

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

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 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Par M. Pierre-Yves COLLOMBAT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 108 à 113 (2017-2018)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| I. LES CRÉDITS POUR 2018 DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » | 8 |
| A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » | 8 |
| B. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » | 9 |
| C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » | 9 |
| II. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ENTRE MODERNISATION ET RÉDUCTION DES CRÉDITS | 10 |
| A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN « PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION » | 10 |
| 1. <i>La nouvelle organisation de la délivrance des titres</i> | 11 |
| a) La mise en place des CERT | 11 |
| b) Les nouvelles procédures | 12 |
| c) Un premier bilan de la réforme de la délivrance des titres | 15 |
| 2. <i>Le renforcement de la lutte contre la fraude documentaire</i> | 16 |
| a) Le fichier TES 2 | 17 |
| (1) Une création contestée | 17 |
| (2) L'audit du fichier | 18 |
| (3) Les suites données à l'audit | 19 |
| b) Les autres outils de lutte contre la fraude | 19 |
| (1) La transmission sécurisée des actes de l'état civil : COMEDEC | 19 |
| (2) La sécurisation des justificatifs de domicile : 2D-Doc | 20 |
| (3) La vérification de la validité des titres : DOCVERIF | 20 |
| 3. <i>Contrôle de légalité : un renfort dont la réalité doit être confirmée</i> | 21 |
| a) Un renforcement relatif des moyens du contrôle de légalité | 21 |
| b) Pour quel contrôle ? | 22 |
| B. SOUS-PRÉFECTURES : LA NÉCESSITÉ DE RÉNOVER LES MISSIONS ET D'ADAPTER LES MOYENS | 23 |
| 1. <i>Une réforme de la carte des sous-préfectures limitée</i> | 23 |
| 2. <i>Un réseau aux moyens inégaux, souvent faibles, et manquant de perspectives</i> | 25 |
| III. LES PROJETS DE MODERNISATION DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS | 28 |
| A. LE PROJET DE RÉPERTOIRE ÉLECTORAL UNIQUE EN BONNE VOIE | 28 |
| 1. <i>Les modalités de gestion du répertoire électoral unique</i> | 28 |
| 2. <i>L'avancement et le calendrier du projet</i> | 29 |
| B. LA DÉMATÉRIALISATION DE LA PROPAGANDE DE NOUVEAU EN PROJET | 29 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DU DÉPLACEMENT | 33 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur et Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre de l'intérieur, le mardi 14 novembre 2017, la commission des lois, réunie le 29 novembre 2017, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Pierre-Yves Collombat¹, les crédits alloués à la **mission** « *Administration générale et territoriale de l'État* » par le projet de loi de finances pour 2018.

Le rapporteur a noté la stabilité des crédits du **programme** « *Administration territoriale* », mais a souligné la continuité des réformes et des réductions d'effectifs au réseau préfectoral. Le plan « Préfectures nouvelle génération », actuellement mis en œuvre, aboutit à la plus importante évolution de l'administration territoriale depuis 1982, et a supprimé 1 300 emplois en trois ans.

Il a noté que la modernisation de la délivrance des titres, portée par le plan « Préfectures nouvelle génération » marquait un nouvel éloignement des services de l'État, notamment pour les administrés ne maîtrisant pas les nouvelles technologies ou n'y ayant pas accès. Cette modernisation a également créé une nouvelle charge pour les mairies, s'agissant des nouvelles modalités de demande de carte nationale d'identité.

Concernant les sous-préfectures, le rapporteur a souligné qu'au-delà de la question de la carte de leurs implantations, il était nécessaire de redéfinir leurs missions et d'adapter leurs moyens, pour leur permettre de remplir concrètement leur rôle de proximité, de conseil et d'appui auprès des élus locaux.

Sur le **programme** « *Vie politique, culturelle et associative* », le rapporteur a indiqué que la réforme des modalités d'inscription sur les listes électorales et la mise en place prochaine du répertoire électoral unique étaient en bonne voie. Il a rappelé son opposition au projet de dématérialisation de la propagande électorale, que le Gouvernement a proposé pour la quatrième fois, avant de renoncer.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » prévus dans le projet de loi de finances pour 2018.

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

Mesdames, Messieurs,

La mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » rassemble les crédits affectés au ministère de l'intérieur dans trois domaines :

- les moyens des préfetures, sous-préfetures, et représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer, qui assurent la présence et la continuité de l'État sur le territoire national, avec le programme 307 « *Administration territoriale* » ;

- l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des élections, de la vie associative et de la liberté religieuse, dont les moyens sont rattachés au programme 232 « *Vie politique, culturelle et associative* » ;

- les moyens du pilotage des fonctions support, de la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère, recensés au programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ».

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de souligner, lors de chacun de ses précédents rapports consacrés à cette mission, l'accumulation des réformes imposées à l'administration territoriale depuis près de dix ans, dans un contexte de baisse constante des effectifs. Le dernier, le plan « *Préfetures nouvelle génération* » s'inscrit pleinement dans cette logique : le réseau préfectoral connaît sa plus importante évolution depuis 1982, et voit parallèlement ses effectifs réduits de 1 300 emplois en trois ans¹. Ce qui porte à 4 000 le nombre d'emplois supprimés dans l'administration territoriale pour les dix dernières années... Cette réforme n'est pas encore achevée que le Gouvernement vient d'en annoncer une nouvelle, « *Action publique 2022* », dont les contours restent encore à définir pour ce qui concerne l'administration territoriale. Et le ministre de l'intérieur quant à lui a parallèlement annoncé une réduction des effectifs des services préfectoraux de 350 emplois par an au cours des prochaines années²... La stoïque capacité d'adaptation des agents de cette administration va donc encore être mise à l'épreuve.

¹ Sur la période 2016-2018.

² Audition du 24 octobre 2017 en commission élargie à l'Assemblée nationale.

La réorganisation complète de la délivrance des titres opérée par le plan « Préfectures nouvelle génération » devrait à la fois moderniser les procédures, simplifier les démarches administratives et optimiser les moyens. Ces marges de manœuvre sont censées permettre de recentrer le réseau préfectoral sur ses missions fondamentales, et absorber la suppression des 1 300 emplois... Une réforme en profondeur, mais qui pour le moment se traduit plutôt par un nouvel éloignement des services de l'État, une nouvelle charge pour les collectivités territoriales – s'agissant des nouvelles modalités de demande de carte nationale d'identité –, et une probable réduction du périmètre du contrôle de légalité.

S'agissant des sous-préfectures, il serait nécessaire de redéfinir leurs missions et d'adapter leurs moyens afin de leur permettre de remplir concrètement leur rôle de représentant de l'État sur l'ensemble du territoire, de conseil et d'appui auprès des élus locaux.

Dans le cadre de l'examen du programme 232, votre rapporteur reviendra sur les projets de modernisation de l'organisation des élections. Un point mérite, en effet, d'être fait sur la réforme des modalités d'inscription sur les listes électorales et la mise en place prochaine du répertoire électoral unique. Votre rapporteur rappellera par ailleurs son opposition à la dématérialisation de la propagande électorale, que le Gouvernement a annoncée pour la quatrième fois, avant de renoncer. Le caractère provisoire de ce renoncement ne fait cependant aucun doute.

I. LES CRÉDITS POUR 2018 DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

Les crédits du programme « *Administration territoriale* » sont quasi stables en 2018, avec 1 694 millions d'euros en autorisations d'engagement – soit une baisse de 0,7 % par rapport à 2017 –, et 1 690 millions d'euros en crédits de paiement – soit une baisse de 0,0004 %.

Évolution des crédits du programme « Administration territoriale » (en millions d'euros)

| | LFI 2017 | PLF 2018 | Variation 2018/2017 |
|-----------------------------------|----------|----------|------------------------|
| Autorisations d'engagement | 1 706 | 1 694 | - 0,7 % |
| Crédits de paiement | 1 691 | 1 690 | - 0,0004 % |

En revanche, le schéma d'emplois prévoit pour 2018 la suppression de 415 équivalents temps plein (ETP), toujours dans le cadre du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG). Ces suppressions d'emplois constituent la dernière partie des 1 300 suppressions prévues dans le cadre de ce plan, 200 ETP ayant été supprimés en 2016 et 685 en 2017.

B. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

Après une année 2017 fertile en élections, 2018 sera une année sans scrutins généraux. Le programme 232 connaît donc assez logiquement une forte baisse de ses crédits, de près de 75 % par rapport à 2017.

Évolution des crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative » *(en millions d'euros)*

| | LFI 2017 | PLF 2018 | Variation 2018/2017 |
|-----------------------------------|----------|----------|------------------------|
| Autorisations d'engagement | 474,1 | 122,3 | - 74 % |
| Crédits de paiement | 470,1 | 125,7 | -73 % |

C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

Les crédits de ce programme financent les fonctions support du ministère de l'intérieur (ressources humaines, achats, affaires immobilières) et la gestion de ses affaires juridiques et contentieuses. En 2018, 880,6 millions d'euros sont prévus en autorisations et 941,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse respectivement de 4,2 % et 0,5 % par rapport à 2017.

Évolution des crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » *(en millions d'euros)*

| | LFI 2017 | PLF 2018 | Variation 2018/2017 |
|----------------------------|----------|----------|------------------------|
| Autorisations d'engagement | 919,1 | 880,6 | - 4,2 % |
| Crédits de paiement | 945,7 | 941,1 | - 0,5 % |

La baisse des crédits de ce programme est notamment due à la fin de projets informatiques mis en place dans le cadre des plans de lutte anti-terroriste (PLAT) et d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PACTE).

Elle s'explique également par la baisse des crédits affectés au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). La subvention versée par le FIPD au groupement d'intérêt public « Réinsertion et citoyenneté », assurant le pilotage de centres de déradicalisation, passe de 22 à 6 millions d'euros. Après la fermeture du controversé centre de prévention, d'insertion et de citoyenneté de Beaumont-en-Véron, ce GIP doit ouvrir en 2018 un centre « mères avec enfants » et un centre pour personnes placées sous main de justice par le Gouvernement. On aurait souhaité qu'une analyse des raisons de cet échec soit faite mais il n'en a rien été¹.

II. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ENTRE MODERNISATION ET RÉDUCTION DES CRÉDITS

L'administration territoriale est depuis 2016 engagée dans la mise en œuvre du plan « Préfectures nouvelle génération », une réforme qui modifie de manière substantielle son organisation.

Quant aux sous-préfectures, il serait temps de leur donner des perspectives claires sur leurs missions et d'adapter leurs moyens.

A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN « PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION »

Lancé en juin 2015 par M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, le plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) est réellement engagé sur la période 2017-2018. Cette réforme vise, par la modernisation des procédures, à dégager des marges de manœuvre. Ces marges devant permettre à la fois les suppressions d'emplois au nom du nécessaire « effort budgétaire » et la concentration des effectifs sur les missions fondamentales du réseau préfectoral.

Concrètement, la révision des modalités de demande, de traitement et de délivrance des titres doit faire passer de 4 000 à 2 000 le nombre d'agents affectés aux missions d'instruction et de validation des titres. Ces 2 000 emplois se répartissent entre 1 300 suppressions au titre de l'effort budgétaire et 700 redéploiements sur quatre missions prioritaires :

- la sécurité et l'ordre public ;
- la coordination des politiques publiques ;
- le contrôle de la légalité et le contrôle budgétaire des collectivités locales ;
- la lutte contre la fraude documentaire.

¹ Dans leur rapport intitulé « Les politiques de déradicalisation : changer de paradigme », nos collègues Esther Benbassa et Catherine Troendlé avaient dénoncé l'échec de cette expérimentation, qui avait suscité une vive inquiétude locale sans aucun résultat notable.

Nous reviendrons sur les modalités du renforcement de ces deux dernières missions prioritaires par le PPNG.

1. La nouvelle organisation de la délivrance des titres

La réforme s'appuie à la fois sur la modernisation des modalités de demande, de traitement et de remise des titres¹ et sur la mise en place de centres d'expertise et de ressources titres (CERT), chargés d'instruire les demandes de titres.

a) La mise en place des CERT

Les demandes de titres faites par les administrés d'un département ne sont désormais plus traitées par les services de la préfecture de ce département. Selon le titre concerné, la demande est transmise à un CERT, chaque centre étant spécialisé sur un type de titres. Les 58 CERT ont été progressivement déployés tout au long de l'année 2017 :

- 27 centres « CNI²-passeports » ont été mis en place entre février et mars. Deux expérimentations avaient été menées dans les Yvelines et en Bretagne dès la fin de l'année 2016 ;

- 20 CERT « Permis de conduire » sont en activité depuis le mois de novembre. Les CERT de Cergy et Mulhouse ont été les pilotes de l'expérimentation ; ils ont commencé leur activité respectivement en mai et juin dernier ;

- 2 CERT « Échanges de permis étrangers »³ ont ouvert au mois de septembre ;

- 6 CERT « Certificat d'immatriculation des véhicules (CIV) » sont déployés depuis le début du mois de novembre, après une expérimentation par le CERT de Besançon lancée en octobre ;

- en outre-mer, 3 CERT mixtes « Permis de conduire-CIV » ont été mis en place.

Le périmètre de compétence des centres a été adapté en fonction des effectifs et des cibles de production. Pour les CNI et passeports, l'activité des départements a été répartie entre 1 à 3 CERT situés dans la région. Pour les permis de conduire, le périmètre a été défini de manière à ce que la somme de l'activité de chaque département corresponde à la cible de production du centre.

¹ La réforme ne concerne pas les titres délivrés aux étrangers.

² Carte nationale d'identité.

³ Le CERT de Nantes traitera exclusivement les demandes d'échanges de permis étrangers, le CERT de Paris traitera également les demandes de permis de conduire classiques des Parisiens.

Ainsi, le CERT que votre rapporteur a visité à Châlons-en-Champagne traite, avec un effectif de 20 ETP, les demandes de permis de conduire pour cinq départements géographiquement assez éloignés : la Meurthe-et-Moselle, les Deux-Sèvres, la Haute-Marne, le Lot et les Hautes-Alpes. Enfin pour les CERT « CIV », le champ de compétences est étendu mais géographiquement continu : le CERT de Besançon traite par exemple les demandes émanant de l'ensemble des départements de la Bourgogne-Franche-Comté et du Grand-Est, ainsi que ceux de Seine-et-Marne et Val de Marne.

En termes de ressources humaines, le principe du volontariat des éventuelles mutations géographiques a été respecté, ce qui a demandé des ajustements et donc beaucoup de souplesse de la part des responsables. Dans la Marne par exemple, les 21 agents de la sous-préfecture de Reims qui traitaient les titres se sont retrouvés en sureffectif lors de la réorganisation. Les concours et promotions internes, les départs à la retraite et la mise en place de pôles départementaux spécialisés à la sous-préfecture ont permis de supprimer ce sureffectif.

b) Les nouvelles procédures

Tous les titres vont désormais faire l'objet d'une demande dématérialisée.

Pour les cartes nationales d'identité (CNI) et les passeports, la procédure n'est pas tellement modifiée, la pré-demande en ligne, sur le site de l'Agence nationale des titres sécurisée (ANTS), est simplement généralisée. Pour les usagers peu à l'aise avec les télé-procédures, 300 points numériques ont été déployés dans les préfectures et les sous-préfectures délivrant des titres. Ces points numériques sont des équipements reliés à internet et animés par des médiateurs numériques, dont la mission est d'assister tous les usagers qui ne sont pas autonomes. Ces médiateurs peuvent notamment être des volontaires du service civique.

Comme pour les passeports depuis 2008, les usagers doivent aussi se déplacer, pour les demandes de CNI, dans une mairie équipée d'un dispositif de recueil, pour la numérisation de la demande de titre et le recueil des empreintes¹. Un déploiement de dispositifs de recueil supplémentaires a été prévu dans le cadre de la réforme.

¹ Pour les Français résidant à l'étranger, la nouvelle procédure de demande et de délivrance de la carte nationale d'identité, auprès du réseau consulaire, est applicable depuis le 15 septembre 2017.

Réforme de la procédure de délivrance des CNI : le mécontentement des maires

L'annonce de la mise en place de la nouvelle procédure de délivrance des CNI pour mars 2018 a provoqué un fort mouvement de contestation chez les maires. Cette décision du ministère de l'intérieur a en effet concrètement abouti à ce que 2 300 communes assurent pleinement la tâche de réception des demandes de CNI en lieu et place de 35 500 communes et des préfetures.

Cette contestation concernait notamment le calendrier de la réforme : annoncée en octobre 2016 pour une entrée en vigueur en mars 2017, elle n'a laissé que très peu de temps aux mairies équipées d'un dispositif de recueil pour se préparer à un flux d'usagers nécessairement plus important. La date d'entrée en vigueur correspondait en outre à une période où les personnels de mairie étaient sollicités par l'organisation de l'élection présidentielle. L'association des maires de France (AMF) a, en vain, demandé au Gouvernement un report de la mise en œuvre de la réforme à septembre 2017.

Le mécontentement des maires portait également sur l'insuffisance à la fois du nombre de dispositifs de recueil et de l'indemnisation des communes équipées de ces dispositifs.

Enfin, pour les mairies non équipées d'un dispositif de recueil, cette réforme signifiait la fin d'un service de proximité qu'elle rendait à leurs usagers. Pour continuer à assurer ce service et faciliter les démarches aux citoyens ayant des difficultés à se déplacer, l'AMF a demandé la mise à disposition de dispositifs de recueil mobiles et la formation des personnels de mairie à l'utilisation de ces dispositifs.

Si L'AMF n'a pas obtenu gain de cause sur le report de l'entrée en vigueur de la réforme, elle a obtenu la mise en place de dispositifs de recueil supplémentaires. En plus des 250 dispositifs initialement prévus, 280 ont été ou vont être déployés. Sur le plan financier :

- le montant de la compensation de la charge d'activité des mairies les plus sollicitées¹ a été porté à 12 130 euros, représentant une hausse de 4 millions d'euros au total pour cette compensation ;

- le montant de la compensation par dispositif de recueil a été augmenté de 3 550 euros. Compte tenu des dispositifs existants et des 530 déployés ou en cours de déploiement, cette compensation augmente au total de 17 millions d'euros.

Quant au maintien du service de proximité, il faudra compter sur la bonne volonté des mairies... En effet, les dispositifs de recueil mobiles n'ont été déployés qu'à hauteur d'un par département, et leur transport est à la charge des mairies. De plus les mairies qui le souhaitent peuvent accompagner les démarches de demande de leurs administrés, en mettant un poste informatique à leur disposition...

¹ Les mairies enregistrant plus de 1 875 titres par dispositif de recueil.

Pour les permis de conduire, les télé-procédures ont été testées depuis le mois de mai 2017 et sont généralisées depuis le début du mois de novembre.

Concernant les certificats d'immatriculation des véhicules (CIV), les télé-procédures ont été mises en place progressivement depuis le mois de juin en fonction des démarches à effectuer : demandes de duplicata en juin, demandes de changement de domicile, de changement de titulaire et déclaration de cession en août, toutes les autres démarches¹ en novembre. Lors de son déplacement dans la Marne, il a été indiqué à votre rapporteur que l'outil informatique dédié au CIV connaissait quelques dysfonctionnements et demandait donc à être amélioré.

La transmission des demandes relatives à l'ensemble de ces titres au CERT et leur instruction par ce dernier sont complètement dématérialisées. Les méthodes de travail des agents affectés aux titres sont donc profondément modifiées, leurs tâches étant désormais intégralement effectuées sur informatique.

Concernant leur délivrance à l'utilisateur, les CNI sont désormais, comme les passeports, remises par la mairie dans laquelle la demande a été faite, les permis de conduire et les CIV sont eux pris en charge par La Poste pour une remise en mains propres au domicile de l'utilisateur.

L'échec du projet FAETON 2

Le projet FAETON visait à rénover le système informatique de gestion des droits à conduire, en remplaçant le logiciel vieillissant Système national des permis de conduire (SNPC). Cette rénovation avait été rendue nécessaire par la directive européenne 2006/126/CE relative au permis de conduire qui avait notamment décidé la modification des formats de permis de conduire, la mise en place de titres renouvelables et l'harmonisation des droits à conduire.

Le projet a commencé en 2010 et été confié à l'ANTS. Un marché a été lancé et attribué à un groupement d'entreprises formé par Capgemini et Jouve. L'application FAETON devait être opérationnelle le 19 janvier 2013, date d'entrée en vigueur de la directive. Les premiers tests n'ayant cependant pas donné satisfaction, le report de la mise en production de FAETON a été décidé. Mais les tests menés ultérieurement n'ont pas donné de résultats plus satisfaisants. En septembre 2013, une version adaptée du SNPC a été mise en production, permettant de répondre aux exigences de la directive. Cette nouvelle version du SNPC a pris le nom de FAETON, et le projet de rénovation celui de FAETON 2.

¹ Modification des caractéristiques techniques, immatriculation d'un véhicule d'occasion importé par exemple.

La mise en production de FAETON 2 a depuis 2013 été maintes fois reportée. Le marché est arrivé à son terme en juillet 2015, sans que l'application puisse être mise en service. Les tests menés postérieurement au marché ont mis en évidence l'inadaptation de l'application livrée aux besoins métiers, mais également sa faible capacité à évoluer et la complexité de son exploitation. Il faut noter à ce stade qu'une partie des difficultés rencontrées est due à l'évolution de la législation et de la réglementation du permis de conduire, ainsi qu'à la réorganisation des services dans le cadre du PPNG.

Le montant initial du marché FAETON était de 32,7 millions d'euros. Ce coût a été largement dépassé avec la conclusion d'un avenant et l'émission de bons de commande, liés aux retards et aux difficultés du développement de l'application... Pour un résultat nul : le 9 décembre 2016, le ministre de l'intérieur, M. Bruno Le Roux, a décidé l'arrêt du projet.

Parallèlement, la modernisation du logiciel SNPC a été poursuivie. Ce dernier permet finalement aujourd'hui de gérer la dématérialisation des procédures de demande de permis de conduire et a été adapté à la nouvelle organisation des services de traitement des titres.

Dans son arrêt du 22 avril 2016, la Cour de discipline budgétaire et financière a relevé une série de manquements au code des marchés publics dans le cadre du marché FAETON. Ces manquements concernaient la passation d'un avenant, l'émission successive de 26 bons de commande, le défaut d'avis préalable du contrôleur financier et l'engagement de dépenses sans habilitation. La cour a condamné deux anciens directeurs et un ancien adjoint au directeur de l'ANTS à des amendes allant de 500 à 1 500 euros.

c) Un premier bilan de la réforme de la délivrance des titres

Le recours généralisé aux télé-procédures présente l'avantage de permettre un accès continu au service et d'éviter, dans de nombreux cas, aux usagers de se déplacer. Il est nécessaire que l'administration s'adapte au contexte du numérique et, pour de nombreux usagers, cette modernisation est la bienvenue. Mais pour les personnes qui ne sont pas familières des nouvelles technologies, la question est de savoir combien de temps elles pourront continuer à être accompagnées par les services de l'État. Compte tenu de la réduction constante des effectifs de l'administration territoriale, on peut en effet s'interroger sur le maintien dans le temps des points numériques. Aussi cette modernisation de la délivrance des titres marque-t-elle en même temps un nouvel éloignement des services de l'État mal vécu dans les territoires qui se sentent abandonnés.

Ainsi lors de son déplacement à Châlons-en-Champagne, il a été fait part à votre rapporteur des réactions très négatives des usagers à la fin de l'accueil aux guichets de la préfecture, alors que l'accueil des étrangers pour leurs titres est maintenu. On aurait tort de voir dans ces réactions un simple refus de la modernité, il s'agit de bien plus : une protestation contre ce qui est vécu comme un abandon de l'État. Il serait temps de comprendre qu'une

réforme ne doit pas seulement être considérée sous son aspect technique, encore moins budgétaire, mais aussi politique.

Il faudra aussi être attentif à l'évolution du délai de délivrance des titres. Il semble pour le moment que ces délais augmentent, mais cela peut s'expliquer par un nécessaire temps d'adaptation au changement. Au premier semestre 2017 par exemple, au cours duquel les CERT CNI-passeports ont été mis en place, le délai moyen de délivrance des passeports a augmenté de 3 jours¹.

Pour l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), la mise en place des nouvelles procédures de délivrance s'est accompagnée d'une augmentation importante des recours au centre de contact : + 78 % d'appels et un nombre de courriels doublé. Un renfort de 20 ETPT avait été prévu en dans la loi de finances initiale pour 2017 pour ce centre.

Pour le personnel, la mise en place des CERT a fait naître un sentiment de perte du sens de la mission. Pour les agents précédemment affectés aux guichets, la fin de l'accueil et donc du contact avec les usagers leur donne l'impression de ne plus rendre service. Ceux qui ont été affectés à d'autres tâches peuvent aussi avoir un sentiment de perte de compétences. Enfin, les organisations syndicales rencontrées à Châlons-en-Champagne ont fait remonter un important manque de communication en interne, mais aussi vis-à-vis des usagers, l'information étant délivrée au compte-gouttes par le ministère.

Pour rappel, un plan de « repyramidage » des effectifs vise parallèlement à augmenter le niveau général de qualification des agents : les effectifs des agents de catégorie A et B doivent respectivement augmenter de 1 000 et 900, et celui des agents de catégorie C diminuer de 2 800. Ce plan de repyramidage s'accompagne d'un plan de formation, mis en œuvre de 2016 à 2020. À la préfecture de la Marne, il a été indiqué à votre rapporteur que ce repyramidage permettrait d'avoir un personnel de meilleur niveau, aux compétences plus spécialisées, et plus nécessairement encadrant. Le préfet a insisté sur l'importance, dans un contexte de réforme permanente et de baisse continue des effectifs, du maintien de l'attractivité des métiers des services préfectoraux et des perspectives de carrière pour leurs agents.

2. Le renforcement de la lutte contre la fraude documentaire

La réforme de la délivrance des titres s'accompagne d'un renforcement de la mission de lutte contre la fraude documentaire. Le dispositif de cette mission, désormais désignée comme prioritaire pour les services préfectoraux, a été revu. À terme, chaque préfecture aura un « référent fraude » à temps complet et chaque CERT comptera une cellule de

¹ Le délai est passé de 11,7 jours en 2016 à 14,25 jours pour le premier semestre 2017 (source : réponses au questionnaire budgétaire).

lutte contre la fraude. Le PPNG a aussi été l'occasion de revoir l'organisation générale du réseau.

La lutte contre la fraude est par ailleurs assurée par la mise en place et le développement de nouveaux outils : parmi eux, le fichier TES, créé spécifiquement dans le cadre du PPNG.

a) Le fichier TES 2

(1) Une création contestée

Depuis 2008, les données recueillies dans le cadre de la délivrance des passeports sont conservées dans le fichier TES (titres électroniques sécurisés). Les données recueillies pour la délivrance des cartes d'identité étaient conservées dans le fichier national de gestion (FNG). Avec la mise en place du PPNG, le Gouvernement a décidé la création d'un traitement commun aux cartes nationales d'identité (CNI) et aux passeports dans le fichier TES, rebaptisé TES 2¹. Par la dématérialisation à la fois du dossier de demande de titres, des pièces qui y sont jointes et des échanges entre les sites de recueil et d'instruction, ce traitement permet en effet la modernisation et la rationalisation des procédures de délivrance des CNI. Il contribue aussi à lutter contre la fraude car il permet de procéder à la comparaison automatique des empreintes digitales de chaque demandeur avec les empreintes précédemment enregistrées sous la même identité.

Même s'il est prévu par le I de l'article 27 de la loi Informatique et libertés, le choix de la voie réglementaire pour la création du fichier TES 2 a soulevé de vives réactions et de nombreuses critiques. Députés et sénateurs se sont saisis de la question et dans les deux assemblées, des auditions en commission des lois et un débat en séance publique ont été consacrés à la création de ce fichier.

Lors du débat en séance publique au Sénat, votre rapporteur avait souligné le fait que le Gouvernement avait choisi le fichier TES, non pour ses qualités mais parce qu'il existait déjà et qu'y recourir présentait pour lui l'intérêt considérable de ne pas coûter cher. Cet avantage l'a emporté, sans évaluation préalable et approfondie des avantages et inconvénients des différentes solutions techniques existantes (fichiers décentralisés, carte d'identité munie d'une puce électronique par exemple) qui auraient permis d'obtenir les mêmes résultats que le fichier TES 2. Votre rapporteur a ainsi qualifié ce fichier de sous-produit du PPNG et déploré la seule prise en compte de l'aspect économique du problème dans un domaine touchant pourtant de si près les libertés publiques.

À la suite de ces débats, le ministre de l'intérieur a missionné l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et la

¹ Décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité.

Direction interministérielle d'information et de communication de l'État (DINSIC) pour procéder à un audit de sécurité sur le fichier TES 2.

(2) L'audit du fichier

L'ANSSI et la DINSIC ont mené une expertise conjointe entre fin novembre 2016 et mi-janvier 2017. Plus précisément, elles ont analysé les fonctionnalités du fichier, son architecture, sa gouvernance et son organisation. Elles ont également procédé à un test d'intrusion, afin d'apprécier la sécurité du fichier.

Le résultat de l'audit, rendu public, n'est pas aisé à juger. Tout en affirmant que *« du point de vue de la sécurité informatique, les principes de conception du système TES sont compatibles avec la sensibilité des données qu'il contient »*, l'audit précise que la sécurité globale du système est perfectible, et qu'il *« peut techniquement être détourné à des fins d'identification, malgré le caractère unidirectionnel du lien informatique mis en œuvre pour relier les données d'identification alphanumériques aux données biométriques »*.

En outre, les propos liminaires de l'audit précisent bien que la mission de l'ANSSI et de la DINSIC avait pour objet l'étude de l'existant, et non la conception d'un nouveau système. Le nombre et le détail des précisions apportées concernant ce qu'aurait pu être ce nouveau système laissent penser que les auteurs du rapport estimeraient cet autre système plus sûr¹...

L'audit a notamment relevé :

- l'absence d'intérêt de la centralisation des données biométriques pour la gestion de ces dernières ;

- l'impossibilité de traiter et de tracer les réquisitions judiciaires des données du système, alors que ces dernières vont potentiellement augmenter avec l'extension du fichier TES aux cartes nationales d'identité. Cette impossibilité induit un risque évident de contournement de l'utilisation des données ;

- un fort appui de l'ANTS sur ses sous-traitants pour le développement et l'exploitation du système, augmentant ainsi les risques d'attaques informatiques ;

- une amélioration possible de la gouvernance du système.

Par ailleurs, le test d'intrusion mené a mis à jour des *« vulnérabilités de gravité variable »*. Pour des raisons évidentes, le détail de ces vulnérabilités est protégé par le secret de la défense nationale.

¹ *« [...] l'objectif n'a pas été de concevoir un nouveau système de gestion des cartes nationales d'identité, fondé sur d'autres types d'architectures techniques et logicielles, potentiellement plus distribuées et couplées à des moyens techniques différents, notamment en matière de capture de données biométriques. »*

(3) Les suites données à l'audit

À la suite de l'audit, le ministère de l'intérieur a défini une stratégie de sécurisation et un plan d'actions prenant en compte l'ensemble des recommandations formulées. Le suivi de ces recommandations est assuré par une commission d'homologation, qui associe l'ANSSI et la DINSIC.

Les mesures prises ont notamment porté sur :

- l'analyse des risques, afin d'identifier les risques de détournement de l'utilisation du fichier et de mieux prendre en compte les mesures de protection de l'ensemble des dispositifs utilisés dans le processus de traitement et de production des titres ;

- le renforcement du chiffrement du lien unidirectionnel reliant les données biométriques et les données indiquant l'identité des personnes, celui des données biométriques en elles-mêmes, ainsi que le chiffrement des pièces justificatives fournies dans le cadre des demandes de titres.

Concernant les risques de piratage et d'intrusion, le ministère rappelle que le réseau utilisé par le système TES 2 est isolé d'internet, et que les sous-réseaux d'administration et d'exploitation sont séparés l'un de l'autre. L'accès à l'application se fait par une authentification « forte à double facteur » : l'agent doit disposer d'une carte à puce et saisir un code.

Les actions entreprises ont permis d'homologuer le système TES 2 le 8 février 2017, avant son déploiement sur l'ensemble du territoire, le 31 mars 2017¹.

Afin de contrôler l'adaptation du système de sécurité entourant le fichier à l'évolution des menaces informatiques, son homologation est réévaluée régulièrement. La commission d'homologation s'est ainsi réunie, le 28 juin 2017, pour vérifier le maintien dans le temps des mesures de sécurité et la poursuite des mesures complémentaires préconisées dans le cadre du nouveau marché TES 3².

Sur le plan concret de la lutte contre la fraude, les contrôles automatiques permis par le système TES représentent aujourd'hui 70 % de cas de fraude détectés. Sur le deuxième trimestre 2017, le taux de fraudes détectées a été de 0,7 pour mille, ce qui représente une augmentation de 75 % par rapport au taux du deuxième trimestre 2016.

b) Les autres outils de lutte contre la fraude

(1) La transmission sécurisée des actes de l'état civil : COMEDEC

L'application COMEDEC permet une mise en relation directe entre les communes détentrices des actes de naissance et les services instruisant les demandes de titre. Elle concilie ainsi simplification des démarches pour

¹ Le système avait auparavant été testé dans les Yvelines et en Bretagne.

² Il s'agit du renouvellement du marché de prestation.

l'utilisateur, qui n'a plus à demander les actes de l'état civil, et renforcement de la lutte contre la fraude, la validité de l'acte étant assurée.

Cette application fonctionne depuis le 1^{er} janvier 2014, mais le nombre de communes qui y sont raccordées est encore faible : 366 au 31 août 2017. 700 communes sont toutefois en cours de raccordement, et 4 500 des 5 000 études notariales utilisent l'application. Par ailleurs, les communes dotées ou ayant été dotées d'une maternité devront obligatoirement être raccordées d'ici le 1^{er} novembre 2018¹. Enfin, une aide aux communes utilisant cette application pourra être versée à partir de juin 2018².

(2) La sécurisation des justificatifs de domicile : 2D-Doc

Le standard 2D-Doc consiste à apposer sur les factures un code-barres qui emporte les informations-clés du document (type de document, nom et prénom de l'émetteur, civilité, adresse, numéro et date de facture). Ces informations sont verrouillées par une signature électronique *via* une clé informatique privée, qui peut être contrôlée uniquement par un acteur disposant de la clé publique correspondant à cette clé privée. Les factures deviennent alors des justificatifs de domicile sécurisés.

Existant depuis 2014, ce dispositif est aujourd'hui en production chez d'importants opérateurs téléphoniques ou d'énergie (Bouygues Telecom, EDF, Engie) et un élargissement des partenaires est prévu pour 2018.

Dans le cadre du projet de loi « Pour un État au service d'une société de confiance »³, il est prévu d'expérimenter dans certains départements la simple fourniture par l'utilisateur des références relatives à un avis d'imposition ou à un contrat d'abonnement pour une prestation attachée à son domicile. La vérification de la déclaration de domicile sera ainsi faite en s'adressant aux services fiscaux ou au prestataire concerné, qui seront tenus de répondre.

(3) La vérification de la validité des titres : DOCVERIF

Le système DOCVERIF permet de vérifier la validité des titres d'identité. Il s'agit d'un autre traitement de données à caractère personnel, créé en août 2016⁴, s'appliquant aux passeports et aux CNI. Il contient le type et le numéro du document, la mention de son caractère valide ou non et, pour les documents invalides seulement, le motif d'invalidité, les nom, prénoms, date et lieu de naissance mentionnés sur le document, sa date de délivrance et des éléments sur la conduite à tenir en cas de découverte d'un titre invalide.

¹ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, art. 53.

² Décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil, art. 45.

³ Ce projet de loi a été présenté en conseil des ministres le 27 novembre 2017.

⁴ Arrêté du 10 août 2016 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « DOCVERIF ».

Pour le moment, le système n'est utilisé que par les agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale habilités. Il est prévu d'étendre son utilisation dans le cadre du projet d'identité numérique. Ce projet, qui devrait aboutir en 2018, vise à créer un identifiant sécurisé qui permettra d'accéder à tous les sites internet des services de l'État. DOCVERIF permettra alors de vérifier le statut du titre avant la délivrance de l'identité numérique.

3. Contrôle de légalité : un renfort dont la réalité doit être confirmée

Rappelons que la mission du contrôle de légalité, confiée au préfet par la Constitution¹, a connu une baisse très importante de ses effectifs : de 1 173 ETPT en 2009, ils ont été réduits à 852 en 2013, pour s'établir à 885 en 2016. Un peu moins d'un quart (24,5 %) des effectifs a donc été supprimé sur cette période.

Le PPNG a pour ambition de renforcer les moyens de cette mission, en permettant aux services préfectoraux de se recentrer notamment sur cette mission prioritaire. Mais les chiffres ci-dessus conduisent à s'interroger sur l'effectivité du contrôle de légalité exercé, tant aujourd'hui que demain.

a) Un renforcement relatif des moyens du contrôle de légalité

Dans le cadre du PPNG, le renforcement de la mission de contrôle de légalité consiste aussi à développer la capacité d'expertise des services juridiques. Un plan d'actions a été élaboré en décembre 2015 à cette fin.

Ce plan prévoit notamment la montée en puissance du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), situé à Lyon, dont les effectifs ont augmenté de moitié en 2017. Deux nouveaux pôles d'expertise ont été créés récemment : une chambre « dossiers complexes » en septembre 2016 et une chambre « expertise juridique en matière de contrôle budgétaire », en avril 2017, composée chacune de trois agents. Lors de son déplacement à Châlons-en-Champagne, les responsables du service en charge du contrôle de la légalité de la préfecture ont indiqué à votre rapporteur être pleinement satisfaits des services du PIACL. La base de données de ce dernier, recensant l'ensemble de ces avis, est à la fois riche et dotée d'un moteur de recherche performant et constitue donc un outil essentiel pour les agents au quotidien. Lorsqu'une question précise est posée au pôle, le PIACL émet un avis en moins de quinze jours.

Parallèlement, toujours pour appuyer les services de contrôle de légalité et renforcer leur expertise, quatre pôles d'appui juridique, installés à Orléans, Dijon, Marseille et Limoges ont été mis en place, et deux nouveaux pôles sont en cours d'installation à Lille et Strasbourg.

¹ Article 72.

Enfin, un outil de travail collaboratif a été développé au cours de l'été 2017 afin de permettre aux services chargés du contrôle de légalité d'échanger documents, outils de travail et bonnes pratiques.

Le repyramidage des effectifs prévu dans le cadre du PPNG est censé augmenter le niveau général des agents affectés au contrôle de légalité. Ce plan de promotion interne du personnel n'en est cependant qu'à son début.

Si ces différentes mesures vont dans le bon sens, un renforcement du contrôle de légalité ne peut se faire sans un réel accroissement des moyens en personnel. Après une augmentation de 53 ETPT entre 2015 et 2017, 102 ETPT supplémentaires seront redéployés dans le cadre du PPNG pour la période 2018-2020, soit 155 ETPT supplémentaires en 5 ans. Compte tenu des baisses connues depuis 2009, l'effort est insuffisant si l'on entend assurer un contrôle effectif et efficient des actes des collectivités locales. La fourniture de doubles écrans à l'ensemble des agents et l'amélioration de l'ergonomie de l'application ACTES¹, mises en avant par le ministère, ne combleront pas cette insuffisance.

b) Pour quel contrôle ?

Depuis 2004, le périmètre du contrôle de la légalité a été fortement réduit. Les lois de 2004² et 2007³ et une ordonnance de 2009⁴, ont fait passer le nombre d'actes à transmettre de 8 à 5 millions. Dans le cadre de la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), les circulaires des 17 et 25 janvier 2012 ont ensuite défini des domaines et des actes à contrôler prioritairement, avec une combinaison de priorités définies au niveau national et local, ainsi qu'une méthode pour le contrôle des actes non prioritaires. Selon la Cour des comptes, ces priorités sont respectées de manière inégale selon les préfetures, et « *la faculté d'ajuster le nombre d'actes prioritaires dont dispose la préfecture est largement utilisée* »⁵. Le rapport de la Cour des comptes souligne aussi la nature très hétérogène du contrôle exercé selon les préfetures, sur les plans tant quantitatif que qualitatif. Concernant les raisons de la faiblesse de ce contrôle, le rapport pointe le manque de temps, de capacité d'expertise des agents et d'efficience de la procédure de transmission des actes.

Ces constats conduisent donc à douter sinon de l'effectivité du contrôle de légalité par les services préfectoraux aujourd'hui, du moins de son efficience. Et l'évolution des indicateurs de performance budgétaires relatifs au taux de contrôle des actes nourrit cette interrogation : systématiquement prévu, depuis 2013, à un taux de 100 % pour l'année

¹ Application permettant la télétransmission des actes des collectivités locales vers les préfetures.

² Loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales.

³ Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

⁴ Ordonnance n° 2009-1401 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité.

⁵ Rapport public annuel 2016, p. 330 et s.

suivante, cet objectif est au fil des ans repoussé, et pour la première fois dans le cadre du projet de loi de finances 2018, abaissé¹. La justification de cette évolution montre que sans moyens les objectifs les plus ambitieux ne peuvent être atteints : « *La stabilisation du niveau des effectifs de contrôle depuis 2012 [...] ne permet pas d'augmenter significativement le nombre d'actes contrôlés annuellement [...] d'autre part, le contexte récent de la réforme territoriale [...] obère [...] à la fois l'organisation interne et les moyens disponibles sur la mission de contrôle* »².

Dans ce contexte, le Gouvernement prévoit de diminuer encore le nombre d'actes des collectivités soumis au contrôle de légalité, avec le projet de loi « Pour un État au service d'une société de confiance », qui sera vraisemblablement débattu dans le courant de l'année 2018. Faute d'effectifs, on adapte donc le périmètre du contrôle de légalité à ces derniers...

Un écart important apparaît donc entre l'affichage du renforcement de la mission prioritaire que constituerait le contrôle de légalité et la réalité. Cette mission est pourtant aujourd'hui essentielle, avec la mise en place récente d'importantes intercommunalités notamment. Elle représente pour les collectivités locales une sécurité juridique, cette sécurité étant particulièrement nécessaire pour les petites communes.

Pour le moment, le bilan du PPNG se résume à la suppression de 1 300 emplois sur trois ans et à la réorganisation de la délivrance des titres. Pour le recentrage des services préfectoraux sur les missions prioritaires, les résultats concrets sont à venir. Avec les nouvelles suppressions d'emploi prévues, on peut toutefois douter du bénéfice que l'administration territoriale pourra retirer, au final, de cette réforme.

B. SOUS-PRÉFECTURES : LA NÉCESSITÉ DE RÉNOVER LES MISSIONS ET D'ADAPTER LES MOYENS

Dans la dernière décennie, les seuls projets de réforme évoqués pour les sous-préfectures ont concerné leurs implantations. Ces projets ont longtemps été reportés et la refonte du réseau en 2016 a finalement été très modeste. Malgré cela, ni la redéfinition des missions du réseau infra-départemental, ni la nécessaire mise à niveau de ses moyens ne sont, semble-t-il, à l'ordre du jour.

1. Une réforme de la carte des sous-préfectures limitée

Pour rappel, une expérimentation de la réforme de la carte des sous-préfectures avait eu lieu en 2013 en Alsace et Moselle, conduisant à la

¹ Prévission d'un taux de contrôle de 95 % pour 2018, et de 97 % à l'horizon 2020.

² *Projet annuel de performance « Administration générale et territoriale de l'État », annexe au projet de loi de finances pour 2018, p. 27.*

suppression de huit arrondissements et à la fermeture de six sous-préfectures. Cette expérimentation devait préfigurer une réforme générale de la carte des sous-préfectures en 2014, qui a été reportée. En février 2016, le ministre de l'intérieur a demandé à l'ensemble des préfets de lancer des concertations visant à réformer l'échelon infra-départemental de l'État. Il était demandé aux préfets d'adapter le périmètre des arrondissements aux nouveaux schémas de coopération intercommunale, amenés à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Les préfets devaient également faire des propositions de fusions et jumelages d'arrondissements¹, relançant ainsi l'idée d'une refonte de la carte des sous-préfectures.

Ces consultations ont essentiellement abouti à la mise en cohérence du périmètre des arrondissements avec celui des nouvelles intercommunalités. Les limites de 229 arrondissements sur 335 ont été modifiées dans ce sens. Parallèlement, seuls deux arrondissements ont été fusionnés et six jumelés. Convaincu de l'importance du maintien de la présence de l'État au niveau infra-départemental et du rôle fondamental du sous-préfet, votre rapporteur s'était félicité l'année dernière de cette évolution *a minima* et dans la concertation de la carte des sous-préfectures.

Lors de son déplacement dans la Marne, votre rapporteur s'est rendu à Sainte-Menehould, dont l'arrondissement a été fusionné avec celui de Châlons-en-Champagne. La suppression de la sous-préfecture s'y est faite dans le consensus. L'arrondissement n'avait pas eu de sous-préfet depuis plus de dix ans, l'intérim étant assuré par le secrétaire général de la préfecture à la satisfaction de la plupart des élus locaux. Ce petit arrondissement étant rural mais non enclavé, les élus ont établi des liens directs avec la préfecture sans difficulté lors de cette période de transition. Reste que les efforts déployés pour dynamiser le territoire risquent d'être réduits à néant par la disparition progressive des services publics. La préfecture a maintenu une antenne à Sainte-Menehould, installée dans les locaux du centre des finances publiques. Y restent affectés les deux agents qui travaillaient à la sous-préfecture.

¹ Une fusion d'arrondissements consiste à confier à une sous-préfecture la gestion de deux arrondissements. Un jumelage consiste à confier à un préfet la responsabilité de deux arrondissements voisins, qui conseroent chacun leur sous-préfecture.

2. Un réseau aux moyens inégaux, souvent faibles, et manquant de perspectives

Le rapport de notre collègue Hervé Marseille, au nom de la commission des finances, consacré en début d'année 2017 aux sous-préfectures¹ a dressé un certain nombre de constats sur la faiblesse des moyens dont disposent les sous-préfectures pour assurer leurs missions.

Le rapport note que ces moyens ne sont pas identifiés, donc quantifiés, dans le cadre des documents budgétaires : ces derniers mêlent en effet les crédits et effectifs des préfectures et des sous-préfectures. Ce qui rend impossible toute analyse du réseau infra-départemental, et toute évaluation de l'impact des réformes qu'il subit...

Le rapport établit le nombre d'emplois supprimés en sous-préfectures à 1 058 entre 2005 et 2015², soit 18 % des effectifs et un nombre moyen d'agents par sous-préfecture passé de 24,5 à 20,7 ETPT. La contribution des sous-préfectures aux réductions d'emplois du programme « *Administration territoriale* » a été proportionnellement plus importante que celle des effectifs préfectoraux. Le nombre de sous-préfectures étant plus de deux fois supérieur à celui des préfectures, ces réductions ont eu d'autant plus d'impact.

Notre collègue Hervé Marseille met également en évidence le chiffre de 378 ETPT dédiés aux relations avec les collectivités territoriales en 2015 : rapportés aux 230 sous-préfectures³, on comprend qu'1,6 ETPT en moyenne par sous-préfecture est consacré à cette mission. Cela en dit long sur l'importance accordée aujourd'hui aux missions des services infra-départementaux auprès des élus locaux...

Notre collègue a enfin souligné la grande hétérogénéité du réseau des sous-préfectures :

- en termes d'effectifs : 192 sous-préfectures (soit 80 %) comptent 30 ETPT ou moins, 71 (30 %) comptent 10 ETPT ou moins. Les sous-préfectures comptant plus de 30 ETPT représentent 17 % du réseau, mais concentrent 44 % de ses EPTP ;

¹ « Sous-préfectures : l'État à proximité », rapport d'information n° 420 (2016-2017) de M. Hervé Marseille, fait au nom de la commission des finances, adopté le 15 février 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r16-420/r16-420.html>

² D'après les estimations de différentes inspections et les chiffres mentionnés dans les rapports de la Cour des comptes.

³ Pour la métropole.

- en termes de nombre de communes couvertes : une hétérogénéité marquée par un héritage historique, qui rend le réseau des sous-préfectures inadapté au contexte territorial et administratif actuel ;

- en termes de démographie des arrondissements : les discordances entre population de l'arrondissement et les effectifs des sous-préfectures sont fortes.

Concernant la répartition catégorielle des emplois en sous-préfectures, la part prépondérante de la catégorie C doit être notée : elle représente actuellement plus de 65 % des emplois¹. Même si le PPNG vise à faire évoluer cette répartition, un tel poids continuera de manière certaine à peser sur le niveau moyen de qualification du personnel de sous-préfectures.

Les moyens des sous-préfectures sont donc difficilement quantifiables, hétérogènes, faibles du point de vue de la qualification des emplois, souvent très réduits en effectifs... Le rôle essentiel des sous-préfectures en matière de proximité et de conseil auprès des collectivités locales est pourtant régulièrement rappelé et mis en avant par le Gouvernement. Mais, parallèlement, les réformes s'enchaînent, réduisant les effectifs de l'administration territoriale et omettant de définir une approche concrète du rôle et des missions des sous-préfectures. Quelle méthode pourrait d'ailleurs s'appliquer à un réseau aussi hétérogène, comportant de nombreuses entités aux effectifs très faibles ?

Il est indispensable d'adapter les effectifs des sous-préfectures à la taille des territoires et à leurs besoins en matière de développement local, et de redéfinir de manière claire et cohérente leurs missions. On peut sinon craindre pour le maintien à long terme du réseau-infra départemental, au gré des réductions d'effectifs et des interrogations sur son rôle. Avec pour conséquence un sentiment accru d'abandon pour les usagers et les élus locaux, demandeurs de services de proximité de l'État...

Votre rapporteur rappelle que le maintien des services publics dans les territoires, par le biais des maisons de service au public et des maisons de l'État, ne peut remplacer le réseau des sous-préfectures. Si les maisons de l'État peuvent permettre l'optimisation des moyens des sous-préfectures, leur développement ne doit pas faire perdre de vue le rôle à la fois symbolique et moteur du sous-préfet et de son administration.

¹ Pour l'ensemble du personnel de l'administration territoriale au niveau départemental, ce pourcentage était de 52,9 % en 2015.

Peu de progrès dans la gestion du corps préfectoral

La gestion du corps des préfets, particulièrement sur le nombre trop élevé de préfets « hors cadre », et leurs activités parfois minces voire inexistantes, fait l'objet de critiques récurrentes. Le lien très distendu de certains préfets avec le territoire était aussi régulièrement souligné. En réponse à ces critiques, le statut des préfets avait été modifié et la position « hors cadre » supprimée¹.

Deux ans après cette réforme, force est de constater que l'appréciation alors faite par votre rapporteur sur cette réforme s'est avérée juste : il s'agissait bien d'une évolution en trompe-l'œil. Tout d'abord, le nombre de préfets n'occupant pas de poste territorial représente toujours la moitié du nombre total de préfets (127 sur 253). Mais surtout, la catégorie des conseillers du Gouvernement, créée pour remplacer celles des préfets « hors-cadre », assure clairement la continuité. La mise en place de conditions de nomination en conseil des ministres et de durée limitée à deux ans (mais renouvelable) de la position n'a pas vraiment fait évoluer les choses. Ainsi, sur les 19 conseillers du Gouvernement nommés en 2015, 12, soit près des deux tiers, ont été reconduits après deux ans. Et certains de ces conseillers du Gouvernement continuent d'être affectés à des fonctions en rapport lointain ou indéterminé avec l'administration territoriale. Citons par exemple le cas de chargés de mission, sans précision sur la mission exercée, auprès du Défenseur des droits, ou de divers services du ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, la fin d'un quinquennat et le début d'un autre ont été marqués par les habituelles nominations de proches des plus hautes personnalités de l'État. Ont ainsi été nommés préfets chargés d'une mission de service public relevant du Gouvernement :

- le dernier chef de cabinet de l'ancien Président de la République, proche de longue date de ce dernier. Si la nature de son activité au sein de l'administration n'est pas connue, elle ne peut qu'être importante ;

- une ancienne conseillère spéciale de M. Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre. Elle a été nommée préfète déléguée à l'égalité des chances auprès du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

- un ancien conseiller technique outre-mer des Premiers ministres (MM. Manuel Valls et Bernard Cazeneuve), nommé délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine envers les personnes lesbiennes, gays, bi et trans ;

- le conseiller intérieur et sécurité de l'actuel Président de la République ;

- le directeur adjoint de cabinet de l'actuel ministre de l'intérieur.

¹ Décret n° 2015-1535 du 15 mai 2015 modifiant le décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets.

III. LES PROJETS DE MODERNISATION DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS

A. LE PROJET DE RÉPERTOIRE ÉLECTORAL UNIQUE EN BONNE VOIE

Les lois du 1^{er} août 2016¹ ont institué un répertoire électoral unique. La création de ce répertoire vient répondre à la nécessité de rénover la tenue des listes électorales. Elles sont en effet aujourd'hui tenues par les communes et les postes consulaires. Parallèlement, l'INSEE tient un fichier de contrôle au niveau national. Mais ce fichier compte près de 500 000 électeurs de moins que ceux de l'ensemble des listes électorales : un écart considérable qui posait question sur la fiabilité tant des listes électorales que du fichier de l'INSEE, et laissait craindre de trop nombreuses doubles ou multiples inscriptions.

1. Les modalités de gestion du répertoire électoral unique

Les lois du 1^{er} août 2016 ont donc modifié les logiques de tenue et d'actualisation des listes électorales. Les listes seront désormais extraites d'un répertoire électoral unique (REU), tenu par l'INSEE. Ce répertoire centralisera au niveau national des décisions prises au niveau local par les maires, ambassadeurs et chefs de postes consulaires. L'INSEE procédera aussi aux inscriptions et radiations ne soulevant pas de difficulté :

- l'inscription d'office des jeunes majeurs et des personnes ayant acquis la nationalité française ;
- les inscriptions et radiations ordonnées par l'autorité judiciaire ou à la suite d'une condamnation pénale ou d'une mesure de tutelle ;
- les radiations des électeurs décédés et de ceux ayant perdu les qualités requises par la loi pour exercer leur droit de vote.

Ces opérations seront notifiées aux communes et postes consulaires afin que ces derniers puissent signaler d'éventuelles erreurs.

Les lois du 1^{er} août 2016 prévoient également l'actualisation des listes électorales au fil des demandes. Cette actualisation plus régulière a rendu nécessaire le transfert de la compétence du prononcé des inscriptions et radiations des commissions administratives² vers le maire, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire.

¹ Loi organique n° 2016-1046 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales, loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France et loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

² Composées du maire, d'un représentant du préfet et d'un représentant du président du tribunal de grande instance.

2. L'avancement et le calendrier du projet

Le projet est conduit par le ministère de l'intérieur, qui a mis en place un comité de suivi associant toutes les parties prenantes : INSEE, AMF et ministère de l'Europe et des affaires étrangères. 600 000 euros sont prévus dans le cadre du projet de loi de finances 2018 pour ce projet.

Le secrétariat général du ministère de l'intérieur indique que le projet informatique adossé à la mise en place du répertoire se déroule bien et selon les échéances prévues. Concernant l'alimentation du REU, le calendrier est pour le moment le suivant :

- l'INSEE a commencé au cours de l'été un travail préparatoire de révisions des listes, sur la base des listes arrêtées le 28 février 2017. Ce travail doit notamment permettre de détecter et supprimer les cas d'inscription multiple ;

- mi-mars 2018, il est prévu que les listes électorales soient transmises par les communes à l'INSEE. Ce dernier traitera alors les listes fusionnées pour les fiabiliser ;

- en octobre 2018, les communes pourront accéder au portail d'interface avec le REU pour valider les listes traitées par l'INSEE (jusqu'à février 2019), et entrer les inscriptions et radiations courantes. Les communes auront par ailleurs jusqu'à janvier 2019 pour entrer les inscriptions et radiations ayant eu lieu entre janvier et octobre 2018 ;

Le nouveau système d'établissement des listes électorales entrera en vigueur en mars 2019, avant les élections européennes.

Quant à la formation des agents communaux, des modules sont en préparation et auront lieu à l'automne 2018.

B. LA DÉMATÉRIALISATION DE LA PROPAGANDE DE NOUVEAU EN PROJET

Par trois fois, le Gouvernement a proposé la dématérialisation de la propagande électorale dans le cadre de projets de loi de finances¹. Par trois fois, cette mesure a été supprimée par l'Assemblée nationale. Le Gouvernement n'a pas pour autant renoncé à son projet : pour contourner l'opposition du Parlement, il avait prévu de demander à être habilité à légiférer par ordonnance sur cette dématérialisation, dans le cadre du projet de loi « Pour un État au service d'une société de confiance ». Cette demande d'habilitation a finalement disparu de la version du projet de loi présentée en conseil des ministres le 27 novembre 2017, mais tout indique que ce recul du Gouvernement sur la question de la dématérialisation n'est que provisoire.

¹ Projets de loi de finances initiaux pour 2014, 2015 et 2017.

Pour rappel, l'État prend actuellement en charge la mise sous pli et l'envoi des bulletins de vote et des documents de propagande électorale, et rembourse le coût du papier et l'impression des circulaires et bulletins de vote aux candidats dont les listes ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés¹. Selon le Gouvernement, « *la dématérialisation de la propagande devrait permettre d'en assurer un meilleur accès en révisant ses modalités de diffusion, de mieux maîtriser les coûts liés à l'organisation des élections [...] et de garantir un meilleur impact environnemental* »².

Sur le plan budgétaire comme environnemental, la dématérialisation de la propagande électorale est tentante :

- des économies attendues à hauteur de 414,3 millions d'euros pour la période 2018-2022, le coût de la propagande électorale représentant entre 50 et 60 % du coût total des élections ;

- la suppression de l'envoi de plusieurs tonnes de documents papier³, dont une partie probablement importante est directement jetée.

Quant à l'amélioration de l'accès à la propagande électorale, votre rapporteur en doute fort. En tous cas, on ne dispose d'aucune étude sur les effets de cette suppression de la diffusion de la propagande en support papier et de la mise à disposition de bulletins de vote sur la participation électorale.

Si le Gouvernement propose en 2018 les mêmes modalités de diffusion de la propagande électorale que celles prévues lors de ses précédentes tentatives, la dématérialisation consisterait à mettre en ligne sur un site internet des bulletins de vote et circulaires électorales et à mettre à disposition un exemplaire de la circulaire électorale de chaque candidat à la mairie, au consulat ou à l'ambassade de la circonscription électorale.

Ces modalités ne prennent évidemment pas en compte les inégalités d'accès à internet. Cette inégalité peut être géographique : certaines zones rurales sont en effet très mal ou pas desservies⁴. Elle peut aussi être économique ou encore générationnelle. En ce qui concerne le vote des jeunes électeurs, le Gouvernement met en avant le fait que « *cette mesure est susceptible [...] éventuellement d'avoir un impact positif sur leur participation aux scrutins* »⁵ : les suppositions tiennent lieu d'études d'impact... La dématérialisation de la propagande électorale n'est certainement pas de nature à améliorer la participation des citoyens les plus âgés et qui, pour beaucoup, ne sont pas familiarisés avec les nouvelles technologies.

¹ Code électoral, art. L. 167.

² *Projet annuel de performance « Administration générale et territoriale de l'État », annexé au projet de loi de finances 2018, p. 58.*

³ *La propagande électorale envoyée à l'occasion de l'élection présidentielle représente près de 9 000 tonnes de papier.*

⁴ *En 2017, environ 500 petites communes françaises, répertoriées dans un arrêté du 5 mai 2017, ont ainsi été classées en « zone blanche ». Cette nouvelle liste vient compléter celle que le gouvernement avait établie par un arrêté du 5 novembre 2015, et qui recensait 238 communes non couvertes.*

⁵ *Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2017, p. 301.*

Enfin, le niveau de l'abstention ne nous rassure pas sur la motivation des citoyens n'ayant pas accès à internet pour se déplacer en mairie afin de consulter la version papier de la propagande.

Parmi les arguments favorables à la dématérialisation de la propagande, le ministère de l'intérieur avance aussi la difficulté à trouver des prestataires fiables pour distribuer la propagande. Lors des dernières élections, dans une quinzaine de départements, l'envoi de la propagande a été marqué par des dysfonctionnements importants : retards, envois incomplets, erreur de circonscription. Ces dysfonctionnements seraient dus à la disparition progressive, avec le développement du numérique, de prestataires capables d'assurer en peu de temps la distribution d'une quantité aussi importante de documents papier. Certains appels d'offres du ministère pour l'acheminement de la propagande sont infructueux. Les dysfonctionnements de l'acheminement de la propagande papier créant des inégalités entre électeurs, la solution pour le Gouvernement consiste donc à la supprimer. Une solution radicale, en effet !

Encore une fois, cette « modernisation » n'est envisagée que sous l'angle des économies budgétaires sans se poser la question de l'effet politique de la mesure, ici la participation électorale qui pose suffisamment de questions sans en rajouter. C'est tout simplement la question du prix de la démocratie qui doit se poser.

*

* *

La commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » inscrits au le projet de loi de finances pour 2018.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Audition du Secrétariat général du ministère de l'intérieur

M. Alain Espinasse, secrétaire général adjoint

Mme Pascale Pin, chef du bureau des élections et des études politiques

M. Zoheir Bouaouiche, chargé de mission « réforme des listes électorales - répertoire électoral unique (REU) »

M. Michel Bergue, directeur de projet Coordination de l'élaboration du plan Préfectures nouvelle génération

M. Laurent Buchaillat, sous-directeur de l'administration territoriale

Mme Fanny Cusin Masset, bureau de la performance de la gestion des programmes

Mme Karine Delamarche, sous-directrice de la synthèse et du pilotage budgétaires au service des affaires financières

Déplacement à Châlons-en-Champagne et Sainte-Menehould (Marne) 15 novembre 2017

Préfecture de la Marne

Entretiens avec :

M. Denis Conus, préfet de la Marne

M. Denis Gaudin, secrétaire général de la préfecture

M. Michel Klein, directeur de la coordination des politiques publiques et de l'appui territoriale

M. Vincent Roger, chef du Bureau des relations avec les collectivités locales

Mme Nadine Gime, adjointe à la cheffe du CERT

Entretiens avec les organisations syndicales :

CFDT :

M. Didier Gilliot

Mme Martine Chardot

FO Préfectures

Mme Nadia Marlette

Mme Laurence Dausseur

Antenne de la préfecture à Sainte-Menehould

Mme Béatrice Julien, adjoint administratif au bureau de la réglementation

Mairie de Sainte-Menehould

M. Bertrand Courot, maire de Sainte-Menehould et président de la Communauté de commune de l'Argonne Champenoise (CCAC)

M. Antoine Bourguignon, vice-président de la CCAC

M. Thierry Bussy, vice-président du conseil départemental et maire de Maffrécourt

M. Christian Coyon, vice-président de la CCAC et maire de Ville-sur-Tourbe

M. Michel Curfs, vice-président de la CCAC et maire de Vienne-la-Ville

M. Frédéric Jacquot, vice-président de la CCAC et maire de Le Chemin

M. Jean Notat, conseiller régional et vice-président de la CCAC

M. François Varoquier, vice-président de la CCAC et maire de Dommartin-sous-Hans

M. Jackie Robin, vice-président de la CCAC et maire de Somme-Yèvre