automobile et 200 à 300 des préfectures.

4) Actions de soutien et d'assistance auprès des collectivités et des préfectures

Les actions de soutien et d'assistance auprès des collectivités et des préfectures varient selon le type de programme. Pour le déploiement du passeport biométrique, ces actions de soutien et d'assistance ont été denses, notamment durant les années 2009, année du déploiement, et 2010.

A présent, ce programme est parfaitement stabilisé et il ne nécessite que peu d'interventions journalières auprès des mairies ou des préfectures. Le nombre d'appels, en effet, est à peine supérieur à 100. Seule une trentaine d'entre eux nécessitent une intervention de maintenance sur place, la plupart des autres peuvent se régler, soit grâce à la prise en mains à distance, par exemple lorsqu'une carte d'agent est désactivé, soit par de simples transmissions d'informations.

Ces interventions de maintenance ont actuellement une durée inférieure à une journée ; ce résultat est meilleur que les engagements demandés par l'ANTS aux titulaires du marché.

D'une manière générale, il n'est plus nécessaire, sauf très ponctuellement, de faire des formations dans les préfectures ou les mairies car les personnels en question se sont maintenant bien approprié l'outil TES « titres électroniques sécurisés ».

*Source : réponse au questionnaire budgétaire.*

## ***A. LA REMISE EN CAUSE DES RÈGLES RELATIVES AUX PASSEPORTS BIOMÉTRIQUES***

### **1. La mise en place des passeports biométriques**

Aux termes du décret de 2005 précité, les passeports biométriques comportent un composant électronique (à savoir une puce RFID) qui garantit l'authentification du détenteur du passeport et qui contient les informations suivantes :

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

Après une première année difficile, les passeports biométriques ont démontré leur efficacité en termes de réduction des délais de délivrance, ce qui est indéniablement un point positif pour les usagers : ce délai est désormais de sept jours, contre deux à huit semaines pour l'ancien passeport électronique.

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

- les moyens techniques mis à la disposition des mairies se sont considérablement **améliorés** ;

- le taux moyen de rejet des photos a significativement reculé<sup>1</sup> : il est actuellement de **0,1 %** alors qu'il s'établissait à 0,68 % l'an passé et à 2 % avec le passeport électronique ;

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

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

Les délais pourraient être encore abaissés, à court terme, par la mise en place du **Cerfa « dynamique »**, qui a été déployé à l'automne 2011 : cette innovation permet en effet aux usagers de remplir le Cerfa sur Internet puis de le déposer en mairie, facilitant son traitement par la station TES. En outre, la deuxième phase de développement du Cerfa « dynamique » devrait permettre de renvoyer directement, *via* Internet, le Cerfa pré-rempli dans la mairie choisie par l'utilisateur ; à terme, il devrait également être possible de coupler cette opération avec le paiement du timbre fiscal dématérialisé.

Les résultats satisfaisants du passeport biométrique en termes de délais dissimulent des situations très contrastées selon les départements.

Ainsi, d'après l'ANTS, les délais sont, au 1<sup>er</sup> octobre 2011 :

- de sept jours ou moins dans 59 départements ;

- de huit à quinze jours dans 24 départements ;

- supérieurs à 15 jours dans 12 départements : les Bouches-du-Rhône, la Côte-d'Or, l'Eure, le Gard, la Haute-Garonne, l'Hérault, l'Ille-et-Vilaine, l'Indre, le Bas-Rhin, les Yvelines, l'Essonne et le Val-de-Marne.

Enfin, et comme l'année passée, votre commission souligne que les passeports biométriques **coûtent cher aux usagers** : leur coût global pondéré de production est ainsi estimé à 55 euros, à comparer au prix du timbre fiscal (89 euros pour un adulte).

---

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

## 2. La reconnaissance de l'illégalité du fichier TES

Votre commission avait, à l'occasion de son rapport pour avis sur la mission « AGTE » lors du PLF pour 2011, souligné que le nombre d'empreintes demandées à chaque citoyen allait au-delà des exigences posées par le règlement européen n° 22552/2004 du 13 décembre 2004, sur le fondement duquel les passeports biométriques ont été mis en place : alors que l'article 6 de ce règlement n'impose aux États-membres d'introduire que deux empreintes digitales, le décret n° 2008-426 du 30 avril 2008 a prévu le recueil de huit empreintes digitales. M. Alain Anziani, alors rapporteur, avait déploré cette situation et estimé que le choix de recueillir huit empreintes, fût-il justifié par des considérations purement techniques, était disproportionné (d'autant que les empreintes surnuméraires restaient stockées dans un fichier *ad hoc*, dit « TES »).

Ce raisonnement a été partagé par le Conseil d'État qui, dans une décision du 26 octobre 2011 (« Association pour la promotion de l'image et autres »), a jugé que la collecte et la conservation des six empreintes digitales ne figurant pas dans le passeport était illégale.

### **La décision « Association pour la promotion de l'image et autres » du Conseil d'État du 26 octobre 2011 (extraits)**

*« Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui » ; qu'aux termes de l'article 16 de la convention relative aux droits de l'enfant signée à New York le 26 janvier 1990 : « 1. Nul enfant ne fera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. / 2. L'enfant a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes » ; qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : « L'informatique doit être au service de chaque citoyen. Son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. » ; qu'aux termes de l'article 6 de la même loi : « Un traitement ne peut porter que sur des données à caractère personnel qui satisfont aux conditions suivantes : / (...) 3° Elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs » ;*

*« Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'ingérence dans l'exercice du droit de toute personne au respect de sa vie privée que constituent la collecte, la conservation et le traitement, par une autorité publique, d'informations personnelles nominatives, ne peut être légalement autorisée que si elle répond à des finalités légitimes et que le choix, la collecte et le traitement des données sont effectués de manière adéquate et proportionnée au regard de ces finalités ;*

« Considérant que l'article 7 du décret attaqué autorise le ministre de l'intérieur à créer un système de traitement automatisé centralisé des données à caractère personnel recueillies auprès des personnes âgées d'au moins six ans, lors de l'établissement ou du renouvellement des passeports ; qu'il ressort tant des dispositions des articles 7 et 8 du décret attaqué que des écritures du ministre et du procès-verbal de l'audience d'instruction que ce traitement n'a pour finalité que de permettre l'instruction des demandes relatives à ces titres et de prévenir et détecter leur falsification et leur contrefaçon ; que l'article 8 du décret attaqué précise à cette fin que « le traitement ne comporte ni dispositif de reconnaissance faciale à partir de l'image numérisée du visage ni dispositif de recherche permettant l'identification à partir de l'image numérisée des empreintes digitales enregistrées dans ce traitement. » ; qu'en vertu de l'article 5 de ce décret, les données à caractère personnel recueillies à l'occasion de l'établissement du passeport et enregistrées dans le traitement automatisé sont, outre celles relatives à l'état civil du titulaire du passeport, l'image numérisée de son visage et celle des empreintes de huit de ses doigts ;

« Considérant, en premier lieu, que, conformément à sa finalité d'authentification, l'accès à ce traitement ne peut se faire que par l'identité du porteur du passeport, à l'exclusion, en raison des modalités mêmes de fonctionnement du traitement, de toute recherche à partir des données biométriques elles-mêmes ; qu'il ressort des dispositions des articles 20 et suivants du décret du 30 décembre 2005, dans sa rédaction issue du décret attaqué, que seuls les personnels chargés de l'instruction des demandes de passeports sont destinataires des données contenues dans le traitement automatisé ; que les agents chargés des missions de recherche et de contrôle de l'identité des personnes au sein des services de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes - dont il ressort d'ailleurs des pièces du dossier, et notamment du procès-verbal de l'audience d'instruction, qu'ils ne peuvent, à ce jour, consulter directement les données à caractère personnel contenues dans le traitement - ne pourraient légalement y accéder qu'aux fins de vérifier, en cas de doute, la validité ou l'authenticité d'un passeport ; que si des agents chargés de la prévention et de la répression des actes de terrorisme ont également accès, sous certaines conditions, à ces données, l'article 9 du décret attaqué prévoit qu'ils ne pourront accéder aux images numérisées des empreintes digitales ; que, dans ces conditions, la consultation des empreintes digitales contenues dans le traitement informatisé ne peut servir qu'à confirmer que la personne présentant une demande de renouvellement d'un passeport est bien celle à laquelle le passeport a été initialement délivré ou à s'assurer de l'absence de falsification des données contenues dans le composant électronique du passeport ; qu'une telle finalité peut être atteinte de manière suffisamment efficace en comparant les empreintes figurant dans le composant électronique du passeport avec celles conservées dans le traitement, sans qu'il soit nécessaire que ce dernier en contienne davantage ; que si le ministre soutient que la conservation dans le traitement automatisé des empreintes digitales de huit doigts, alors que le composant électronique du passeport n'en contient que deux, permettrait de réduire significativement les risques d'erreurs d'identification, cette assertion générale n'a été ni justifiée par une description précise des modalités d'utilisation du traitement dans les productions du ministre, ni explicitée lors de l'audience d'instruction à laquelle il a été procédé ; que, par suite, l'utilité du recueil des empreintes de huit doigts et non des deux seuls figurant sur le passeport n'étant pas établie, la collecte et la conservation d'un plus grand nombre d'empreintes digitales que celles figurant dans le composant électronique ne sont ni adéquates, ni pertinentes et apparaissent excessives au regard des finalités du traitement informatisé ; qu'ainsi, les requérants sont fondés à soutenir que les mesures prescrites par le décret attaqué ne sont pas adaptées, nécessaires et proportionnées et à demander par suite l'annulation de l'article 5 de ce décret en tant qu'il prévoit la collecte et la conservation des empreintes digitales ne figurant pas dans le composant électronique du passeport [...] ».

Lors de son audition, M. Michel Bart a assuré à votre rapporteur que toutes les dispositions étaient prises pour que cette jurisprudence puisse être rapidement et pleinement prise en compte (ce qui impose, par exemple, de changer les capteurs d'empreintes digitales installés en mairie). **Il n'a toutefois pu ni donner un échéancier précis, ni se prononcer sur le nombre d'empreintes qui seront finalement collectées sur le fichier TES.**

#### ***B. LE SYSTÈME D'IMMATRICULATION À VIE DES VÉHICULES : UN PREMIER BILAN***

La **réforme de l'immatriculation des véhicules**, qui repose sur l'attribution d'un numéro définitif à chaque véhicule pour valoir depuis sa première immatriculation jusqu'à sa destruction, est entrée en vigueur le 15 avril 2009 pour les véhicules neufs et le 15 octobre de la même année pour les véhicules d'occasion. En matière de service rendu aux usagers, ce nouveau système vise à éviter aux automobilistes d'avoir à se rendre en préfecture pour effectuer les démarches administratives relatives à la cession ou à l'achat d'un véhicule et permet aux acquéreurs de demander un certificat d'immatriculation en tout lieu du territoire, auprès d'un professionnel habilité (concessionnaire, garagiste, etc.) ou d'une préfecture.

Le délai pour l'obtention d'un certificat définitif d'immatriculation est aujourd'hui, en moyenne, de **2,4 jours**. Environ 18 000 professionnels sont aujourd'hui habilités à immatriculer les véhicules et 30 000 demandes ont été formulées : ainsi, au 1<sup>er</sup> octobre 2011, 33 % des véhicules d'occasion et 92 % des véhicules neufs ont été immatriculés par les professionnels du commerce de l'automobile.

En outre, au début de l'année 2012, le gouvernement prévoit la mise en place de **nouveaux téléservices** sur le site de la direction générale de la modernisation de l'État : les changements d'adresse et les déclarations de cession pourront être effectuées sur Internet. Comme l'indiquait M. Michel Bart, secrétaire général du ministère de l'intérieur, lors de son audition, cette dématérialisation concernera 1,6 million de déclarations par an, soit 15 % des déclarations reçues par les préfectures.

Selon l'ANTS, le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) a désormais atteint un fonctionnement satisfaisant. Les « bugs » qui avaient altéré l'efficacité de l'application jusqu'en 2011 semblent en effet avoir été résolus ; en outre, une nouvelle version (V2.4) du SIV sera mise en place au début du mois de décembre afin, notamment, d'améliorer la saisie des caractéristiques techniques des véhicules.

### ***C. VERS LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX TITRES SÉCURISÉS***

Trois nouveaux titres sécurisés devraient être mis en place dans les mois à venir :

- les cartes d'identité électroniques (CNIe) ;
- les titres de séjour pour les étrangers (TSE) ;
- le permis à points, avec le projet FAETON.

Votre commission souligne que **la jurisprudence précitée du Conseil d'État encadrant le nombre d'empreintes digitales pouvant valablement être conservées sur un fichier devra être prise en compte pour l'ensemble de ces nouveaux titres.**

#### **1. Les cartes d'identité sécurisées : une nécessaire habilitation législative préalable**

À l'instar des passeports biométriques, les cartes nationales d'identité contiendront prochainement une puce électronique comportant des éléments de biométrie, dont les empreintes digitales du titulaire. En outre, si le titulaire le souhaite, la CNIe pourra contenir des données lui permettant de s'identifier sur les réseaux de communication électronique et de mettre en œuvre sa signature électronique ; ces données seraient conservées séparément.

L'institution de la CNIe est toutefois conditionnée à l'adoption de la proposition de loi relative à la protection de l'identité, récemment examinée en deuxième lecture par le Sénat<sup>1</sup>. L'ANTS anticipe une mise en service de la carte à l'automne 2012.

En outre, le gouvernement a affirmé à votre rapporteur avoir lancé une **concertation avec les associations de maires** afin de déterminer les conditions d'indemnisation des communes, qui recueilleront les demandes de CNIe comme elles le font aujourd'hui pour les passeports biométriques : en effet, même si la CNIe utilisera le même matériel que celui mis en place pour le passeport biométrique (3 475 stations de recueil de données aujourd'hui réparties dans 2 091 communes), sa mise en place devrait être génératrice de flux supplémentaires : le nombre de communes accueillant une station ou de stations dans certaines communes pourrait donc être revu à la marge (environ 300 stations supplémentaires selon les estimations de l'ANTS).

Par ailleurs, toujours selon les projections du gouvernement, le passage à la CNIe devrait entraîner une **multiplication par trois de la demande de titres sécurisés** et le nombre de titres en faveur de non-résidents devrait passer de 830 000 à 3,9 millions.

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl09-682.html>

Pour tenir compte de ces évolutions, un groupe de travail commun au ministère de l'intérieur et à l'Association des maires de France s'est réuni à plusieurs reprises sous l'égide de l'Inspection générale de l'administration afin de formuler des propositions pour tenir compte de l'arrivée de la CNIe. La position de l'AMF, qui a été exprimée en octobre 2011, est de demander un nouveau mode de calcul de l'indemnité forfaitaire : elle propose ainsi le versement d'un forfait pour chaque station, éventuellement complété par une indemnisation par titre demandé à partir de cette station à partir de 463 non-résidents<sup>1</sup>.

## **2. Les titres de séjour biométriques**

Conformément au règlement du Conseil de l'Union européenne (CE) n° 1030/2002 du 13 juin 2002 -qui établit un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers et qui a été, en 2008, complété pour prévoir l'obligation d'introduire un composant électronique-, la France est tenue de délivrer un titre de séjour comportant une photographie numérisée et l'image de deux empreintes digitales du porteur à compter du **20 mai 2012**.

L'introduction de la biométrie dans les titres de séjour nécessite une adaptation du système d'information actuel de gestion des étrangers (intitulé AGDREF) actuellement utilisé par les préfetures pour permettre la prise en compte des données biométriques.

Selon le gouvernement, cette adaptation comprend deux étapes :

- la première, réalisée durant l'été 2011, a permis d'ajuster AGDREF pour permettre l'édition de titres avec photographie numérisée ;

- la seconde étape, qui doit permettre l'édition d'un titre totalement biométrique, est en cours de réalisation ; une expérimentation débutera en fin d'année dans deux préfetures pilotes (à savoir les préfetures de la Moselle et de l'Essonne).

M. Michel Bart a toutefois signalé, lors de son audition, que l'opérateur en charge de la conception de la nouvelle version d'AGDREF (AGDREF 2) rencontrait des difficultés à répondre aux attentes des agents en termes d'ergonomie ; ce problème semble être suivi avec attention par le ministère de l'intérieur.

## **3. Le « nouveau » permis à points**

En application de la décision du comité interministériel de la sécurité routière du 8 novembre 2008, qui a souhaité anticiper la perspective de la saturation du fichier national des permis de conduire et tenir compte de l'évolution de la législation communautaire (avec la directive n° 2006/126 du 20 décembre 2006, qui prévoit une harmonisation des règles relatives à la

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur rappelle en effet que l'indemnisation des communes concerne seulement les demandes qu'elles reçoivent de la part des non-résidents.

délivrance du permis de conduire au sein de l'Union européenne à compter du 19 janvier 2013), le gouvernement a décidé de mettre en place une nouvelle application nationale de gestion des droits à conduire, appelée FAETON.

La durée de validité sera, au maximum, de 15 ans, afin de garantir le renouvellement régulier de la photographie du titulaire.

Selon le ministère de l'intérieur, FAETON devra, outre son intérêt technique et juridique, s'intégrer dans une double logique de simplification des processus administratifs et des démarches des usagers.

Le calendrier de conception et de réalisation du projet prévu par le gouvernement est le suivant :

- mise à disposition du cahier des charges fonctionnelles pour juin 2010 ;
- conception générale pour janvier 2011 ;
- validation des spécifications détaillées pour mai 2011 ;
- réalisation pour mars 2012 ;
- validation de l'aptitude au bon fonctionnement pour septembre 2012 ;
- conduite du changement entre mars et septembre 2012 ;
- déploiement entre le quatrième trimestre 2012 et le 18 janvier 2013.

Votre rapporteur souligne que le projet FAETON aura de lourdes conséquences sur l'organisation des tâches relatives aux permis de conduire dans les préfetures et sera, pour celles-ci, un gage de simplification : en effet, elles n'auront plus à ressaisir les données contenues dans les dossiers de candidatures à l'examen du permis de conduire, aujourd'hui transmis par les écoles de conduite sur support papier ; le titre ne sera plus produit en préfecture mais par l'Imprimerie nationale, et il sera adressé au domicile du bénéficiaire ; le fonctionnement des commissions médicales devrait être sensiblement allégé...

Votre rapporteur se félicite de l'avancée du projet FAETON -qui sera bénéfique non seulement aux usagers, mais aussi à la sécurité routière, puisqu'il permettra une meilleure répression des infractions.

\*

\* \*

Votre rapporteur, qui salue la politique menée par le ministère de l'intérieur et qui entend marquer son soutien aux personnels des services déconcentrés, a proposé à votre commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du présent programme.

**Toutefois, en raison des observations formulées plus haut, votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » du projet de loi de finances pour 2012.**

## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

#### Secrétariat général du ministère de l'intérieur

- **M. Michel Bart**, secrétaire général
- **M. Thierry Gentilhomme**, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires immobilières (DEPAFI)
- **M. Yves Le Breton**, directeur adjoint de la modernisation et de l'action territoriale
- **M. Philippe Castanet**, sous-directeur de l'administration territoriale
- **M. Patrick Levaye**, responsable des titres sécurisés

#### Association du corps préfectoral

- **M. Daniel Canepa**, préfet