

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ADMINISTRATION TERRITORIALE

Par M. Jean-Patrick COURTOIS,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°2) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA PRÉFECTORALE EN MUTATION SOUS LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE	8
A. DES NOVATIONS PROFONDES MISES EN ŒUVRE PAR DES EFFECTIFS EN RÉFACTION	8
1. <i>La réforme confortée</i>	8
2. <i>La simplification des missions des préfectures</i>	11
3. <i>Des effectifs à la peine</i>	12
B. VERS LA RÉFORME DE LA CARTE DES SOUS-PRÉFECTURES ?.....	15
1. <i>Une variété d'adaptations</i>	16
a) L'évolution des arrondissements.....	16
b) Le jumelage de deux sous-préfectures.....	17
c) Les maisons de l'Etat.....	17
d) Les maisons de service public.....	17
e) Le recours aux conseillers d'administration.....	18
2. <i>Un échelon nécessaire à adapter</i>	18
II. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ : UNE MISSION CONSTITUTIONNELLE RESPECTÉE ?	20
A. UNE NOUVELLE CHUTE DU NIVEAU QUANTITATIF DU CONTRÔLE	20
B. GÉRER AU MIEUX LES EFFECTIFS.....	22
1. <i>Des services affaiblis</i>	22
2. <i>Le pôle comme remède à la pénurie</i>	23
C. LA DIFFUSION PROGRESSIVE D'ACTES	24
III. TITRES SÉCURISÉS : ENTRE EXPÉRIENCE PRATIQUE ET OBSTACLES JURIDIQUES	26
A. BILAN DES PREMIERS TITRES SÉCURISÉS.....	28
1. <i>Le système d'immatriculation à vie des véhicules</i>	28
2. <i>Le passeport biométrique</i>	30
B. EN 2013 : LANCEMENT DU NOUVEAU PERMIS DE CONDUIRE ET DE LA TRANSMISSION DÉMATÉRIALISÉE DES ACTES D'ÉTAT CIVIL	31
1. <i>Permis de conduire : un nouveau titre et une gestion améliorée des droits</i>	31
2. <i>Vers la transmission dématérialisée des actes d'état civil</i>	33
C. LES PROJETS DE TITRES SÉCURISÉS RETARDÉS	34
1. <i>Titres de séjour biométriques : une nouvelle application en attente, l'actuelle adaptée pour conformité à la législation européenne</i>	34
2. <i>Un nouveau report pour la carte nationale d'identité électronique</i>	36
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	39
ANNEXE 2 - DÉPLACEMENT À SENS (YONNE)	41

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Manuel Valls¹, ministre de l'intérieur, le 21 novembre 2012, la commission des lois, réunie le 28 novembre 2012, sous la présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-Patrick Courtois², les crédits alloués au programme *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat*, par le **projet de loi de finances pour 2013**.

Le rapporteur pour avis a noté, à titre liminaire, que les crédits pour 2013 du programme **administration territoriale** sont supérieurs à ceux de 2012 (1 700,9 millions d'euros en AE, soit + 1,68 %, et 1 713,1 millions d'euros en CP, soit + 3,37 %). Mais il a observé que son schéma d'emplois perd 450 ETP alors que de nouvelles réductions de postes sont annoncées pour les deux années suivantes en précisant qu'elles ne devraient pas affecter les effectifs dédiés au contrôle de légalité et aux guichets.

Il a rappelé qu'une nouvelle réflexion sur la place et le rôle de l'Etat était lancée parallèlement au chantier de l'acte III de la décentralisation en estimant que les choix qui seront retenus devront clairement fixer les missions de chacun. Il a souligné que la RéATE était entrée « *dans une phase de consolidation* ». Il a noté que le ministre de l'intérieur a lancé une mission sur l'évolution du réseau des sous-préfectures.

Le rapporteur pour avis a indiqué que la mutualisation des fonctions était confortée par la création d'un programme unique rattaché à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, qui regroupe leurs crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles ainsi que leurs crédits immobiliers. Par ailleurs, une nouvelle sous-direction de pilotage des services déconcentrés a été créée au sein de la direction des services administratifs et financiers du premier ministre.

Il a regretté qu'en 2011, le nombre des actes contrôlés s'était encore dégradé : - 24,05 % par rapport à 2010. Il a cependant observé que la part des actes prioritaires dans le total des actes contrôlés progressait de 57,4 % en 2010 à 75,6 % en 2011. Plus généralement, le taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture s'améliore légèrement (91,52 % en 2011 ; 90,41 % en 2010).

En ce qui concerne les **titres sécurisés**, le rapporteur pour avis a signalé que la mise en place de la carte nationale d'identité avait été une nouvelle fois reportée à la suite de la censure partielle par le Conseil constitutionnel de la loi du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité ; le permis de conduire sécurisé sera lancé en 2013, avec l'application FAETON, qui gèrera l'ensemble des droits à conduire, depuis l'inscription en école de conduite jusqu'à la gestion des points du permis ; concernant le passeport biométrique, le gouvernement a pris les dispositions nécessaires pour que la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au prélèvement et à la conservation de six empreintes « surnuméraires » dans le fichier « T.E.S » soit prise en compte.

Le rapporteur pour avis s'en étant remis à la sagesse de la commission, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat* figurant dans le projet de loi de finances pour 2013.

¹ Le compte rendu de l'audition du ministre de l'intérieur est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121119/lois.html#toc12>.

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121126/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

La nouvelle organisation des services déconcentrés est mise en place depuis deux ans mais l'Etat n'en finit pas de se réformer.

Une nouvelle réflexion sur sa place et son rôle est lancée parallèlement au chantier de l'acte III de la décentralisation.

Dans l'intervalle, les services préfectoraux s'adaptent aux ressources qui leur sont affectées et recherchent les moyens de les optimiser pour assumer au mieux leurs responsabilités. Il leur faut également « absorber » de nouvelles missions. L'implication des agents permet à l'Etat territorial d'assurer ses fonctions.

Les crédits pour 2013 du programme 307 *administration territoriale* sont supérieurs à ceux de 2012 (1 700,9 millions d'euros en AE, soit + 1,68 %, et 1 713,1 millions d'euros en CP, soit + 3,37 %). Mais son schéma d'emplois perd 450 ETP alors que de nouvelles réductions de postes sont annoncées pour les deux années suivantes.

Certes, le développement des mutualisations, l'allègement et la simplification des missions des préfectures qui seront poursuivis au cours du prochain budget triennal (2013-2015) ont permis d'identifier des « gisements » d'emplois qui, toutefois, ne sont pas inépuisables.

Les conclusions des réflexions en cours, les choix qui seront retenus par le législateur dans le futur projet de réforme des collectivités locales devront clairement fixer les missions de chacun en tenant compte de l'ensemble de ces contraintes budgétaires. L'avenir des services publics français en dépend ; leur action est essentielle au maintien de la cohésion de notre société sous le coup de diverses tensions et difficultés.

En ce qui concerne les titres sécurisés, la mise en place du nouveau permis de conduire en 2013 va permettre de vérifier si l'expérience acquise depuis 2009 avec les deux premiers titres (passeport biométrique et carte grise sécurisée) a porté ses fruits et évitera les difficultés pratiques des premiers temps. Par ailleurs, il paraît toujours essentiel de traiter les titres biométriques avec vigilance, en tenant compte de l'impératif de protection des données personnelles des citoyens.

I. LA PRÉFECTORALE EN MUTATION SOUS LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

La RéATE est entrée « *dans une phase de consolidation* ». Selon le ministère de l'intérieur, la réforme appelle des adaptations qui ne remettront pas en cause la nouvelle organisation des services déconcentrés et ses conséquences sur l'équilibre des compétences préfectorales. La nouvelle architecture -rappelons-le- s'articule autour du représentant de l'Etat dans la région.

A. DES NOVATIONS PROFONDES MISES EN ŒUVRE PAR DES EFFECTIFS EN RÉFACTION

La représentation de l'Etat aura donc connu en ce début de XXI^e siècle de profondes mutations tout en faisant face à de sombres coupes budgétaires.

L'ensemble de ces mesures a impliqué pour les services préfectoraux de lourdes contraintes et souvent des changements importants dans leurs méthodes de travail.

1. La réforme confortée

Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010¹² régionalise l'organisation territoriale de l'Etat.

Le nouveau cadre d'action de l'Etat territorial

Il repose sur un nouvel équilibre des compétences préfectorales :

- la circonscription régionale est celle du pilotage des politiques publiques ;
- le niveau départemental est l'échelon de contact avec les usagers et de mise en œuvre des politiques publiques de proximité.

Il s'ensuit une prééminence du préfet de région qui :

- d'une part, a autorité sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques par le biais d'un pouvoir d'instruction³ ;
- d'autre part, dispose d'un pouvoir d'évocation, pour une durée limitée, de tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale.

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

² Réponse du ministre de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur.

³ Ce pouvoir hiérarchique ne s'étend pas aux compétences propres du préfet de département : contrôle de légalité ; droit des étrangers ; ordre public.

Le droit d'évocation a été exercé à quatorze reprises dans onze régions différentes et dans des domaines très divers : délivrance des permis de construire des éoliennes ; fixation des tarifs régionaux des prophylaxies effectuées pour le compte de l'Etat par les services vétérinaires ; décisions de suspension de l'exercice de la chasse à certaines espèces de gibier en cas de gel prolongé ; élaboration des listes locales d'activités devant être soumises à analyse d'incidence sur les zones Natura 2000.

La volonté de resserrer l'unité d'action de l'Etat s'est traduite, en régionalisant la majorité, par le regroupement de ses services déconcentrés aux niveaux régional et départemental en directions interministérielles (DIR et DDI).

Elle s'est aussi manifestée par la consolidation de l'autorité préfectorale -à la région comme dans le département- sur ces nouvelles directions.

Les préfets, représentants de l'Etat dans leur circonscription, sont assistés :

1. au niveau régional par le comité de l'administration régionale (CAR) composé des préfets de département, du recteur d'académie, du directeur général de l'agence régionale de santé et des directeurs des six directions régionales ;

2. au niveau départemental, par le collège des chefs de service de l'Etat dans le département.

Le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'Etat « listés » par le décret n° 2012-509 du 18 avril 2012 : agence nationale de l'habitat (ANAH) ; agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ; centre national pour le développement du sport (CNDS) ; établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (France AgriMer).

« Les conditions de réussite de ces transformations essentielles tiennent à la vitalité du dialogue social, à l'initiation d'un management participatif et collégial dans le cadre de la RéATE et à la professionnalisation de la GRH »¹.

Cette réforme n'est pas remise en cause par le nouveau Gouvernement qui s'attache à la consolider par une adaptation des modes de fonctionnement et des pratiques administratives.

Cependant, comme le soulignait notre collègue Dominique de Legge dans son bilan des conséquences de la RGPP, la difficulté de l'exercice consiste à *« concilier la logique verticale par ministère, traditionnelle et encore largement portée par la LOLF, et la logique horizontale interministérielle, requise par la mise en œuvre de la RéATE »².*

Il s'agit d'offrir aux préfets les moyens d'exercer leur autorité sur les services déconcentrés dont ils sont les « patrons ».

¹ Réponse du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur.

² Cf. rapport d'information n° 666 (2010-2011) : « La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-666-1-notice.html>.

Plusieurs travaux sont en cours :

1- en matière de ressources humaines, pour favoriser la **convergence des pratiques dans les DDI** dans leurs différentes facettes (organisation du temps de travail, régime indemnitaire, formation, dialogue social...).

La fusion des anciennes directions a conduit à la mixité des nouvelles entités rassemblant au sein de mêmes bureaux les agents de différents ministères. Or, des différences notables peuvent exister dans leur traitement selon leur administration d'origine en termes indemnitaires et de politique sociale notamment. La co-existence d'avantages différenciés alors que les agents effectuent le même travail, ne contribue pas à la cohésion des nouvelles DDI.

L'harmonisation des conditions de travail des agents des services déconcentrés progresse en matière d'action sociale et d'organisation du temps de travail. Elle se heurte, cependant, aux contraintes budgétaires propres à chacun des ministères. C'est le cas pour la mise en œuvre de la convergence des régimes tarifaires des restaurants administratifs qui s'orienterait vers la prise en compte des situations locales plutôt qu'une uniformisation au plan national ;

2- le développement des **mutualisations interministérielles** avec le déploiement en cours des services interministériels des systèmes d'information et de communication qui sont rattachés aux secrétaires généraux des préfectures.

Les différents contrôles opérés par la Cour des comptes devraient déboucher, au printemps 2013, sur un rapport d'ensemble sur l'organisation déconcentrée. Parallèlement, une réflexion sur la modernisation de l'Etat est engagée sur la base des propositions formulées par chacun des ministres.

Pour l'heure, chaque préfet de région et de département a arrêté un **schéma organisant la mutualisation des moyens entre services de l'Etat** et l'a transmis au secrétariat général du Gouvernement au 30 juin 2011¹ pour un examen par une instance nationale (24 schémas régionaux et 93 schémas départementaux l'ont été à ce jour). Ils sont aujourd'hui mis en œuvre : ils seront évalués à partir de la fin de cette année 2012.

D'après les éléments communiqués à votre rapporteur par le ministère de l'intérieur, 1 014 propositions de mutualisation ont été recensées dont 411 pour les fonctions logistiques et 193 pour les ressources humaines.

Les dispositifs envisagés sont très divers : création de services intégrés (structure d'appui mutualisée ou centre de service partagé), mise en place d'un réseau structuré, coordination centralisée.

¹ Au 30 décembre 2011 pour l'Ile de France et l'outre-mer.

Le montant global des économies ainsi réalisées n'est pas aujourd'hui évalué. Cependant, individuellement, certains projets permettent d'identifier les gains en résultant :

- dans le département de la Haute-Saône, la mutualisation du courrier entre la préfecture, la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population, les unités territoriales de la DREAL¹ et de la DIRECCTE², s'est traduite par une économie de 30 % sur la collecte et de 56 % sur l'affranchissement ;

- la mutualisation des formations en Ile-de-France, par le groupement des achats, a produit 350 000 euros d'économie annuelle.

Le pilotage territorial des politiques gouvernementales

Près d'un tiers des crédits du programme 307 (31,2 %) sont inscrits à ce titre (action n° 04) : 530 707 043 euros en AE et CP (soit + 14,55 % par rapport à 2012 – *cf infra*).

Ils couvrent pour l'essentiel les dépenses en personnel (9 240 ETPT), les dépenses d'entretien du parc automobile, les frais de communication et de représentation de l'Etat (notamment lors des visites officielles) ainsi que les dépenses liées au renouvellement du parc automobile des préfectures.

Notons que certaines fonctions précédemment considérées comme des fonctions support, ont été basculées vers la mission représentation de l'Etat et contribuent en conséquence à accroître les effectifs qui sont rattachés à l'action 4.

L'informatique relève de l'action n° 05 « *Animation et soutien du réseau* », portée par le programme national d'équipement (PNE) de même que le fonctionnement courant des préfectures.

2. La simplification des missions des préfectures

L'administration préfectorale est certes réorganisée mais elle subit très fortement le poids des réductions d'effectifs. Aussi la démarche de simplification dans laquelle elle est engagée peut être le moyen de desserrer l'étau qui étroit les agents au quotidien.

• Recenser les procédures

Dans cette voie, le groupe de travail présidé par le préfet Philippe Riffaut a dégagé une centaine de mesures de simplification destinées à alléger ou supprimer des procédures désuètes ou à faible valeur ajoutée. Leur mise en œuvre a débuté ; il s'agit notamment de :

- la dématérialisation de la procédure de changement d'adresse, par internet, des cartes grises ;

¹ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

² Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

- l'exercice du secrétariat du conseil d'évaluation des prisons par la direction interrégionale des services pénitentiaires ;
- la suppression du contrôle des actes liés à la gestion du domaine privé des collectivités territoriales ;
- la suppression des autorisations collectives de sortie de territoire pour les mineurs ;
- la suppression du dépôt légal et administratif des publications en préfecture ;
- la réforme des commissions médicales du permis de conduire ;
- l'allègement de la procédure de transmission de la copie d'enregistrement des syndicats professionnels et patronaux dans les entreprises.

Commandée par des impératifs budgétaires, cette démarche de simplification est incontournable et nécessaire tant pour renforcer l'accessibilité des services publics que pour alléger les coûts de fonctionnement de l'Etat déconcentré et décharger les agents de certaines tâches. Elle ne doit, cependant, pas conduire à diminuer la qualité du service non plus que sa sécurité juridique.

- **La traduction budgétaire et administrative de la RÉATE**

L'esprit qui a présidé à la réforme de l'administration territoriale par la mise en place d'une nouvelle organisation plus resserrée et plus intégrée, se concrétise aux plans budgétaire et administratif.

La mutualisation des fonctions est confortée par la création, par la loi de finances pour 2011, d'un programme unique (n° 333)¹ pour simplifier et optimiser la gestion des DDI.

Il regroupe les crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles ainsi que leurs crédits immobiliers.

Par ailleurs, le pilotage des services déconcentrés bénéficie désormais d'une structure dédiée : une nouvelle sous-direction a été créée par un arrêté du 3 février 2012 pour répondre « *au besoin de gestion, d'animation et de pilotage* »² des DDI au sein de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre. Elle constitue dorénavant l'interlocuteur des préfets pour les questions touchant à l'ensemble de ces sujets.

3. Des effectifs à la peine

Le ministre de l'intérieur, M. Manuel Valls, en est convenu devant votre commission³ : les trois années à venir vont être difficiles pour le réseau préfectoral.

¹ Le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » est rattaché à la mission Direction de l'action du Gouvernement.

² Circulaire du 24 février 2012 du secrétaire général du Gouvernement.

³ Cf. audition du 21 novembre 2012, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121119/lois.html#toc12>.

Le plafond d'emplois autorisé au titre du programme *administration territoriale* pour 2013 s'élève à 27 763 ETPT dont :

- 589 hauts fonctionnaires ;
- 22 212 personnels administratifs ;
- 4 962 personnels techniques.

L'intégralité de ces emplois est rattachée aux services des préfetures, des sous-préfetures et des représentations de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer.

Le schéma d'emplois diminue de 450 ETP ; une réduction accrue de 23,28 % par rapport à 2012 (- 365 ETP).

Il constitue un effort important alors qu'il fait suite à une diminution régulière des effectifs dont - 736 ETP en 2010 et - 699 ETP en 2011.

Certes, les services préfectoraux ont été déchargés de plusieurs missions (c'est le cas, à compter de 2012, de la délivrance de la nouvelle carte professionnelle instituée pour les salariés des activités privées de sécurité ou en matière de classement des hébergements touristiques par exemple). Le recours aux nouvelles technologies a, par ailleurs, allégé certaines tâches principalement en matière de délivrance des titres. De nouvelles simplifications sont aussi mises en œuvre ou à l'étude.

Mais, dans le même temps, des missions nouvelles sont attribuées aux préfetures, qui pèsent sur la charge de travail de leurs agents :

« Ainsi, l'entrée en vigueur de la réforme des hospitalisations sans consentement au 1er août 2011, marquée par l'intervention régulière du juge des libertés et de la détention, a pesé durablement sur la charge de travail des services chargés d'assurer la représentation et la défense de l'Etat aux audiences, sauf accord local avec les agences régionales de santé ou la passation de marchés publics avec des cabinets d'avocats.

« Plus généralement, la création des conférences départementales de la liberté religieuse, la mise en œuvre du plan de lutte contre le décrochage scolaire, du plan de relance de la politique de l'emploi, la prévention des expulsions ou le déploiement de systèmes d'information complexes ont impacté la charge de travail des préfetures et des sous-préfetures.

« Enfin, la déconcentration des procédures de naturalisation continue d'avoir un impact sur la charge de travail des bureaux des étrangers des préfetures ou, selon le cas, des services de l'immigration et de l'intégration. Elle s'est cependant accompagnée du transfert de 28 emplois du ministère de la justice au ministère de l'intérieur par décret de transfert en 2010. Ces emplois sont désormais intégrés en base dans le programme 307. »¹.

A l'avenir, comment seront assumées les missions de l'Etat alors que les prochaines années contribueront à dépeupler un peu plus les services préfectoraux ?

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

La programmation pluriannuelle prévoit, en effet, la suppression de 450 nouveaux ETP en 2014 et 600 autres en 2015. En six ans, les services préfectoraux auront perdu 3 800 ETP, c'est-à-dire plus de 10 % de leurs effectifs. Ce mouvement a particulièrement pesé sur les fonctions-guichet des préfectures et la mise en œuvre du contrôle de légalité.

Les agents des guichets pourraient être grandement accaparés dans les prochains mois par les demandes de régularisation des étrangers résultant des nouvelles orientations en matière d'admission au séjour, présentées en conseil des ministres le 28 novembre et applicables à partir du 3 décembre 2012. La circulaire les fixant sera publiée dans les prochains jours. Quelles que soient leurs chances de succès, un grand nombre de dossiers devrait être déposé dans les préfectures. Par ailleurs, de nouvelles bornes d'accueil EURODAC destinées à l'enregistrement des demandes d'asile devraient être installées dans certaines préfectures et sous-préfectures –c'est le cas de la sous-préfecture de Sens visitée par votre rapporteur- : ces administrations ont été choisies afin de désengorger la préfecture régionale où jusqu'ici les bornes étaient exclusivement implantées. Les effectifs nécessaires à l'exécution de ces missions supplémentaires doivent leur être affectés pour en permettre un fonctionnement convenable. Dans l'affectation des personnels, il convient aussi de tenir compte des flux prévisibles de demandeurs selon les arrondissements sélectionnés.

Le secrétaire général du ministère de l'intérieur, M. Didier Lallement, a indiqué à votre rapporteur que les effectifs des guichets tout comme ceux affectés au contrôle de légalité, ne seraient pas touchés par l'application des prochaines suppressions de postes. Ce sont, en effet, des missions essentielles de ces administrations, déjà fortement affaiblies par les mesures antérieures. Des efforts, en revanche, devraient peser sur les fonctions support et les personnels des résidences.

Evolution des missions, attributions nouvelles, réduction des effectifs conduisant les agents de l'Etat à intégrer ces changements et à être polyvalents : la capacité d'adaptation de ces personnels permet aux services préfectoraux d'absorber ces différentes contraintes en demeurant opérationnels.

Votre rapporteur a pu mesurer sur le terrain les conséquences pratiques de ces différentes mesures et la professionnalisation des personnels.

La sous-préfecture de Sens dans le département de l'Yonne compte aujourd'hui 18 agents, y compris le personnel affecté à la résidence : un attaché principal, secrétaire général ; un attaché ; trois secrétaires administratifs ; huit adjoints administratifs et quatre agents techniques. La déléguée du préfet dans les quartiers est mise à disposition du ministère de l'éducation nationale et fonctionnellement rattachée au sous-préfet. Ses effectifs ont diminué de presque 30 % en trois ans (- 7 agents). Le maître-mot de son organisation est la polyvalence de ses agents susceptibles d'assumer quatre emplois types.

Leur adaptation permet d'assurer le fonctionnement de la sous-préfecture malgré ces conditions difficiles. Un exemple : un personnel de résidence va remplacer le régisseur qui a quitté ses fonctions en septembre dernier ; son statut administratif sera adapté en conséquence.

Ces différentes évolutions appellent un effort important en matière de formation des personnels.

Le ministère de l'intérieur s'est doté d'un outil « *destiné à renforcer les compétences généralistes* » des agents : le PARIF, « *parcours de formation individualisé au contenu modulaire adapté aux besoins de chacun* »¹. Expérimenté dans quatre préfectures, il l'est actuellement dans onze sous-préfectures.

Votre rapporteur insiste sur l'ouverture la plus large aux personnels des actions de formation qu'elles soient ainsi structurées ou organisées au cas par cas. Les agents doivent être soutenus et accompagnés par leur administration dans l'évolution et la diversification de leurs missions. C'est aussi la clé du bon fonctionnement des services et du maintien de la qualité de l'action de l'Etat.

B. VERS LA RÉFORME DE LA CARTE DES SOUS-PRÉFECTURES ?

Le 19 septembre 2012, le ministre de l'intérieur, M. Manuel Valls, a missionné le président du conseil supérieur de l'administration territoriale, le délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et le chef de l'inspection générale de l'administration, pour lui proposer des évolutions du réseau des sous-préfectures.

L'existence même des sous-préfectures n'est pas remise en cause par le ministre qui reconnaît à cet échelon la garantie d'une « *connaissance fine des enjeux locaux* », la faculté d'une « *mise en œuvre adaptée des politiques publiques* » et la contribution aux « *cohésions sociale et territoriale de notre pays* ».²

Il s'agit donc de tirer les conséquences des évolutions sociales et démographiques du territoire, des changements induits par la décentralisation et de la mise en œuvre de la RéATE. Mais les contraintes budgétaires ne sont certainement pas absentes de ce dossier.

Ce faisant, le nouveau gouvernement s'inscrit dans les pas de son prédécesseur qui avait engagé à divers niveaux une réforme du réseau des sous-préfectures sans cependant la mener à son terme.

¹ Réponse du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur.

² Cf. lettre de mission en date du 19 septembre 2012.

Votre rapporteur espère que la mission aujourd'hui engagée, permettra une évaluation d'ensemble du réseau et non des réformes au coup par coup comme votre commission l'avait déploré l'année dernière. Il convient aujourd'hui de sortir de l'incertitude qui pèse depuis plusieurs années sur les sous-préfectures : elle nourrit les craintes des élus locaux, les interrogations des personnels et ne contribue pas à affermir le rôle de cet échelon là où il est nécessaire.

Mais l'évaluation du réseau est indispensable : la France a évolué dans son peuplement territorial, les modes d'intervention de la puissance publique aussi ; le rétablissement des comptes publics a conduit à restreindre les moyens de l'Etat territorial et de nouvelles coupes sont déjà programmées. La carte des 242 sous-préfectures¹ doit être aujourd'hui adaptée à cette nouvelle donne.

1. Une variété d'adaptations

Le ministre de l'intérieur dans sa lettre de mission envisage toutes les hypothèses d'évolution du réseau, il n'en exclut aucune, y compris la suppression de sous-préfectures : « *Vous pourrez à cette occasion mobiliser l'ensemble des outils permettant d'agir sur la structure du réseau : création ou suppression d'arrondissements, jumelage entre arrondissements, mutualisations notamment à travers les « maisons de l'Etat » ou les « maisons de services publics ...».*

Ces différentes voies ont en effet déjà été empruntées, mais ponctuellement.

a) L'évolution des arrondissements

La procédure de modification des limites des arrondissements qui ont peu évolué depuis la réforme opérée en 1926 par Raymond Poincaré, alors Président du conseil, a été déconcentrée en 2004 auprès du préfet de région sur proposition du préfet de département.

A ce jour, elle a été utilisée à vingt reprises et a conduit, selon les éléments recueillis par votre rapporteur, à modifier les limites territoriales de 52 arrondissements situés dans 20 départements de 18 régions.

Pour l'essentiel, ces modifications visent, d'une part, à accroître la cohérence territoriale de ces circonscriptions administratives en tenant compte des bassins de vie et des périmètres des intercommunalités et, d'autre part, à rééquilibrer la population des arrondissements.

En outre, un nouvel arrondissement a vu le jour en 2006 : celui d'Arcachon dans le département de la Gironde.

¹ Dont 233 en métropole.

b) Le jumelage de deux sous-préfectures

Expérimentée par les sous-préfectures de Blaye et de Libourne (Gironde), ce dispositif consiste à confier à un même sous-préfet, la responsabilité de la gestion de deux arrondissements voisins.

Aujourd'hui, deux autres jumelages sont intervenus : le premier pour les arrondissements de Bellac et de Rochechouart (Haute-Vienne), le second par la nomination de la sous-préfète de Wissembourg-Haguenau (Bas-Rhin).

La formule ne peut se contenter de « mutualiser » le représentant de l'Etat dans la circonscription. Il importe de la prolonger par la mise en commun, autant que faire se peut, des moyens des deux sous-préfectures jumelées. C'est le cas en Haute-Vienne avec la mutualisation du service de la résidence, des conducteurs, notamment. Il est vrai que les mutualisations doivent tenir compte de l'éloignement des deux chefs-lieux pour certaines fonctions.

c) Les maisons de l'Etat

Il s'agit d'installer à la sous-préfecture une antenne de la préfecture, notamment pour la délivrance de titres et l'accueil des étrangers, ainsi que des services déconcentrés de l'Etat.

Cette formule vise à mutualiser les coûts immobiliers. Elle peut se concrétiser sous différentes formes :

- transformation de la sous-préfecture en maison de l'Etat lorsque le chef-lieu d'arrondissement est situé près du chef-lieu du département.

C'est le projet envisagé -et toujours inabouti- pour la sous-préfecture de Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine) ;

- renforcement de la visibilité de l'Etat en rassemblant des services de petite taille ou isolés ;

- optimisation immobilière de vastes locaux de sous-préfectures et mutualisation de certaines fonctions support en conséquence.

Celle de Commercy dans la Meuse abrite ainsi, depuis 2011, l'unité territoriale de la direction départementale des territoires.

d) Les maisons de service public

Elles ont été instituées par l'article 27 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Ce sont des structures de proximité destinées en milieu rural comme en milieu urbain à faciliter les démarches administratives des usagers en regroupant les services publics qui ne sont pas seulement ceux de l'Etat mais aussi ceux des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale.

Elles permettent une mutualisation des moyens des différents services qui y sont implantés.

e) Le recours aux conseillers d'administration

Dans ce cas, l'arrondissement est maintenu mais il est dirigé par un conseiller d'administration nommé sur le poste de sous-préfet.

Ces fonctionnaires de catégorie A doivent justifier d'une ancienneté de 13 ans au moins dans un ou plusieurs corps ou cadres d'emplois de catégorie A.

Un arrêté du 20 mai 2008 a dressé une liste de 115 arrondissements dans lesquels un conseiller d'administration peut être chargé des fonctions de sous-préfet en limitant à quinze le nombre de nominations ainsi opérées.

A ce jour, trois postes sont ainsi pourvus : Montdidier (Somme), Boulay-Moselle (Moselle) et Saint-Pierre (Martinique).

Ce dispositif est présenté tout à la fois comme une source d'économie et un moyen de promotion professionnelle. Ce dernier point n'est pas contestable et votre rapporteur appuie cet outil de valorisation et de diversification des parcours professionnels.

En revanche, le motif budgétaire est apparu inopérant à votre commission¹ comme à la mission d'information sénatoriale sur la RGPP². En effet, cette formule était censée réduire les coûts de fonctionnement de la sous-préfecture par la suppression du véhicule et du logement de fonction. Or, le conseiller d'administration est, comme le sous-préfet, appelé à se déplacer dans le cadre de ses fonctions et la résidence doit être entretenue !

Le ministère en convient en relevant le caractère limité des économies de fonctionnement ainsi réalisées qui doivent tenir compte du remboursement des frais de déplacement du représentant de l'Etat ou de l'utilisation d'un véhicule de service comme des coûts d'entretien de la résidence le plus souvent située dans le même bâtiment que les bureaux de la sous-préfecture.

Reste que ce dispositif permet de diversifier le recrutement à la tête de l'arrondissement.

2. Un échelon nécessaire à adapter

La sous-préfecture demeure indiscutablement utile car elle est la représentation de l'Etat de plus grande proximité. Alors que de nombreuses difficultés et tensions traversent notre pays, la présence de la puissance publique est plus que jamais nécessaire. Mais elle ne l'est pas partout sous un modèle uniforme : certains territoires sont « suradministrés » alors que d'autres zones, sous le poids des fermetures cumulées du tribunal, de la caserne, de la perception..., peuvent se sentir délaissés. Il convient alors, pour l'Etat, de « lisser » la carte de ses implantations territoriales : le maintien, tel quel, d'une sous-préfecture n'est peut-être pas nécessaire dans certaines zones urbaines, sièges de nombreuses administrations. En revanche, il apparaît

¹ Cf. avis n° 106, tome I (2009-2010) de M. Alain Anziani sur la mission administration générale et territoriale de l'Etat (projet de loi de finances pour 2010), consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a09-106-1/a09-106-1.html>.

² Cf. rapport n° 666 (2010-2011) préc.

indispensable dans des territoires désertés par les services publics et éloignés des « guichets ». Aujourd'hui, l'Etat peut être présent selon des formules très diversifiées. L'important est de maintenir le service à l'utilisateur et un interlocuteur aux collectivités locales. Le conseil aux élus est d'ailleurs une des fonctions essentielles confiées aux sous-préfets. Le maire de Sens, M. Daniel Paris, a exprimé à votre rapporteur l'intérêt de pouvoir entretenir des relations suivies avec le représentant de l'Etat.

L'Association des maires ruraux de France, dans cet esprit, demande un examen au cas par cas de la carte des sous-préfectures, pointant les territoires à l'écart des réseaux de communication, dans lesquels le service doit se rapprocher en conséquence de l'administré. Son premier vice-président, M. Pierre-Yves Collombat, a indiqué à votre rapporteur que ces sous-préfectures « confortées » devraient disposer de moyens de fonctionnement suffisants.

Reste que la sous-préfecture est confirmée, par le Gouvernement, comme l'« échelon interministériel de grande proximité ».

Le réseau doit se réformer pour résorber le « hiatus croissant entre l'intangibilité (...) et les transformations de leur environnement (des sous-préfectures), aussi bien économique et social qu'administratif » selon la Cour des comptes qui conclut sévèrement : « Ce niveau infra-départemental de l'administration de l'Etat devient de plus en plus inconsistant »¹.

Pourtant, lors de son déplacement dans l'Yonne, votre rapporteur a pu constater la place occupée par une sous-préfecture dans un arrondissement dynamique économiquement et démographiquement.

Un exemple de la polyvalence des services préfectoraux

Outre, le conseil aux élus, la sous-préfecture de Sens délivre les titres. A cet effet, elle a reçu 34 207 usagers en 2011 ; 28 061 au 31 octobre 2012.

En matière économique, elle joue un rôle d'assemblier, pour soutenir les entreprises en mobilisant les services de l'Etat, les collectivités locales et les opérateurs ainsi que dans la mise en œuvre du fonds national de revitalisation des territoires. Elle accompagne les projets d'envergure (port de Grou, pôle d'échanges multimodal de la gare de Sens, ...), intervient dans les projets de rénovation urbaine, participe activement aux travaux du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

Bref, la sous-préfecture assure la présence de l'Etat dans les diverses facettes de l'action publique.

Votre rapporteur suivra avec attention les suites qui seront données aux conclusions de la mission mise en place par le ministre de l'intérieur. Elles devraient être connues à la fin du mois de février prochain.

A l'aube de nouvelles réductions des effectifs préfectoraux, il est temps de réformer le réseau des sous-préfectures.

¹ Cf. rapport public annuel 2012.

II. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ : UNE MISSION CONSTITUTIONNELLE RESPECTÉE ?

Au cours du prochain budget triennal (2013-2015), la modernisation du contrôle de légalité se poursuivra de même que le développement de l'application ACTES destinée à la transmission dématérialisée des actes.

Mission constitutionnelle des représentants de l'Etat pour assurer le respect de l'Etat de droit, le contrôle de légalité des actes des collectivités locales a été réformé à la fois dans son organisation pour être centralisé en préfecture (aujourd'hui effectif dans 90 préfectures) et dans son champ par une réduction de son périmètre sur les domaines les plus sensibles. Il s'est aussi agi d'adapter cette fonction éminente à la diminution du nombre d'agents qui lui sont affectés.

Les effectifs dédiés au contrôle dans les sous-préfectures ont été regroupés au chef-lieu du département.

La sous-préfecture n'est, cependant, pas déchargée du contrôle des actes : d'une part, leur transmission continue de s'effectuer auprès du sous-préfet qui demeure l'interlocuteur des élus locaux tant pour la fonction de contrôle que pour le conseil ; d'autre part, la sous-préfecture sélectionne les actes prioritaires à transmettre pour traitement à la préfecture sur la base de la stratégie nationale et locale de contrôle élaborée par le préfet du département. Le sous-préfet demeure, d'ailleurs, le signataire des lettres d'observation adressées aux collectivités lorsqu'une irrégularité est suspectée.

A. UNE NOUVELLE CHUTE DU NIVEAU QUANTITATIF DU CONTRÔLE

L'an dernier, votre commission s'était inquiétée de l'affaiblissement du taux de contrôle des actes prioritaires -inférieur à celui de 2006- ainsi que de celui des actes réformés ou retirés à la demande du préfet.

Votre rapporteur constate pour 2011 une nouvelle dégradation du nombre des actes contrôlés : - 24,05 % par rapport à 2010 (1 317 321 actes contre 1 734 558). Plus généralement, tous les indicateurs connaissent une évolution négative : - 22,9 % pour les interventions, - 20,41 % pour les recours gracieux, - 19,82 % pour les actes retirés ou réformés alors que le nombre d'actes transmis s'est stabilisé (+ 2,35 % sur la même période).

	2010	2011	Evolution 2010-2011
	Nombre	Nombre	
Actes reçus	5 208 152	5 330 733	2,35%
commande publique	628 319	642 599	2,27%
urbanisme	1 246 006	1 343 456	7,87%
fonction publique territoriale	1 011 165	982 474	- 2,84%
actes de police	178 876	151 335	- 15,4%
autres	2 143 786	2 210 869	3,13%

	2010	2011	Evolution 2010-2011
	Nombre	Nombre	
Actes contrôlés	1 734 558	1 317 321	-24,05%
Interventions dont les lettres d'observations valant ou non recours gracieux	95 904	73 951	- 22,9%
commande publique	21 408	18 739	- 12,47%
urbanisme	21 330	20 020	- 6,14%
fonction publique territoriale	13 669	8 636	- 36,82%
actes de police	2 985	2 007	- 32,76%
autres	36 512	24 549	- 32,76%
Recours gracieux	40 493	32 226	-20,41%
commande publique	10 393	10 638	2,36%
urbanisme	9 375	7 512	- 19,87%
fonction publique territoriale	6 690	4 501	- 32,72%
actes de police	1 202	680	- 43,43%
autres	12 833	8 895	- 30,68%
Actes retirés ou réformés	49 763	39 901	-19,82%

Source : ministère de l'intérieur.

Le ministère de l'intérieur observe cependant que la part des actes prioritaires dans le total des actes contrôlés progresse de 57,4 % en 2010 à 75,6 % en 2011. Il attribue ce résultat à « *la mise en place de stratégies de contrôle départementales recentrées sur les actes à enjeux* »¹. Plus généralement, le taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture s'améliore légèrement (91,52 % en 2011 ; 90,41 % en 2010). Il doit atteindre 96 % en 2012 selon l'objectif fixé aux services.

Le taux d'actes non budgétaires retirés ou réformés après une intervention de la préfecture est quasiment constant (54,49 % en 2011 contre 54,54 % en 2010). La proportion s'accroît en ce qui concerne les actes budgétaires : 89,35 % en 2011 (87,18 % en 2010).

La stratégie locale de contrôle

Elaborée par le préfet en liaison avec les chefs des services déconcentrés, la stratégie locale prend en compte le programme annuel de contrôle décidé au plan national et le contexte local c'est-à-dire les risques particuliers qui y sont détectés.

La circulaire du 25 janvier 2012 précise les **priorités du contrôle** : « *il conviendra désormais de distinguer trois niveaux de contrôle : les priorités nationales, les priorités locales et les contrôles aléatoires* ».

La première catégorie vise trois domaines : la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale, au sein desquels doivent être distingués les « *actes présentant le plus d'enjeux pour l'Etat* » qui constituent le socle prioritaire.

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

Les actes non prioritaires feront l'objet d'un « *contrôle organisé selon les ressources dont disposent les services préfectoraux* ». Quel pourra être le niveau de ce contrôle alors que les effectifs des services préfectoraux continuent de s'« évaporer » ?

Cette évolution est préoccupante. Certes, la proportion des actes prioritaires -les plus importants- s'améliore. Mais la priorisation a resserré le champ du contrôle en évacuant des secteurs qui, pourtant, ne doivent pas en être exclus par principe tels les actes de police administrative susceptibles de porter atteinte à l'exercice d'un droit ou d'une liberté publique.

Interrogé par votre rapporteur sur de nouvelles évolutions, le ministère de l'intérieur lui a répondu que : « *L'objectif n'est (donc) plus, à ce jour, la réduction massive du nombre d'actes soumis au contrôle de légalité, pour laquelle un palier semble avoir été atteint. Sont davantage recherchés le respect des priorités définies par l'Etat et la mise en œuvre d'une stratégie cohérente avec les moyens dont disposent les préfetures* »¹.

B. GÉRER AU MIEUX LES EFFECTIFS

A l'« évaporation » des effectifs chargés de contrôler les actes des collectivités locales répond la constitution de pôles destinés à soutenir un niveau d'expertise convenable dans les préfetures.

1. Des services affaiblis

2 685 ETPT sont affectés aux deux missions du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales dont 863 pour le seul contrôle.

En cinq ans, les effectifs dédiés au contrôle de légalité auront fondu de plus de 26 % (1173 ETPT en 2009)².

Plus, au-delà de cet aspect purement quantitatif, la capacité d'expertise des services préfectoraux s'est affaiblie en raison d'un nombre insuffisant d'agents de catégorie A et du départ, à la suite des restructurations, de personnes qui « *ont emporté avec elles un savoir faire et leur expérience* » Notre collègue Jacques Mézard le déplore dans son récent état des lieux des contrôles de l'Etat sur les collectivités locales : « *la répartition de ces effectifs entre les différentes catégories de la fonction publique conduit à un décalage croissant entre les agents de préfeture chargés du contrôle de légalité, pour la plupart de catégories B ou C, d'une part, et les services juridiques des collectivités territoriales, dotés de fonctionnaires de catégorie A ou A+, d'autre part* »³.

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

² Cf. rapport n° 300 (2011-2012) de M. Jacques Mézard au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation - Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-300-notice.html>.

³ Cf. rapport n° 300 (2011-2012) préc.

C'est encore notre collègue Pierre-Yves Collombat, rapporteur de la mission d'information sur les inondations dans le Var qui dénonce la délivrance d'autorisations de construire « *sans véritable prise en considération du risque d'inondation* ». Il le relie au « *manque de moyens des services de l'Etat et des services municipaux, s'agissant de petites collectivités territoriales (...). Il faut dire qu'en nombre d'agents, le contrôle de légalité du Var se place au 90^{ème} rang des préfectures avec une baisse des effectifs constatée entre 2009 et 2011* »¹.

Le ministère de l'intérieur répond à ces difficultés par la mise en place de formations spécifiques.

Au regard d'effectifs contraints, il importe de renforcer la capacité d'expertise des agents chargés de cette mission.

« Depuis 2010, deux modules de formation, l'un à destination des sous-préfets et directeurs des relations avec les collectivités locales, l'autre à destination des chefs de bureau du contrôle de légalité sont organisés. Le premier destiné aux décideurs traite des enjeux fondamentaux du contrôle de légalité (aspects de stratégie). Le second s'adresse aux agents ayant récemment pris leur poste et dresse un panorama plus général du contrôle de légalité et des dernières évolutions du cadre juridique.

« Par ailleurs, depuis 2010, une journée d'information (novembre 2010, novembre 2011) réunit à Paris les représentants des préfectures (directeurs des relations avec les collectivités locales et chefs de bureau du contrôle de légalité). Elle permet d'échanger sur les principaux enjeux du contrôle de légalité confronté à un environnement juridique en constante évolution, en présence d'intervenants ministériels extérieurs compétents en matière d'urbanisme et de commande publique.² »

Le secrétaire général du ministère de l'intérieur, rappelons-le, a indiqué à votre rapporteur que les effectifs affectés au contrôle de légalité ne seraient pas touchés par de nouvelles suppressions de postes. Dont acte !

Le contrôle de légalité est –faut-il le souligner ?- un élément essentiel de la sécurité juridique des actes.

2. Le pôle comme remède à la pénurie

La centralisation du contrôle a permis la constitution d'un pôle dédié renforcé, dans plus de la moitié des départements, par l'affectation des agents des directions départementales des territoires (DDT) chargés du contrôle des actes et documents d'urbanisme.

¹ Cf. rapport n° 775 (2011-2012) - *Se donner les moyens de ses ambitions : les leçons des inondations dans le Var et le sud-est de la France*, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-775-notice.html>.

² Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

Les agents sont assistés, pour la mise en œuvre de leur mission, par le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon (PIACL) créé en 2002 pour assurer deux fonctions :

- l'examen des questions qui lui sont soumises par les préfetures ;
- les formations dispensées dans leurs services.

En 2011, le pôle, doté de 17 agents, a traité plus de 1 400 dossiers. Ils concernaient l'intercommunalité (17,8 %), la fonction publique territoriale (16,5 %), la commande publique (16,3 %) et le fonctionnement des institutions locales (14 %) résultant, pour ce dernier, de la mise en œuvre de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

L'évolution de l'activité du PIACL se caractérise par la prédominance de l'activité de conseil (74 %) sur celle du contrôle (23 %)¹ et la complexité croissante des saisines.

Les avis formulés par le pôle (plus de 11 000 depuis sa création) alimentent une base documentaire accessible aux préfetures.

Au regard de l'expertise fournie par cette structure, il importe de la renforcer.

C. LA DIFFUSION PROGRESSIVE D'ACTES

L'application ACTES pour la transmission dématérialisée des actes soumis à l'obligation de transmission au préfet gagne encore du terrain :

- 24,77 % (13 937) des quelques 56 000 collectivités territoriales, établissements publics locaux et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) y recourraient au 30 juin 2012 (22,1% fin 2011 et 5,2 % fin 2008) ;

- parallèlement, le nombre d'actes télétransmis s'accroît sensiblement d'année en année : 5,2 % en 2008 ; 10,9 % un an plus tard, 15,85 % fin 2010 et 22,1% à la fin de l'année dernière (1.157.329 actes). Le Gouvernement cible un taux de 36 % en 2015.

La collectivité qui recourt à la dématérialisation, doit recourir à un dispositif de télétransmission homologué par le ministère de l'intérieur (*cf.* art. R 2131-1 du CGCT complété par un arrêté du 26 octobre 2005).

La sécurisation des échanges est une des données prises en compte au titre de l'homologation qui doit respecter le cahier des charges annexé à l'arrêté du 26 novembre 2005.

Votre commission, à plusieurs reprises, a appelé le Gouvernement à favoriser le développement de l'offre publique en matière de télétransmission pour sécuriser le dispositif. Le ministère de l'intérieur a clairement indiqué à

¹ Les 3 % restant concernent des contentieux.

vos rapporteurs qu'il n'était pas envisagé d'instituer un organisme public comme tiers de télétransmission unique, privilégiant le libre-choix de la collectivité. Il est, en conséquence, essentiel de veiller à un respect rigoureux de la procédure d'homologation des tiers.

- **Le lancement d'ACTES budgétaire**

Mise en service le 1^{er} janvier 2012, la version budgétaire de l'application de transmission dématérialisée était utilisée au 20 juillet 2012 par 985 collectivités et établissements publics locaux (dont 570 communes, 174 EPCI et 2 départements) pour la transmission de 2 844 budgets dans 82 préfectures.

Les fonctionnalités d'ACTES budgétaires

- Contrôles de l'équilibre : vérification de l'équilibre au sein d'un même document budgétaire (équilibre des sections, équilibre réel et déficit du compte administratif).

- Contrôle des dépenses imprévues : vérification que les dépenses imprévues du budget primitif ne dépassent pas 7,5 % des dépenses prévisionnelles de la section.

- Contrôle des chapitres d'ordre : vérification de l'égalité entre certains chapitres d'ordre (exemple : contrôle de l'égalité dans le cadre d'un virement d'une section à une autre).

Les résultats de ces contrôles sont synthétisés par des voyants de couleur, attirant immédiatement l'attention de l'agent sur les contrôles à approfondir.

- Naturellement les agents des préfectures peuvent aller au-delà de ces premiers contrôles en recherchant des budgets via des critères d'alerte, système d'aide à la décision qui permet de cibler les documents budgétaires qui nécessitent un contrôle plus approfondi.

En outre, Actes budgétaires présente le même rapport d'anomalies que celui produit par l'application TotEM (Totalisation Enrichissement des Maquettes, utilisée par les collectivités et établissements publics locaux)¹ en cas d'imputations incorrectes.

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur.

- **La diffusion d'ACTES par la dématérialisation des maquettes budgétaires.**

D'après les éléments transmis à votre rapporteur par le ministère de l'intérieur, la dématérialisation de la chaîne budgétaire passe par trois applications développées par le ministère de l'intérieur :

1. Les maquettes budgétaires sont préalablement dématérialisées par la direction générale des collectivités locales (DGCL) puis publiées au *Journal Officiel* chaque année.

¹ Application développée par le ministère de l'intérieur, mise gratuitement à disposition des collectivités sur Internet : elle permet la conformité à la maquette réglementaire de la présentation du budget.

Elles deviennent les maquettes réglementaires pour l'exercice auquel elles s'appliquent.

2. Les collectivités et établissements publics locaux peuvent les enrichir avec leurs propres données budgétaires en employant une application spécifique, gratuitement mise à disposition sur Internet.

Cette application fournit à la collectivité la garantie de présenter un budget strictement conforme à la maquette réglementaire.

3. L'application « Actes budgétaires », module intégré au sein de l'application ACTES, permet à la fois de réceptionner des documents budgétaires dématérialisés et d'effectuer automatiquement une partie du contrôle budgétaire sur ces documents.

La DGCL enrichit progressivement le catalogue des maquettes dématérialisées (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative, compte administratif).

Pour l'exercice 2012, y figurent déjà la M14 (communes) présentation par nature et par fonction, les déclinaisons des M4 (services publics industriels et commerciaux), M52 (départements) présentation par nature et M71 (régions) présentation par fonction.

Les maquettes M52 présentation par fonction et M61 (services départementaux d'incendie et de secours) devraient être dématérialisées pour l'exercice 2013.

Ces outils devraient faciliter la transmission par les collectivités de leurs actes budgétaires et « populariser » en conséquence l'application informatique.

III. TITRES SÉCURISÉS : ENTRE EXPÉRIENCE PRATIQUE ET OBSTACLES JURIDIQUES

Depuis 2009, deux titres sécurisés ont été mis en place :

- le passeport biométrique ;
- la carte grise sécurisée par le biais du « système d'immatriculation à vie des véhicules » (SIV).

2013 sera l'année du lancement du nouveau permis de conduire (projet FAETON) et de la généralisation de la transmission dématérialisée des actes civils (COMEDec). En revanche, deux projets ont été retardés : le déploiement de la nouvelle version du système d'information de gestion des étrangers (AGDREF2), et surtout celui de la carte nationale d'identité électronique (CNIe), pourtant annoncé en 2009 et constamment reporté depuis.

La création des titres sécurisés poursuit essentiellement deux objectifs :

- augmenter la fiabilité des titres ;

- faciliter les démarches des usagers.

Néanmoins, l'expérience a montré que les titres sécurisés peuvent poser d'importantes difficultés pratiques. En outre, dans le cas des titres intégrant un composant biométrique, le recueil et l'utilisation des données personnelles continuent de se heurter à des obstacles juridiques.

La mise en place de l'ensemble des titres sécurisés relève de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), établissement public administratif créé par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007. À titre liminaire, votre rapporteur souligne que, malgré l'importance de ses missions, l'ANTS dispose de moyens limités, qui n'évolueront pas en 2013.

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

1) Effectifs de l'ANTS

En 2012, l'ANTS dispose d'un plafond autorisé de 125 agents, soit 116 ETP et 9 mis à disposition par le ministère de l'Intérieur. Cependant seul un des postes mis à disposition est occupé.

Pour 2013, le plafond d'emplois a été fixé à 119 agents, dont un mis à disposition. Dans le cadre des nouveaux projets de l'Agence, deux agents seront recrutés, portant l'effectif ETP à 118.

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 de droit de timbre sur les passeports ;
- 43 millions d'euros de taxe SIV ;
- 26 millions d'euros de versements de la redevance d'acheminement SIV ;
- 16,1 millions d'euros de versement TSE-TVE.

3) Nombre d'appels et courriels reçus et traités par jour

Le plateau technique de Charleville-Mézières traite chaque jour en moyenne 2 000 appels et 450 courriels.

Depuis l'automne 2011, les services ont été réorganisés de manière à optimiser la polyvalence des agents affectés au centre d'appels, ces derniers devant répondre aux demandes en multi-titres et en multi-canaux (téléphone, courriels, etc). L'objectif, qui était d'offrir aux usagers et aux administrations concernées un niveau de service équivalent à celui des centres d'appels privés, a été atteint dès le premier semestre 2012, avec un taux de qualité de service (rapport des contacts traités sur les contacts présentés) de 95,2 %¹. Les gains de productivité réalisés ont permis la ré-internalisation des missions d'assistance téléphonique aux mairies dans le cadre du projet TES (Titres Électroniques Sécurisés) à l'échéance du marché public qui avait délégué ces missions à une société privée.

¹ Le critère de qualité des centres d'appels privés correspond à un taux de qualité de service de 90 %

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 ont été importantes dans les premiers temps du déploiement du passeport biométrique, en 2009 et 2010.

Aujourd'hui, l'essentiel de l'assistance aux préfectures et collectivités est assuré par le centre d'appels de l'ANTS. Ce dernier accompagne régulièrement, en pas à pas, un agent administratif dans la réalisation d'une procédure informatique ou la vérification d'une configuration technique.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

A. BILAN DES PREMIERS TITRES SÉCURISÉS

Le système d'immatriculation à vie des véhicules a été lancé le 15 avril 2009 et les passeports biométriques sont délivrés depuis le second semestre 2009. Votre rapporteur se propose, pour chacun de ses titres, de faire le point sur leurs trois années d'existence ainsi que sur leurs prochaines évolutions.

1. Le système d'immatriculation à vie des véhicules

La réforme de l'immatriculation des véhicules, reposant sur l'attribution d'un numéro définitif à chaque véhicule pour toute la durée de son utilisation, 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. Cette réforme a en même temps permis une simplification des démarches des usagers, avec la possibilité de demander un certificat d'immatriculation non plus seulement auprès des préfectures, mais auprès de professionnels habilités (concessionnaire, garagistes, etc) et l'envoi des certificats d'immatriculation directement à leur domicile.

Lors de l'entrée en vigueur de la réforme pour les véhicules d'occasion, en octobre 2009, le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) a connu d'importantes difficultés. L'application informatique a en effet été ralentie par l'affluence des demandes, provoquant notamment des temps d'attente très importants en préfecture¹. Quelques autres « bugs » (usagers verbalisés par le biais de radars plusieurs mois après la vente de leur véhicule, possibilité d'émettre une carte grise sans contrôle technique valable par exemple) ont jusqu'en 2011 altéré le bon fonctionnement du SIV. Ces difficultés pratiques ont quelque peu mis à mal les objectifs de fiabilisation des titres et de simplification des démarches poursuivis par la mise en place des titres sécurisés.

¹ La préfecture reste en effet le lieu privilégié pour les demandes d'immatriculation des véhicules d'occasion, ces derniers étant fréquemment cédés entre particuliers.

Le SIV fonctionne désormais de manière satisfaisante. Près de 40 000 immatriculations sont enregistrées chaque jour ouvrable, et le délai moyen d'obtention d'un certificat définitif d'immatriculation est de 3 jours. La possibilité de télétransmettre pour un grand nombre de démarches a permis aux partenaires professionnels de l'automobile de réaliser des gains de productivité.

Au total, au 31 juillet 2012, les principales données statistiques concernant le SIV sont les suivantes :

- plus de 9 250 000 immatriculations de véhicules neufs ont été réalisées depuis le lancement du SIV, dont 91,4 % chez les concessionnaires automobiles ;

- plus de 19 735 000 demandes d'immatriculation de véhicules d'occasion ont été enregistrées. Près de 32,7 % ont été effectuées chez les professionnels du commerce automobile (constructeurs, concessionnaires, garagistes, loueurs, etc).

Le nombre des opérations d'immatriculation ou de déclaration (achat, cession, destruction, etc.) exécutées par les professionnels atteint les 50 %.

Depuis 2012, de nouveaux télé-services ont été mis à disposition des usagers : le changement d'adresse sur la carte grise et la déclaration de cession. Le changement d'adresse a été mis en service en janvier 2012 et est devenu le premier cas d'utilisation de « Je change de coordonnées » du site « mon-service-public ». Quant à la télé-déclaration de cession, elle a été ouverte en mai 2012, mais est pour l'instant peu utilisée, car toujours en phase pilote. Un groupe de travail associant la direction générale de l'action publique et le ministère de l'intérieur œuvre pour son amélioration.

La dernière version du SIV (V2.4, datant de janvier 2012) permet désormais aux concessionnaires et garagistes d'immatriculer des véhicules ayant des caractéristiques techniques variables, opération jusqu'alors obligatoirement réalisée en préfecture : des champs variables ouverts permettent la modification d'éléments (masse, carrosserie, nombre de places, poids à vide, etc) pour certaines camionnettes et les véhicules dits « industriels ».

Enfin, il est prévu prochainement :

- d'intégrer les huissiers de justice afin qu'ils procèdent par télétransmission aux opérations décidées par la Justice ;

- l'accès par télétransmission de données du SIV à certains agents chargés de la lutte contre la fraude (caisses d'allocations familiales et impôts) ;

- l'intégration des évolutions réglementaires et techniques.

2. Le passeport biométrique

Le passeport biométrique est entré en vigueur le 28 juin 2009, conformément aux dispositions du règlement européen n°22552/2004 du 13 décembre 2004. Afin d'améliorer la fiabilité du passeport et de mieux lutter contre la fraude, le passeport biométrique comporte un composant électronique qui garantit l'authentification du détenteur du passeport. Parmi les données contenues dans ce composant électronique, figurent deux données biométriques : l'image numérisée du titulaire ainsi que celles de deux de ses empreintes.

Parallèlement, les délais de délivrance des passeports ont été écourtés : le délai moyen est aujourd'hui de 11 jours, alors qu'il était de deux à 8 semaines pour l'ancien passeport électronique. Ce délai moyen continue cependant de varier de manière importante selon les départements : ces disparités entre départements s'expliquent essentiellement par le délai de traitement des demandes en mairies et le délai de validation de ces demandes en préfectures. La production et la livraison des passeports se font en moyenne en 4-5 jours de façon identique pour les départements de la métropole.

La mise en place du passeport biométrique a été marquée par certaines difficultés pratiques, liées d'une part au rejet de certaines photos transmises, d'autre part aux situations particulières de certaines préfectures. Ces difficultés ont allongé les délais de délivrance des passeports de manière significative et d'importantes disparités entre départements ont été constatées concernant le délai moyen de délivrance (délai moyen de six semaines dans l'Essonne en 2009 par exemple).

En 2012, le contentieux relatif au fichier « Titres électroniques sécurisés » (TES) mis en place dans le cadre du passeport biométrique a connu son épilogue. Le fichier TES a été créé par le décret n° 2008-426 du 30 avril 2008. Ce système de traitement automatisé de données à caractère personnel devait permettre au ministère de l'intérieur de « mettre en œuvre les procédures d'établissement, de délivrance, de renouvellement et de retrait des passeports ». Le même décret prévoyait le recueil de huit empreintes digitales, allant au-delà à la fois des exigences définies par le règlement européen de 2004, qui requérait seulement deux empreintes digitales, et du nombre de données contenues dans la puce électronique du passeport biométrique (deux empreintes également). Les huit empreintes étaient en outre conservées dans le fichier TES.

Dans sa décision du 26 octobre 2011 « Association pour la promotion de l'image et autres », le Conseil d'Etat a jugé que la collecte et la conservation de six empreintes digitales ne figurant pas dans le passeport étaient illégales, car « ni adéquates, ni pertinentes » et « excessives au regard des finalités du traitement informatisé ». Le Conseil d'Etat a notamment considéré que le ministre de l'intérieur n'avait pas suffisamment justifié ni explicité l'assertion selon laquelle la conservation de huit empreintes digitales au lieu de deux permettait de réduire de manière significative les risques d'erreur d'identification.

Depuis le 5 décembre 2011, les dispositifs de recueil des mairies n'enregistrent plus que deux empreintes digitales. Les appareils capteurs d'empreintes n'ont pas pour autant été changés : ils permettent de visualiser les empreintes de deux fois 4 doigts (sans les pouces) et de sélectionner les deux meilleurs doigts. Les images inutiles sont ensuite effacées. **Parallèlement, il a été demandé à l'ANTS d'engager l'opération d'effacement des empreintes surnuméraires conservées depuis 2009.** L'effacement complet de ces empreintes a été achevé à la fin du mois d'octobre 2012. Il est prévu que la CNIL vienne constater la fin effective de cette opération dans les prochaines semaines.

Concernant les **évolutions du passeport biométrique**, les usagers ont depuis février 2011 la possibilité de remplir depuis un ordinateur (à partir de la rubrique « mes démarches » du site internet du ministère de l'intérieur) et d'éditer le Cerfa de demande de passeport¹ pour le remettre à la mairie avec les pièces justificatives. Le Cerfa dynamique devrait prochainement permettre d'adresser une pré-demande de passeport biométrique aux services traitants de manière complètement dématérialisée. Cette deuxième version du Cerfa dynamique sera expérimentée en 2013 auprès de dix préfectures volontaires.

B. EN 2013 : LANCEMENT DU NOUVEAU PERMIS DE CONDUIRE ET DE LA TRANSMISSION DÉMATÉRIALISÉE DES ACTES D'ÉTAT CIVIL

L'ANTS voit en 2013 aboutir deux projets auxquels elle a été étroitement associée : la mise en place de FAETON, la nouvelle application des permis et des droits à conduire, et celle de COMEDEC, permettant la transmission dématérialisée des actes d'état civil.

1. Permis de conduire : un nouveau titre et une gestion améliorée des droits

Afin d'anticiper la saturation du fichier du système national du permis de conduire (SNPC) et de tenir compte de la législation communautaire², une décision du comité interministériel de la sécurité routière du 8 novembre 2008 a acté la mise en place d'une nouvelle application de gestion des droits à conduire, dénommée FAETON.

Pour les usagers, les principales nouveautés de ce nouveau permis de conduire résident :

- dans sa forme : une carte de crédit en polycarbonate remplacera le papier rose cartonné ;

¹ La demande de carte nationale d'identité peut également être faite via un Cerfa rempli sur internet.

² Directive n°2006/126 du 20 décembre 2006 prévoyant une harmonisation des règles relatives à la délivrance du permis de conduire au sein de l'Union européenne à compter du 19 janvier 2013.

- dans sa durée de validité : une fois l'examen passé, les usagers ne seront plus titulaires du permis à vie. Le permis sera renouvelé tous les 15 ans pour les catégories A et B, sans contrôle médical ni épreuve de permis de conduire, et tous les 5 ans pour les catégories C et D (poids lourds et transports en commun). L'ensemble des titres au format papier devra en outre être repris pour 2033.

Le futur permis de conduire comportera une puce électronique, qui contiendra les données suivantes :

- l'identité du titulaire, avec sa signature électronique ;
- sa photographie et ses empreintes digitales ;
- le solde de ses points ;
- l'historique de ses infractions commises en France et dans l'Union européenne.

En effet, la directive européenne n°2006/126, en harmonisant les règles relatives au permis de conduire, vise notamment à faciliter le travail de la police routière et améliorer la sécurité routière. L'uniformisation du permis permettra ainsi de mettre fin au non-paiement des amendes pour les infractions commises dans un État-membre.

D'un point de vue technique, l'application FAETON gèrera l'ensemble des droits à conduire depuis l'inscription en école de conduite jusqu'à la gestion des points du permis. L'application a été conçue afin de faciliter la gestion des dossiers par les services en charge du permis de conduire et de rendre l'information plus accessible et mieux partagée.

Concrètement, seront transmis de manière dématérialisée aux préfetures :

- par les écoles de conduite, le dossier d'inscription préalablement numérisé et les résultats d'examen de permis de conduire enregistrés par les inspecteurs de permis de conduire ;
- par les centres de sensibilisation à la sécurité routière, les attestations de stage par voie dématérialisée ;
- par les médecins agréés, leur avis d'aptitude¹ (à partir du second semestre 2013).

À terme, toujours dans un objectif de simplification des démarches et de services plus rapides pour les usagers, FAETON sera ouvert à l'e-administration. Le ministère de l'intérieur vise à ce que le plus grand nombre de démarches possibles puissent être réalisées par télétransmission.

Par ailleurs, en application de la directive européenne sur le permis de conduire, les catégories de droits à conduire sont harmonisées. De nouvelles catégories de permis de conduire seront créées, notamment la catégorie AM pour la conduite des cyclomoteurs de moins de 50 cm³.

¹ Concernent les personnes ayant perdu la totalité de leurs points et les personnes souffrant de certaines affections médicales.

Le calendrier de conception et de réalisation du projet, présenté par votre rapporteur l'année dernière, a été respecté. Le secrétaire général du ministère de l'intérieur, entendu par votre rapporteur, a toutefois précisé que l'application ne serait opérationnelle que quelques semaines après la date prévue par la directive européenne, à savoir le 19 janvier 2013.

2. Vers la transmission dématérialisée des actes d'état civil

Conformément aux articles 4 de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité et au décret n° 2011-167 du 10 février 2011 instituant une procédure de vérification sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil, le ministère de la justice, en liens étroits avec l'ANTS, a développé une application informatique dénommée COMEDEC (communication électronique des données d'état civil) qui a pour objet de permettre la vérification dématérialisée des actes d'état civil.

Avec ce dispositif d'échange sécurisé des données entre les mairies et les organismes demandeurs d'actes d'état civil, les usagers n'auront désormais plus qu'à faire une simple déclaration auprès de l'organisme demandeur (administration, organisme social, notaire). Ce dernier se chargera de la vérification auprès de la mairie concernée.

Limitée dans un premier temps aux données concernant les actes de naissance, la dématérialisation sera progressivement étendue à d'autres données. La transmission des mentions marginales (mariage, décès) entre communes est prévue dans la deuxième version de COMEDEC.

La fin de l'attestation d'état civil version papier fait disparaître les risques de fraude et accroît la productivité des administrations. Elle implique en effet la suppression de la procédure consistant à imprimer l'acte, le faire valider par l'officier d'état civil, et à l'envoyer par courrier, ainsi que la disparition des coûts d'affranchissement afférents.

Sur le plan pratique, les communes seront dotées d'un logiciel permettant de communiquer avec l'application COMEDEC, ou utiliseront un site dédié. L'accès au réseau sera sécurisé par une carte d'authentification individuelle. Cette carte sera aussi le moyen par lequel les officiers d'état civil signeront électroniquement la validation des actes. **La distribution et la gestion de cette carte d'authentification constituent donc un enjeu majeur pour le bon fonctionnement et surtout la sécurisation de la nouvelle application.** Chaque mairie devra ainsi veiller à la gestion de l'habilitation et de la révocation de ses agents, au moment des changements d'affectation notamment.

Une quinzaine de communes de Seine-et-Marne ont testé pendant deux mois le pilote de l'application informatique COMEDEC. Ce test vient de se terminer, et les ajustements, corrections et améliorations nécessaires vont être apportés, afin que l'application puisse être généralisée en 2013.

Par ailleurs, dans le contexte général de sécurisation des pièces nécessaires à l'obtention de titres d'identité et de voyage, une réflexion relative à la fiabilisation des justificatifs de domicile (factures fournies à l'appui d'une demande de passeport par exemple) est conjointement engagée par la mission de prévention et de lutte contre la fraude documentaire, l'ANTS, et la direction générale de la modernisation de l'action publique.

C. LES PROJETS DE TITRES SÉCURISÉS RETARDÉS

Deux projets de titres sécurisés dont l'aboutissement était annoncé en 2012 ont été reportés : la deuxième version de l'Application de Gestion des Dossiers des Ressortissants Étrangers en France (AGDREF 2) pour des raisons techniques, et la carte nationale d'identité électronique, en raison de la censure partielle par le Conseil constitutionnel de la loi l'instituant.

1. Titres de séjour biométriques : une nouvelle application en attente, l'actuelle adaptée pour conformité à la législation européenne

Le règlement du Conseil de l'Union Européenne n° 1030/2002 du 13 juin 2002 a prévu la mise en place d'un titre de séjour uniformisé pour tous les États membres pour le 21 mai 2011. En 2008, ce règlement a été complété avec l'obligation d'introduire un composant biométrique, à partir du 21 mai 2012.

Concernant le nouveau format de titre, la France a respecté ses engagements et a été en mesure de délivrer le titre au nouveau format en mai 2011. Elle a également respecté ses engagements relatifs à l'introduction de la biométrie dans le titre de séjour, puisque les titres produits depuis le 21 mai dernier comportent la photographie numérisée et les empreintes digitales des usagers dans le respect des exigences réglementaires en la matière.

Cependant, le composant biométrique du titre de séjour devait à l'origine être produit par le biais de la deuxième version de l'Application de Gestion des Dossiers des Ressortissants Étrangers en France (AGDREF 2). En effet, il a été décidé en 2006, de remplacer la première version d'AGDREF par un nouveau système d'information plus performant, plus ergonomique, plus évolutif et facilitant les interconnexions avec les services partenaires. En plus de la biométrie, AGDREF 2 devait intégrer un volet statistique plus modulable pour les préfetures, et permettre également une prise en compte rapide des modifications des textes relatifs au droit des étrangers.

Or, la mise en place de cette nouvelle application semble poser des difficultés importantes. Une première version d'AGDREF2 a été livrée au printemps 2011 par les titulaires des marchés chargés de sa conception. Le test de la nouvelle application a mis à jour des anomalies qui ont conduit les titulaires à fournir une nouvelle version. Une nouvelle campagne d'expérimentation a été lancée à partir de novembre 2011, d'abord à la

préfecture de la Moselle et depuis janvier 2012 à la préfecture de l'Essonne. Malgré les corrections déjà effectuées, le retour d'expérience sur cette campagne a montré les lacunes graves d'un des logiciels composant l'application.

Afin de ne pas désorganiser l'activité des services chargés des étrangers en préfecture, et d'éviter les dysfonctionnements survenus lors de la mise en service de l'application nationale SIV, il a été décidé de ne pas déployer AGDREF2, et d'attendre le traitement complet, par le titulaire du marché de conception, des anomalies constatées lors de l'expérimentation.

Devant le retard pris par AGDREF2 et la nécessité du respect de l'échéance du 20 mai 2012, fixée par les autorités européennes pour produire des titres de séjour biométriques, **il a été décidé de recourir à une solution transitoire, AGDREF 1 Biométrie**. Un logiciel de biométrie (une adaptation de celui développé pour AGDREF 2) a été ajouté à l'application actuellement utilisée en préfecture, afin de recueillir les empreintes digitales au moyen d'un capteur multi-doigts de même type que celui utilisé pour le passeport biométrique.

L'appropriation de cette solution par les utilisateurs est facilitée par le maintien du logiciel métier AGDREF1. Selon le ministère de l'intérieur, le recueil des empreintes digitales ne présente qu'un impact limité sur le temps nécessaire à la saisie du dossier, évalué à moins de deux minutes eu égard à la simplification et l'automatisation du dispositif.

Malgré le retard accumulé pour le déploiement d'AGDREF2, votre rapporteur note que la démarche suivie par le ministère de l'intérieur est constructive et s'appuie sur l'expérience acquise en matière de titres sécurisés : toutes les garanties sont prises pour s'assurer du bon fonctionnement opérationnel de l'application, l'objectif étant d'éviter le plus grand nombre possible d'incidents lors que la mise en place effective de cette dernière.

Votre rapporteur tient à relayer les inquiétudes concernant les conditions d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture, qui vont inévitablement peser sur la charge de travail des services. En effet, le passage au titre de séjour biométrique implique que les ressortissants étrangers se déplacent obligatoirement pour la demande de titre, afin que leurs empreintes soient recueillies. En conséquence, les demandes de titres jusque-là effectuées dans les mairies ont été transférées vers les services préfectoraux. L'afflux de demandeurs de titres de séjour est ainsi beaucoup plus important dans certaines préfectures, et leur accueil n'est pas satisfaisant. M. le ministre de l'intérieur a précisé lors de son audition par la commission des Lois qu'il avait demandé à l'Inspection générale de l'administration de remettre un rapport faisant un point sur cette situation et proposant des pistes d'amélioration.

2. Un nouveau report pour la carte nationale d'identité électronique

Le déploiement de la carte nationale d'identité électronique (CNIe) était initialement prévu pour 2009, en même temps que celui du SIV et du passeport biométrique. Mais il est depuis régulièrement repoussé. La censure partielle par le Conseil constitutionnel de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité, prévoyant la mise en place de la CNIe, le reporte de nouveau, au-delà de l'horizon 2013.

Dans sa décision DC n° 2012-652 du 22 mars 2012, le Conseil constitutionnel a notamment censuré l'article 5 qui créait un traitement de données à caractère personnel à partir d'un fichier commun aux CNI et aux passeports comportant des données biométriques. Ce fichier unique, principalement conçu pour garantir la fiabilité des documents délivrés et simplifier l'instruction des demandes, pouvait être consulté, à titre subsidiaire, à des fins policières ou judiciaires. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'eu égard à la nature des données enregistrées (données biométriques traçantes), à l'ampleur du traitement regroupant potentiellement la quasi-totalité des nationaux, à ses caractéristiques techniques (identification possible à partir des seules empreintes) et aux conditions de sa consultation, la création de la base envisagée portait au droit au respect de la vie privée une atteinte disproportionnée par rapport au but poursuivi.

Décision du Constitutionnel n° 2012-652 DC du 22 mars 2012

(...)

7. Considérant, en premier lieu, que l'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que la procédure pénale ; qu'il appartient au législateur, dans le cadre de sa compétence, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la protection de principes et de droits de valeur constitutionnelle et, d'autre part, le respect des autres droits et libertés constitutionnellement protégés ; qu'il lui est à tout moment loisible d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

8. Considérant, en second lieu, que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée ; que, par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ;

9. Considérant que la création d'un traitement de données à caractère personnel destiné à préserver l'intégrité des données nécessaires à la délivrance des titres d'identité et de voyage permet de sécuriser la délivrance de ces titres et d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général ;

10. Considérant, toutefois, que, compte tenu de son objet, ce traitement de données à caractère personnel est destiné à recueillir les données relatives à la quasi-totalité de la population de nationalité française ; que les données biométriques enregistrées dans ce fichier, notamment les empreintes digitales, étant par elles-mêmes susceptibles d'être rapprochées de traces physiques laissées involontairement par la personne ou collectées à son insu, sont particulièrement sensibles ; que les caractéristiques techniques de ce fichier définies par les dispositions contestées permettent son interrogation à d'autres fins que la vérification de l'identité d'une personne ; que les dispositions de la loi déferée autorisent la consultation ou l'interrogation de ce fichier non seulement aux fins de délivrance ou de renouvellement des titres d'identité et de voyage et de vérification de l'identité du possesseur d'un tel titre, mais également à d'autres fins de police administrative ou judiciaire ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en regard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur de ce traitement, à ses caractéristiques techniques et aux conditions de sa consultation, les dispositions de l'article 5 portent au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi ; que, par suite, les articles 5 et 10 de la loi doivent être déclarés contraires à la Constitution ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, du troisième alinéa de l'article 6, de l'article 7 et de la seconde phrase de l'article 8.

Désormais, la loi du 27 mars 2012 ne comprend donc plus que :

- l'insertion d'un composant dans la carte nationale d'identité, comportant notamment l'image de deux empreintes digitales du titulaire ;

- la transmission directe des données d'état civil de la commune de naissance à la commune qui a enregistré la demande de titre d'identité.

Pour le moment, **aucun calendrier de mise en place de la carte nationale d'identité électronique n'a été fixé**, et l'ANTS n'a prévu aucune dépense concernant la CNIE pour l'année 2013. Interrogé, le ministre de l'intérieur a indiqué qu'il avait missionné l'Inspection générale de l'administration afin qu'elle étudie, au regard de la décision du Conseil constitutionnel, la prise en compte, dans la procédure de gestion des futures CNIE et des passeports, des besoins opérationnels des services de sécurité et des services chargés de la délivrance de ces titres dans leur lutte contre la fraude.

*

* *

Le rapporteur pour avis s'en étant remis à la sagesse de la commission, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Administration territoriale de la mission Administration générale et territoriale de l'Etat* figurant dans le projet de loi de finances pour 2013.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur

- **M. Didier Lallement**, secrétaire général
- **M. Yves Le Breton**, adjoint au directeur de la modernisation de l'action territoriale
- **M. Charles Moreau**, sous-directeur des affaires financières
- **M. Laurent Buchailat**, chef du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale

Association des maires ruraux de France

- **M. Pierre-Yves Collombat**, premier vice-président

ANNEXE 2

DÉPLACEMENT À SENS (YONNE) Mardi 13 novembre 2012

Sous-préfecture

M. Hamel-Francis Mekachera, sous-préfet

M. Bertrand Ducros, secrétaire général

Visite des locaux et rencontres avec le personnel des services de la sous-préfecture

Commune de Sens

Entretien avec **M. Daniel Paris**, maire