

N° 1435

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 1395)
de finances pour 2014

TOME I

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

**ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR**

PAR M. MICHEL ZUMKELLER
Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2013.

À cette date, **91 %** des réponses avaient été reçues par le rapporteur pour avis, qui remercie l'ensemble des services du ministère de l'Intérieur concernés.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2014 DES PROGRAMMES « ADMINISTRATION TERRITORIALE » ET « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » | 7 |
| I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » | 7 |
| II. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » | 8 |
| DEUXIÈME PARTIE : LE NOUVEAU PERMIS DE CONDUIRE SÉCURISÉ | 9 |
| I. UN NOUVEAU TITRE SÉCURISÉ VISANT À RÉPONDRE AUX PRESCRIPTIONS EUROPÉENNES | 9 |
| A. UNE HARMONISATION DES PERMIS DE CONDUIRE AU NIVEAU EUROPÉEN | 9 |
| B. UN PROJET FRANÇAIS ALLANT AU-DELÀ DES SEULES EXIGENCES EUROPÉENNES | 10 |
| II. UN CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE QUI A PRIS DU RETARD | 11 |
| A. UN PROJET PILOTÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, MIS EN ŒUVRE PAR L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS | 11 |
| B. UN CALENDRIER RÉAMÉNAGÉ | 11 |
| III. UNE OPÉRATION FINANCIÈRE D'AMPLEUR | 13 |
| IV. LES CONSÉQUENCES ATTENDUES SUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS .. | 15 |
| A. LES NOUVEAUX SERVICES OFFERTS AUX AUTOMOBILISTES | 15 |
| 1. Le changement de format du titre et de ses modalités de délivrance..... | 15 |
| 2. Le caractère renouvelable du titre..... | 18 |
| 3. Les informations contenues dans la puce électronique et dans l'application FAETON | 18 |
| B. L'IMPACT SUR LES SERVICES DE L'ÉTAT | 21 |
| C. L'ASSOCIATION DES AUTRES ACTEURS | 22 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 25 |
| PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS | 51 |

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » concerne principalement les moyens financiers des préfetures et les crédits de soutien du ministère de l'Intérieur

Si, au sein de l'ensemble du budget général, cette mission est celle dont les crédits de paiement augmentent le plus entre 2013 et 2014 (+ 7,1 %) ⁽¹⁾, cette évolution est très largement due au programme « Vie politique, culturelle et associative » et marginalement aux programmes qui font l'objet du présent rapport pour avis : « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ⁽²⁾.

Votre rapporteur pour avis a choisi cette année, après une brève présentation des crédits prévus pour 2014, de s'intéresser à une question d'actualité, en prise directe avec la vie quotidienne de nos concitoyens : **le nouveau permis de conduire sécurisé.**

Appelé à remplacer le traditionnel permis en papier rose à trois volets, ce nouveau permis de conduire est au format « carte de crédit » et comporte une puce électronique. Il est mis en œuvre *via* une application informatique dénommée « FAETON », qui a vocation à être interconnectée avec l'ensemble des acteurs concernés. En dépit de retards pris dans la mise en œuvre de ce projet, les premiers permis au nouveau format sont délivrés depuis le 16 septembre 2013.

(1) Voir en ce sens le rapport général de M. Christian Eckert au nom de la commission des Finances, n° 1428, tome 1, octobre 2013, p. 25.

(2) Le programme « Vie politique, culturelle et associative » fait l'objet d'un rapport pour avis, au nom de la commission des Lois, de M. Paul Molac. Le responsable des trois programmes est M. Didier Lallement, secrétaire général du ministère de l'Intérieur.

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2014 DES PROGRAMMES « ADMINISTRATION TERRITORIALE » ET « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

| Programme | Exécution 2012 | LFI 2013 | PLF 2014 | Variation 2014/2013 |
|--|-------------------|-------------|-------------|------------------------|
| Administration territoriale | 1 698,7 | 1 700,5 | 1 727,9 | + 1,6 % |
| Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur | 656,6 | 673,0 | 806,5 | + 19,8 % |

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

| Programme | Exécution 2012 | LFI 2013 | PLF 2014 | Variation 2014/2013 |
|--|-------------------|-------------|-------------|------------------------|
| Administration territoriale | 1 712,9 | 1 712,6 | 1 726,3 | + 0,8 % |
| Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur | 670,8 | 699,5 | 705,2 | + 0,8 % |

I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

Sur le programme « Administration territoriale », l'évolution des crédits est marquée par deux mouvements inverses :

– une **hausse des crédits de personnel** de 18,4 millions d'euros par rapport à 2013, pour atteindre 1 532,1 millions d'euros en 2014. Cette augmentation s'explique à la fois par la progression des contributions retraite (au compte d'affectation spéciale « Pensions ») et par l'évolution de la masse salariale, sous l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) et de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). En revanche, le nombre d'emplois diminue de 550 équivalents temps plein (ETP), ce qui correspond à un taux de non-remplacement de 58 % des départs à la retraite prévisionnels, à comparer à 53 % en 2013 ;

– une **diminution des autres crédits** par rapport à 2013, de 4,8 millions d'euros de crédits de paiement. Alors que les crédits de fonctionnement ne baissent que légèrement (– 0,6 %, soit 0,8 million d'euros), les crédits dédiés à l'investissement – en particulier l'immobilier des préfectures – connaissent une baisse significative de 3,9 millions d'euros (– 7,3 %).

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

Par rapport aux moyens alloués en 2013, l'évolution des crédits pour 2014 du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » est très différente selon que l'on raisonne en engagements ou en simple paiements.

En **crédits de paiement**, le programme ne connaîtrait qu'une augmentation de 0,8 % – soit environ 5,7 millions d'euros – de ses moyens. Cette hausse est essentiellement imputable aux dépenses de personnel, qui passent de 386,1 millions d'euros en 2013 à 392 millions d'euros en 2014, en dépit de la suppression l'année prochaine de 87 ETP, représentant 88 % des départs à la retraite attendus (hors personnels des cultes).

En **autorisations d'engagement**, l'augmentation est beaucoup plus sensible et s'élève à 19,8 %, le programme bénéficiant de 806,5 millions d'euros en 2014, au lieu de 673 millions d'euros en 2013. Deux opérations immobilières – financées à hauteur de 131 millions d'euros d'autorisations d'engagement par l'action « Affaires immobilières » – expliquent l'essentiel de cette évolution :

– un nouveau regroupement des directions transversales et des services de soutien du ministère de l'Intérieur est prévu sur un site unique, représentant un effectif d'environ 1 000 agents aujourd'hui répartis sur cinq sites différents. Un appel d'offres piloté par le service France Domaine a été lancé afin de répondre au cahier des charges du ministère. Le résultat de la procédure devrait être connu fin 2013, en vue d'une signature du bail début 2014 et d'une entrée dans les locaux, aménagés, courant 2015 ;

– une rationalisation de l'installation de la direction centrale de la police judiciaire et de la direction de la coopération internationale à Nanterre est programmée, grâce à la prise à bail d'un immeuble immédiatement contigu à l'implantation des services actuels.

DEUXIÈME PARTIE : LE NOUVEAU PERMIS DE CONDUIRE SÉCURISÉ

I. UN NOUVEAU TITRE SÉCURISÉ VISANT À RÉPONDRE AUX PRESCRIPTIONS EUROPÉENNES

A. UNE HARMONISATION DES PERMIS DE CONDUIRE AU NIVEAU EUROPÉEN

Le nouveau permis de conduire sécurisé trouve son origine dans la directive européenne n° 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire ⁽¹⁾. Celle-ci vise à harmoniser les règles de gestion de ce titre au sein de l'Union européenne, en vue de mettre en place un modèle unique de permis de conduire européen.

Trois objectifs sont poursuivis.

En premier lieu, le nouveau permis de conduire doit permettre de **lutter contre la fraude documentaire**, par la production d'un titre sécurisé au format carte bancaire. Le caractère renouvelable du permis contribuera également, par la mise à jour de l'adresse et de la photographie de son titulaire, à éviter les usurpations d'identité. Précisons que si la directive de 2006 prévoit que le nouveau permis doit avoir la forme d'une carte plastique, l'introduction d'une puce (« *microprocesseur* ») contenant des données est laissée à l'appréciation des États membres ⁽²⁾. Ces derniers ont également la faculté d'introduire des éléments de sécurité supplémentaires ⁽³⁾. Une étude menée en juillet 2011 estimait qu'en France, 5 à 10 % des permis de conduire étaient falsifiés ⁽⁴⁾.

En deuxième lieu, la directive européenne tend à mieux **garantir la libre circulation entre les États membres**. Les permis de conduire font l'objet d'une reconnaissance mutuelle par les États membres ⁽⁵⁾. En outre, la directive prescrit l'harmonisation à la fois des différentes catégories de permis de conduire, mais aussi des modèles de titres : en 2006, on comptait, en effet, pas moins de 130 formats différents de permis de conduire dans toute l'Union européenne. L'adoption d'un seul format normalisé permet, en facilitant les contrôles routiers, d'améliorer la libre circulation de l'ensemble des usagers, tout particulièrement des professionnels de la route.

En dernier lieu, la directive européenne vise à **améliorer la sécurité routière**. De nouvelles catégories de permis de conduire sont créées, tandis que

(1) Directive modifiée par la directive 2012/36/UE du 19 novembre 2012.

(2) Article 1^{er} de la directive de 2006 précitée. A fortiori, la perte ou l'illisibilité de la puce ou tout autre dommage subi par celle-ci n'a aucun effet sur la validité du titre (article 7 de la même directive).

(3) Article 3 de la directive de 2006 précitée.

(4) Guy de Felcourt, L'usurpation d'identité ou l'art de la fraude sur les données personnelles, CNRS éditions, 2011.

(5) Article 2 de la directive de 2006 précitée.

d'autres sont modifiées, afin de « refléter davantage les caractéristiques techniques des véhicules concernés ainsi que les aptitudes nécessaires à la conduite des véhicules »⁽¹⁾, par l'introduction de nouvelles catégories et par la modification des catégories existantes. À titre d'exemples :

– une nouvelle catégorie de permis (AM) est créée pour la conduite, à partir de 14 ans, des cyclomoteurs et, à partir de 16 ans, des « voitures » (usuellement qualifiées jusqu'alors de « sans permis »)⁽²⁾. En conséquence, en France, le brevet de sécurité routière (BSR) est désormais obligatoire pour conduire ce type de véhicules. Cette catégorie AM est exclue du dispositif de permis à points ;

– l'âge d'accès au permis moto (catégorie A) est désormais modulé en fonction de la puissance du véhicule : 14 ans pour les moins de 50 cm³ (permis AM, mentionné ci-dessus), 16 ans pour les moins de 125 cm³ (permis A1), 18 ans pour les moins 600 cm³ (permis A2) et 24 ans au-delà (permis A).

La directive européenne de 2006 donnaient aux États membres jusqu'au **19 janvier 2013** pour se conformer à ses différentes prescriptions.

B. UN PROJET FRANÇAIS ALLANT AU-DELÀ DES SEULES EXIGENCES EUROPÉENNES

En dehors même de l'impératif de mise en conformité avec nos engagements européens, il était nécessaire de changer l'actuel **système national du permis de conduire (SNPC)**, conçu en 1989 et mis en application depuis 1992.

L'architecture technique et l'ergonomie de ce système d'information permettant la gestion de l'ensemble des droits à conduire apparaissent aujourd'hui dépassées. La base de données qu'il contient est menacée de saturation. Le système ne permet pas, en outre, de couvrir tous les besoins en statistiques.

Dans ces conditions, profitant de la nécessité de transposer en droit interne la directive de 2006 précitée, le Comité interministériel de la sécurité routière a décidé, le 8 novembre 2008, de mettre en place **une nouvelle application de gestion des droits à conduire, dénommée FAETON**, appelée à remplacer l'actuel SNPC.

L'application FAETON doit permettre la gestion de l'ensemble des droits à conduire depuis l'inscription en école de conduite jusqu'à la gestion des points du permis, en permettant aux différents acteurs concernés⁽³⁾ de s'y connecter et

(1) Exposé des motifs de la directive de 2006 précitée. Les différentes catégories de permis de conduire (AM, A1, A2, A, B1, B, BE, C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D, DE) sont énumérées à son article 4.

(2) La catégorie AM est exclue du dispositif de permis à points.

(3) Voir infra, IV, C.

d'échanger des informations, par des moyens (dématérialisations et télé-procédures) plus rapides et plus sécurisés qu'aujourd'hui.

Initialement, cette nouvelle application devait commencer à fonctionner à compter du 19 janvier 2013, soit à une date identique à la date limite prévue par la directive européenne de 2006 précitée. Son développement a cependant pris du retard.

II. UN CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE QUI A PRIS DU RETARD

A. UN PROJET PILOTÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, MIS EN ŒUVRE PAR L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS

Le **ministère de l'Intérieur** est le maître d'ouvrage du projet FAETON, gère la conduite opérationnelle du projet et coordonne l'ensemble des acteurs. À ce titre, votre rapporteur pour avis a entendu Mme Sophie Thibaut, directrice de la modernisation et de l'action territoriale de l'État (DMAT) et son adjoint, M. Yves Le Breton.

L'**Agence nationale des titres sécurisés** (ANTS), établissement public administratif et opérateur du programme « Administration territoriale », intervient comme maître d'œuvre du projet, ainsi que l'a exposé à votre rapporteur pour avis M. Étienne Guépratte, directeur de l'Agence. Un décret du 2 décembre 2011 a d'ailleurs modifié le décret n° 2007-255 du 27 février 2007 fixant la liste des titres sécurisés relevant de l'ANTS, afin d'y ajouter le permis de conduire.

Le développement de l'application informatique a été confié par l'ANTS à un prestataire privé : le groupement **Capgemini** a été retenu le 8 juillet 2011 pour le marché de réalisation.

L'**Imprimerie nationale** est responsable de la conception, de la production et de la personnalisation du nouveau titre sécurisé. La mise en œuvre du volet électronique (puce, logiciel, etc.) a été confiée à la société **Gemalto**.

Enfin, la société **Jouve** a été retenue par l'ANTS pour assurer la dématérialisation des dossiers (fiches de renseignements, signatures et photos des demandeurs, etc.).

B. UN CALENDRIER RÉAMÉNAGÉ

Prévue le 19 janvier 2013, la mise en service de la nouvelle application FAETON n'a pu avoir lieu, en raison des mauvais résultats des tests réalisés en septembre 2012⁽¹⁾. Des lenteurs ont été constatées dans le déroulement des

(1) *Le rapport annuel de performances (RAP) de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » joint au projet de loi de règlement du budget 2012 en avait fait état : « les travaux de développements informatiques confiés à la société Capgemini, prestataire de l'ANTS, maître d'œuvre du projet FAETON, se sont déroulés tout au long de l'année 2012. La recette métier a débuté au mois de*

processus et plusieurs anomalies sont apparues, notamment lors de l'édition des permis de conduire.

Ces dysfonctionnements ont été confirmés lors de l'expérimentation de FAETON, du 12 mai au 26 juin 2013, dans trois départements : Hauts-de-Seine, Val-d'Oise et Ardennes. Cette expérimentation a concerné l'ensemble des acteurs concernés par la nouvelle application : préfetures, sous-préfetures, directions départementales interministérielles (DDI), forces de l'ordre, officiers du ministère public, écoles de conduite, etc. Tous les processus liés à la chaîne de fabrication du titre ont été testés – de l'inscription par l'auto-école jusqu'à l'édition par l'Imprimerie nationale – ainsi que tous les processus liés à la gestion des droits à conduire (décisions administratives, judiciaires et sanctions).

En conséquence de ces dysfonctionnements, **la mise en service de l'application FAETON a été reportée.**

Toutefois, afin de respecter la directive européenne de 2006 précitée, **les nouvelles catégories harmonisées de permis de conduire sont entrées en vigueur dès le 19 janvier 2013**, grâce à une adaptation de l'actuel système national des permis de conduire, rebaptisé pour l'occasion « **FAETON 1** ».

En outre, **l'édition des nouveaux de permis de conduire sécurisés a été repoussée au 16 septembre 2013**, date depuis laquelle les nouveaux titres sont effectivement délivrés. Leur production est donc effectuée, là aussi, à partir de la nouvelle version de l'application du SNPC.

La mise en service de l'application « **FAETON 2** », qui correspond en réalité au projet initial décrit ci-avant, est désormais attendue pour le **premier semestre 2014**. Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis par le ministère de l'Intérieur, ce délai supplémentaire « *permettra de renforcer la qualité de l'application en y intégrant de nouveaux développements et en réduisant les solutions de contournement. La version qui sera mise en service sera donc plus complète que celle qui devait être utilisée le 16 septembre 2013* ».

Au total, les modifications apportées au calendrier initial ont permis que la France respecte, avec huit mois de retard, ses obligations européennes. Ce sont désormais les autres objectifs du projet FAETON, définis au seul niveau national, qui restent à mettre en œuvre.

septembre 2012 avec la contribution du service du fichier national des permis de conduire, des préfetures associées au projet, en lien avec la mission délivrance sécurisée des titres, maître d'ouvrage de FAETON. Au vu des résultats de la recette, la mise en œuvre du projet FAETON, et notamment l'édition des permis de conduire sécurisés, ont été reportés au 16 septembre 2013. Les nouvelles catégories harmonisées prévues par la 3^e directive européenne sur le permis de conduire ont été délivrées à partir du 19 janvier 2013 grâce à l'adaptation de l'actuel système national des permis de conduire ».

III. UNE OPÉRATION FINANCIÈRE D'AMPLEUR

Le budget prévisionnel **2013** du projet FAETON s'élevait à **près de 55 millions d'euros de dépenses d'investissement**, supportées à la fois par le ministère de l'Intérieur, en tant que maître d'ouvrage, et par l'ANTS, en tant que maître d'œuvre.

Ce montant inclut en particulier :

– une dépense de 32,7 millions d'euros liée au marché de développement informatique conclu en juillet 2011 ;

– une dépense de 4,5 millions d'euros liée aux marchés complémentaires, notifiés en 2012 et 2013.

Au total, sur les deux années 2013-2014, **l'investissement initial serait légèrement inférieur à 80 millions d'euros.**

Ce montant n'inclut pas les dépenses de gestion du nouveau dispositif en « régime de croisière ». Le coût unitaire de production du nouveau permis de conduire s'élève à **14 euros TTC**, soit environ trente fois plus que celui de l'ancien permis papier à trois volets. En moyenne, environ 2,5 millions de titres sont délivrés chaque année, ce qui représente un total d'environ **35 millions d'euros par an.**

S'y ajouteront, en 2014, les frais de reprise des 1,6 million de permis de conduire provisoires (dits « F9 ») délivrés pendant la période transitoire – entre le 19 janvier et le 16 septembre 2013 –, ce qui devrait occasionner une dépense de **22,2 millions d'euros**. Ensuite, à compter de 2015, ce sont près de 40 millions de titres à l'ancien format qui devront être repris ⁽¹⁾.

Du point de vue budgétaire, les droits à conduire relèvent de l'**action « Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres » du programme « Administration territoriale »**. Cette action supporte les coûts liés aux opérations d'inscription des candidats et de répartition des places aux examens, à la délivrance du titre, puis à la gestion des droits tout au long de la vie du conducteur (décisions de suspension de permis, procédure de retrait des points, commissions médicales).

Cette action bénéficierait en 2014 de 637,1 millions d'euros (dont 625,4 millions d'euros de dépenses de personnel), sans qu'il soit possible d'isoler les dépenses spécifiques aux droits à conduire – ce montant global incluant aussi les coûts liés aux passeports, aux cartes d'identité, aux certificats d'immatriculation des véhicules, ainsi qu'aux titres délivrés aux étrangers.

(1) Voir infra, IV, A.

Les dépenses sont également supportées par l'ANTS, en tant qu'opérateur rattaché au programme « Administration territoriale ». L'ANTS ne perçoit aucune subvention du budget de l'État et n'est financée que par la voie d'affectation de recettes fiscales, dont le montant est plafonné chaque année par la loi de finances. Aucune de ces recettes ne visent spécifiquement à couvrir les dépenses liées au permis de conduire sécurisé, aucun droit de timbre n'existant en la matière. Toutefois, dans la loi de finances initiale pour 2013, le plafond d'emplois de l'ANTS avait, en raison des charges induites par le nouveau permis de conduire, été porté de 116 à 118 équivalents temps plein (ETP).

Pour 2014, le présent projet de loi de finances tend à maintenir le plafond d'emplois à 118 ETP, mais à diminuer de 10 % le plafond des recettes affectées à l'ANTS (article 31 du projet de loi de finances pour 2014, modifiant l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012).

Le tableau présenté ci-après récapitule les ressources affectées à l'ANTS depuis 2012. Doit y être ajouté le produit de la redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules (26 millions d'euros en 2013 et en 2014), qui est versé à l'ANTS par l'intermédiaire d'un fonds de concours.

RECETTES AFFECTÉES À L'ANTS

(en millions d'euros)

| Recette affectée | Exécution 2012 | LFI 2013 | PLF 2014 |
|--|-------------------|--------------|--------------|
| Droit de timbre sur les certificats d'immatriculation des véhicules | 41,8 | 43,0 | 38,7 |
| Droit de timbre sur les passeports | 107,5 | 107,5 | 96,8 |
| Droit de timbre sur les cartes nationales d'identité | 12,5 | 12,5 | 11,3 |
| Taxe sur les cartes de séjour et droit de timbre sur les titres biométriques des réfugiés et apatrides | 16,1 | 16,1 | 14,5 |
| TOTAL | 177,9 | 179,1 | 161,2 |

Compte tenu de la montée en charge des dépenses de l'ANTS, son fond de roulement devrait continuer à décroître : alors qu'il s'élevait à 115,3 millions d'euros à la fin 2011, il atteignait 73,9 millions d'euros à la fin 2012 et devrait s'établir à 50,7 millions d'euros à la fin de cette année.

Enfin, les dépenses liées au nouveau permis de conduire sécurisé sont également supportées par le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Celui-ci est alimenté en recettes par le produit des amendes sanctionnant les infractions au code de la route, soit 1,4 milliard d'euros attendus en 2014. En dépenses, il finance – notamment – le système de gestion des points du permis de conduire (envoi de lettres de retraits, de restitution de points ou de reconstitution du capital de points), par l'intermédiaire du programme « Fichier national du

permis de conduire », dont le responsable est M. Frédéric Péchenard, délégué à la sécurité et à la circulation routières.

Ce programme, au sein duquel 19 millions d'euros de crédits sont prévus en 2014, prendra également en charge les frais inhérents au remplacement des serveurs de l'actuel SNPC par ceux du nouveau permis de conduire sécurisé. Concrètement, il s'agira :

– des dépenses destinées à achever la conduite du projet FAETON et, notamment, de dépenses résiduelles relatives à l'assistance à maîtrise d'ouvrage, ce qui devrait représenter 1,6 million d'euros en 2014 ;

– des dépenses relatives à l'hébergement et à l'exploitation des plates-formes de production du nouveau permis, qu'il s'agisse des serveurs ou des logiciels. La première année d'exploitation, un montant de 2,6 millions d'euros est prévu.

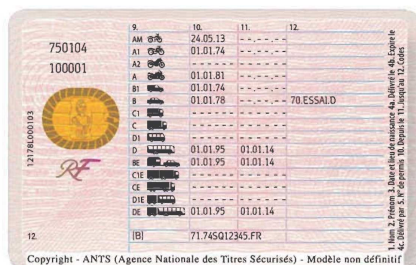
IV. LES CONSÉQUENCES ATTENDUES SUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS

A. LES NOUVEAUX SERVICES OFFERTS AUX AUTOMOBILISTES

1. Le changement de format du titre et de ses modalités de délivrance

• Pour les usagers, le premier changement, le plus évident, réside dans le **nouveau format** du permis de conduire. Au lieu d'un permis en papier rose cartonné, le nouveau titre prend la forme d'une carte en plastique, au format carte de crédit (8,5 × 5,4 cm). Celle-ci comporte une puce électronique et une bande MRZ ⁽¹⁾, qui permet d'accéder aux informations contenues dans la puce et de faciliter la lecture automatique du numéro du titre.

LE NOUVEAU FORMAT DU PERMIS DE CONDUIRE DEPUIS LE 16 SEPTEMBRE 2013



Concrètement, les nouveaux permis de conduire sécurisés, délivrés depuis le 16 septembre 2013, sont produits par l'Imprimerie nationale et **directement envoyés au domicile de l'usager**, par La Poste, en courrier suivi. Le titulaire du

(1) MRZ : machine-readable zone.

permis n'a donc plus, sauf cas particulier, à se déplacer à la préfecture. Comme aujourd'hui, la délivrance du titre ne donne lieu ni à droit de timbre ni à aucun autre paiement.

• **Pour l'heure, seuls peuvent bénéficier du nouveau permis de conduire :**

– les nouveaux conducteurs. Lorsqu'un candidat réussit son examen de conduite, son permis de conduire sécurisé est envoyé à son domicile ;

– les personnes obtenant une nouvelle catégorie de permis de conduire. Le permis de conduire sécurisé est alors remis en préfecture, en échange de l'ancien permis papier ;

– les professionnels qui renouvellent leur permis. Les permis pour les poids lourds et le transport collectif de personnes (permis C et D) demeurent renouvelables tous les cinq ans, après visite médicale ;

– les personnes ayant perdu ou s'étant fait voler leur permis. Selon les cas, le permis de conduire est remis en préfecture ou envoyé directement à domicile.

Le délai technique de fabrication du permis est aujourd'hui d'environ six jours, mais le délai complet de traitement – depuis la constitution du dossier jusqu'à la réception par l'utilisateur – est de l'ordre d'une quinzaine de jours.

Toute question relative à la disponibilité du permis de conduire peut être posée auprès d'un centre d'appels téléphoniques mis en place par l'ANTS. Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis par M. Étienne Guépratte, directeur de l'ANTS, ce centre reçoit environ 1 000 appels par jours, émanant :

– à 90 % de particuliers, qui souhaitent généralement être informés de l'état d'avancement de la production de leur permis de conduire ;

– à 5 % des préfectures, pour des questions liées au traitement des dossiers relatifs à la gestion des droits à conduire ;

– à 5 % d'autres interlocuteurs, tels que des auto-écoles.

En pratique, il semble que **les renouvellements de permis aient récemment suscité des difficultés**, dont la presse s'est parfois fait l'écho ⁽¹⁾. À la différence de l'ancienne procédure, le renouvellement du permis de conduire nécessite désormais la remise de l'ancien titre à la préfecture, sans que le nouveau ne soit immédiatement délivré. Pendant quelques jours, le temps que le permis de conduire sécurisé soit produit et mis à disposition en préfecture, l'utilisateur se trouve ainsi privé de tout droit à conduire, ce qui peut être très pénalisant pour les professionnels de la route.

(1) Voir par exemple Hervé Naudot, « Les nouveaux permis de conduire se font désirer: un chauffeur d'Avion en fait les frais », La Voix du Nord, 19 octobre 2013.

Pour votre rapporteur pour avis, il importe que le renouvellement donne lieu à délivrance par la préfecture d'un récépissé autorisant l'usager à conduire le temps d'obtenir le nouveau titre.

En outre, il conviendrait, afin d'améliorer l'information des usagers sur l'état d'avancement de la production de leur permis de conduire, de mettre en place, en plus du centre d'appels existant, un service de suivi en ligne sur Internet, à l'instar du dispositif existant en matière de certificats d'immatriculation (« cartes grises »).

Afin de mesurer avec fiabilité les délais moyens de mise à disposition des nouveaux permis de conduire, il serait également opportun d'inclure ce titre dans le champ de l'indicateur de performance du programme « Administration territoriale » qui, aujourd'hui, ne porte que sur les délais de délivrance des certificats d'immatriculation et des passeports biométriques (indicateur n° 2.2 du projet annuel de performances).

● **Les permis de conduire dit « F9 », à l'ancien format, délivrés à titre provisoire entre le 19 janvier et le 15 septembre 2013⁽¹⁾, seront remplacés au cours de l'année 2014.**

Il s'agit d'un engagement pris par la France auprès de la Commission européenne, compte tenu du décalage de quelques mois de la délivrance des permis au nouveau format.

● Se pose, enfin, la question de **l'échange de l'ensemble des anciens permis, émis avant le 19 janvier 2013**, qui représentent un stock d'environ 38 millions de titres. Compte tenu du nombre de permis en circulation, le ministère de l'Intérieur redoute un afflux de demandes en préfecture. S'y ajoute, de surcroît, un enjeu lié au coût de l'opération, la production de chaque nouveau titre coûtant, on l'a vu, 14 euros⁽²⁾.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le remplacement de ces titres n'interviendrait pas avant 2015. Le calendrier de cette opération, qui sera nécessairement progressif, n'est pas encore arrêté. Il sera probablement défini par département et en tenant compte de la date d'émission du permis de conduire – les permis les plus anciens n'ayant pas nécessairement vocation à être tous remplacés. Les préfectures informeront les détenteurs d'anciens modèles quant aux modalités d'échange.

En tout état de cause, conformément à l'article 3 de la directive européenne de 2006 précitée, tous les permis délivrés avant le 19 janvier 2013 **demeurent valables jusqu'au 19 janvier 2033**. L'opération d'échéance pourra donc se dérouler sur un long laps de temps.

(1) Voir supra, II, B.

(2) Voir supra, III.

2. Le caractère renouvelable du titre

Au sein de l'Union européenne, la France était l'un des rares États dans lesquels le permis de conduire était délivré à vie. La directive européenne de 2006 précitée rend désormais le permis renouvelable – à l'exception du nouveau permis AM.

Le Gouvernement français a opté pour la période de validité maximale du titre, soit **15 ans pour les catégories A (motos) et B (voitures)**. La durée de principe, prévue à l'article 7 de la directive de 2006, est de 10 ans, mais il est permis à chaque État membre d'opter pour une durée supérieure, de 15 ans au maximum. En revanche, les permis de conduire des **catégories C (poids lourds) et D (transports collectifs)** demeurent renouvelables tous les **5 ans**.

S'agissant des permis A et B, le renouvellement consistera en une simple procédure administrative, gratuite, sans examen pratique ni visite médicale. Rien n'empêche cependant les États membres de prévoir de telles formalités s'ils le souhaitent. L'article 7 de la directive de 2006 dispose ainsi que « *les États membres peuvent imposer, lors du renouvellement des permis de conduire (...) un contrôle des normes minimales concernant l'aptitude physique et mentale à la conduite* ».

Le renouvellement du titre permettra notamment de mettre à jour l'adresse et la photographie du titulaire du permis de conduire, ce qui devrait réduire les risques de fraude.

Les premiers renouvellements des permis de conduire sécurisés auront lieu à partir de 2018 pour ceux valables 5 ans et à partir de 2028 pour ceux valables 15 ans.

3. Les informations contenues dans la puce électronique et dans l'application FAETON

Alors qu'il ne s'agit que d'une simple faculté ouverte par la directive européenne de 2006 précitée, la France a choisi d'introduire une puce électronique dans le nouveau permis de conduire sécurisé.

À l'heure actuelle, la puce électronique comporte **les mêmes informations que celles qui figurent sur le permis lui-même**.

Il s'agit des données d'état civil, de la date et du lieu de délivrance du permis, du numéro du titre, de la photographie du titulaire du permis, ainsi que de ses droits à conduire (catégories de permis, durée de validité, etc.) et des éventuelles restrictions à ces droits (port de lunettes, aménagement de véhicule, etc.).

La puce ne contient donc aucune donnée biométrique, telle que, par exemple, les empreintes digitales du titulaire du titre.

L'existence de la puce contribuera, elle aussi, à la lutte contre la fraude et, en particulier, à remédier aux tentatives de modification des données inscrites sur le permis – nom du détenteur, photographie, etc. Par exemple, lors d'un contrôle routier, la consultation du contenu de la puce – il s'agit d'une puce NFC ⁽¹⁾ pouvant être lue par un lecteur sans contact – permettra de révéler une éventuelle absence de correspondance entre les deux séries de données.

Le contenu de la puce électronique pourra être amené à évoluer. Plusieurs associations d'automobilistes souhaitent ainsi qu'elle permettent d'**accéder à des informations relatives au permis à points**.

Aujourd'hui, le nombre de points détenus par chaque automobiliste est loin d'être bien connu. L'information est, de surcroît, difficile d'accès : elle suppose soit un courrier, soit un déplacement en préfecture – qui n'est malheureusement pas toujours couronné de succès.

Il existe certes, depuis 2007, un site internet mis en place par le ministère de l'Intérieur, « Télépoints » (<https://tele7.interieur.gouv.fr>), qui permet aux usagers de consulter le solde de leurs points – en fonction des données contenues dans le système national du permis de conduire (devenu FAETON 1). Mais cette consultation nécessite de disposer d'un code personnel qui, jusqu'à présent, ne pouvait être obtenu qu'en se déplaçant en préfecture muni d'une pièce d'identité ou en envoyant une demande par courrier (comportant notamment une photocopie du permis de conduire et d'une pièce d'identité).

Désormais, d'ici la fin de l'année 2013, l'envoi des nouveaux permis de conduire sécurisé sera accompagné d'un courrier comportant le code permettant à l'utilisateur de consulter son solde de points en ligne sur Télépoints. Il s'agit d'une mesure annoncée par le Gouvernement, le 17 juillet 2013, dans le cadre du « choc de simplification ».

Ces avancées apparaissent cependant bien timides.

Pour l'immense majorité des automobilistes détenant toujours l'ancien permis de conduire, l'accès, par l'intermédiaire du site Télépoints, aux informations relatives aux points ne sera en rien facilitée.

En outre, l'accès au nombre de points n'est pas, en soi, suffisant. En raison de la complexité et de l'instabilité des règles en la matière, la simple connaissance du solde des points, à un instant donné, ne permet pas à l'automobiliste de gérer efficacement son capital-points. Entendus par votre rapporteur, Me Rémy Josseume et Me Matthieu Lesage, respectivement président et vice-président, de l'association Automobile club des avocats (ACDA), préconisent ainsi que les automobilistes puissent accéder, grâce au nouveau permis de conduire sécurisé, au **relevé d'information intégral** les concernant.

(1) NFC : Near Field Communication (*communications en champ proche*). Il s'agit d'une technologie de communication sans fil à très courte portée.

Ce relevé contient l'historique complet du permis de conduire : outre les informations relatives à l'état-civil et aux catégories de permis détenus, le relevé intégral récapitule les différentes infractions commises et le nombre de points perdus à cette occasion. Votre rapporteur pour avis rappelle d'ailleurs que tout titulaire du permis de conduire a droit à la communication du relevé intégral des mentions le concernant, en application de l'article L. 225-3 du code de la route.

Il serait même souhaitable d'**aller plus loin, en fournissant des informations nouvelles** telles que, par exemple, les poursuites et amendes en cours, la date à laquelle l'automobiliste recouvrera l'intégralité de ses points en l'absence de nouvelle infraction ou encore le délai dans lequel il récupérera un prochain point.

On pourrait donc concevoir que ces informations soient placées dans la puce électronique du nouveau permis de conduire. Il conviendrait alors de mettre en place des **bornes de consultation et de mise à jour des permis de conduire**, à l'image des bornes existantes en matière de cartes vitales. Cela permettrait également de faciliter – voire de rendre obligatoire – la mise à jour des données relatives au titulaire du permis, par exemple en cas de changement d'adresse.

Naturellement, des précautions devraient être prises, afin que les informations en question demeurent bien à la seule disposition du titulaire du permis – et non, par exemple, à des tiers qui pourraient y avoir un intérêt (par exemple un employeur ou futur employeur). Saisie par le ministère de l'Intérieur d'une demande d'autorisation de mettre en œuvre le système d'information FAETON, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ne s'est pas prononcée explicitement sur ce point ⁽¹⁾. Faute pour le projet présenté par le ministère de l'Intérieur d'aller dans le sens préconisé ci-avant, la CNIL s'est contentée de relever que les personnes susceptibles d'accéder aux informations contenues dans l'application FAETON étaient les mêmes que celles aujourd'hui autorisées – par la loi ⁽²⁾ – à consulter le système national du permis de conduire : autorités judiciaires, ministère public, forces de l'ordre, etc.

Des évolutions similaires aux préconisations qui précèdent sont également envisageables, indépendamment même de la puce électronique, sous forme de **consultation en ligne sur Internet**. Pour votre rapporteur pour avis, un changement d'adresse ou la perte du permis de conduire devraient pouvoir être déclarés en ligne, sans avoir à se déplacer en préfecture.

En somme, alors que le projet du ministère de l'Intérieur apparaît, pour l'instant, encore modeste dans les fonctionnalités offertes aux automobilistes, votre rapporteur pour avis souhaite que les possibilités techniques que recèle le nouveau permis de conduire sécurisé ne demeurent pas inexploitées. À terme, il est même envisageable de s'appuyer sur l'application FAETON pour permettre

(1) Avis de la CNIL du 5 juillet 2012, n° 2012-215.

(2) Dans les conditions prévues aux articles L. 225-1 et suivants du code de la route.

aux usagers de gérer leur certificat d'immatriculation ou leur assurance ou encore d'organiser des covoiturages ou des locations de véhicules.

B. L'IMPACT SUR LES SERVICES DE L'ÉTAT

La mise en place du nouveau permis de conduire nécessite des adaptations au sein des préfectures, des sous-préfectures et des directions départementales interministérielles (DDI), compte tenu des changements apportés aux missions et aux outils dont disposent ces services.

Au total, près de 2 000 agents de l'État sont concernés par une **formation** au nouveau permis de conduire.

Une première vague de formation, présentielle et modulaire, s'est achevée le 31 janvier 2013, complétée ensuite par une formation en ligne.

Une deuxième vague de formation, prévue en 2013, n'a pu se dérouler, en raison du report de la mise en service de FAETON 2 au premier semestre 2014.

La formation est complétée par un accompagnement constitué de supports de communication (internet, intranet, plaquettes de communication, réunions d'information, etc.), des guides destinés aux utilisateurs et une assistance à l'utilisation de la nouvelle application.

Votre rapporteur pour avis s'est également interrogé sur l'impact de FAETON sur les **effectifs** des services de l'État.

Avec le nouveau dispositif, plusieurs activités réalisées en préfecture sont, en effet, allégées :

– des doubles saisies sont évitées, grâce, en amont, à la dématérialisation des pièces ⁽¹⁾ et, en aval, à l'envoi sous forme informatique de certaines informations telles que les résultats des examens et, à terme, les décisions judiciaires ;

– la confection des titres est, on l'a vu, centralisée auprès de l'Imprimerie nationale ;

– les nouveaux permis de conduire sont directement envoyés au domicile de l'utilisateur, qui n'a plus à se présenter à la préfecture ou à la sous-préfecture.

En sens inverse, de nouvelles charges apparaissent, comme la délivrance des permis de la nouvelle catégorie AM (deux roues de moins de 50 cm³ et « voitures ») et, dans les prochaines années, la reprise des 38 millions d'anciens permis au format papier.

(1) Concrètement, par exemple, les agents des préfectures n'ont plus à saisir des données qui ont déjà été saisies par les auto-écoles lors de l'inscription des candidats au permis de conduire : voir infra, C.

Les gains de productivité induits par le nouveau permis de conduire sont, par ailleurs, limités par le report de la date de déploiement de FAETON 2.

En conséquence, d'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, **aucune diminution des effectifs n'est attendue en 2013** au titre du nouveau permis de conduire.

Pour **2014**, les gains de productivité apportés par FAETON seront en partie compensés par les effectifs nécessaires à la reprise des titres transitoires délivrés entre le 19 janvier et le 15 septembre 2013. Au total, le nouveau permis de conduire permettrait néanmoins, en moyenne, d'**alléger les tâches des services de l'État à hauteur de 0,5 ETP par préfecture, soit environ 50 ETP au niveau national**.

C. L'ASSOCIATION DES AUTRES ACTEURS

Outres les acteurs qui avaient déjà accès, dans certaines conditions⁽¹⁾, au SNPC (forces de l'ordre, ministère public et services judiciaires), de nouveaux organismes peuvent – ou, selon les cas, pourront – communiquer avec la nouvelle application FAETON.

L'ensemble des droits à conduire devrait, ainsi, être géré selon un mode plus simple, plus collaboratif, mais aussi plus sécurisé. Des dispositifs d'information et des modules d'auto-formation sont mis à disposition des différents acteurs en question par le ministère de l'Intérieur.

Sont concernés, au premier chef, **les établissements d'enseignement à la conduite automobile** (EECA), c'est-à-dire les écoles de conduite.

Celles-ci transmettent désormais aux préfectures ou aux DDI les documents numérisés nécessaires aux dossier d'inscription au permis de conduire. À l'heure actuelle, compte tenu des limites de FAETON 1, les auto-écoles sont tenues de procéder à cette transmission en passant par un centre de traitement : s'agit du Centre de traitement et des numérisations (CTN), situé à Mayenne, géré par la société Jouve, pour le compte de l'ANTS. À compter de la mise en service de FAETON 2, les écoles de conduite auront également la possibilité de dématérialiser elles-mêmes les pièces. Les relations avec les services de l'État sont donc facilitées.

L'utilisateur devrait également en profiter, du fait de la réduction des délais précédant le début des leçons de conduite – pour autant que le dossier d'inscription soit complet. De la même façon, les résultats d'examen pourront être directement enregistrés dans FAETON 2 par les inspecteurs du permis de conduire

À terme, **les centres de sensibilisation à la sécurité routière** (CSSR) pourront également communiquer avec l'application FAETON 2. Il s'agit des

(1) Prévues à l'article L. 225-4 du code de la route.

centres agréés auprès desquels les automobilistes effectuent, volontairement ou obligatoirement, un stage en vue de récupérer des points de leur permis de conduire. Concrètement, la nouvelle application permettra de programmer une session de stage, d'assurer la gestion et le suivi de stages ou de transmettre directement à la préfecture une version numérisée de l'attestation de stage.

Quant aux **médecins agréés**, ils pourront envoyer aux services de l'État une version dématérialisée des avis médicaux d'aptitude à la conduite – documents nécessaires pour les automobilistes ayant perdu la totalité de leurs points et pour les personnes souffrant de certaines affections médicales.

Même si certaines de ces évolutions ne seront effectives qu'à terme, on mesure les profonds changements apportés par le nouveau dispositif de gestion du permis de conduire.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 30 octobre 2013, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2014.

M. le président Gilles Carrez. Nous sommes heureux d'accueillir M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, pour cette nouvelle commission élargie.

Je rappelle que, pour conserver à nos échanges toute leur vivacité, les rapporteurs disposeront de cinq minutes chacun. M. le ministre leur répondra, et nous entendrons ensuite les porte-parole des groupes puis les collègues qui souhaiteront intervenir.

M. Dominique Raimbourg, président. Je suis, moi aussi, très heureux d'accueillir M. le ministre de l'intérieur, que nous retrouverons d'ailleurs demain matin, dans le cadre de la commission élargie consacrée aux crédits de la mission « Sécurité ». Cette année, la commission des lois a désigné deux rapporteurs : M. Michel Zumkeller, pour les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », et M. Paul Molac, pour le programme « Vie politique, culturelle et associative ». M. Zumkeller a consacré son avis, qui fourmille de détails intéressants, au nouveau permis de conduire sécurisé, sujet important pour nos concitoyens pour le ministère de l'intérieur et pour la sécurité routière. M. Molac, pour sa part, s'est penché sur le traitement des comptes de campagne des élections présidentielle et législatives de 2012, autre sujet très actuel.

Mme Hélène Vainqueur-Christophe, rapporteure spéciale. Les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » progresseront l'an prochain de 6 %, en raison surtout des prochaines élections européennes et municipales. À cette fin, les crédits du programme 232, « Vie politique, culturelle et associative », sont doublés pour atteindre 286 millions d'euros. En revanche, les crédits destinés à l'administration territoriale et aux services transversaux du ministère de l'intérieur ne progresseront que de 0,8 %, pour se conformer à la logique de réduction générale de nos déficits publics, dont le niveau avait atteint un niveau insoutenable sous la précédente législature.

La masse salariale sera allégée par la suppression de 366 ETPT dans les préfectures et sous-préfectures – soit un taux de non-remplacement de 58 % des départs en retraite –, et de 48 ETPT dans les services transversaux et fonctions support du ministère. En contrepartie de ces économies, l'État s'engage à conforter certains emplois précaires ou mal rémunérés, et à financer des mesures

catégorielles au profit des personnels en place. Dans le même esprit, les efforts consentis en matière de gestion immobilière, notamment par le regroupement sur deux sites de services centraux du ministère actuellement dispersés en onze endroits, permettront de financer des actions prioritaires. J'ai moi-même pu constater sur le terrain combien la question de la réduction des effectifs au sein du réseau préfectoral pouvait être délicate. Si le maintien du service public préfectoral peut souvent s'en accommoder, notons tout de même que, sous les deux précédentes législatures, les moyens et l'organisation du réseau ont considérablement souffert de la RGPP et de la RéATE (réforme de l'administration territoriale de l'État), celle-ci ayant renforcé le rôle des préfets de région et prévu de transformer celui des sous-préfets sans accompagner convenablement les agents dans cette mutation. À cet égard, je me félicite que le Gouvernement ait décidé d'augmenter de 2,2 % le budget alloué à l'action sociale et à la formation des personnels du ministère, répondant ainsi à l'attente des agents.

Il est temps, ainsi que s'y est engagé le Gouvernement, de procéder à une véritable modernisation de notre réseau préfectoral. L'adaptation de la carte des sous-préfectures ne doit pas obéir à la seule logique financière ; elle doit aussi veiller à préserver une représentation efficace de l'État au plus près des citoyens, tant il est vrai que, selon la formule du sous-préfet de Montdidier, une sous-préfecture c'est « l'État à qui l'on peut serrer la main », un État proche et accessible qui aide les citoyens et les entreprises à résoudre leurs difficultés administratives. Mieux faire correspondre le périmètre des arrondissements urbains et périurbains à celui des intercommunalités et prendre en compte les évolutions sociodémographiques des territoires, tel est l'enjeu de cette réforme. Cette dernière est attendue depuis si longtemps que les personnels en ont conçu de l'anxiété, et les administrés une peur d'abandon. J'approuve l'expérimentation, menée en concertation avec les acteurs locaux en Alsace-Moselle, sur une réorganisation territoriale du réseau. C'est à la lumière des résultats obtenus, et en prenant en compte les caractéristiques propres à chacun des territoires que la démarche pourra être acceptée et étendue.

L'État doit mettre tout en œuvre pour améliorer l'accueil des usagers en préfecture. Si la dématérialisation des procédures est positive, elle ne peut pas entièrement se substituer au contact humain. Il faudra donc améliorer l'organisation des fonctions de guichet pour éviter certaines démarches administratives inutiles, telles les remises de récépissés à répétition qui conduisent trop souvent les usagers étrangers à se déplacer plus que nécessaire pour les demandes de titres. Il faudra également œuvrer à l'uniformisation des procédures en préfecture, et définir clairement l'ensemble des pièces justificatives nécessaires à la constitution d'un dossier. Les disparités entre préfectures sont en effet telles qu'elles pourraient remettre en cause l'égalité de traitement entre usagers.

J'en viens à l'article 61 qui prévoit la dématérialisation de la propagande électorale pour les élections européennes. Cette démarche devrait permettre une économie de plus de 27 millions, et va donc dans le bon sens. Toutefois, j'ai cru

comprendre que le Gouvernement envisageait un report, et j'espère qu'on n'ira pas chercher les 27 millions manquants sur d'autres lignes budgétaires de la mission, notamment sur la masse salariale. Je suis favorable à une dématérialisation partielle de l'organisation des élections, notamment s'agissant de l'envoi des bulletins de vote aux électeurs. Le ministère a-t-il prévu d'étendre cette dématérialisation à d'autres scrutins ? Si oui, selon quelles modalités et à quelle échéance ?

Par ailleurs, pour l'évolution du rôle des sous-préfectures, il importe de tenir compte des fragilités particulières de certains territoires ruraux ou isolés qui manquent souvent d'expertise juridique face à la complexification croissante de leur environnement légal. Si les sous-préfectures concentrent leur action sur le développement local – notion assez large –, comment fera-t-on évoluer les compétences des personnels en place, qui sont habitués à accueillir le public dans le cadre de fonctions de guichet ?

M. Michel Zumkeller, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Je me suis plus particulièrement intéressé cette année au nouveau permis de conduire sécurisé, piloté par le ministère de l'intérieur et mis en œuvre par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

Appelé à remplacer le traditionnel permis en papier rose à trois volets, ce nouveau permis de conduire, au format carte de crédit, comporte une puce électronique. Il est mis en œuvre via l'application informatique FAETON, qui a vocation à être interconnectée avec l'ensemble des acteurs concernés. Les premiers permis au nouveau format sont délivrés depuis le 16 septembre 2013. Pour l'instant, ils concernent principalement les nouveaux conducteurs. Mais pourquoi a-t-on pris un tel retard, alors qu'il s'agit de se conformer à une directive européenne de 2006 ?

Dans quelle mesure le nouveau permis permettra-t-il de lutter contre la fraude ? Confirmez-vous les estimations selon lesquelles 5 à 10 % des permis de conduire seraient falsifiés ?

Le renouvellement du permis de conduire nécessite la remise de l'ancien titre à la préfecture sans délivrance immédiate du nouveau : pendant quelques jours, l'usager se trouve ainsi privé du droit de conduire, ce qui peut être très pénalisant pour les professionnels de la route, soumis à l'obligation de renouveler périodiquement leur permis. Pour ces personnes, la préfecture pourrait-elle délivrer un récépissé autorisant la conduite, le temps d'obtenir le nouveau permis de conduire ?

Pour le commun des automobilistes, les nouveautés apportées par le nouveau permis de conduire sont encore limitées. Les usagers n'ont pas la possibilité de connaître via internet l'état d'avancement de la production de leur permis de conduire. Alors que la puce informatique intégrée au nouveau permis le

permettrait, ils ne peuvent pas non plus consulter leur solde de points ni leur relevé d'information intégral, voire disposer d'informations nouvelles, telles que la date à laquelle ils récupéreront l'intégralité de leurs points en l'absence de nouvelle infraction. Pourquoi ?

Quant à la nouvelle application informatique FAETON 2, dont les documents budgétaires indiquent vaguement qu'elle entrera en application au premier semestre 2014, quelles nouvelles fonctionnalités offrira-t-elle ?

Selon quel calendrier sera remplacé le stock de 40 millions d'anciens permis, qui resteront valables jusqu'à 2033 ?

Quelques questions encore sur d'autres aspects de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Où en est la redéfinition du rôle et du réseau des sous-préfectures ? Les crédits du PLF pour 2014 intègrent-ils d'ores et déjà des économies liées à la fermeture de certaines d'entre elles ? Un calendrier est-il arrêté pour les prochains mois ? Par ailleurs, où en est la procédure de redécoupage des cantons, en vue des élections départementales de 2015 ?

(M. le président Jean-Jacques Urvoas remplace M. Dominique Raimbourg à la présidence.)

M. Paul Molac, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour le programme « Vie politique, culturelle et associative ». Je me suis intéressé cette année au traitement des comptes de campagne des élections présidentielle et législatives de 2012, question brûlante dont les braises n'ont pas encore tout à fait refroidi.

Le Conseil constitutionnel n'a achevé le traitement de ce contentieux qu'en mai 2013 pour ce qui concerne les élections législatives et en juillet pour ce qui concerne l'élection présidentielle, confirmant le rejet du compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) rend compte de ses travaux pour ces mêmes campagnes de 2012 dans son quinzième rapport d'activité publié le 15 octobre dernier.

Monsieur le ministre, quel bilan dressez-vous de la première application des lois du 14 avril 2011, dites « paquet électoral » ? S'agissant des candidats ayant méconnu la législation sur le financement de la campagne, quel usage le Conseil constitutionnel a-t-il fait de son nouveau pouvoir de ne pas prononcer une inéligibilité systématique en cas de rejet des comptes de campagne ? Il semble que le Conseil ait quelques réticences à moduler dans le temps la durée de cette inéligibilité : qu'en pensez-vous ?

Des difficultés spécifiques se sont révélées s'agissant du financement des campagnes législatives à l'étranger, qui ont conduit à l'invalidation et à l'inéligibilité de deux de nos collègues, Mmes Corinne Narassiguin et Daphna

Poznanski-Benhamou. Au-delà de ces deux cas, les statistiques témoignent de très grandes différences dans le traitement contentieux des comptes absents ou rejetés par la CNCCFP entre l'étranger et les autres circonscriptions : 26 % pour l'étranger, soit 32 comptes sur 123, contre 5 % en moyenne pour l'ensemble des élections législatives de 2012. Peut-être faudrait-il réfléchir à la possibilité d'ouvrir des comptes bancaires à l'étranger.

Plus largement, quelles évolutions législatives ou réglementaires seraient de nature à améliorer le déroulement de ces élections ? Selon quel calendrier ? Il faudrait éviter que les règles changent sans que les candidats en aient eu connaissance suffisamment en amont ou alors que les campagnes ont déjà commencé. Ne serait-il pas opportun d'introduire, pour les députés, la notion de bonne foi inscrite dans le code régissant les élections locales ?

S'agissant des comptes de campagne de l'élection présidentielle, les candidats ayant méconnu les règles de financement n'encourent pas la sanction d'inéligibilité, ce qui est considéré comme une anomalie par les professeurs que j'ai auditionnés. Mais il est vrai qu'une telle sanction serait assez irréaliste, a fortiori si elle devait concerner un candidat élu. La meilleure solution serait sans doute, comme l'a préconisé la commission Jospin en 2012, d'inviter le Parlement à tirer les conséquences du rejet du compte de campagne dudit candidat : à lui de décider si les irrégularités constituent « un manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », au sens de l'article 68 de la Constitution, ce qui justifierait la réunion du Parlement en Haute Cour, en vue, le cas échéant, de prononcer la destitution du chef de l'État. Encore faudrait-il, pour que cette solution puisse fonctionner, que la loi organique organisant la procédure de destitution du chef de l'État, en attente depuis 2007, soit enfin votée. Quand le Gouvernement compte-t-il s'y employer ?

La parité est un autre aspect du programme « Vie politique, culturelle et associative ». Dans le cadre du financement public des partis politiques, le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit de doubler les sanctions financières pour non-respect de la parité. Ce texte précise également les règles de rattachement à un parti politique des candidats aux élections législatives, en prévoyant que « lorsqu'un candidat s'est rattaché à un parti ou à un groupement politique qui ne l'a pas présenté, il est déclaré n'être rattaché à aucun parti » en vue de la répartition de l'aide publique aux partis. Mais comment seraient contrôlées les investitures des candidats aux législatives ?

S'agissant toujours de parité, le mécanisme de sanction actuellement prévu ne prend en compte que le nombre brut de femmes présentées. Or, certaines formations politiques présentent des femmes dans des circonscriptions plus difficilement gagnables afin de faire remonter artificiellement leur quotient de parité. Ne serait-il pas légitime d'instaurer, pour la deuxième tranche de financement public, un dispositif prenant en compte les députés et sénateurs effectivement élus, et non les candidats ? Un tel dispositif serait également de nature à favoriser la parité au Sénat.

L'article 61 du projet de loi de finances prévoit de dématérialiser la propagande électorale aux élections européennes. Je comprends la nécessité de s'adapter aux nouveaux moyens de communication ; je suis également conscient des contraintes budgétaires qui s'imposent à nous et de l'intérêt que peut représenter l'économie attendue de 27,6 millions. Pour autant, faut-il vraiment introduire cette nouveauté à l'occasion des élections qui battent tous les records d'abstention ? Rappelons qu'aux élections européennes de juin 2009, l'abstention a atteint 59,4 %, soit, à ce jour, le record absolu de non-participation à une élection au suffrage universel en France.

M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur. Parlons d'abord des sous-préfectures. Je crois à la pertinence d'un échelon infra-départemental de l'État et à la nécessité d'une réforme des sous-préfectures aussi pragmatique que possible. La carte des arrondissements a peu évolué depuis 1926. En procédant à des ajustements de sorte que chacun d'entre eux corresponde à un bassin de vie, économique et d'habitat, on maintiendrait un maillage efficace, répondant au sentiment d'abandon qui existe parfois, et permettant de préserver l'égal accès aux services publics. Ces constats sont partagés par les rapports de la mission IGA-Datar-Conseil supérieur de l'administration territoriale (Csate) et de la mission Rebière-Weiss.

Dans ce contexte, j'ai confié une mission de rénovation de la carte des sous-préfectures dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin aux préfets des régions Alsace et Lorraine, à l'échéance du 1er janvier 2015. La conduite d'une expérimentation dans ces trois départements, qui comptent un nombre important d'arrondissements, a pour objectif de définir une méthode pour la rénovation de la carte de nos sous-préfectures. La gestion des équipes, les aspects budgétaires et immobiliers devront donc être traités. Des fusions ou des redécoupages d'arrondissements pourront être proposés ainsi que des regroupements de services au sein des maisons de l'État. L'organisation administrative actuelle, les contraintes géographiques, les difficultés économiques feront aussi partie des critères à intégrer.

Au-delà des questions d'effectifs, il faut relativiser l'impact strictement budgétaire : l'État n'est généralement pas propriétaire de l'immobilier, et les dépenses de fonctionnement sont réduites – en moyenne 100 000 euros par an et par sous-préfecture. L'enjeu est d'abord la qualité du service public rendu sur l'ensemble du territoire et la présence de l'État qui tend la main – j'aime la symbolique de cette expression citée par Mme Vainqueur-Christophe.

Je partage avec vous, madame, le souci de remédier à la disparité des exigences des pièces justificatives dans les procédures de guichet, en particulier pour les étrangers qui ont parfois le sentiment que la liste des pièces s'allonge sans cesse. L'année dernière, j'avais fait de l'accueil des étrangers en préfecture ma priorité. Jusqu'à présent, chaque préfecture établit sa propre liste de pièces justificatives – et parfois au-delà de ce qui est prévu par la réglementation. Un chantier de simplification et d'uniformisation est engagé afin de constituer, à partir

des strictes indications données en matière de documents exigibles par le Ceseda, des listes synthétiques et uniformes étayées d'exemples de documents permettant de satisfaire au besoin de preuve. Ce chantier aboutira au début de 2014.

Cela s'accompagnera d'un plan de formation spécifique. En cours d'élaboration, il a pour vocation d'accompagner les équipes dans la mise en œuvre des mesures d'organisation préconisées et dans l'application des évolutions réglementaires en cours et à venir. À l'occasion de déplacements dans des préfectures, j'ai constaté des améliorations tout à fait significatives, même s'il y a encore du travail à faire.

L'article 61 du projet de loi de finances prévoit, dans une logique de simplification, de modernisation de la vie publique, de réduction de l'impact écologique du fonctionnement de l'administration et d'adaptation du droit électoral aux nouveaux moyens de communication, la dématérialisation de la propagande électorale à destination des électeurs. En remplaçant l'envoi de la propagande papier par une mise à disposition des électeurs, sur les sites internet désignés par le ministère de l'intérieur, des documents de propagande, la mesure aurait pour effet de diminuer le coût de ces élections de 32,6 millions. Une telle dématérialisation est déjà en vigueur pour les élections des représentants des Français de l'étranger, en vertu de la loi du 23 juillet 2013, et a été validée par le Conseil constitutionnel. La généralisation d'internet, diffusé à 70 %, et les autres moyens de communication déployés par l'État, notamment les campagnes audiovisuelles et l'affichage électoral, permettraient une alternative à l'expédition par voie papier sans laisser de côté les personnes non encore équipées d'un accès à internet. Signalons du reste que la France fait figure d'exception dans l'Union européenne, en étant l'un des deux seuls pays, avec le Royaume-Uni, à adresser des documents électoraux au domicile des électeurs.

Tel était donc l'esprit de l'article 61. Toutefois, certains ont fait part de leurs réserves sur la mise en œuvre de cette mesure à une date trop proche des prochaines échéances électorales. L'application aux seules élections européennes, qui souffrent déjà d'une certaine désaffection pourrait également être interprétée négativement.

Le Gouvernement souhaite donc engager une concertation avec les différentes formations politiques pour examiner les modalités d'adaptation de la diffusion de l'information électorale aux nouvelles technologies. Comme élu ou candidat, je sais l'importance qu'on peut attacher au papier, à ces objets de propagande électorale sur lesquels nous travaillons tous avec fébrilité. Mais nous devons ouvrir cette réflexion le plus vite possible, d'ici à la fin de l'année 2013, et la faire porter sur l'ensemble des scrutins. C'est ainsi que nous préparerons sereinement cette évolution nécessaire du droit électoral. J'invite le Parlement à y participer, notamment en effectuant des comparaisons avec les pratiques des autres pays. Dans l'immédiat, je vous proposerai, si vous le souhaitez, de supprimer l'article 61.

Je propose également d'intégrer dans la concertation que je viens d'évoquer une réflexion sur la suppression, à compter de 2015, de l'envoi au domicile des électeurs du bulletin de vote pour les scrutins uninominaux.

L'évolution des missions des sous-préfectures impose en effet, madame la rapporteure spéciale, une réorientation des compétences des agents : de l'accueil du public vers le conseil et l'accompagnement des collectivités territoriales. Ce sujet a été bien identifié, dès l'élaboration de la dernière directive nationale d'orientation des préfectures en 2010. Les programmes de formation proposés par la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur doivent permettre une évolution des compétences des agents en adéquation avec les missions des structures. Cette réorientation constitue un défi, mais également une chance pour les agents des préfectures : ils pourront voir leurs responsabilités évoluer.

Vous avez enfin évoqué, madame la rapporteure spéciale, les suppressions d'emplois dans les préfectures et les sous-préfectures. Entre 2009 et 2011, 2 200 postes ont été supprimés, ce qui a correspondu au non-remplacement de 80 % des agents partant à la retraite. Puis, 450 postes ont été supprimés en 2013 et 550 le seront en 2014, ce qui correspond au non-remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite. Vous mesurez ainsi l'effort d'adaptation qui est demandé à notre réseau territorial au titre du redressement – nécessaire – des comptes publics.

Vous avez posé des questions très précises, monsieur Zumkeller, sur le passage au nouveau permis de conduire et le retard qui a été pris en la matière. La troisième directive européenne relative au permis de conduire harmonise les règles de gestion de ce titre au sein de l'Union européenne : caractère renouvelable du permis, dont la durée de validité sera de quinze ans au maximum ; instauration de nouvelles catégories ; délivrance sécurisée du permis de conduire au format unique à partir du 19 janvier 2013 ; reprise de l'intégralité des permis de conduire actuels avant le 19 janvier 2033. Les difficultés rencontrées dans la mise au point de la nouvelle application informatique FAETON ont été surmontées. Avec l'accord de la Commission européenne et après avoir informé les États membres afin de garantir les droits à conduire dans l'espace européen, la France a délivré des permis temporaires tenant compte des nouvelles règles de gestion à partir du 19 janvier 2013, date fixée par la directive. Depuis le 16 septembre 2013, l'application FAETON fonctionne et les préfectures délivrent des permis de conduire conformes à la directive. La France a donc respecté ses engagements vis-à-vis de la Commission européenne et des États membres. En parallèle, nous avons poursuivi les travaux de modernisation de l'application FAETON, qui entrera en service dans le courant de l'année 2014, lorsque toutes les garanties de fiabilité et de sécurité auront été réunies, notamment au regard de la préservation des droits à conduire des usagers.

Le nouveau permis sécurisé au format carte bancaire sera réalisé par l'Imprimerie nationale dans des conditions de sécurité maximales : il sera doté, d'une part, d'une puce électronique sans contact – contenant les seules informations figurant sur le titre et permettant aux forces de l'ordre d'en vérifier

l'authenticité – et, d'autre part, d'une bande à lecture optique – facilitant la reconnaissance automatique du numéro du titre. Le renouvellement périodique, tous les quinze ans, représentera un réel avantage en termes de vérification de l'identité et des droits à conduire : à chaque renouvellement, la photographie de l'utilisateur sera changée et un justificatif de domicile sera demandé pour la mise à jour de l'adresse.

De plus, la connexion de l'application FAETON à d'autres systèmes informatiques et la création de modules de connexion avec l'application destinée aux auto-écoles, aux centres de sensibilisation à la sécurité routière, aux médecins agréés et aux magistrats permettra des échanges d'information plus rapides et plus sécurisés. En effet, tous les documents papier contenus dans les dossiers informatisés de permis de conduire seront dématérialisés, et les agents des préfectures – seuls habilités à accéder au cœur de FAETON au moyen de leur carte nominative – pourront les valider directement à l'écran. Enfin, la version modernisée de FAETON offrira des téléprocédures adaptées aux différents types d'utilisateurs et simplifiera ainsi leurs démarches.

Les anciens titres seront échangés contre les permis sécurisés au format carte bancaire à partir de 2020. À cette occasion, les agents des préfectures vérifieront les droits à conduire des usagers lors d'un entretien face-à-face. Cette procédure permettra de retirer ou d'invalider les permis falsifiés, estimés à 10 % du stock. Des instructions très précises ont été données aux préfectures afin que la reprise de l'ancien titre ne se fasse qu'au moment de la remise du nouveau permis de conduire. Les préfectures ne pourront délivrer aucun récépissé : celui-ci n'aurait aucune valeur juridique, ni en France ni à l'étranger. Si ces instructions sont appliquées correctement, la délivrance du nouveau permis et la reprise concomitante de l'ancien titre ne devraient porter aucun préjudice aux usagers. Quant aux professionnels, ils devront préalablement passer une visite médicale d'aptitude.

Vous avez estimé, monsieur Zumkeller, que la délivrance du nouveau permis de conduire ne s'était accompagnée, à ce stade, que d'améliorations limitées pour les usagers. Néanmoins, depuis le 16 septembre, l'Agence nationale des titres sécurisés a ouvert un centre d'appels. Il traite environ 1 800 appels par jour, qui portent, pour l'essentiel, sur la production du titre et sur son acheminement. En outre, dès le 4 novembre prochain, les courriers d'accompagnement des nouveaux titres comporteront un code « Télépoints », qui facilitera l'accès au solde de points sur l'application « telepoints.fr ». Dans le cadre des mesures de modernisation de l'action publique, il est également prévu que les usagers puissent obtenir ce code au moyen d'une simple procédure en ligne à partir du début de l'année 2014. La consultation en ligne devra être fortement sécurisée, afin d'éviter toute dérive. Certains employeurs, notamment les transporteurs routiers et les entreprises de transport en commun, souhaiteraient avoir accès aux relevés de points. Nous devons trouver un équilibre entre leur souci de sécurité et la protection des données personnelles. Rappelons qu'actuellement, les conducteurs reçoivent un courrier les informant de la

reconstitution de leur capital de points au terme de la période probatoire, qui peut aller de un à dix ans.

S'agissant du calendrier, la reprise des 38 millions de permis actuels débutera vers 2020 pour s'échelonner jusqu'à 2027. Le processus sera industrialisé, ce qui permettra de traiter plusieurs millions de titres par an. Les usagers n'auront besoin de se rendre qu'une seule fois à la préfecture, pour l'entretien que j'ai mentionné. C'est également en 2027 que les premiers permis délivrés cette année seront renouvelés, au terme de leur période de validité de quinze ans.

Le redécoupage des cantons en vue des élections départementales de 2015 découle de la loi du 17 mai 2013, qui a instauré la parité aux élections départementales et garantit l'égalité devant le suffrage. Les critères de ce redécoupage sont connus : ils ont été définis par le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence, notamment dans sa décision du 16 mai 2013. Le Conseil a rappelé la prééminence du critère démographique, auquel il admet néanmoins certaines exceptions de portée limitée. En outre, les limites des nouveaux cantons ne devront pas nécessairement respecter celles des arrondissements ou des circonscriptions législatives. Le Gouvernement travaille sur la base de ces principes. Il ne s'écarte de l'application du critère démographique que de manière limitée, afin de tenir compte de spécificités géographiques incontournables. Le redécoupage s'appuie autant que possible sur la carte des EPCI, lorsque les départements disposent d'un schéma départemental de coopération intercommunale. À défaut, il tient compte en priorité de la carte cantonale existante, ainsi que de la carte des bassins de vie établie par l'INSEE pour l'année 2010. Les principes du redécoupage sont donc transparents.

Quant au calendrier, il est également connu. Dans chaque département, les préfets ont consulté, à ma demande, les principaux élus, le président du conseil général et les parlementaires – le ministre délégué chargé des relations avec le Parlement l'a rappelé hier lors de la séance des questions au Gouvernement. Toutes les propositions de redécoupage ont ensuite été remises au ministère de l'intérieur, qui élabore actuellement, sur cette base, les projets de décrets. À ce jour, quarante projets ont été adressés aux conseils généraux afin de recueillir leur avis. Vingt-trois d'entre eux ont fait l'objet d'un vote, et quinze ont été transmis au Conseil d'État. Celui-ci examinera chacun des projets au regard des principes qui figurent dans la loi et dans la décision du Conseil constitutionnel. Lorsque le Conseil d'État aura rendu un avis positif, le décret sera publié. Le redécoupage de notre carte cantonale était nécessaire pour renforcer la légitimité démocratique de l'institution départementale. Le Gouvernement y travaille dans le strict respect du droit.

Le « paquet électoral », monsieur Molac, a notamment instauré deux nouvelles règles : les candidats ayant recueilli moins de 1 % des suffrages et n'ayant bénéficié d'aucun don sont désormais dispensés de déposer un compte de campagne ; tous les candidats sont tenus de présenter, au moment du dépôt de leur

candidature, les pièces nécessaires à la désignation de leur mandataire financier. Ces deux réformes ont réduit le volume du contentieux traité par le Conseil constitutionnel : sur les 6 603 candidats qui se sont présentés aux élections législatives de 2012, 2 221 ont été dispensés de déposer un compte. D'autre part, le Conseil n'a plus recensé aucun cas d'absence de désignation de mandataire financier par les candidats, ce qui a également contribué à la baisse du nombre de saisines.

En outre, la loi organique du 14 avril 2011 a réformé le régime des sanctions que peut prononcer le Conseil constitutionnel en cas de méconnaissance par les candidats de leurs obligations en matière de dépôt des comptes et de financement de la campagne. L'article L.O. 136-1 du code électoral prévoit désormais que le Conseil peut déclarer un candidat inéligible dans trois cas : si son compte de campagne fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales ; s'il n'a pas déposé son compte dans les formes et les délais prescrits ; si son compte a été rejeté à bon droit par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) pour un manquement d'une particulière gravité. Ces nouvelles dispositions permettent au Conseil de mieux adapter les sanctions à la situation réelle des candidats et vont donc dans le sens d'une justice plus équitable. Dans le cadre du contentieux des élections législatives de 2012, le Conseil a utilisé dans trente-sept cas la faculté de ne pas prononcer d'inéligibilité. Pour ce qui est de la durée des sanctions, le Conseil a proposé d'en revenir à une inéligibilité forfaitaire de deux ans, avec effet à compter de la date du scrutin. Cette adaptation permettrait de rétablir l'égalité entre les candidats ; en outre, les décisions d'inéligibilité conserveraient ainsi un réel effet sur les élections locales. Toutefois, il conviendra de trouver un véhicule législatif adapté.

S'agissant de l'élection des onze députés des Français établis hors de France, la CNCCFP a rendu des décisions sur 113 comptes de campagne et en a réformé 52, signe que les candidats ont éprouvé des difficultés à comprendre et à respecter la législation. Peu d'entre eux ont utilisé les règles spécifiques applicables dans leurs circonscriptions, notamment la possibilité pour le mandataire financier de désigner, dans chaque pays de la circonscription, une personne autorisée à engager et payer des dépenses en son nom. Dès lors, certains candidats ont réglé eux-mêmes des dépenses de campagne. Dix comptes de campagne rejetés par la CNCCFP sur vingt-deux l'ont été pour ce motif.

En outre, les candidats ont parfois mal interprété les dispositions relatives aux comptes bancaires à l'étranger. En sus du compte du mandataire financier, le code électoral permettait d'ouvrir un compte bancaire dans les pays dont la monnaie n'était pas convertible. Cette possibilité était toutefois réservée non pas au mandataire lui-même, mais aux personnes autorisées par le mandataire à régler certaines dépenses. La CNCCFP a rejeté quatre comptes de campagne pour ce motif, dont celui de Mme Corinne Narassiguin. En effet, le fonctionnement concomitant de deux comptes bancaires ouverts par le mandataire financier

contrevenait aux dispositions des articles L. 52-6 et L. 330-7 du code électoral, qui imposent l'ouverture d'un compte unique, en France.

Dans ses observations, le Conseil constitutionnel a appelé à clarifier les règles applicables dans les circonscriptions des Français établis hors de France. Si elle était autorisée, l'ouverture d'un compte bancaire dans chacun des pays où se déroule la campagne faciliterait le paiement des dépenses, en évitant notamment les conversions en devises. Cette piste, envisagée par la CNCCFP dans son dernier rapport d'activité, devra faire l'objet d'une étude plus approfondie au cours des prochains mois. Une telle disposition dérogerait à la règle du compte bancaire unique, qui découle elle-même d'un principe essentiel du droit électoral : celui de l'unicité du compte de campagne. L'application de ce principe, qui facilite le contrôle des dépenses et des recettes des candidats, n'est aujourd'hui écartée – je le répète – que dans les pays dont la monnaie n'est pas convertible.

Enfin, une mauvaise lecture des textes a conduit plusieurs candidats à convertir leurs dépenses selon le taux de change applicable le jour de leur remboursement par le mandataire financier, ce qui a entraîné la réformation de quatre comptes de campagne.

Le Gouvernement étudiera l'opportunité d'une évolution des règles applicables au financement des campagnes dans les circonscriptions des Français établis hors de France. S'il s'engage dans cette voie, des modifications législatives seront nécessaires. Elles seraient alors soumises au Parlement dans des délais suffisants pour que les candidats puissent s'approprier les nouvelles règles avant le prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale.

J'en viens à l'élection présidentielle. C'est la seule élection pour laquelle le législateur organique n'a pas prévu que le Conseil constitutionnel puisse prononcer l'inéligibilité d'un candidat ou du président élu, en cas de rejet de son compte de campagne. Pour ma part, je partage l'avis exprimé par la commission Jospin : bien qu'une telle situation ne se justifie pas sur le plan des principes, il n'existe pas d'alternative satisfaisante. On comprend les difficultés que créerait l'organisation de deux élections présidentielles rapprochées, a fortiori si la deuxième élection devait donner lieu à une cohabitation en tout début de mandat et susciter la convocation de nouvelles élections législatives !

Comme vous l'avez indiqué, monsieur Molac, la commission Jospin a proposé que le Parlement soit appelé à statuer sur les suites à donner à une décision de rejet du compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle. Cette proposition doit encore être expertisée. Quant au projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution, il a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 24 janvier 2012, mais n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour du Sénat.

Le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit un renforcement des sanctions financières applicables aux partis politiques qui ne

présentent pas un nombre équivalent de femmes et d'hommes aux élections législatives. Cela suppose que les partis maîtrisent la liste des candidats qui souhaitent se rattacher à eux. En effet, le système actuel donne la possibilité aux candidats de se rattacher à un parti de leur choix, ce qui peut créer un déséquilibre entre le nombre d'hommes et de femmes présentés par ce parti, même si celui-ci entendait respecter la parité. Le projet de loi prévoit donc qu'un candidat ne puisse pas se rattacher à un parti qui ne l'a pas préalablement présenté.

La procédure de contrôle, qui doit être précisée par décret, pourrait être la suivante. Avant la période de dépôt des candidatures aux élections législatives, il reviendra à chaque parti d'établir une liste des candidats qu'il présente. Le ministère de l'intérieur centralisera ensuite les déclarations de rattachement faites par les candidats lors du dépôt de leur candidature – chacune est saisie dans l'application Élections – et les comparera avec les listes établies par les partis. Dans le cas où un candidat aura déclaré vouloir se rattacher à un parti qui ne l'aura pas fait figurer sur sa liste, il ne sera pas tenu compte de ce candidat pour le calcul de la modulation de l'aide publique versée au parti. Afin de prévenir toute tentative de manœuvre, le décret fixera une date limite pour le dépôt des listes par les partis.

Quant à une éventuelle modulation de la deuxième fraction de l'aide publique en fonction du nombre de parlementaires de chaque sexe effectivement élus, elle n'apparaît guère opportune. D'une part, la loi n'a pas à prendre en compte les caractéristiques politiques des différentes circonscriptions. D'autre part, ce dispositif reviendrait à sanctionner le suffrage des électeurs et serait donc probablement inconstitutionnel.

Mme Cécile Untermaier. La mission « Administration générale et territoriale de l'État » regroupe trois programmes, qui correspondent aux responsabilités fondamentales du ministère de l'intérieur : assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République ; garantir aux citoyens l'exercice du droit de vote.

Le programme « Administration territoriale » porte la marque des nombreuses mesures arrêtées dans le cadre du programme ministériel de modernisation et de simplification du ministère de l'intérieur. Trois priorités stratégiques ont ainsi été fixées : la sécurité et la garantie de l'ordre public ; la territorialisation des politiques publiques et l'appui aux collectivités territoriales ; le contrôle de légalité. La simplification des relations avec les usagers et l'allègement des tâches des agents constituent également des priorités.

Rompant avec la RGPP aveugle conduite par le Gouvernement précédent, notre majorité a fixé des priorités en matière de services publics régaliens : la police et la gendarmerie ; la justice ; l'éducation. Pour autant, l'administration centrale et territoriale du ministère de l'intérieur n'échappe pas à la réduction des effectifs. Ainsi, au sein de l'administration centrale, 87 emplois seront supprimés, dont 20 au bureau des cultes d'Alsace-Moselle – ce qui constitue une première.

Néanmoins, les crédits de fonctionnement seront stabilisés. Au sein de l'administration territoriale, 550 emplois ne seront pas remplacés en 2014, contre 450 en 2013. En comparaison, entre 2009 et 2011, 2 200 emplois avaient été supprimés par le précédent Gouvernement, soit 700 à 750 emplois par an. La réduction des effectifs est donc moins brutale qu'auparavant, ce qui permet à l'administration de se réorganiser dans de meilleures conditions. Elle n'en est pas moins source de difficultés réelles, ce qui devrait nous inciter à une plus grande modération en la matière dans les années à venir.

La réorganisation de l'administration, notamment territoriale, constitue un défi : il s'agit de travailler mieux avec moins de personnel, ce qui suppose de très sérieux efforts de rationalisation et de mutualisation des services. D'autant qu'il est nécessaire de conserver un État fort, plus particulièrement en période de crise. Il nous faut donc trouver un juste équilibre entre la réduction des dépenses publiques et le maintien d'une administration efficace au service des citoyens.

Il est notamment indispensable de rationaliser le réseau territorial. Les trois départements d'Alsace-Moselle comptent, par exemple, dix-huit sous-préfectures. Cela étant, il conviendrait sans doute que les suppressions de sous-préfectures touchent moins les territoires ruraux que les zones urbaines. Il importe en effet de préserver la présence de l'État dans les territoires qui ont vu disparaître de nombreux services publics : leurs habitants ont un sentiment d'abandon ; ils doivent pouvoir s'adresser à un interlocuteur de proximité. En tout état de cause, il convient de mener une étude d'impact sérieuse préalablement à toute suppression. Monsieur le ministre, vous aviez prôné l'année dernière, dans cette même enceinte, une approche adaptée aux spécificités des différents territoires. Je ne doute pas que vous soyez toujours attaché à cet engagement.

La recentralisation de la politique d'immigration au sein du ministère de l'intérieur constitue un autre aspect de la réorganisation. En effet, en vertu du décret du 12 août 2013, le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration a été remplacé par une direction générale des étrangers en France. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous exposer la manière dont s'est réalisée cette transformation ? Pouvez-vous, en outre, décrire les objectifs et le fonctionnement de la nouvelle direction générale, sachant que d'autres ministères – en particulier ceux de la justice, de l'éducation, du travail et de l'emploi – sont amenés à intervenir dans ce domaine ?

Le deuxième programme, « Vie politique, culturelle et associative », tient une place particulière en cette année d'élections. Il assure l'exercice de la vie démocratique et participe à la garantie de l'exercice des cultes et de la liberté d'association. Ce programme rassemble les crédits nécessaires au financement des partis et groupements politiques, au contrôle de leurs comptes ainsi que des comptes de campagne. En 2014, plusieurs scrutins seront organisés : élections municipales, européennes, sénatoriales et élections territoriales de Nouvelle-Calédonie. Ce programme inclut également les crédits liés au développement et à

la mise en œuvre du référendum d'initiative populaire, qui est sur le point d'être adopté à notre initiative.

Deux mesures d'économie sont prévues. Il s'agit tout d'abord de la diminution de 10 % des dotations aux partis politiques, soit 7 millions d'euros. Mais n'aurait-on pas pu aller plus loin en accroissant l'effort des partis politiques en faveur de la solidarité nationale ? Et n'aurait-il pas été utile d'augmenter la sanction financière des partis politiques qui ne respectent pas l'obligation de parité aux élections législatives ?

Ensuite, le projet de loi prévoit la dématérialisation de la propagande électorale aux élections européennes, soit une économie de l'ordre de 32 millions. Si, à terme, cette mesure, sujet récurrent des débats parlementaires et qui a été adoptée pour l'élection des députés des Français de l'étranger, doit être mise en place, il convient, pour l'heure, d'attendre une meilleure couverture numérique du territoire national. En l'état, la dématérialisation provoquerait une rupture d'égalité entre les électeurs. Je ne suis évidemment pas opposée à cette mesure, qui est pertinente d'un point de vue strictement budgétaire et écologique. Pour autant, cette réforme implique une approche globale et une réflexion partagée avec l'ensemble des partis politiques. C'est la raison pour laquelle je présenterai un amendement de suppression de l'article 61.

M. Olivier Marleix. J'observe une baisse des effectifs de la mission : 550 ETPT supprimés en 2014 après 450 en 2013. Cela correspond au maintien de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux qui, en d'autres temps, aurait ému la majorité actuelle. Mais les émotions d'hier ne sont pas nécessairement celles d'aujourd'hui...

Ces suppressions de postes ne pourront être supportées que si elles s'accompagnent d'une réforme structurelle de l'administration territoriale de l'État. Or, avec tout le respect que je vous dois, monsieur le ministre, nous restons sur notre faim après votre réponse absconse sur le devenir des sous-préfectures.

Un rapport vous a été remis sur ce sujet au printemps, mais il n'a pas encore été publié. Je veux bien croire que les échéances électorales rendent la divulgation de son contenu délicate. Mais nous devons savoir à quoi correspond le budget que nous votons. D'après certains, les 550 ETPT correspondraient exactement à la suppression des cinquante sous-préfectures que recommande le rapport.

Je veux souligner le fort sentiment d'abandon qu'éprouvent les territoires ruraux et périurbains, sentiment que vous avez exacerbé avec la suppression des cantons ruraux, et que vous risquez d'aggraver encore avec la disparition des sous-préfectures. Pourtant, c'est bien en milieu rural que les sous-préfectures sont les plus utiles à l'action quotidienne des élus locaux.

Je m'interroge sur votre conception de l'administration préfectorale. Les perspectives tracées par les rapports de MM. Rebière et Weiss ou de

Mme Michèle André sont inquiétantes pour l'évolution du corps préfectoral. Elles augurent d'une « sous-préfetisation » du préfet de département. À trop vouloir renforcer l'échelon régional – que vous avez par ailleurs affaibli en le privant de la gestion des fonds structurels – vous menacez l'existence du préfet de département.

L'idée de rattacher les préfets au Premier ministre au nom de la dimension interministérielle de leurs fonctions, est pour le moins contestable. Il est vrai que ceux-ci apparaissent parfois comme les porte-parole du Gouvernement. Mais ce rattachement irait à l'encontre de leur mission première qui est d'assurer le respect de l'ordre public. Pouvez-vous me rassurer à ce sujet ?

Les décrets relatifs au redécoupage cantonal doivent être publiés début 2014 pour ne pas perturber le calendrier électoral. Mais leur éventuelle annulation nous priverait de l'année nécessaire pour garantir la sécurité juridique des comptes de campagne notamment ? Pensez-vous pouvoir tenir les délais ?

Enfin, je m'inquiète du retard pris en matière d'accessibilité des préfectures et sous-préfectures. L'obligation de rendre accessibles les bâtiments s'imposera à compter du 1er janvier 2015. Or, les crédits prévus à cet effet dans le budget – 120 000 euros – sont encore dérisoires. Il serait pour le moins gênant que le préfet n'obéisse pas à une loi qu'il est par ailleurs chargé de faire respecter. En 2012, 15 % seulement des établissements recevant du public étaient accessibles aux personnes handicapées. Combien de bâtiments des préfectures et sous-préfectures sont aujourd'hui accessibles ?

M. Thierry Benoit. Je n'ai pas de doute sur votre volonté de bien faire, monsieur le ministre, et nous savons combien vous êtes actif. Mais, depuis dix-huit mois que vous êtes en fonction, les choses n'avancent guère.

Il y a un an, nous avons déjà évoqué la réorganisation des arrondissements, l'implantation des sous-préfectures ainsi que la modernisation de l'action publique (MAP). Je vous avais alors invité à venir constater la reconfiguration d'un arrondissement autour des villes de Fougères et Vitré, qui est un succès indéniable.

Contrairement à ma collègue, je pense que les études d'impact ne sont pas indispensables. Il faut privilégier les propositions des acteurs de terrain. Si vous attendez 2015 et les résultats de l'expérimentation en Alsace et en Lorraine sur la réorganisation des arrondissements, aucune réforme ne sera faite sous cette législature. Vous faites erreur sur la méthode.

À défaut d'être renseigné sur les intentions du Président de la République et du Premier ministre sur la réorganisation des services de l'État, je souhaiterais connaître les vôtres. La modernisation de l'action publique ne peut ignorer la réorganisation territoriale. Nous restons dans l'inconnu quant aux projets du Gouvernement en matière de décentralisation. Les événements en Bretagne révèlent une difficulté de gouvernance. Il n'est pas normal de devoir solliciter le Premier ministre pour régler des problèmes relevant de la région. Quelles sont vos

propositions en la matière ? Je milite pour qu'en Bretagne puisse être expérimenté un nouvel acte de la décentralisation dans lequel la région se verrait confier des pouvoirs nouveaux, y compris en matière réglementaire.

Dans le cadre de la poursuite de la réorganisation des services de l'État, quelle évolution envisagez-vous pour l'application du droit des sols et l'instruction des permis de construire ? Je peux entendre la nécessité du recentrage de l'État, à charge pour les collectivités territoriales de s'organiser et de prendre en charge l'application du droit des sols. Dans ce domaine, nous n'avons pas besoin de nouvelles études mais de propositions émanant du terrain.

Enfin, s'agissant de l'accueil des populations étrangères, quel est le délai moyen d'instruction des demandes d'asile ? Nous savons combien ce sujet est délicat. La lenteur de l'instruction des demandes rend impossible, de fait, le renvoi de populations installées durablement sur notre sol dans l'attente d'une réponse, comme en témoigne l'affaire Léonarda.

M. Paul Molac. Je plaide comme M. Benoît pour l'attribution d'un pouvoir réglementaire aux régions. Le système centralisé que nous connaissons, dans lequel toutes les décisions remontent au Premier ministre, est inefficace.

L'introduction de la notion de bonne foi pour les élections législatives, à l'instar des élections locales, permettrait de régler de nombreux problèmes. Elle aurait permis d'éviter des déconvenues comme l'inéligibilité de Mme Narassiguin.

Enfin, la loi organique devrait prévoir la possibilité de destituer le Président de la République. Il est arrivé dans le passé qu'un Président soit contraint d'abandonner ses fonctions, comme Paul Deschanel, et il me semble nécessaire de disposer d'une procédure, aussi exceptionnelle soit-elle. Un président sain d'esprit peut ne pas le rester pendant toute la durée de son mandat.

M. Philip Cordery. Plusieurs membres de la commission des affaires européennes ont travaillé sur l'article 61 et la dématérialisation de la propagande pour les élections européennes. Nous sommes favorables à la suppression de cet article.

Il ne s'agit pas de fermer la porte à toute dématérialisation, qui présente des avantages financiers et écologiques. Mais la dématérialisation doit donner lieu à une réflexion de l'ensemble des partis politiques portant sur tous les scrutins. Alors que de nombreux foyers n'ont pas accès à internet, nous devons trouver une solution qui nous prémunisse contre une rupture d'égalité et contre la fracture numérique.

Mais il importe d'abord de ne pas singulariser les élections européennes qui souffrent déjà d'une grande désaffection. Supprimer l'envoi postal ne ferait que l'aggraver. Nous avons besoin d'un Parlement européen fort et légitime pour porter les choix de nos concitoyens. Tout ce qui peut améliorer le taux de participation doit être entrepris.

M. Didier Quentin. S'agissant de l'avenir des sous-préfectures, je souhaite me faire l'écho de l'inquiétude des territoires ruraux sur le désengagement de l'État. J'ai noté que la carte des sous-préfectures serait révisée début 2015, et Rochefort, en Charente-Maritime, semble menacée. Or, l'arrondissement compte 185 000 habitants – nombre qui est multiplié par trois ou quatre en été – et la sous-préfecture a une compétence en matière maritime et littorale pour l'ensemble du département. Quelles mesures comptez-vous prendre pour maintenir la présence de l'État dans de tels arrondissements ? Les citoyens ne réclament pas « moins d'État » mais « mieux d'État ».

Quels sont les crédits prévus pour financer la carte nationale d'identité électronique ? Il ne faudrait pas que cette charge échoie aux collectivités territoriales qui subissent déjà le gel des dotations de l'État.

Dans l'attente de la révision de la loi Besson de 2000 sur les gens du voyage, quelles instructions entendez-vous donner aux préfets pour mieux organiser les grands passages ? Peut-on envisager de réquisitionner des terrains domaniaux comme pour les rave parties ?

Enfin, peut-on attendre une évolution du concours de l'État aux communes pour leur équipement en vidéoprotection ?

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Dans son rapport du mois de juillet dernier, la Cour des comptes souligne une gestion des ressources humaines inadaptée dans nos préfectures et sous-préfectures.

Le ministère de l'Intérieur a engagé une profonde réorganisation territoriale de l'État, qui se traduit pour les sous-préfectures par une refonte de leurs missions et bientôt de leur implantation. Parallèlement, le cadre législatif évolue sous l'impulsion des réformes en cours – modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles, accès au logement et un urbanisme rénové, travail sur les normes. Comment le ministère de l'Intérieur compte-t-il accompagner ses agents dans les profonds bouleversements qui s'annoncent ?

Le programme de simplification et de modernisation de votre ministère prévoit qu'une « rationalisation des fonctions transversales, à l'échelon central comme territorial sera mise en œuvre afin de redéployer les ressources, notamment humaines, vers les missions situées au cœur des métiers, telle la garantie de la sécurité. Les fonctions budget/achat, communication, expertise juridique, SIC et activité internationale, seront substantiellement réorganisées dans le sens de la suppression des doublons, de la mutualisation interservices et de la clarification des responsabilités ». Quels efforts de formation spécifiques sont envisagés ?

Plusieurs programmes de la mission budgétaire incluent des dépenses informatiques. L'annexe précise notamment que « le ministère de l'intérieur poursuit ses efforts dans le domaine de la sécurité de ses infrastructures de réseaux et de télécoms avec la fin du déploiement du système de sécurisation aux accès

des sites parisiens du ministère de l'intérieur mais également la sécurisation des accès aux données » et qu'il « poursuit un effort d'investissement dans le support de logiciels libres et dans les logiciels anti-malveillance. »

Monsieur le ministre, à la lumière des récentes révélations sur les écoutes dont la France aurait fait l'objet de la part de la NSA, estimez-vous que l'équipement prévu de vos services, aussi bien centraux que décentralisés, atteigne un niveau de sécurité suffisant et satisfaisant ? Quelle politique comptez-vous suivre en matière d'équipements informatiques et de communication ?

M. Guillaume Larrivé. Les agents des préfectures sont soumis à des rudes efforts puisque vous supprimez 1000 postes en 2013 et en 2014. Dont acte. Vous devez néanmoins prendre garde à ne pas les surcharger de nouvelles tâches administratives.

À cet égard, pouvez-vous préciser combien d'agents des préfectures et sous-préfectures sont chargés des questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile ? Ensuite, quelles ont été les conséquences pour l'activité des services de la mise en œuvre de votre circulaire de novembre 2012 sur la régularisation ? Combien de demandes ont été adressées ? Combien de dossiers ont été instruits et combien le sont encore ? Combien de titres de séjour ont été délivrés ?

M. Pascal Popelin. Mon collègue Marleix déplorait le renforcement de l'échelon régional de l'administration territoriale de l'État ; or, celui-ci constituait l'alpha et l'omega de la RGGP soutenue par la majorité à laquelle il appartenait.

S'agissant des sous-préfectures, monsieur le ministre, je partage votre objectif d'optimisation de la dépense publique et de rationalisation du réseau préfectoral. Vous avez raison de dire que l'arrondissement doit correspondre à un bassin de vie et que la carte des arrondissements a peu évolué.

Mais ce n'est le cas pour les territoires franciliens, où certains arrondissements cumulent les difficultés économiques et sociales qui favorisent le sentiment d'exclusion exprimé par la population. L'autorité préfectorale y est particulièrement garante de la cohésion. Le rôle des préfets est décisif pour mettre en œuvre les objectifs fixés par le Gouvernement – rétablissement de l'ordre républicain, rénovation urbaine, lutte contre l'exclusion. Je le mesure au quotidien.

Parmi les nombreux rapports qui vous ont été remis, figure la proposition d'une suppression des sous-préfectures de la première couronne parisienne. Aucune décision n'a été prise à ce jour, mais pouvez-vous me dire où en est votre réflexion ?

M. Lionel Tardy. Je m'interroge sur l'objectif de diminuer le coût des échéances électorales, notamment sur l'article 61. Cette disposition pose le problème de l'égalité d'accès au numérique. Je pensais qu'un amendement du Gouvernement devait traduire l'arbitrage rendu en faveur du maintien du support

papier. Pouvez-vous me le confirmer ? Quelles autres mesures envisagez-vous pour diminuer le coût de l'organisation des élections ?

Dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », les crédits consacrés aux infrastructures et télécommunications passent de 13 à 22 millions sans que cette hausse soit expliquée, à moins qu'un projet de grande ampleur ne la justifie.

Enfin, l'allongement à quinze ans de la durée de validité de la carte nationale d'identité avait été annoncé parmi les mesures du choc de simplification. Je ne trouve pas trace de ce projet pourtant générateur d'économies dans le budget. Qu'en est-il ? Pouvez-vous estimer son impact budgétaire ?

M. Dominique Baert. Je souhaite connaître votre avis sur deux propositions du rapport remis par Mme André. La première consiste à privilégier la passation de marchés publics locaux pour l'entretien des bâtiments préfectoraux afin de favoriser l'accès des PME à la commande publique. La seconde préconise d'encourager l'alternance des carrières entre l'administration territoriale et centrale afin de maintenir l'administration centrale en phase avec la réalité du travail en préfecture. Nous sommes nombreux à considérer qu'une meilleure connaissance des territoires serait également utile à leur administration. Seriez-vous prêts à faciliter les transferts, dans les deux sens, entre l'administration préfectorale et l'administration des directions générales des collectivités territoriales ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Je note dans le programme 307, malgré la diminution des effectifs, une progression de 20 millions d'euros des crédits consacrés aux dépenses de personnels. Une partie d'entre eux, 4,3 millions, correspond au coût de la suppression du jour de carence. Cela confirme que cette mesure, qui a été décidée sans aucune étude préalable, est loin d'être neutre.

Je vois que 866 ETPT sont dédiés à l'animation et au soutien du réseau préfectoral. Pouvez-vous nous préciser la fonction de ces agents, dont le nombre croît substantiellement entre 2013 et 2014 ?

Les différentes interventions soulignent un déficit de pilotage dans la réorganisation territoriale de l'État. Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, qui aurait vocation à conduire cette réforme, est rattaché au secrétariat général du Gouvernement et non au ministère de l'Intérieur. Pouvez-vous donc me préciser qui, au sein du Gouvernement, est le véritable porteur de cette réforme ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Selon le rapport d'information de Michèle André, le renforcement de l'autorité du préfet de région et la montée en puissance du secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) affaiblissent l'autorité du préfet de département. Celui-ci, les élus locaux le constatent tous les jours, n'a plus aucune prise sur les agences régionales de santé – devenues une sorte d'État dans l'État –, les directions régionales des affaires culturelles, les

directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement – qui imposent l'inflation normative que l'on sait – et France Domaine, dont les évaluations foncières sont farfelues. Où est la crédibilité de la parole de l'État ? Que comptez-vous faire pour assurer une coordination minimale de son action dans les départements ?

M. le président Gilles Carrez. Les services de Bercy ont toujours eu du mal à se ranger sous la bannière des préfetures !

M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur. L'idée de faire mieux avec moins d'agents n'est pas nouvelle, madame Untermaier : c'est toute la difficulté de la réorganisation administrative de l'État. Dans ce vieux pays qu'est la France, monsieur Marleix, le besoin d'État ne s'est jamais démenti. Les Français sont les premiers à critiquer le niveau des dépenses publiques, mais, dans le même temps, ils demandent toujours plus de policiers, de gendarmes ou d'infirmières.

Je veux réaffirmer le rôle essentiel du préfet de département. Des choix ont été faits, comme le rappelait M. Popelin, notamment en 2010. Si l'affaiblissement de l'échelon départemental il y a, il date cependant de 2004 : la RéAT a conforté l'échelon régional, ce qui me semble au demeurant fondé pour les fonctions support. Toutefois, malgré les questions soulevées par M. Morel-A-L'Huissier, qui ne sont pas nouvelles, je ne crois pas à l'affaiblissement de l'autorité des préfets départementaux. Hier encore, dans la Drôme et dans l'Ardèche, j'ai pu mesurer les attentes placées en eux, notamment dans le cadre des procédures d'indemnisation. L'engagement du préfet Videlaïne dans le Finistère montre à quel point ils restent présents, quand bien même la décentralisation a fait évoluer leur rôle, comme elle a fait évoluer celui des sous-préfets dans le soutien qu'ils apportent aux collectivités en matière d'ingénierie économique ; c'est pourquoi je les avais rencontrés à Lorient, il y a quelques mois, avec l'ensemble des préfets de la région.

Le préfet de département doit, comme je le fais valoir auprès de mes collègues du Gouvernement, continuer à piloter l'action de l'État : loin d'affaiblir son autorité, nous devons au besoin la renforcer – je le dis aussi en tant qu'ancien élu local. Le CIMAP préconise d'ailleurs une meilleure coordination entre le préfet de département et certaines administrations, comme la jeunesse et les sports ou la culture, dont les moyens sont fragilisés par la décentralisation et la dégradation des finances publiques.

Le rattachement des préfetures à Matignon est une vieille antienne. Le Président de la République, le Premier ministre et l'ensemble des ministres peuvent évidemment avoir des contacts directs avec les préfets, mais nul ne songe à remettre en cause leur rattachement au ministère de l'intérieur. Quant à la modernisation de l'action publique, c'est un sujet interministériel qui concerne aussi, par exemple, le ministère de l'égalité des territoires.

Les fermetures de sous-préfectures sont devenues un « marronnier » médiatique. Seul le pragmatisme doit prévaloir, d'autant que les marges financières sont modestes, puisque l'État, le plus souvent, n'est pas propriétaire de l'immobilier. Je suis tout particulièrement sensible au sentiment d'abandon ressenti dans les départements ruraux ou périurbains, comme l'Aveyron, l'Ardèche, le Cantal ou le Finistère. Sans doute les maisons de l'État ou les maisons de service public constituent-elles des modèles à suivre ; à Aubusson, dans la Creuse, différents services publics sont regroupés dans les murs de la sous-préfecture – et je ne manquerai pas, monsieur Benoit, de répondre à votre invitation au cours du quinquennat. Je me refuse cependant à entrer dans le petit jeu des listes : dans les zones rurales et périurbaines, je le répète, la présence de l'État, à travers les sous-préfectures, est essentielle. Reste que des évolutions sont possibles dans les zones urbaines : c'est le sens de la mission que j'ai confiée aux préfets de Lorraine et d'Alsace. En Île-de-France, monsieur Popelin, le rôle des sous-préfectures – accueil des publics étrangers et remise des titres de séjour, notamment – doit être clairement distingué de celui des préfectures. La préfecture de Bobigny fait déjà face à un afflux considérable : il serait absurde de vouloir tout y concentrer. Je rappelle aussi l'existence, dans votre département, du chantier de Saint-Denis. Ces évolutions demandent du temps, et il serait naïf d'ignorer l'impact des échéances électorales. Quoi qu'il en soit, dans de nombreuses villes, la sous-préfecture matérialise la présence de l'État : nous avancerons donc avec pragmatisme.

S'agissant de la nouvelle Direction générale des étrangers en France, madame Untermaier, nous avons tiré les conséquences de la disparition du ministère de l'immigration en 2011. Au sein de chaque ministère, un seul secrétaire général mutualise désormais les fonctions support, et la Direction générale des étrangers en France, au-delà des vaines polémiques que l'on entend ici ou là, coordonne les différents aspects de la politique d'immigration – régulation des flux migratoires, lutte contre l'immigration clandestine, accueil des étrangers, naturalisations ou droit d'asile.

Chacun doit contribuer à l'effort de redressement des finances publiques : les cultes n'y échappent pas, y compris en Alsace-Moselle. Le montant de l'enveloppe annuelle, inchangé depuis 1995, a diminué de 5 % – soit 4 millions d'euros – dans la loi de finances pour 2012, et, après être demeuré stable en 2013, il sera réduit de 7,6 millions en 2014, pour atteindre 68,6 millions ; cependant, la dépense totale ayant atteint 70 millions en 2013, la baisse devrait se limiter à 3 %.

Au vu du rythme de la discussion par les conseils généraux et de la procédure d'examen en Conseil d'État, monsieur Marleix, le redécoupage cantonal devrait être achevé au début de 2014 ; mais il ne faudra pas perdre de temps.

La quasi-totalité des espaces d'accueil en préfecture obéissent aux normes d'accessibilité. Quelques exceptions demeurent, en raison du caractère historique des bâtiments. Une augmentation de 33 % des crédits de paiement est prévue en ce domaine, les trois principales préfectures concernées étant celles de Bobigny, de

Poitiers et de Besançon ; s’y ajoutent les opérations de droit commun intégrant la mise aux normes. Le souci du ministère, au-delà de l’investissement même, est de mettre en œuvre une politique en externe – pour l’accueil – comme en interne, avec un taux d’emploi des personnes handicapées atteignant, en 2013, un taux inédit de 6 %.

Nous aurons l’occasion de revenir sur le droit d’asile lors de l’examen des crédits dédiés, monsieur Benoit. Le Gouvernement a lancé une concertation sur la mise en œuvre du droit existant : M. Jean-Louis Touraine et Mme Valérie Létard, qui travaillent en concertation avec les préfets et les élus locaux de Nancy, Besançon, Rennes et Mulhouse, me remettront leurs conclusions à la mi-novembre. Le premier objectif est de réduire à moins de dix mois les délais de réponse, qui atteignent aujourd’hui seize à vingt mois ; le second, plus complexe, est d’améliorer l’accueil en le rendant plus directif, et ce sur l’ensemble du territoire. J’ajoute que la France est, après l’Allemagne désormais, la seconde terre d’accueil pour le droit d’asile en Europe. Les demandes proviennent, pour une large part, de ressortissants de pays qui, candidats à l’entrée dans l’Union européenne – Kosovo, Macédoine ou Albanie, par exemple –, sont pourtant jugés parfois comme non sûrs par le Conseil d’État, ce qui accroît d’autant les délais : des exemples récents l’illustrent…

La France arrive sans doute au terme du processus de décentralisation engagé en 1982 : la demande croissante d’État, les difficultés financières des collectivités et l’enchevêtrement des compétences expliquent les hésitations qui se font jour, si bien que le mot même de « décentralisation » n’est plus connoté aussi positivement que naguère. Dans ces conditions, une nouvelle phase de décentralisation ne me semble pas pouvoir signifier autre chose qu’une clarification des compétences : la suppression d’échelons, souvent réclamée du haut des estrades des campagnes électorales, est évidemment bien plus complexe qu’il y paraît. Je crois aux vertus de l’expérimentation locale, mais, sur de tels sujets, un consensus national me semble indispensable.

L’approche d’échéances électorales, monsieur Cordery, a sans doute empêché certaines anticipations sur la dématérialisation de la propagande électorale, ce que je déplore. La disposition visée sera supprimée par amendement, monsieur Tardy, mais j’organiserai une concertation avec les formations politiques sur le sujet. On a parfois l’impression, pendant les campagnes électorales, que les boîtes aux lettres débordent de tracts ; mais, pour vous dire le fond de ma pensée, les électeurs qui se déplacent pour les élections européennes ne sont sans doute pas ceux qui ont le plus besoin de propagande électorale, et celle-ci, à l’inverse, ne convaincra sans doute pas les abstentionnistes de se rendre dans les bureaux de vote ; quoi qu’il en soit, on gardera le système habituel pour les prochaines européennes.

L’effort en matière de vidéoprotection reste soutenu, monsieur Quentin, puisque une enveloppe de 20 millions d’euros lui est dédiée, comme l’an dernier, au titre de l’aide aux communes. Tous les ministères doivent participer au

financement du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Comme vous le savez, les taux sont d'ailleurs majorés jusqu'à 50 % dans les zones de sécurité prioritaires.

S'agissant des gens du voyage, une proposition de loi de M. Raimbourg est en préparation. J'y suis favorable, et souhaite un consensus sur le sujet. J'avais annoncé, avec Cécile Duflot, les orientations du Gouvernement : fin du statut discriminatoire issu de la loi de 1969 et garanties données quant à la mise en œuvre effective des schémas départementaux, sachant que 57 % des aires d'accueil sont à ce jour réalisées – et 35 % seulement des aires de grand passage. Des parlementaires de tous bords, réunis sur le sujet, avaient conclu à la nécessité d'un équilibre : le rappel à l'application de la loi Besson si nécessaire et, pour les communes qui l'appliquent, des moyens pour faciliter l'évacuation en cas d'occupation illicite. Une mission parlementaire, associant un élu de l'opposition et un élu de la majorité, est également consacrée aux grands rassemblements. Souhaitons, en tout cas, que les événements de cet été ne se reproduisent plus, et que chacun se garde de toute instrumentalisation : j'en appelle, sur ce point, à la responsabilité des élus comme des associations de gens du voyage.

En ce qui concerne le projet de carte nationale d'identité électronique, le rapport rendu par l'IGA en mai 2013 est très réservé, estimant qu'il est plus important de sécuriser le processus de fabrication du titre que le titre lui-même. La biométrie n'est utilisée que pour le dispositif de passage automatisé rapide aux frontières extérieures (PARAFE). La délivrance des passeports biométriques est insuffisamment sécurisée et peut conduire au blanchiment d'une fausse identité. La traçabilité du titre est largement perfectible, notamment en cas de perte et de vol. Aussi ai-je arrêté un plan d'action en étroite collaboration avec le ministère de la justice pour sécuriser les documents d'état civil en généralisant la procédure de communication électronique des données de l'état civil (COMEDDEC) ; les fraudes à l'état civil détectées par la PAF ont été multipliées par douze ces deux dernières années. La possibilité de falsifier un acte de naissance est aujourd'hui très importante. De plus, les communes se contentent en général de contrôler la conformité des pièces justificatives mais pas leur authenticité. Il est donc impératif de décloisonner les services chargés de l'état civil et ceux chargés de la délivrance des titres, de sécuriser la production des justificatifs de domicile et des photos numériques, et d'améliorer la traçabilité des titres en assurant que l'invalidité de ceux déclarés perdus ou volés est systématiquement signalée par les services dans les fichiers internationaux.

Madame Descamps-Crosnier, le ministère de l'intérieur accompagne ses agents dans l'évolution des missions de l'administration territoriale par le biais du plan national de formation en vigueur jusqu'à la fin de 2014. Ce plan s'articule autour du renforcement des compétences de base des agents, du développement de leur compétence métier, de l'encouragement de la promotion professionnelle et de l'accompagnement du changement. Ce dispositif a été complété par une action spécifique à destination des personnels des sous-préfectures particulièrement concernées. Un plan de formation, expérimenté avec succès dans onze

sous-préfectures, a vocation à être généralisé en 2014. Il comprend des modules intéressant le corps de métier des sous-préfectures, l'ingénierie territoriale, les relations avec les entreprises et la connaissance des acteurs locaux de la sécurité – manière de conforter le réseau des sous-préfectures.

Aux agents des sous-préfectures d'Alsace et de Moselle concernés par cette expérimentation, sera proposé un accompagnement approfondi et individualisé en fonction des besoins exprimés par les deux préfets. Un nouveau plan national de formation est en cours d'élaboration pour 2015-2017. Il prendra en compte les évolutions envisagées par le programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS) qui induisent la mise en place de formations d'expertise ainsi que des formations de consolidation des connaissances de base afin de faciliter l'orientation d'agents de l'administration centrale et territoriale vers de nouvelles missions.

La protection périmétrique – celle des accès internet – est efficace pour parer aux attaques contre le cœur des réseaux du ministère. Les communications les plus sensibles s'appuient sur les systèmes d'information labellisés par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Les révélations que vous avez évoquées incitent à approfondir notre effort concernant les communications quotidiennes des services entre eux ainsi qu'avec nos partenaires administratifs, les usagers et le monde professionnel. Face à ces menaces, deux axes sont privilégiés : la protection des communications par la cryptographie et la maîtrise de la localisation des données de l'administration. Le réseau de la gendarmerie permet déjà la transmission d'informations chiffrées avec un certain degré de protection. La messagerie d'autorité de la police nationale (RESCOM) le permet également. Cette protection doit être transparente pour l'utilisateur. Nous étudions la possibilité de la généraliser pour tous les services du ministère. Nous souhaitons y procéder dans un cadre interministériel car de nombreux échanges parmi les plus sensibles comme celui concernant la fraude documentaire s'effectuent entre différents ministères. Le recours au système de l'administration pour héberger et transmettre l'information doit devenir la règle ; les recours non maîtrisés aux plates-formes grand public de Cloud et l'usage généralisé des smartphones non protégés doivent être limités à un usage très restreint et particulièrement contrôlé.

Je précise à M. Larrivé que sur quelque 12 000 ETPT, 2 300 sont chargés de la délivrance des titres aux étrangers et des naturalisations. Il est évident qu'un titre pluriannuel permettrait de stabiliser les étrangers qui, de toute façon, voient leur titre renouvelé chaque année, et d'alléger l'activité des agents.

Vous avez raison, monsieur Baert, d'encourager l'évolution de carrière des agents entre les collectivités et l'État. L'administration a tout à y gagner. La France est un pays décentralisé, à sa manière, avec un État qui veut rester fort.

J'ai déjà répondu à M. Tardy au sujet de la carte nationale d'identité. Le passage de la durée de validité de dix à quinze ans aura un impact très faible sur le budget 2014.

La masse salariale des préfectures, madame Dalloz, augmente du fait de la progression de la carrière des agents, de mesures catégorielles récompensant leur engagement et de la hausse des dépenses de retraites. Avec d'autres ministères, nous avons lancé des missions d'évaluation. Les 866 ETPT « Animation et soutien du réseau » recouvrent les systèmes d'information et de communication (SIC), l'immobilier, le corps préfectoral et les agents de l'administration centrale qui pilotent le réseau préfectoral. Nous voulons rendre plus efficace l'administration centrale – qui voit aussi ses ETPT diminuer – pour favoriser l'action sur le terrain.

M. le président Gilles Carrez. Nous vous remercions, monsieur le ministre.

*

* *

À l'issue de l'audition de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », la Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Michel Zumkeller, rapporteur pour avis « Administration territoriale et pilotage des politiques de l'intérieur » et de M. Paul Molac, rapporteur pour avis « Vie politique, culturelle et associative », les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Article 61 : Dématérialisation partielle de la propagande électorale

*La Commission **adopte** les deux amendements identiques de suppression n^{os} II-CL18 de Mme Cécile Untermaier et II-CL19 de M. Paul Molac, rapporteur pour avis.*

*Puis, conformément aux conclusions de M. Michel Zumkeller, rapporteur pour avis « Administration territoriale et pilotage des politiques de l'intérieur », et de M. Paul Molac, rapporteur pour avis « Vie politique, culturelle et associative », la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2014.*

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Ministère de l'Intérieur**

- Mme Sophie THIBAUT, directrice de la modernisation et de l'action territoriale de l'État (DMAT)
- M. Yves LE BRETON, adjoint à la directrice de la modernisation et de l'action territoriale de l'État
- M. Étienne GUÉPRATTE, directeur de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

- **Automobile Club des Avocats**

- M^e Rémy JOSSEAUME, avocat à la Cour, président de l'association
- M^e Matthieu LESAGE, avocat à la Cour, vice-président de l'association