

N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

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 2014, 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 Hiest, 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.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 2) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT MAINTENUE DANS LA CONTRAINTE DES RÉFORMES	8
A. LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE SUCCÈDE À LA RÉATE : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE NOUVEAU CONTRAINTE D'ÉVOLUER	8
1. <i>Le diagnostic sévère de l'administration territoriale post-RéATE</i>	9
a) Un bilan contrasté de la RéATE.....	9
b) Une gouvernance et des méthodes inadaptées aux missions de l'administration territoriale	10
2. <i>Les perspectives d'évolution portées dans le cadre de la modernisation de l'action publique</i>	12
B. LA LENTE AMORCE DE LA RÉFORME DE LA CARTE DES SOUS-PRÉFECTURES	15
1. <i>La nécessaire adaptation du réseau des sous-préfectures</i>	15
2. <i>L'expérimentation en Alsace-Moselle, en attendant la réforme pour 2015</i>	16
3. <i>Une nécessaire réflexion sur le rôle des sous-préfets et les missions des sous-préfectures</i>	19
II. CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : DEUX DOMAINES DANS LESQUELS LES ATTENTES D'AMÉLIORATION SONT IMPORTANTES	21
A. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ : UNE MISSION FONDAMENTALE DOTÉE DE MOYENS INSUFFISANTS	21
1. <i>Un niveau toujours insatisfaisant des taux de contrôle des actes</i>	22
2. <i>Les corrections apportées à la faiblesse des effectifs affectés au contrôle de légalité</i>	24
B. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : UN MOTEUR ESSENTIEL, DÉLAISSÉ JUSQU'À PRÉSENT	25
1. <i>La lente convergence des conditions de travail dans les services réorganisés</i>	26
2. <i>La nécessaire mise en place d'une politique renouvelée de gestion des ressources humaines</i>	27
a) <i>L'inadaptation de l'actuelle gestion des ressources humaines dans l'administration territoriale</i>	27
b) <i>La nécessité de centrer la nouvelle approche de gestion des ressources humaines sur les compétences</i>	28
III. LA MISE EN PLACE DES TITRES SECURISÉS FREINÉE PAR LE RETARD DE PLUSIEURS PROJETS	30
A. DES RETARDS DANS LA MISE EN PLACE DE FAETON	31
B. POINT SUR LES AUTRES TITRES SÉCURISÉS	33
1. <i>Des évolutions attendues pour les premiers titres sécurisés</i>	33
2. <i>Les projets retardés</i>	34
a) <i>Les titres de séjour biométriques</i>	34
b) <i>La carte nationale d'identité électronique</i>	34
C. LA TRANSMISSION DÉMATÉRIALISÉE DES ACTES D'ÉTAT CIVIL	35
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37
LISTE DES DÉPACEMENTS	39

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Manuel Valls¹, ministre de l'intérieur, le 12 novembre 2013, la commission des lois, réunie le 27 novembre 2013, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, 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'État*, par le **projet de loi de finances pour 2014**.

Le rapporteur a noté, à titre liminaire, que les crédits pour 2014 du programme **administration territoriale** sont supérieurs à ceux de 2013 (1 727 millions d'euros en autorisation d'engagement, soit + 1,59 %, et 1 726 millions d'euros en crédits de paiement, soit + 0,81 %). Mais il a observé que son schéma d'emploi perd 398 ETP : les effectifs des services préfectoraux ont diminué, depuis sept ans, de plus de 10 %.

Il a indiqué que l'administration territoriale, après la RéATE, est sur le point de s'engager dans un nouveau processus de réforme, dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), lancée en octobre 2012. Il a précisé que les efforts poursuivis par les services déconcentrés en termes de moyens et d'effectifs pourraient peser sur l'impulsion nécessaire à la mise en œuvre des nouvelles orientations décidées par la MAP. Le rapporteur pour avis a noté que la réforme de la carte des sous-préfectures avait été reportée en 2015, et a précisé que cette réforme ne pouvait être menée sans une réflexion approfondie sur l'évolution des missions des sous-préfets et des sous-préfectures.

S'agissant du contrôle de légalité, il a regretté la nouvelle baisse du nombre d'actes contrôlés en 2012 : - 10,58 % par rapport à 2011. Il a également noté que l'objectif de taux de contrôle des actes prioritaires, défini par le ministère de l'intérieur, n'avait pas été atteint (91,67 % au lieu de 96 %).

Le rapporteur pour avis a souligné la nécessité d'adopter une nouvelle approche en termes de gestion des ressources humaines pour l'administration territoriale de l'État.

Concernant les **titres sécurisés**, il a noté que le nouveau permis de conduire et l'application FAETON, gérant l'ensemble des droits à conduire, avaient été lancés en 2013 conformément aux exigences européennes, malgré quelques retards. Il a indiqué qu'aucun calendrier de mise en place de la carte nationale d'identité électronique n'avait été fixé pour le moment. Il a enfin précisé que la transmission dématérialisée des actes d'état civil devrait être généralisée en 2014.

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'État* figurant dans le projet de loi de finances pour 2014.

¹ Le compte rendu de l'audition du ministre de l'intérieur est consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/compte-rendu-commissions/20131111/lois.html#toc3>.

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

Mesdames, Messieurs,

Placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'intérieur, le programme Administration territoriale couvre l'ensemble des missions assumées par les préfetures, sous-préfetures et hauts-commissariats en métropole et en outre-mer. Mises en œuvre par environ 27 000 agents, ces actions portent sur les compétences propres au ministère de l'intérieur (sécurité des personnes et des biens, délivrance des titres, organisation des opérations électorales, contrôle de légalité, contrôle budgétaire et conseil aux collectivités locales, ...), la coordination des services de l'État sur le territoire et le suivi de la performance des services déconcentrés dans le cadre de la LOLF.

Les crédits pour 2014 du programme 307 *Administration territoriale* sont supérieurs à ceux de 2013 (1 727 millions d'euros en AE, soit + 1,59 %, et 1 726 millions d'euros en CP soit + 0,81 %). En revanche, son schéma d'emploi perd 398 ETPT : les services préfectoraux ont perdu, depuis 7 ans, plus de 10 % de leurs effectifs.

L'organisation de l'administration territoriale de l'État n'en finit pas de se réformer. La réforme de l'administration territoriale (RéATE), mise en application en 2010¹, a profondément modifié la structure des services déconcentrés. La modernisation de l'action publique (MAP) lancée en octobre 2012 comprend un volet consacré à l'administration territoriale de l'État : cette dernière doit évoluer pour répondre de manière simple, rapide et efficace aux besoins et attentes des usagers dans les territoires. L'objectif de la MAP est aussi d'améliorer le fonctionnement des services déconcentrés et les conditions de travail des agents de ces services. La réalisation de l'ensemble de ces objectifs, dans le contexte actuel de contrainte budgétaire, constitue un réel défi pour l'administration territoriale.

Évoquée depuis 2012, la réforme de la carte des sous-préfetures n'aura finalement pas lieu avant 2015. Son report entretient un climat d'inquiétude au sein du personnel et des élus locaux. Il est essentiel que cette réforme soit accompagnée d'une réflexion approfondie sur le rôle et les missions des sous-préfets et des sous-préfetures.

Concernant les titres sécurisés, le projet du nouveau permis de conduire et de l'application FAETON gérant les droits à conduire a été

¹ 2011 pour l'outre-mer.

retardé, mais est aujourd'hui opérationnel, conformément aux exigences européennes. La sécurisation des autres titres progresse, même si plusieurs projets connaissent des retards importants.

I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT MAINTENUE DANS LA CONTRAINTE DES RÉFORMES

Alors que la RéATE l'a déjà considérablement transformée, l'administration territoriale de l'État se prépare à connaître de nouvelles évolutions importantes, dans le cadre de la mise en œuvre de la modernisation de l'action publique (MAP) et de la réforme de la carte des sous-préfectures.

A. LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE SUCCÈDE À LA RÉATE : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE NOUVEAU CONTRAINTE D'ÉVOLUER

Engagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réforme de l'administration territoriale (RéATE), entrée en vigueur en 2010, a posé les principes d'un nouvel équilibre des compétences préfectorales, en instituant la région comme niveau de pilotage des politiques publiques nationales et communautaires et le département comme niveau de mise en œuvre de ces politiques publiques. La RéATE a également mis fin à la logique verticale d'administration, qui associait à chaque ministère un réseau déconcentré. Les compétences et missions des directions départementales et régionales ont ainsi été regroupées au sein de services qui ont fusionné et mutualisé leurs moyens.

De cette réforme ont résulté d'importantes contraintes pour les services territoriaux de l'État, en termes budgétaires mais également en termes d'organisation et d'adaptation des méthodes de travail.

En octobre 2012, le premier ministre a lancé la modernisation de l'action publique (MAP), qui succède à la RGPP, et comprend également un volet territorial. À l'occasion du deuxième comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP), qui a eu lieu le 2 avril 2013, il a demandé à MM. Jean-Marc Rebière¹ et Jean-Pierre Weiss² un rapport sur la stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État. Ce rapport a été remis au mois de juillet 2013. Au même moment, la Cour des comptes a présenté son rapport public thématique sur l'administration territoriale de l'État.

Tout en faisant le même constat, celui d'une administration territoriale fragilisée à de nombreux égards, les deux rapports ont formulé de

¹ Président du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État (CSATE).

² Directeur général de l'établissement public du palais de justice de Paris.

nombreuses propositions et pistes de réflexion pour l'évolution de cette dernière. Ces dernières ont en partie été reprises dans le cadre du volet territorial de la MAP.

1. Le diagnostic sévère de l'administration territoriale post-RÉATE

MM. Rebière et Weiss et la Cour des comptes ont chacun de leur côté fait le constat d'un malaise général : déstabilisée par la RÉATE, l'administration territoriale souffre, notamment, d'incohérences dans son organisation, de contradictions entre les moyens et les missions qui lui sont affectées, de l'inadéquation de son réseau aux réalités démographiques et économiques d'aujourd'hui, d'une gouvernance inadaptée... Ce bilan, s'il semble rigoureux, reflète néanmoins l'état d'une administration soumise depuis plusieurs années à la fois à une importante pression budgétaire et à des réformes d'ampleur qui n'ont pas toutes été conduites avec la cohérence et la souplesse nécessaires.

a) Un bilan contrasté de la RÉATE

Si la RÉATE a eu un certain nombre d'effets positifs, elle a aussi engendré de nombreux dysfonctionnements du fait notamment de son application dans un contexte de forte contrainte budgétaire, de ses conséquences en termes d'effectifs et de l'absence d'accompagnement au changement.

Concernant le resserrement du nombre de directions au niveau régional et départemental, la Cour des comptes observe que si trois des nouvelles directions régionales (DRAC, DRAFF et DREAL¹) semblent avoir trouvé leur place et leur légitimité dans l'organisation de l'administration déconcentrée, d'autres (DIRECCTE, DRJSCS et DDRT²) ont réuni des fonctions de nature différente, qui ont abouti à la juxtaposition de missions entre lesquelles la synergie ne s'est pas encore faite. Par exemple, au sein des DIRECCTE, les agents sont à la fois chargés d'aider et de conseiller les entreprises (rôle des ex-directions régionales du commerce et de l'artisanat et directions régionales du commerce extérieur notamment), mais aussi de les contrôler et de les réprimer (rôle des ex-directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes). Les différentes entités continuent ainsi de fonctionner de manière relativement autonome.

Au niveau départemental, le même schéma se retrouve. Les directions départementales du territoire (DDT) sont bien établies, mais les

¹ Direction régionale des affaires culturelles, Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

² Direction régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, Direction régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et délégués régionaux à la recherche et à la technologie.

directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), les directions départementales de la protection des populations (DDPP) et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations¹ (DDCSPP) regroupent des effectifs à la fois restreints et dont les métiers et cultures sont hétérogènes.

MM. Rebière et Weiss relèvent ainsi que la RéATE a abouti à la « *création ex nihilo de structures administratives sans construction préalable de projet commun alors même qu’elles allaient jusqu’à regrouper des entités aux missions à faible recoupement* »².

Au-delà de ce manque de cohérence dans les structures fusionnées ou mutualisées dans le cadre de la RéATE, le fonctionnement et l’efficacité des services déconcentrés est également affecté par la manière dont la réforme a été mise en œuvre.

C’est ce que constate le rapport commun de l’Inspection générale de l’administration et de l’Inspection générale des finances³, qui a notamment mis en exergue **l’insuffisance des moyens d’accompagnement tant pour les agents que pour les structures**. La RéATE a été perçue comme un outil de réduction des moyens et des effectifs, et l’objectif d’amélioration de l’action de l’État au niveau local n’a pas été assez mis en avant, ni expliqué. En outre, l’aspect ressources humaines n’a pas été suffisamment pris en compte alors que les restructurations de services induites par la réforme ont entraîné de nombreux mouvements d’agents. En conséquence, le sentiment général exprimé par les agents de l’administration territoriale est celui d’une baisse de motivation. Parmi les raisons expliquant cette démotivation, sont évoqués les « *contradictions entre les moyens octroyés et l’addition de toutes les missions, croissant elles-mêmes en nombre et en complexité* », l’« *absence d’approche novatrice et convaincante concernant le contenu, les modalités d’exercice et la qualité de service attendu* », et le « *bouleversement des cadres de travail et de la composition des équipes* »⁴.

b) Une gouvernance et des méthodes inadaptées aux missions de l’administration territoriale

Une nouvelle fois, le constat fait par les rapports respectifs de MM. Rebière et Weiss et de la Cour des comptes est le même : les modes de fonctionnement et de gouvernance de l’administration territoriale ne sont pas en adéquation avec les missions et les objectifs qui lui sont assignés.

L’inadaptation du mode de gouvernance se manifeste notamment par la manière dont l’administration centrale communique avec les services

¹ Les deux directions sont réunies dans les départements de moins de 400 000 habitants.

² Rapport sur la stratégie d’organisation à 5 ans de l’administration territoriale de l’État, de MM. Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss, p. 15.

³ Réforme de l’administration territoriale de l’Etat : optimisation des modalités de gestion budgétaire et gestion des ressources humaines IGA n° 12-013-01/IGF n° 2010-M-009-01, avril 2012.

⁴ Rapport précité, p. 15.

déconcentrés. Par exemple, la **surabondance des circulaires, directives et instructions**, à la fois longues et porteuses de nombreuses prescriptions, ne facilitent pas la compréhension par les services de leurs missions, priorités et objectifs. Les préfets auraient ainsi reçu quelques 80 000 pages de circulaires en 2012. Par ailleurs, pour certains ministères, la direction nationale d'orientation (DNO), censée fixer les priorités des services déconcentrés pour une période de 5 ans, n'a pas la dimension stratégique et opérationnelle qui devrait la caractériser.

Plus encore que l'abondance des instructions transmises par l'administration centrale, **l'importance du nombre de rapports et comptes-rendus demandés** par cette dernière constitue un véritable frein à l'efficacité des services de l'administration territoriale. Selon MM. Rebière et Weiss, les exigences des ministères en la matière ont pris le pas sur le nécessaire « *repositionnement de leur rôle de pilotage intégrant la préoccupation de faciliter la production des services déconcentrés plutôt que de les entraver* ». Le temps consacré à l'élaboration de ces documents, dont l'utilité n'est pas toujours comprise, à supposer qu'elle soit connue, ne contribue pas pour les services déconcentrés à l'émergence d'une vision claire de leurs missions et objectifs. La nécessité de mettre fin à cette culture du *reporting* a été considérée comme une des mesures prioritaires à mettre en œuvre par M. Jean-Pierre Weiss, lors de son audition par votre rapporteur.

Le **déroulement actuel du dialogue de gestion** est une autre source de difficultés, alors pourtant qu'il constitue un élément-clé de la relation entre administration centrale et services déconcentrés. Le dialogue de gestion détermine en effet la manière dont les effectifs et les crédits sont répartis au sein des programmes budgétaires, et doit normalement être l'occasion d'échanger concernant les priorités et les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Mais le contexte actuel de réduction des moyens et des effectifs n'est pas propice à ce genre d'échanges, et les dialogues de gestion ne concernent généralement qu'une marge étroite des moyens attribués à chaque service.

La Cour des comptes relève également que **les possibilités offertes par les nouvelles technologies sont insuffisamment utilisées**, que ce soit au sein de chacune des administrations, entre administration et dans la relation avec les usagers. Bien exploitées, elles généreraient pourtant des gains de productivité importants, et permettraient aux administrations de consacrer temps et effectifs à des tâches à réelle valeur ajoutée, tout en recueillant la satisfaction des usagers.

Le projet de modernisation de l'action publique lancé en octobre 2012 par le gouvernement a notamment pour objectif de remédier aux difficultés et dysfonctionnements affectant l'administration territoriale.

2. Les perspectives d'évolution portées dans le cadre de la modernisation de l'action publique

Le séminaire gouvernemental du 1^{er} octobre 2012 a marqué le lancement de la modernisation de l'action publique (MAP), qui succède à la révision générale des politiques publiques. Dans son discours d'ouverture du séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique, le Premier ministre a précisé que celle-ci reposerait sur quatre principes :

- la nécessité de combiner les travaux relatifs à la réforme de l'État et à la décentralisation ;

- la nécessité de replacer le citoyen et l'utilisateur au cœur de l'action publique ;

- la nécessité de redonner toute leur place aux agents publics et aux organisations syndicales dans le processus de modernisation de l'action publique ;

- la responsabilité de chaque ministre dans l'amélioration permanente de l'administration qu'il dirige.

Les instances de la modernisation de l'action publique

La modernisation de l'action publique s'appuie sur :

> **le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)**, rattaché au secrétariat général du gouvernement. Il a notamment pour rôle :

- de coordonner, favoriser et soutenir, au niveau interministériel les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique

- de coordonner les travaux interministériels relatifs à l'amélioration du fonctionnement des services déconcentrés de l'État ;

- de veiller à l'association des agents publics, des usagers et des partenaires de l'administration à l'ensemble de ces démarches.

Le SGMAP regroupe :

- la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique, anciennement direction générale à la modernisation de l'État ;

- la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC) ;

- la mission chargée de la mise à disposition des données publiques (Etalab).

> **le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP)** est l'instance de décision et d'arbitrage en matière de modernisation de l'action publique. Le comité est présidé par le Premier ministre et réunit l'ensemble des ministres ainsi que le ministre délégué chargé du budget.

Trois CIMAP ont déjà eu lieu les 18 décembre 2012, 2 avril 2013 et 17 juillet 2013.

Intervenant peu de temps après le lancement de la MAP, le premier comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) a défini un certain nombre de grandes orientations, sans pour autant traiter directement de l'organisation et des missions de l'administration territoriale. Le relevé de décisions du CIMAP du 2 avril 2013 a quant à lui défini des mesures concrètes la concernant.

Il a notamment validé les propositions opérationnelles pour faciliter le quotidien des services, formulées par le groupe de travail interministériel sur l'administration territoriale de l'État. En réponse à la difficulté soulevée par les modes de communication des administrations centrale, le CIMAP a précisé qu'une attention particulière devait être apportée aux instructions adressées aux services de l'administration déconcentrée.

Il a en outre précisé que des études d'impact devaient désormais être réalisées afin de connaître les conséquences sur les services déconcentrés des textes législatifs et réglementaires intéressant les missions ou l'organisation de ces services.

Il a enfin confié à MM. Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss la mission de proposer un ou plusieurs scénarii d'organisation de l'administration territoriale de l'État sur la base d'une analyse prospective à 5 ans des missions de chaque niveau de cette administration. Le rapport précédemment évoqué par votre rapporteur est le résultat de ces travaux.

Ce rapport a formulé des propositions pour donner de nouvelles orientations à l'organisation et aux missions de l'administration territoriale de l'État. Selon MM. Rebière et Weiss, ces orientations doivent reposer sur :

- la définition d'engagements de service public de l'État, permettant de clarifier les missions de ce dernier. Fondés sur les attentes du public et élaborés après un dialogue avec les agents, ces engagements doivent résulter à la fois de priorités interministérielles notamment dans les domaines de l'emploi, de la jeunesse ou de la sécurité, d'engagements de service proposés par chaque ministre dans son champ de compétences et d'un ou deux engagements déterminés par le préfet et tenant compte des enjeux particuliers du territoire concerné ;

- la recherche d'une structure stable pour plusieurs années. Cette stabilité devra cependant prendre en compte les contraintes budgétaires ;

- la modernisation de l'organisation du travail concernant le pilotage et la production des services publics, accompagnée d'une déconcentration la plus large possible des décisions ;

- la mise à jour des compétences individuelles et collective, *via* le déploiement d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines.

Il est à noter que ces orientations rejoignent celles données par la Cour des comptes dans le cadre de son rapport thématique : adaptation des méthodes de gouvernance, valorisation des ressources humaines,

modernisation des moyens de fonctionnement et d'action, simplification et adaptation de l'État territorial en supprimant notamment les doublons de compétences.

Le CIMAP du 17 juillet 2013 a largement repris les conclusions de ce rapport, et a notamment décidé :

- la **définition d'engagements de projet et de service public pour clarifier les missions et les priorités des services de l'État et mieux répondre aux besoins des usagers**. M. Jean-Pierre Weiss, co-auteur du rapport sur la stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale, s'est vu confier par le Premier ministre, au mois d'octobre 2013, une nouvelle mission visant à coordonner la mise en place de ces engagements de service public au sein des services déconcentrés ;

- la **remise à plat et l'allègement des outils de pilotage et des tableaux de compte-rendu** (« reporting ») développés par les administrations centrales et les directions régionales de manière à infléchir singulièrement la charge imposée aux services déconcentrés ;

- la **restauration d'une articulation efficace entre le niveau national et le niveau déconcentré** ;

- la désignation des préfets de région comme responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par les services placés sous leur autorité, « *afin de rénover le dialogue de gestion et d'affirmer le choix de la déconcentration et de l'inter-ministériarité* » ;

- la recherche des coordinations géographiques plus larges créant les conditions d'un exercice interdépartemental des compétences ;

- la détermination d'un cadre national d'action afin de convenir des modalités de regroupement des services infra-départementaux au sein de « Maisons de l'État ».

Il est trop tôt pour juger du bien-fondé et de la mise en application des décisions du CIMAP concernant l'administration territoriale, mais votre rapporteur observe qu'elles tendent à répondre à la plupart des dysfonctionnements évoqués précédemment. Il note cependant que les efforts devant être poursuivis par les services territoriaux en termes de moyens et d'effectifs pourraient peser sur l'impulsion nécessaire à la mise en œuvre de ces nouvelles orientations. MM. Rebière et Weiss indiquent d'ailleurs dans leur rapport qu'ils ne sont « *pas en mesure de démontrer de manière irréfutable la stricte compatibilité entre les options décrites et la contrainte budgétaire* »¹.

¹ Rapport précité, p. 44.

B. LA LENTE AMORCE DE LA RÉFORME DE LA CARTE DES SOUS-PRÉFECTURES

Malgré le consensus existant sur la nécessaire réforme de la carte sous-préfectorale, cette dernière a de nouveau été reportée cette année. Pour votre rapporteur, elle ne doit pas se faire sans une réflexion approfondie sur le rôle des sous-préfets et les missions des sous-préfectures.

1. La nécessaire adaptation du réseau des sous-préfectures

La Cour des comptes l'avait souligné dans son rapport annuel 2012, le réseau des sous-préfectures doit se réformer pour résorber le « *hiatus croissant entre l'intangibilité [...] et les transformations de leur environnement, aussi bien économique et social qu'administratif* »¹. La Cour est allée jusqu'à conclure sévèrement que « *ce niveau infra-départemental de l'administration de l'État devient de plus en plus inconsistant* ».

L'utilité des sous-préfectures est certaine, dans la mesure où elle est la représentation de l'État de plus grande proximité. Cependant, si la présence de la puissance publique est nécessaire sur tout le territoire, son organisation doit être uniforme et surtout adaptée en fonction des contextes locaux. Or le **réseau actuel des sous-préfectures n'a été que très peu modifié depuis 1926**² : de nombreux arrondissements ont depuis connu des évolutions majeures en termes de développement économique et démographique. Avec le temps, certains territoires sont devenus « suradministrés », alors que d'autres, en zone rurale notamment, connaissent un sentiment d'abandon, consécutif à la fermeture, parfois cumulée, de la perception, du tribunal, de la caserne...

En outre, la RéATE a considérablement modifié les attributions des sous-préfectures. Le contrôle de légalité est depuis 2011 centralisé dans les préfectures, un seul poste subsistant en sous-préfecture afin d'opérer le tri des actes prioritaires selon la stratégie de contrôle définie pour le département³. Les dernières réformes relatives à la délivrance des titres devraient aboutir, lorsqu'elles seront achevées, d'une part au transfert des fonctions de guichet pour les personnes de nationalité française vers des partenaires publics (mairies, pour les cartes nationales d'identité et passeports par exemple) ou privés (concessionnaires pour les certificats d'immatriculation des véhicules) et, d'autre part, à la centralisation en préfectures des titres officiels pour les étrangers et les procédures de naturalisation. **La mission de guichet des sous-préfectures est en conséquence appelée à devenir très limitée dans un avenir proche.**

¹ Cf. rapport public annuel 2012.

² Décret-loi du 10 septembre 1926.

³ Des pôles de contrôle de légalité ont cependant été maintenus dans les grandes sous-préfectures.

Les différentes possibilités d'adaptation du réseau des sous-préfectures

Quelques adaptations du réseau des sous-préfectures ont été mises en œuvre, de manière cependant limitée :

- deux jumelages d'arrondissements, consistant à nommer un sous-préfet pour deux arrondissements, ont été opérés (Haguenau-Wissembourg dans le Bas-Rhin, et Bellac-Rochechouart dans la Haute-Vienne) ;

- une fusion d'arrondissement a été opérée en 1974 (arrondissements de Sélestat et d'Erstein dans le Bas-Rhin) ;

- la nomination d'un conseiller d'administration de l'intérieur et de l'Outre-mer (CAIOM, cadre supérieur de l'administration des préfectures) à la place du sous-préfet. Depuis 2008, 3 arrondissements ont bénéficié de ce dispositif : Montdidier (Somme), Boulay-Moselle et Saint-Pierre de la Martinique. Les économies de fonctionnement engendrées du fait de la suppression du logement et du véhicule de fonction restent toutefois limitées, puisque les coûts de déplacement (véhicule de service, frais de déplacement) ou d'entretien des bâtiments (dûs à la fréquente imbrication des résidences et des bureaux) ne peuvent pour autant être supprimés ;

- le concept des Maisons de l'État consiste à regrouper avec souplesse, au niveau infradépartemental, les services de proximité de l'État ou d'opérateurs nationaux sur un même site. La plupart des maisons de l'État sont des sous-préfectures accueillant les services de la DDT, avec mutualisation du courrier et des salles de réunion : Commercy (55), Lure (70), Céret (66) ; des projets sont en cours pour Castelsarrasin (82) et Langres (52).

Le CIMAP du 17 juillet 2013 a consacré les Maisons de l'État comme un des moyens d'assurer la continuité de la présence de l'État au niveau infra-départemental¹.

2. L'expérimentation en Alsace-Moselle, en attendant la réforme pour 2015

Conscient de la nécessité de réformer la carte des sous-préfectures, le ministre de l'intérieur a confié début octobre 2012 une mission de réflexion sur le réseau des sous-préfectures à MM. Michel Sappin², Jean-Marc Rebière³, et Emmanuel Berthier⁴. La mission devait initialement rendre ses conclusions au printemps 2013, puis en juillet. Ses conclusions ont finalement été intégrées à la mission prospective plus large confiée à MM. Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss, sur l'évolution de l'organisation de l'État territorial à un horizon de cinq ans⁵.

¹ Voir infra.

² Chef de l'Inspection générale de l'administration (IGA).

³ Président du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat (Csate).

⁴ Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

⁵ Réponse du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur.

Dans la partie de leur rapport consacrée aux propositions pour les implantations infradépartementales de l'État, MM. Rebière et Weiss estiment souhaitable de créer des synergies par exemple entre les sous-préfectures et des implantations infradépartementales de la direction générale des finances publiques, pour construire des solutions de substitution attendues par les collectivités locales. Ces projets de synergies entre services « *devraient [...] n'être recevables que sur la base d'un diagnostic départementale et réunir plusieurs conditions : une fragilité ou un questionnement sur les implantations actuelles des services, une demande socio-économique, ou un besoin de développement, une bonne coopération des responsables publics locaux de l'État et des collectivités*¹ ».

Le ministère de l'intérieur a finalement décidé le report de la réforme de la carte des sous-préfectures en 2015. La perspective des échéances électorales de 2014 n'est probablement pas étrangère à ce report : les conséquences des remaniements du réseau sous-préfectoral sur les résultats de ces élections auraient sans nul doute été majeures dans certains territoires.

Pour le moment, le ministère se veut rassurant, en indiquant que « *le réseau des 240 sous-préfectures, élément primordial de notre cohésion sociale et territoriale et auquel nos concitoyens sont très attachés, sera donc largement maintenu* »². Sa volonté est d'ajuster la carte afin que chaque arrondissement de sous-préfecture corresponde bien à un bassin de vie sur lequel s'exprime une demande d'État.

Afin de préparer la réforme, **le ministre a demandé aux préfets des régions Alsace et Lorraine d'expérimenter une méthodologie de rénovation de la carte des sous-préfectures** concernant les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Cette rénovation devra avoir été opérée au 1^{er} janvier 2015, selon une méthode « *déconcentrée, objective et ouverte vis-à-vis des acteurs locaux* »³. Lors de son déplacement en Moselle, votre rapporteur a pu observer la volonté du préfet de la région Lorraine d'associer fortement les élus locaux à la préparation de la réforme.

Dans le cadre de cette expérimentation, le ministère de l'intérieur a souhaité que soient pris en compte la gestion des équipes, les aspects budgétaires et immobiliers, l'organisation administrative actuelle, les contraintes géographiques et les difficultés économiques.

¹ Rapport précité, p. 51.

² Réponse du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur

³ Communiqué de presse du 9 septembre 2013 du ministère de l'intérieur : « Réforme du réseau des sous-préfectures- expérimentation en Alsace et Lorraine ».

Les débuts de l'expérimentation sur la réforme de la carte des sous-préfectures dans le département de la Moselle

Afin de mener le projet en concertation avec les élus, le préfet de la région Lorraine et préfet de Moselle a mis en place un comité de suivi de la démarche d'évolution du réseau des sous-préfectures du département. Ce comité est composé :

- du président du conseil régional de Lorraine ;
- du président du conseil général de la Moselle ;
- des cinq sénateurs et neuf députés du département ;
- du président de l'association des maires ruraux de Moselle ;
- des maires des communes chefs-lieu d'arrondissement.

Le comité a tenu sa première réunion le 18 novembre dernier.

Parallèlement, un comité de concertation sociale a été mis en place.

Dans son rapport de méthode en date du 30 octobre 2013, le préfet de la région Lorraine a notamment mis en avant :

- le diagnostic des territoires et moyens des sous-préfectures effectué en 2012, qu'il conviendrait cependant d'actualiser en raison de l'approfondissement de la crise dans certaines zones ;

- la nécessaire élaboration de la cartographie territoriale des implantations de l'État, qui devra être établie, devant prendre en compte la montée en puissance des intercommunalités et de la mise en place de la MATEC (agence technique départementale créée à l'initiative du conseil général, qui sera opérationnelle début 2014) ;

- l'élaboration, en 2012, d'une charte du réseau des sous-préfectures de Moselle, issue du dialogue social, qui a servi de ligne directrice pour les décisions d'internalisation de certaines missions en préfectures ;

- la spécificité du contexte mosellan, issu de l'Annexion, confortée par l'héritage du droit local ;

- la difficulté posée par une gestion des ressources humaines très contrainte (pyramide des âges et importance des agents de catégorie C notamment) ;

- l'affectation d'une chargée de mission dédiée « mobilité-carrière sous-préfecture », afin de gérer au mieux les mouvements induits par la réorganisation du réseau des sous-préfectures.

En termes de résultats, cette expérimentation pourra aboutir à la proposition de fusions ou de redécoupages d'arrondissements, ou au regroupement de services au sein de « Maisons de l'État », conformément aux conclusions du CIMAP du 17 juillet 2013. À terme, la réforme s'orientera probablement vers la fermeture de sous-préfectures proches en zones urbaines et péri-urbaines. En revanche, les sous-préfectures situées en milieu rural seraient maintenues, ou transformées en maisons de l'État.

Extrait du relevé de décisions du CIMAP du 17 juillet 2013

Décision n°38 : Un cadre national d'action sera déterminé, sous forme de cahier des charges, entre les ministères de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'égalité des territoires et du logement et de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, afin de convenir des modalités de regroupement des services infra-départementaux au sein de « Maisons de l'État ». Les préfets de département, en coordination avec les directeurs départementaux des finances publiques, élaboreront un plan d'action organisant les sites de regroupement lorsqu'ils ont identifié des territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'État.

Malgré les précautions prises par le ministère de l'intérieur autour de cette réforme, avec cette démarche d'expérimentation de méthodologie, votre rapporteur note que le personnel des sous-préfectures est maintenu dans l'attente et se sent fragilisé par cet avenir incertain.

3. Une nécessaire réflexion sur le rôle des sous-préfets et les missions des sous-préfectures

L'approche de la MAP concernant le réseau des sous-préfectures s'appuie sur la nécessité de continuer à assurer la présence de l'État au niveau infra-départemental, mais de manière pragmatique. Si votre rapporteur adhère à ce principe, il considère que cette réforme ne peut être menée sans porter attention à l'évolution des missions des sous-préfets et des sous-préfectures.

Votre rapporteur tient particulièrement au **maintien des postes de sous-préfets**. En effet, le symbole qu'ils représentent aux yeux de la population n'est pas anodin : il a notamment pu constater, lors de son déplacement en Moselle, l'importance accordée à la présence du préfet en uniforme lors des cérémonies. Dans le cadre des différentes options de réforme de la carte sous-préfectorale (fusions d'arrondissement, nomination de conseiller d'administration de l'intérieur et de l'Outre-mer, transformation en maison de l'État, etc.), les économies représentées par la suppression de postes de sous-préfets demeurent très limitées. Par exemple, les résidences de fonction continuent d'être entretenues car elles sont intégrées au parc immobilier des sous-préfectures. Ainsi, la faiblesse des réductions de dépense publiques induites ne valent pas, selon votre rapporteur, l'ampleur de l'atteinte au symbole de la représentation de l'État que constitue la disparition du sous-préfet.

Dans ce contexte, il paraît pertinent de **développer le principe de l'attribution aux sous-préfets de missions d'envergure départementale ou régionale**. Prévues par un décret du 29 avril 2004¹ et consacrées par la directive nationale d'orientation (DNO) 2010-2015, cette possibilité est notamment utilisée dans le département de la Moselle, où par exemple le sous-préfet de Thionville est chargé des énergies renouvelables, celui de Château-Salins de la présence postale et de l'école rurale², celui de Forbach de l'intelligence économique et des relations transfrontalières.

Lors de son audition par votre rapporteur, le président de l'association du corps préfectoral et préfet d'Ile-de France, M. Jean Daubigny, a approuvé cette idée de confier des missions à caractère départemental ou régional aux sous-préfets, tout en soulignant l'importance de prendre en compte l'aspect des ressources humaines mais aussi et surtout le contexte local.

Cette solution présente un double avantage :

- conserver la représentation de l'État, notamment dans les territoires dans lesquels le ressenti d'abandon du public et des élus locaux est présent ;

- valoriser les postes des sous-préfets, en les faisant contribuer de manière motivante au service de l'État. En effet, comme l'a souligné notre collègue Michèle André, certains sous-préfets ont l'impression, avec la centralisation du contrôle de légalité en préfecture, d'être devenus « *une simple courroie de transmission des actes prioritaires, avec un rôle plus ou moins bien défini de conseil aux collectivités territoriales* »³.

Concernant cette fonction d'expertise et de conseil aux collectivités territoriales, vers laquelle les sous-préfectures doivent évoluer selon la DNO 2010-2015, votre rapporteur estime également essentiel de la développer. Cette fonction correspond en effet à un réel besoin de conduite, d'impulsion et de sécurisation juridique des projets locaux. Il est sur ce point rejoint par l'Association des maires ruraux de France, dont le premier vice-président notre collègue M. Pierre-Yves Collombat insiste sur l'importance pour les élus ruraux de continuer de bénéficier, sur les dossiers complexes auxquels ils sont confrontés, d'un haut niveau de compétence en termes de conseil et d'ingénierie territoriale.

Afin de maintenir et développer ce rôle, les sous-préfectures doivent pouvoir s'appuyer sur des équipes fiables et compétentes. Or, comme notre collègue Michèle André l'a récemment noté, le manque actuel de

¹ Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, art. 14, JO 30 avril 2004, p. 7755.

² Cette mission départementale n'a plus cours, la sous-préfète de Château-Salins ayant quitté son poste en août 2013 et n'ayant pas été remplacée.

³ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les préfectures et la réorganisation territoriale de l'État, n° 77 (2013-2014), p. 16.

fonctionnaires de catégorie A n'est pas compatible avec cette évolution des sous-préfectures vers une mission d'appui au développement des territoires¹. Votre rapporteur adhère donc à la recommandation formulée par sa collègue concernant la nécessité de « *doter les sous-préfectures en cadres qui seront la "ressource" pour accompagner les projets locaux* ».

II. CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : DEUX DOMAINES DANS LESQUELS LES ATTENTES D'AMÉLIORATION SONT IMPORTANTES

Le contrôle de la légalité, mission constitutionnelle des représentants de l'État, et la gestion de ressources humaines, élément essentiel de la motivation des agents de l'administration territoriale de l'État, ont été particulièrement affectés par la RéATE. Votre rapporteur se propose de faire un état des lieux de ces deux domaines sensibles.

A. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ : UNE MISSION FONDAMENTALE DOTÉE DE MOYENS INSUFFISANTS

Le contrôle de légalité est un élément essentiel de la sécurité juridique des actes. Dans le cadre de la RéATE, cette mission des représentants de l'État a été réformée à la fois dans son organisation, pour être centralisée en préfecture (aujourd'hui effective dans 90 préfectures), et dans son champ, par une réduction de son périmètre sur les domaines les plus sensibles. Elle a aussi et surtout dû s'adapter à la diminution du nombre d'agents qui lui sont affectés.

Si les effectifs des sous-préfectures dédiés au contrôle ont donc été regroupés au chef-lieu du département, les sous-préfectures n'ont cependant pas été 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 des stratégies nationale et locale de contrôle. Le sous-préfet demeure, d'ailleurs, le signataire des lettres d'observation adressées aux collectivités lorsqu'une irrégularité est suspectée.

¹ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les préfectures et la réorganisation territoriale de l'Etat, n° 77 (2013-2014), p. 17.

1. Un niveau toujours insatisfaisant des taux de contrôle des actes

Les deux dernières années, votre commission s'était inquiétée de la baisse du taux de contrôle des actes prioritaires, ainsi que des actes réformés ou retirés à la demande du préfet.

Ces taux se dégradent de nouveau en 2012, alors que le nombre d'actes transmis est resté relativement stable (+ 2,41 %) : **le taux d'actes contrôlés baisse de -10,58 %, alors qu'il avait déjà chuté de 24,05 % en 2011.** Plus généralement, tous les indicateurs connaissent une évolution négative : - 7,11 % pour les interventions, - 8,44 % pour les recours gracieux, - 8,53 pour les actes retirés ou réformés.

	Nombre		Évolution 2011-2012
	2011	2012	
Actes reçus	5 330 733	5 202 165	- 2,41 %
- commande publique	642 599	644 830	
- urbanisme	1 343 456	1 281 061	
- fonction publique territoriale	982 474	951 834	
- actes de police	151 335	144 785	
- autres	2 143 786	2 179 655	
Actes contrôlés	1 317 321	1 177 874	- 10,58 %
Actes ayant fait l'objet d'une intervention (dont les lettres d'observations valant ou non recours gracieux)	73 951	68 688	- 7,11 %
commande publique	18 739	18 313	
urbanisme	20 020	17 922	
fonction publique territoriale	8 636	8 293	
actes de police	2 007	1 624	
autres	24 549	22 536	
Recours gracieux	32 226	29 507	- 8,44 %
commande publique	10 638	10 041	
urbanisme	7 512	6 503	
fonction publique territoriale	4 501	4 250	
actes de police	680	680	
autres	8 895	8 033	
Actes retirés ou réformés	39 901	36 497	- 8,53

Source : réponse au questionnaire du ministère de l'intérieur.

Le taux de contrôle des actes non budgétaires prioritaires est de 91,67 % pour 2012, et se maintient donc par rapport à 2011, où il était de 91,52 %. Le ministère de l'intérieur avait pourtant fixé à 96 % l'objectif de contrôle des actes non budgétaires prioritaires pour 2012. Il explique ce résultat insatisfaisant par « *l'impact de l'évolution des effectifs en charge du contrôle mais, plus encore, [par] les ajustements dans les stratégies de contrôle départementales à la suite de la circulaire du 25 janvier 2012 relative à la définition nationale des actes prioritaires* »¹.

Face à ses résultats insatisfaisants, le ministère met en avant l'efficacité du contrôle. Il précise tout d'abord qu'une majorité d'actes est par retirée ou modifiée en cas d'observations de la préfecture, sous une forme ou une autre, puisque le taux de retrait ou de réformation des actes après une intervention de la préfecture, est proche de 54% (taux stable par rapport à celui de 2011). Le ministère souligne en outre que le résultat de cet indicateur est en partie minoré, car il ne prend pas en compte les effets différés des lettres d'observation dites pédagogiques : « *Ces dernières étant des recommandations pour l'avenir, les collectivités peuvent en tenir compte pour l'élaboration d'actes ultérieurs, sans que cela puisse être comptabilisé par les services préfectoraux* »².

Les priorités du contrôle de légalité définies par la circulaire du 25 janvier 2012

La circulaire, dont les principes reposent sur l'importance d'une politique ciblée et proportionnée aux enjeux, distingue trois niveaux de contrôle : les priorités nationales, les priorités locales et les contrôles aléatoires.

- les priorités nationales visent trois domaines : la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale. C'est parmi les actes concernant ces domaines que sont choisis les « actes présentant le plus d'enjeux pour l'État », les actes prioritaires.

- les priorités locales sont définies par le préfet lui-même en fonction du rapport qu'elles entretiennent avec les priorités nationales et suivant les caractéristiques propres du département.

- les actes non prioritaires font l'objet d'un contrôle organisé selon les ressources dont disposent les services préfectoraux.

Dans ce contexte, votre rapporteur s'interroge néanmoins sur la possibilité d'atteindre l'objectif, défini par le ministère de l'intérieur, de 100 % des actes prioritaires contrôlés en 2014, et maintient sa préoccupation quant à l'évolution tant quantitative que qualitative du contrôle de légalité. La stratégie de priorisation a considérablement resserré

¹ Réponse au questionnaire du ministère de l'intérieur/

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

son champ d'application, et certains domaines, comme les actes de police, qui peuvent pourtant porter atteinte à l'exercice d'un droit ou d'une liberté publique, ne sont que très peu contrôlés. En outre, le contrôle des actes non prioritaires est lié aux effectifs dédiés au contrôle de légalité, or, votre rapporteur l'a déjà rappelé, ces derniers ont connu des réductions massives ces dernières années. Dans ces conditions, le contrôle de légalité des actes non prioritaires revêt un caractère plus qu'aléatoire.

2. Les corrections apportées à la faiblesse des effectifs affectés au contrôle de légalité

2612 EPTP sont affectés aux deux missions du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales dont 852 pour le seul contrôle. Depuis 2009, **l'administration territoriale a perdu plus du quart des effectifs affectés au contrôle de légalité (27 %)**. La perte en termes de ressources humaines n'est pas que quantitative. Le niveau de compétences des agents affectés au contrôle de légalité a également subi une baisse significative, en raison de l'insuffisance du nombre de fonctionnaires de catégorie A, mais aussi de la perte de savoir-faire et d'expérience due au départ de nombreux agents, due aux restructurations de services et départs à la retraite.

Votre rapporteur note cependant avec satisfaction que le secrétaire général du ministère de l'intérieur a maintenu cette année son engagement de maintenir à un niveau stable les effectifs affectés au contrôle de légalité.

Afin de pallier ce manque d'effectifs, diverses mesures ont été mises en œuvre pour renforcer la capacité d'expertise des agents chargés de cette mission.

Des mutualisations interministérielles ont ainsi été mises en place localement pour regrouper les moyens dans le domaine juridique. Dans l'Eure, en Vendée, en Charente-Maritime ou dans le Morbihan, elles ont pris la forme de services interministériels intégrés traitant spécifiquement la délivrance des autorisations de construire en zone littorale. Parallèlement, des pôles de compétences ont été constitués dans plusieurs départements, permettant des échanges d'informations entre les différents services déconcentrés. Ces pôles se réunissent une à deux fois par an pour établir un bilan concerté des campagnes de contrôles et pour éclairer le préfet dans la définition des actes prioritaires.

Par ailleurs, un module de formation est organisé tous les ans depuis 2010 pour les chefs de bureau du contrôle de légalité ayant récemment pris leur poste : son objet est de rappeler le cadre juridique général du contrôle de légalité et d'aborder ses évolutions récentes (stratégies de contrôle, actualité juridique). Toujours depuis 2010, une journée d'information annuelle est organisée pour les représentants des préfetures (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, en présence d'intervenants ministériels extérieurs dans les domaines prioritaires au niveau national, en particulier l'urbanisme et la commande publique.

Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), basé à Lyon et rattaché à la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, assure également, sur les thématiques relatives au contrôle de légalité et aux matières intéressant les collectivités territoriales, des actions de formation auprès des préfetures. En 2012, il a notamment dispensé des formations sur le thème « prise de poste - contrôle de légalité », ainsi que des journées thématiques.

La poursuite du déploiement de « ACTES », dont le taux de raccordement des collectivités croît régulièrement chaque année, permet enfin de renforcer l'efficacité des préfetures dans le domaine du contrôle de légalité.

Le développement de la transmission dématérialisée des actes soumis au contrôle de légalité

Concernant ACTES, l'application pour la transmission dématérialisée des actes soumis à l'obligation de transmission au préfet, le nombre de collectivités raccordées augmente significativement chaque année. Il est passé de 11 760 début 2012 à 16 912 début 2013 pour atteindre 18 497 au 1^{er} juillet 2013. L'objectif du ministère de l'intérieur, qui est d'atteindre 32 % des collectivités territoriales et établissements publics raccordés à ACTES pour l'année 2015, est donc en bonne voie.

Pour l'application ACTES budgétaires, par laquelle les documents budgétaires des collectivités et établissements publics locaux sont transmis en préfetures, le déploiement a commencé au début de l'année 2012. Au 30 avril 2013, 3 000 émetteurs étaient raccordés.

B. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : UN MOTEUR ESSENTIEL, DÉLAISSÉ JUSQU'À PRÉSENT

Les difficultés générées par la RéATE en termes de disparité de situation des agents au sein de mêmes services ont mis en lumière les faiblesses de la gestion des ressources humaines dans l'administration territoriale de l'État. Les rapports de MM. Rebière et Weiss et de la Cour des comptes ont mis en avant la nécessité d'une nouvelle approche dans ce domaine.

1. La lente convergence des conditions de travail dans les services réorganisés

La réorganisation des structures de l'administration territoriale consécutive à la RÉATE a abouti à **la réunion au sein de mêmes services des agents dont les statuts et conditions de travail sont parfois très différents**. Ainsi, comme la Cour des comptes l'a relevé dans son rapport thématique sur l'organisation territoriale de l'État, au sein d'un même service déconcentré, certains agents doivent pointer, d'autres non ; certains disposent de tickets-restaurant, d'autres n'y ont pas droit ; les horaires et le nombre de jours de congés ne sont pas les mêmes ; l'action sociale (garderie, arbre de Noël, colonies de vacances) est toujours gérée par l'administration d'origine et non celle d'emploi¹. Le sentiment d'inégalité né de ces situations ne contribue pas à la création d'une synergie et d'une culture commune au sein des nouvelles structures territoriales. Cette difficulté n'a pas été anticipée lors de la conception de la RÉATE : elle donne une raison supplémentaire aux agents de l'administration territoriale de penser que cette réforme s'est faite sans prendre en compte leurs conditions et leurs méthodes de travail.

Plus graves sont les **inégalités de rémunération**. Or les primes qui s'ajoutent au traitement des agents sont plus ou moins importantes selon les ministères, les corps, la fonction exercée, la spécificité des emplois... Une nouvelle fois, cette disparité pose d'importantes difficultés au sein de services dans lesquels ont été réunis des personnels dépendant à l'origine d'une administration centrale différente. La Cour des comptes a notamment pu relever des écarts de 20 à 30 % concernant les primes touchées par les agents d'un même service, et a aussi constaté que les responsables des directions interministérielles ne connaissaient généralement pas le montant de ces primes...

Au-delà du sentiment d'inégalité et de la difficulté à faire naître une culture commune au sein des nouvelles structures de l'administration territoriale, ces disparités constituent aussi un frein à la mobilité des agents.

La nécessité de mettre fin à ces disparités est telle que MM. Rebière et Weiss la place parmi les trois conditions de réussite de la stratégie d'organisation de l'administration territoriale qu'ils proposent. Ces derniers précisent que « *certaines mesures sont attendues et depuis trop longtemps par les agents* »², et préconisent des avancées rapides sur les points que sont l'harmonisation des primes, es tarifs de restauration et de l'action sociale et les régimes de temps de travail.

¹ Rapport de la Cour des comptes précité, p. 178.

² Rapport précité, p. 59.

Le CIMAP du 17 juillet 2013 a traduit ses préoccupations dans deux de ses décisions. Compte tenu de l'importance de ce chantier pour le bon fonctionnement des services territoriaux et la motivation du personnel, votre rapporteur suivra avec une particulière attention les travaux engagés par ces dernières.

Extrait du relevé de décisions du CIMAP du 17 juillet 2013

Décision n°36 : Dans le cadre de ces orientations, une concertation sera engagée dès septembre avec les fédérations de fonctionnaires sur les conditions de leur mise en œuvre et les modalités d'amélioration des conditions de travail des agents concernés. S'agissant plus particulièrement des directions départementales interministérielles, le comité technique des DDI sera étroitement associé à ces travaux.

Décision n° 37 : Le Gouvernement, en concertation avec les représentants des personnels, engagera à l'automne les travaux nécessaires pour favoriser le rapprochement des prestations d'action sociale et des régimes indemnitaires servis aux agents appartenant aux corps présents dans les directions départementales interministérielles.

2. La nécessaire mise en place d'une politique rénovée de gestion des ressources humaines

a) L'inadaptation de l'actuelle gestion des ressources humaines dans l'administration territoriale

Au-delà du problème majeur des inégalités de situations, le rapport thématique de la Cour des comptes publié en juillet dernier a pointé les divers freins à l'efficacité de la gestion des ressources humaines dans l'administration territoriale.

En premier lieu, **les effectifs de l'administration territoriale ne sont ni connus, ni suivis**. « Ni le secrétariat général du gouvernement (SGG), ni le ministère de l'intérieur, ni la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ni la direction du budget, c'est-à-dire les instances chargées du pilotage des ressources humaines, ne sont en mesure d'indiquer la répartition précise des agents sur le territoire, globalement comme entre les différents échelons territoriaux et selon leurs missions »¹. Ainsi par exemple, lorsque le ministre de l'intérieur demande aux préfets en 2010² de procéder à un recensement des agents exerçant sous leur autorité, tous ne le font pas, et ceux qui répondent ne le font pas de la même manière, si bien que les données recueillies ne sont

¹ Rapport thématique de la Cour des comptes sur l'organisation territoriale de l'État, p. 165.

² Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 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'État dans les régions et départements.

pas exploitables. Cette situation est d'autant plus problématique dans un contexte de restructuration des services et de réductions des effectifs : la méconnaissance des administrations centrales les empêche d'apprécier les conséquences des réformes qu'elles décident.

En outre, **la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est très peu développée** dans l'administration déconcentrée. C'est ce que notent les responsables des plates-formes régionales des ressources humaines¹. Ces plates-formes se heurtent à trois difficultés majeures dans l'exercice de leur mission : la difficulté de connaître les effectifs, mais aussi l'approche de la gestion des ressources humaines essentiellement verticale, qui empêche largement les réflexions au niveau local, et le mode de gestion des effectifs, supprimés en fonction des contraintes budgétaires sans réflexion globale et anticipée sur le fonctionnement des services concernés.

La Cour des comptes relève également **l'inadaptation des règles et pratiques de gestion encadrant des ressources humaines**. La place centrale de la commission administrative paritaire (CAP), qui ne se réunit en principe que deux fois par an, dans les procédures de mutation constitue un frein important pour la mobilité du personnel au sein de l'administration territoriale. Lorsque dans certains cas, le comité technique doit en outre intervenir, la procédure de mutation est d'autant plus longue et compliquée. Dans ce contexte, il est difficile de gérer les ressources humaines au niveau local, et notamment de combler les sous-effectifs pénalisant le bon fonctionnement voire la continuité du service.

La gestion des ressources humaines dans les services déconcentrés doit donc évoluer vers plus de souplesse et d'anticipation. La prise en compte des compétences spécifiques est aussi un enjeu majeur de l'amélioration de cette gestion.

b) La nécessité de centrer la nouvelle approche de gestion des ressources humaines sur les compétences

Le manque de personnel aux « compétences rares », nécessaires aux services déconcentrés pour l'exercice de leurs missions, a fréquemment été mis en avant par les personnes entendues par MM. Rebière et Weiss dans le cadre de la préparation de leur rapport. Ces compétences spécifiques se retrouveraient en effet de plus en plus au sein des administrations centrales ou des collectivités territoriales, empêchant les services de l'administration territoriale de l'État d'une part de participer de manière active aux projets des collectivités locales, d'autre part de remplir efficacement leurs missions de contrôle.

¹ Créées en 2009 en vue d'accompagner les services déconcentrés dans la mise en place de la RéATE, et de mutualiser au niveau territorial les compétences en matière de ressources humaines.

Afin de conserver et développer ces compétences rares, MM. Rebière et Weiss proposent l'élaboration « *de référentiels professionnels énumérant les compétences attendues des agents de l'État dans les métiers qu'ils ont vocation à occuper* », en partant du répertoire interministériel des ministères déjà existant. La mise à jour de ce répertoire, piloté par le SGMAP appuyé par la DGAFP, pourrait à terme permettre deux évolutions bénéfiques à la gestion des ressources humaines dans l'administration territoriale de l'État :

- **l'émergence d'un vivier d'experts-fonctionnaires**, dont les parcours professionnels seraient gérés de manière adaptée ;

- la mise en place de dispositifs de validation des compétences préalables à la nomination dans certains postes de responsabilité.

Ces évolutions sont cependant conditionnées selon MM. Rebière et Weiss à la **révision « radicale » des programmes de formations des cadres de l'administration territoriale, en particulier dans le domaine du management public.**

Toujours afin d'utiliser et de répartir au mieux les compétences au sein de l'administration déconcentrée, la Cour des comptes propose dans son rapport thématique de **mutualiser certaines spécialités au niveau inter-départemental ou inter-régional**¹. En effet, le mode de gestion actuel des ressources humaines conduit à remettre en cause l'existence de certaines structures déconcentrées du fait de leur trop petite taille, sans que soit prise en compte la spécialité des compétences exercées en leur sein. Les collectivités territoriales ont déjà expérimenté avec succès de telles mutualisations.

Le CIMAP du 17 juillet 2013 a fait la synthèse, dans sa décision n° 34, des mesures destinées à optimiser la gestion des compétences spécifiques.

Extrait du relevé de décisions du CIMAP du 17 juillet 2013

Décision n°34 : Dans certains domaines de politiques publiques, qui exigent des compétences rares, il est nécessaire de rechercher des coordinations géographiques plus larges créant les conditions d'un exercice interdépartemental des compétences. À cet égard, les textes législatifs et réglementaires qui font obstacle à cet objectif seront adaptés pour faciliter, en toute sécurité juridique, ces évolutions.

Étant donné la situation des effectifs de certaines directions départementales interministérielles, une meilleure mutualisation des compétences et des effectifs et un dispositif de pilotage plus efficace doivent être mis en place. Il s'agit de mieux organiser la mise en œuvre des missions dans un cadre régional et interdépartemental.

¹ Rapport thématique « L'organisation territoriale de l'État », p. 215.

Cette approche rénovée de la gestion des ressources humaines dans l'administration territoriale implique un véritable bouleversement dans la culture de cette dernière. Votre rapporteur souhaite vivement que cette nouvelle approche soit présente à l'esprit tant des administrations centrales que des cadres territoriaux, afin qu'elle soit rapidement et pleinement mise en application.

III. LA MISE EN PLACE DES TITRES SECURISÉS FREINÉE PAR LE RETARD DE PLUSIEURS PROJETS

La délivrance des titres d'identité relevant du programme *Administration territoriale*, votre rapporteur a souhaité faire un point sur le déploiement de ces derniers.

La création des titres sécurisés poursuit essentiellement deux objectifs :

- augmenter la fiabilité des titres ;
- faciliter les démarches des usagers.

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 baissent en 2014 (- 8,7 %).

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

Effectifs de l'ANTS

En 2013, l'ANTS dispose d'un plafond autorisé de 119 agents, soit 118 ETP et 1 mis à disposition par le ministère de l'intérieur. Le PLF 2014 prévoit une stabilisation de ces effectifs.

Ressources

Les ressources de l'ANTS s'élèveront pour 2014 à 187,19 millions d'euros :

- 11,25 millions d'euros de droit de timbre CNI ;
- 96,75 millions d'euros de droit de timbre sur les passeports ;
- 38,7 millions d'euros de taxe SIV ;
- 26 millions d'euros de versements de la redevance d'acheminement SIV ;
- 14,49 millions d'euros de versement TSE-TVE.

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 400 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, est atteint dès l'année 2012, avec un taux de qualité de service (rapport des contacts traités sur les contacts présentés) de 93 %¹. Depuis 2009, trois 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) ;
- le permis de conduire (projet FAETON), lancé en 2013, dont la mise en place de l'application a connu des retards.

A. DES RETARDS DANS LA MISE EN PLACE DE FAETON

La directive n°2006/126 du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire² imposait, à côté du 19 janvier 2013 :

- de produire un permis de conduire sécurisé, unique au sein de l'Union européenne. Ce format sera celui d'une carte bancaire ;
- de rendre le permis renouvelable. La France a opté pour une durée de 15 ans pour les permis A et B, dont le renouvellement sera une formalité administrative et de 5 ans pour les permis C et D (poids lourds), renouvelé après avis médical ;
- d'harmoniser les catégories de droits à conduire ;
- de reprendre l'ensemble des permis au format papier pour 2033.

L'ampleur des évolutions requises par la directive ont amené le comité interministériel de la sécurité routière à décider, en 2008, le lancement du projet FAETON, visant à refondre le système national des permis de conduire (SNPC).

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 de manière interactive, 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 préfectures :

- 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 ;

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

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.

- par les médecins agréés, leur avis d'aptitude¹.

L'objectif est également d'améliorer la sécurisation du permis de conduire. Ainsi, le futur titre 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. La directive européenne n°2006/126 vise en effet notamment à faciliter le travail de la police routière et améliorer la sécurité routière. L'uniformisation du permis permet de mettre fin au non-paiement des amendes pour les infractions commises dans un État-membre.

FAETON devait être opérationnel pour le 19 janvier 2013. Cependant, les tests de recettes commencés à l'automne 2012 n'ont pas donné de résultats satisfaisants, et la mise en service de FAETON a dans un premier temps été reportée au 16 septembre. Afin de respecter les échéances européennes, un permis transitoire « F 9 », toujours sur la forme du permis rose à trois volets, est délivré depuis janvier 2013. Il prend en compte les catégories harmonisées, les mentions additionnelles et les dates d'expiration le cas échéant.

Par la suite, le test d'une version pilote de FAETON entre mai et juin 2013 par trois départements ne s'est pas révélé concluant. La mise en service de FAETON le 16 septembre 2013 n'a donc pas non plus été possible. Toujours afin de respecter les échéances européennes, le SNPC a été adapté afin de pouvoir produire les permis de conduire au format européen. FAETON 1 (nom donné à la nouvelle version du SNPC) permet ainsi la production et l'envoi du titre sécurisé à son titulaire ou à la préfecture.

La mise en place de FAETON 2, l'application permettant de répondre à l'ensemble des exigences de la directive européenne, est prévue pour le premier semestre 2014. Les permis provisoires délivrés depuis janvier 2013 seront échangés à partir du début de l'année 2014.

Interrogé lors de son audition par votre commission sur les conséquences de ces échanges de permis sur la charge de travail des préfectures, le ministre de l'intérieur a affirmé que le processus de reprises des permis provisoires sera automatisé grâce à la numérisation des pièces constitutives du dossier par le centre technique de numérisation, l'objectif étant d'éviter cette tâche aux services des préfectures. Si une surcharge de travail due à ces opérations d'échange était constatée, le ministre a précisé qu'il pourrait être fait appel à des renforts de vacataires.

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

B. POINT SUR LES AUTRES TITRES SÉCURISÉS

1. Des évolutions attendues pour les premiers titres sécurisés

Lancés tous les deux en 2009, le passeport biométrique et le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) ont connu une mise en place difficile, mais leur production et leur acheminement aux usagers ne posent aujourd'hui plus de difficultés majeures.

Concernant le SIV, les concessionnaires automobiles ont immatriculé en 2012 91 % des véhicules neufs (2,6 millions de véhicules) et 35 % des véhicules d'occasion (2,7 millions). L'objectif de facilitation des démarches pour les usagers est atteint : la part des préfectures dans l'enregistrement des opérations est en baisse constante depuis 2009, et de plus en plus de démarches se font de manière dématérialisée. Ainsi, le formulaire en ligne permettant le changement de l'adresse figurant sur la carte grise a été utilisé par plus de 200 000 usagers au cours du premier semestre 2013.

En revanche, la démarche dématérialisée de déclaration de cession de véhicule reste encore peu utilisée. La mauvaise qualité des données issues de l'ancien fichier conduit à un taux de rejet significatif lors des contrôles de cohérence effectués informatiquement en ligne au cours de la téléprocédure, lesquels visent à s'assurer de l'identité du titulaire et du véhicule. Une étude technique en cours doit déboucher à l'horizon du premier semestre 2014 sur l'amélioration des données de l'ancien fichier, ce qui permettra de faire progresser de manière significative le taux d'utilisation et de succès de la téléprocédure.

Concernant le passeport biométrique, la moyenne nationale du délai de délivrance est de 11,4 jours. Ce délai s'entend à partir de l'arrivée du dossier dans les services préfectoraux, jusqu'à la délivrance physique du passeport. Il inclut donc le temps de traitement des demandes par les préfectures, le temps de fabrication du titre par l'ANTS et le délai de transport jusqu'en mairie. Une vingtaine de préfectures ne respectent pas l'objectif défini par le ministère de l'intérieur de délivrance du passeport en 15 jours ou moins.

Depuis 2011, les usagers ont la possibilité de remplir depuis un ordinateur (à partir de la rubrique « Mes démarches » sur le site du ministère de l'intérieur) le Cerfa de demande de passeport, et de l'éditer afin de le remettre en mairie. Dans une deuxième phase, ce formulaire sera transmis de manière complètement dématérialisée.

2. Les projets retardés

a) Les titres de séjour biométriques

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. La France a respecté les délais européens : elle a été en mesure de délivrer le titre au nouveau format en mai 2011, et a introduit la biométrie dans le titre de séjour depuis mai 2012. 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). Or, cette nouvelle application a posé et pose aujourd'hui encore d'importantes difficultés.

Après deux expérimentations en 2011 et 2012, il a été décidé de recourir à une solution transitoire, AGFDREF 1 Biométrie. Un logiciel de biométrie (adaptation de celui développé pour AGDREF 2) a été ajouté à l'application utilisée en préfecture, afin de recueillir les empreintes digitales. À ce jour, le développement informatique d'AGDREF2 continue de poser des difficultés importantes et aucune date de mise en place d'AGDREF2 n'est fixée.

b) 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, a remis en cause de manière significative le projet.

Dans sa décision DC n° 2012-652 du 22 mars 2012¹, 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. Le Conseil constitutionnel a considéré que la création de la base envisagée portait au droit au respect de la vie privée une atteinte disproportionnée par rapport au but poursuivi. En conséquence, 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.

¹ Journal officiel du 28 mars 2012, p. 5607.

La mission confiée à l'Inspection générale de l'administration (IGA) afin d'étudier, à l'aune 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 de délivrance de ces titres dans leur lutte contre la fraude, a rendu ses conclusions en mai 2013. Le rapport de l'IGA préconise le renforcement de la sécurisation de la chaîne de l'identité en améliorant le suivi des titres délivrés et en repensant le processus d'établissement des titres. Cette sécurisation devrait être l'objet d'étude d'un groupe de travail associant le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice et les représentants des mairies.

Ainsi pour le moment, aucun calendrier de mise en place de la CNIe n'a été établi.

C. LA TRANSMISSION DÉMATÉRIALISÉE DES ACTES D'ÉTAT CIVIL

Conformément à l'article 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.

Ce dispositif d'échange sécurisé des données entre les mairies et les organismes demandeurs d'actes d'état civil permettra aux usagers de faire une simple déclaration auprès de l'organisme demandeur (administration, organisme social, notaire), ce dernier se chargeant de la vérification auprès de la mairie concernée.

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 valideront les actes en les signant électroniquement. 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. Il sera donc essentiel que chaque mairie gère de manière stricte l'habilitation et surtout la révocation de l'accès à l'application de ses agents.

La fin de l'attestation d'état civil version papier fait disparaître les risques de fraude. En outre, elle accroît la productivité des administrations, qui n'ont plus à imprimer l'acte, à le faire valider par l'officier d'état civil, et à l'envoyer par courrier. Enfin, elle permet de faire l'économie des coûts d'affranchissement afférents.

L'application COMEDEC est aujourd'hui utilisée dans une vingtaine de mairies, avec d'excellents résultats. Une généralisation de son utilisation est prévue pour le début de l'année 2014.

*

* *

Le rapporteur pour avis s'en étant remis à la sagesse de la commission, la commission des lois a donné 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 2014.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur :

- **M. Didier Lallement**, secrétaire général
- **Mme Sophie Thibault**, directrice de la modernisation et de l'action territoriale
- **M. Thierry Gentilhomme**, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières

Association du corps préfectoral

- **M. Jean Daubigny**, président de l'association, préfet de la région Ile-de-France
- **M. Bertrand de Saint Germain**, secrétaire général de l'association, sous-directeur, adjoint au Directeur de la modernisation et de l'administration

- **M. Jean-Pierre Weiss**, directeur général de l'établissement public du palais de justice de Paris, co-auteur du rapport sur la stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État

Association des maires ruraux de France

- **M. Pierre-Yves Collombat**, sénateur du Var, premier vice-président de l'association

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement à Metz et Château-Salins (Moselle) Mardi 5 novembre 2013

Préfecture :

Rencontre avec :

- **M. Olivier du Cray**, secrétaire général de la préfecture de la Moselle
- **Mme Véronique Narboni**, directrice des ressources humaines et des moyens mutualisés
- **Mme Ghislaine Reinartz**, chef de la mission d'appui au changement et au pilotage de la performance
- **Mme Sophie Cuny**, conseillère mobilité-carrière, en charge de la modernisation de l'action publique et de l'évolution du réseau des sous-préfectures

Déjeuner de travail :

- **M. le préfet Nacer Meddah**, préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle
- **M. Céleste Lett**, député-maire de Sarreguemines
- **M. Dominique Gros**, maire de Metz
- **M. Gaëtan Benimeddourene**, maire de Château-Salins
- **M. André Boucher**, maire de Boulay
- **M. Olivier du Cray**, secrétaire général de la préfecture de la Moselle
- **Mme Nathalie Basnier**, directrice de cabinet de la préfecture de la Moselle
- **Mme Sophie Cuny**, conseillère mobilité-carrière, en charge de la modernisation de l'action publique et de l'évolution du réseau des sous-préfectures

Sous-préfecture de Château-Salins

- Rencontre avec **M. Philippe Leroy**, sénateur de la Moselle, **M. François Valembois**, sous-préfet de Château-Salins par intérim et **Mme Brigitte Gachotte**, secrétaire générale de la préfecture de Château-Salins.
- Rencontre avec **M. Gaëtan Benimeddourene**, maire de Château-Salins, et le personnel des services de la sous-préfecture.