



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

N°1845

Vers la télétransmission

des actes soumis au contrôle de légalité

- JUILLET 2001 -



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

N°1845

Vers la télétransmission

des actes soumis au contrôle de légalité

Rapport présenté par

**Philippe SAUZEY
Inspecteur général de l'administration**

et

**Xavier BRUNETIERE
Inspecteur de l'administration**

- JUILLET 2001 -

INTRODUCTION

.. La mission.

Par une note du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur en date du 15 novembre 2000, l'inspection générale de l'administration a été chargée de procéder à une évaluation des conditions de la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité à partir de l'expérimentation lancée, au premier semestre 2001, pour quelques collectivités et quelques types d'actes, sur quatre sites : les préfectures du Rhône et des Yvelines (préfecture et sous-préfecture de Saint-Germain-en-Laye) et les sous-préfectures de Chalon-sur-Saône et de Parthenay.

Cette enquête devait s'attacher, d'une part, aux enseignements immédiats issus de la conduite de l'expérimentation, puis, d'autre part, aux "adaptations techniques et structurelles" liées à ce mode de communication de documents dont l'échange entraîne des effets juridiques importants. Il s'agissait enfin d'envisager les conséquences de la télétransmission pour l'exercice du contrôle de légalité dans les préfectures et les sous-préfectures.

Sur la base d'une expérience limitée, une telle étude débouche nécessairement sur des problématiques larges tenant à la fois aux principes juridiques du contrôle de légalité et aux perspectives aujourd'hui permises pour une télétransmission fiable et reconnue, dont l'extension devient inéluctable.

Commandée le 15 novembre 2000, la mission a été tributaire du démarrage de l'expérimentation, effectif au cours du premier trimestre 2001, et dans une certaine mesure aussi du calendrier électoral, peu favorable à la production d'actes nombreux par les collectivités. Si ce décalage a permis d'approfondir, au plan central, les questions de principe soulevées par la télétransmission, il ne donne que peu de recul pour apprécier ses conséquences sur l'organisation et les méthodes dans les services, d'autant que, dans un souci de sécurité juridique, la version papier des actes a été maintenue dans la plupart des cas.

La mission a procédé comme suit :

- Elle a, en premier lieu, travaillé en liaison avec les associations représentatives des collectivités : Association des Maires de France (AMF), Assemblée des Départements de France (ADF), l'Association des Régions de France (ARF) ayant également été contactée. Des remerciements tout particuliers doivent être adressés aux équipes de l'AMF et de l'ADF, qui ont réservé le meilleur accueil à la mission de l'IGA, qui ont organisé pour elle des rencontres avec les responsables de plusieurs collectivités et avec qui le partage des réflexions et des expériences a été spécialement intéressant et approfondi.

- Elle a, dans le même temps, travaillé en liaison avec les directions d'administration centrale et les institutions compétentes sur les divers aspects de la télétransmission des actes :

- au ministère de l'intérieur : direction générale de l'administration (DGA), direction générale des collectivités locales (DGCL) et direction des transmissions et de l'informatique (DTI). Un questionnaire destiné à mesurer la sensibilité du thème de la télétransmission et les premières réflexions qu'il suscite a été élaboré en liaison avec ces directions et adressé par l'IGA à un échantillon de préfectures métropolitaines ;
- dans d'autres administrations centrales : délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE), mission pour l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (MTIC), direction des archives de France, direction générale de la comptabilité publique (DGCP), direction de la sécurité sociale ;
- la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

- Pour élargir ses perspectives et les éclairages qui peuvent être donnés sur le sujet, la mission a également rencontré des personnalités ou des experts, consultés à titre individuel et de façon informelle.

- Enfin, les sites expérimentaux ont été visités entre mars et mai 2001.

Pour tenir compte de la technicité du sujet, la mission a bénéficié du renfort de Robert HURTADO, ingénieur informaticien à la DTI ; un remerciement particulier doit également lui être adressé.

.. Le contexte général des téléprocédures.

Les technologies de l'information et de la communication tiennent une place croissante dans l'administration, en particulier dans le cadre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information présenté le 18 janvier 1998. Ces technologies sont souvent considérées comme un levier essentiel du changement. A cet égard, les téléprocédures, qui consistent à dématérialiser les relations entre les administrations et les usagers, remplissent plusieurs objectifs de modernisation : une proximité et une disponibilité accrues pour les usagers et, pour les services de l'Etat, une plus grande efficacité par l'automatisation des phases les plus laborieuses et par la suppression des lourdes manipulations de papier.

Le déploiement à une grande échelle des téléprocédures a été freiné par l'absence de cadre juridique pour l'identification électronique des parties à l'échange. Cet obstacle est désormais largement levé par la loi n°2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique, et par le décret n°2001-272 du 31 mars 2001 pris pour l'application de l'article 1316-4 du code civil et

relatif à la signature électronique. D'autres textes sont attendus pour compléter le cadre juridique de la signature électronique.

Plusieurs travaux précédents de l'IGA traitent de l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans les services du ministère de l'intérieur.

Le rapport de l'IGA sur l'introduction de microprocesseurs dans les titres réglementaires (2000) évoquait de façon prospective la place des titres édités par le ministère, en particulier des titres d'identité, dans le monde d'Internet. Il observait ainsi que les téléprocédures entre citoyens et administrations pourraient être rendues plus sûres par la délivrance d'une carte d'identité à puce. Dans une de ses annexes, il abordait plus précisément le sujet de la télétransmission des délibérations des collectivités locales que le rapport sur les systèmes d'information territoriaux (2000) avait également traité sous deux angles : la création d'outils partagés entre les services de l'Etat pour le contrôle de légalité et l'ouverture éventuelle de tels systèmes aux collectivités locales.

Par ailleurs, le rapport consacré aux conséquences des normes techniques pour les collectivités locales (1999) se rattache à l'une des problématiques analysées dans le présent rapport, à savoir la normalisation des échanges électroniques entre les collectivités locales et l'Etat. Il suggérait notamment les voies et moyens d'une meilleure association des collectivités locales à l'élaboration de ces normes.

.. La problématique de la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité.

Initiative d'origine locale à ses débuts en 1997, la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité est devenue un enjeu pour l'ensemble du ministère en 2000. Ce dernier a alors institué des structures de concertation au niveau central, tant avec les préfectures qu'avec les représentants des collectivités locales.

Le champ et l'objet de l'expérimentation nationale diffèrent des initiatives locales, qui visaient à tester la possibilité d'échanger des délibérations par voie électronique. L'expérimentation au niveau central concerne plutôt la sécurisation des échanges par des moyens modernes d'identification et d'authentification, à savoir les cartes à puce. L'architecture de sécurité ainsi expérimentée s'appuie sur des outils logiciels de traitement des données.

L'expérimentation de la télétransmission des délibérations des collectivités locales emporte des traits caractéristiques à ce type d'exercice.

En premier lieu, la position du ministère de l'intérieur, développeur des outils logiciels et fournisseur gracieux de cartes à puce, est garante du bon déroulement de l'expérimentation mais pourrait ne pas être conservée au stade de la généralisation. En effet, la responsabilité de l'envoi des délibérations repose avant tout sur les collectivités locales.

En second lieu, dès lors que les collectivités sont responsables de l'envoi des documents, elles disposent du choix du vecteur, vaguemestre, courrier ou voie électronique. La télétransmission restera donc une faculté et coexistera avec des formes classiques de correspondance, y compris à l'intérieur d'une même collectivité.

En dernier lieu, si la télétransmission reste une faculté pour les collectivités locales, l'Etat pourrait en revanche être contraint à brève échéance de recevoir des documents transmis par voie électronique par les collectivités locales voire par tout usager dès lors que les textes relatifs à la signature électronique sont entrés dans l'ordre juridique national. L'enjeu pour l'Etat est donc de se préparer rapidement à ce type d'envois.

.. **Plan.**

Le cadre de l'expérimentation, au niveau central comme au niveau local, est traité dans la première partie du présent rapport.

En deuxième partie, les conditions juridiques et techniques préalables à toute extension de l'expérimentation voire à sa généralisation sont étudiées. Des questions connexes, qui relèvent principalement de la responsabilité des collectivités locales, qu'il s'agisse de la préparation et de l'organisation des conseils ou de la publicité et de la conservation des actes, sont également abordées.

L'impact prévisible de la télétransmission sur le contrôle de légalité est évoqué dans la troisième partie du rapport. Compte tenu du faible recul de l'expérimentation, il s'agit plutôt d'une esquisse des conséquences possibles sur le quotidien des services.

La quatrième partie est consacrée aux mesures nécessaires pour assurer la généralisation de la télétransmission dans des conditions optimales.

RESUME DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Des initiatives locales tendent, depuis 1998, à appliquer la télétransmission aux échanges entre les collectivités territoriales et l'Etat, pour le contrôle de légalité ; il faut citer Chalon-sur-Saône (projet développé à la sous-préfecture) et Parthenay (initiative du district).

Avec la mise en place d'un cadre juridique (loi de mars 2000 tendant à donner aux documents électroniques une valeur identique à celle des actes sur un support traditionnel) et les réflexions qui l'ont accompagné, notamment dans les associations représentatives des collectivités (AMF, ADF), le ministère a conçu un programme de télétransmission pour le contrôle de légalité. Il fait l'objet d'une expérimentation avec deux objectifs : en évaluer la sécurité et développer l'application.

1. L'EXPERIMENTATION ET SES ENSEIGNEMENTS.

L'expérimentation a été lancée au premier trimestre 2001 sur quatre sites : la préfecture des Yvelines (et la sous-préfecture de Saint-Germain-en-Laye), avec le conseil général et, notamment les communes de Versailles, Saint-Germain-en-Laye et Marly-Le-Roi ; la préfecture du Rhône, avec le conseil général et quelques communes ; la sous-préfecture de Chalon-sur-Saône, avec le canton de Buxy ; la sous-préfecture de Parthenay, avec le district de Parthenay.

Les caractéristiques principales de l'expérimentation sont les suivantes :

- ◆ Son pilotage central associe le ministère, les associations de collectivités : AMF et ADF, et la direction des archives de France.
- ◆ Les actes les plus complexes (budgets, urbanisme, marchés notamment), souvent volumineux, sont exclus de l'expérimentation.
- ◆ La sécurisation est assurée par des cartes à puce nominatives remises aux partenaires habilités à expédier et à recevoir les actes ; ceux-ci sont conservés sur un serveur de la DTI où ils sont inviolables. Pour l'expérimentation, l'ensemble du dispositif a été financé par l'Etat.

Ces télétransmissions se placent dans une problématique marquée par :

- ◆ un développement inéluctable et rapide de ce mode de transmission ;
- ◆ une intervention de l'Etat, au titre de son action pour la modernisation et de son partenariat avec les collectivités, dont il faut rappeler qu'elle concerne des modalités d'envoi qui relèvent, pour l'essentiel, de l'initiative et de la responsabilité de ces dernières ;
- ◆ une nouvelle technologie dont l'adoption demeurera une faculté.

L'expérimentation apporte les principaux enseignements généraux suivants :

- ◆ La motivation des partenaires est forte. Ils attendent un allégement des manipulations de papier, une plus grande souplesse et une rapidité dans le travail.
- ◆ Si l'aspect partenarial du pilotage de l'opération est satisfaisant, il doit néanmoins être élargi à la DGCP, dans la perspective d'une extension de la télétransmission aux actes budgétaires. La charge de la coordination de la démarche doit aussi incomber plus nettement à la DGCL, à qui il reviendra de décider des caractéristiques précises de l'application et du moment de sa généralisation. La DGCL devrait, pour les deux prochaines années, être renforcée d'un chef de projet (administrateur civil ou sous-préfet).
- ◆ Les résultats techniques, au moment du passage de la mission, n'étaient pas encore totalement probants (pannes, bogues, anomalies de conception, manque de formation), mais ces aspects, naturels pour une expérimentation, ont connu une nette amélioration grâce à l'investissement de la DTI et on peut considérer que le système, dans l'ensemble, fonctionne.
- ◆ Le maintien d'une transmission papier, pour des raisons de sécurité juridique, a limité les enseignements de l'expérience sur l'organisation.
- ◆ Les obstacles "culturels" ne doivent pas être négligés. L'implication de l'encadrement est un facteur clé de succès de la télétransmission.

2. LES CONDITIONS DE LA TELETRANSMISSION.

Trois principes doivent guider la mise en œuvre de la télétransmission :

- ◆ Comme toute modernisation, la télétransmission doit être l'occasion d'un réexamen de la pertinence des procédures actuellement suivies.
- ◆ La télétransmission reste un outil ; elle ne saurait transformer les principes qui organisent les relations entre les pouvoirs publics.
- ◆ Enfin, la télétransmission ne devrait pas imposer un dispositif de sécurité trop complexe et coûteux, sans commune mesure avec la situation existante et qui transférerait sur des dispositions techniques les responsabilités de chacun.

Les conditions de la télétransmission proprement dite doivent être fixées.

2.1. Sur l'authentification et le niveau de sécurité des transmissions.

L'authentification actuelle des documents sur lesquels s'exerce le contrôle de légalité est très diverse, au plan local, et repose largement sur la confiance.

L'étude du niveau requis de sécurité des télétransmissions n'a pas été réellement faite avant l'expérimentation.

Dans le cadre du contrôle de légalité, si la vérification de la compétence est un élément essentiel, elle ne se traduit pas par un examen de chaque signature manuscrite.

Le recours à une signature électronique n'est donc pas nécessaire aux télétransmissions effectuées dans le cadre du contrôle de légalité; il constituerait une sur-sécurité disproportionnée (qui serait soulevée par la CNIL). Les garanties fournies par la carte à puce, voire par un certificat logiciel, suffisent.

2.2. Sur le champ des actes susceptibles d'être télétransmis.

Les obstacles techniques à la télétransmission de documents volumineux ou de plans devraient être levés à terme (documents souvent créés sous format informatique).

Les actes budgétaires paraissent le chantier le plus prometteur (possibilité de contrôle automatisé, formalisation déjà poussée).

Il restera deux points pour lesquels la télétransmission paraît difficile à l'heure actuelle : les documents revêtus de signatures originales de tiers, et notamment les marchés, et les actes pour lesquels la forme écrite serait requise "ad validitatem".

2.3. Sur l'acquisition du caractère exécutoire des actes et sur leur datation.

Un accusé de réception délivré automatiquement par un serveur informatique ne correspond pas à la transmission prévue par la loi et explicitée par le Conseil constitutionnel en 1982, qui impose que le représentant de l'Etat soit effectivement en mesure de prendre connaissance de l'acte. La mission recommande d'adopter un accusé de réception calculé sur la plus prochaine heure d'ouverture des services. Les cas d'urgence se traiteront avec la permanence de la préfecture, comme aujourd'hui.

2.4. Sur la forme des actes et une certaine normalisation.

La télétransmission peut inciter à une normalisation de la présentation, facilitant l'exploitation des actes (classement en domaines, place des mentions obligatoires, etc.). En l'absence de fondement légal, cette normalisation doit être consensuelle.

2.5. Les questions connexes à la télétransmission.

Le développement de la télétransmission est aussi l'occasion de soulever des questions qui ont trait à des extensions éventuelles de la dématérialisation, telle la publicité des actes, leur conservation et le fonctionnement des organes délibérants.

La publicité des actes.

Les sites d'information et les bornes de consultation constituent des modalités intéressantes de publicité, à condition d'être d'un accès aisé et gratuit. Toutefois elles ne peuvent, en l'état des textes, des pratiques et des mentalités, remplacer totalement le recueil ou l'affichage, et encore plus rarement valoir notification.

La conservation et l'archivage des actes et des courriers.

Si la conservation électronique des documents pour l'activité des services ne pose pas de difficulté, la constitution des archives pour l'histoire et la garantie de leur pérennité nécessitent une réflexion à mener avec la direction des archives de France; un groupe de travail spécifique devrait être chargé de préparer de nouvelles instructions.

Le fonctionnement des organes délibérants.

Le recours à la télétransmission pour l'envoi des documents préparatoires (rapports, projets de délibérations) aux assemblées et aux conseillers qui l'accepteront, peut être la source de simplifications notables; il devrait être encouragé.

3. TELETRANSMISSION ET CONTROLE DE LEGALITE

Malgré la brièveté de l'expérience, on peut considérer que sa principale implication organisationnelle tient au travail en réseau, favorisant la qualité du contrôle.

3.1. La notion de "stratégie de contrôle" doit être maniée avec prudence.

Cette "stratégie" doit être entendue comme l'ensemble des dispositions prises pour un contrôle de qualité, et pas comme une consécration de l'abandon de tout contrôle sur des catégories d'actes. Le tri automatique des actes, à leur réception, peut déboucher sur des pratiques de ce type qu'il faut prévenir, s'agissant de l'exercice d'une compétence obligatoire que le représentant de l'Etat tient de la Constitution. Enfin, l'introduction de la télétransmission permet de revoir, pour l'alléger, la liste des actes soumis à l'obligation de transmission.

3.2. L'organisation des services devrait connaître des adaptations.

Ces évolutions concerneront la réduction des manipulations et du stockage de dossiers volumineux, une spécialisation des attributions de chaque agent et une répartition du travail plus fine, la consultation rapide et simple des services déconcentrés.

Ces orientations trouveraient un aboutissement naturel dans la mise en place de pôles de conseil spécialisés, à un échelon territorial à déterminer.

3.3. La qualification professionnelle des personnels doit continuer à progresser.

Les effectifs consacrés au contrôle de légalité sont caractérisés, depuis près de dix ans, par un léger déficit par rapport à l'effectif théorique (suivant ses diverses modalités de calcul), et par un taux de qualification/encadrement supérieur à la moyenne des services.

Dans les conditions actuelles d'exercice du contrôle de légalité, il n'y a pas d'économie de personnel à attendre des gains d'efficacité induits par la dématérialisation. L'objectif pourrait être de combler le déficit et de continuer à faire progresser encore le taux de qualification.

3.4. Les conditions de travail, sous réserve de la pénibilité propre à la consultation de documents sur écran, seront améliorées.

Les personnels rencontrés ont manifesté une bonne perception des conséquences de la télétransmission pour les conditions de travail. Il conviendra de continuer à veiller à l'ergonomie de l'application, à la formation à son utilisation et au soutien technique.

3.5. L'articulation avec l'application de gestion des actes doit être précisée.

Attendue par les personnels, cette application, en préparation au SZTI de Marseille, présente des fonctions qui ne se différencient pas clairement, aujourd'hui, de celles de l'application de télétransmission. Cet aspect et l'intérêt d'une application spécifique doivent être mieux mis en évidence, de même que l'articulation entre les deux programmes.

4. LA PREPARATION DE L'EXTENSION

Il faut préparer l'extension de la faculté de télétransmettre qui devrait être ouverte aux collectivités qui le souhaiteront à un horizon à fixer dès à présent avec elles et leurs associations selon les principes suivants :

- ◆ Les collectivités, comme les préfectures, doivent y trouver leur intérêt.
- ◆ La répartition des responsabilités ne saurait être bouleversée. La charge de la transmission des actes repose sur les collectivités, celle des accusés de réception et des lettres d'observation sur les préfectures, de même que l'authentification de chaque émetteur.

S'agissant de la sécurité de la transmission, deux scénarios sont possibles :

- ◆ Soit, comme pour l'expérimentation, le ministère de l'intérieur joue le rôle d'autorité de certification et délivre les cartes à puce ou les certificats. Cette opération peut être réalisée en régie ou concédée.
- ◆ Soit les collectivités choisissent, sur le marché, une solution de certification. Le ministère devra élaborer, avec elles, une politique de

certification qui définira les conditions de reconnaissance de tels dispositifs.

Pour l'application, deux scénarios sont envisageables :

- ◆ L'application de la DTI pourrait être ouverte aux collectivités qui le souhaiteront. Les "prérequis" sont faibles : un navigateur Internet, une connexion au réseau et un traitement de texte.
- ◆ D'autres applications d'envoi pourraient être utilisées par les collectivités qui disposent déjà de bases de données pour créer leurs actes. Le ministère devrait définir les interfaces requises pour que les applications dialoguent entre elles.

Globalement, deux types de dispositifs se mêleront : un service public, en régie (DTI) ou concédé et une offre privée, répondant aux critères évoqués ci-dessus. Le recours à un tiers pour assurer le dialogue entre collectivités publiques reste culturellement étonnant ; il y a une attente des collectivités pour la possibilité d'un cadre public (les SIT pourraient éventuellement jouer ce rôle). Mais l'offre privée sera rapidement disponible.

Les mois qui viennent doivent permettre :

- ◆ de faire évoluer l'expérimentation sur les quatre sites initiaux : si un soutien spécifique s'avère difficile, les applications de Parthenay et Chalon-sur-Saône devraient être remplacées par l'application nationale ;
- ◆ de prolonger l'expérimentation, pour quelques mois, afin d'accroître la richesse du retour d'expérience, de régler les difficultés identifiées et de préparer la généralisation. Cette prolongation pourrait être l'occasion d'ouvrir l'expérimentation à de nouvelles collectivités ;
- ◆ d'engager les démarches auprès de la CNIL (qui aurait du être saisie dès le lancement et est intéressée par les traitements d'informations nominatives, les éléments individuels de certification et la détermination de la procédure à appliquer à chaque collectivité), et auprès de la DGCP ;
- ◆ d'approfondir une estimation des coûts du dispositif de télétransmission ;
- ◆ de se mettre en situation de gérer la généralisation, au cours de l'année 2002, en structurant le comité de pilotage et en renforçant la DGCL. Le travail avec les associations représentatives des collectivités apparaît indispensable. L'ouverture fera l'objet de modalités à fixer par le comité (calendrier, convention locale, convention type, période d'essai, etc.).

1. L'EXPERIMENTATION ET SES PREMIERS ENSEIGNEMENTS

A Chalon-sur-Saône comme à Parthenay, l'expérimentation de la télétransmission des délibérations des collectivités locales obéit à une logique locale. Ce n'est qu'ultérieurement, au début de l'année 2000, que l'administration centrale du ministère de l'intérieur (DGCL et DTI) prend effectivement la conduite du projet pour lequel elle développe un produit spécifique, expérimenté dans le Rhône et dans les Yvelines.

1.1. UNE CONDUITE DU PROJET PARTENARIALE.

Les premiers dispositifs de télétransmission des délibérations des collectivités locales sont le fruit d'initiatives locales, liées étroitement aux personnalités des élus et des représentants de l'administration, prisant les technologies de l'information et de la communication. A Chalon-sur-Saône comme à Parthenay, la télétransmission participe d'un programme plus vaste d'entrée de la collectivité dans la société de l'information : dans le premier cas, il s'agit de créer un pôle de services à dominante informatique, dans le deuxième cas, il s'agit du projet "Imagine", soutenu financièrement par la Commission européenne. Ces initiatives présentent la particularité d'avoir été développées avant la publication de la loi relative à la signature électronique, à un moment où le cadre juridique des échanges électroniques restait à définir.

L'administration centrale du ministère de l'intérieur a ensuite intégré ces initiatives dans une optique différente. Tout d'abord, elles convergeaient avec un projet récurrent de développement d'un logiciel d'aide à la décision en matière de contrôle de légalité. Ensuite, la DGCL souhaitait s'assurer de la sécurité des échanges, tout à la fois d'un point de vue juridique (reconnaissance de l'authentification électronique) et d'un point de vue technique (recours à des dispositifs fiables d'authentification).

L'expérimentation a donc été lancée officiellement le 19 avril 2000 lors d'une réunion de travail entre la DGCL, l'ADF et l'AMF. Une circulaire conjointe DGA-DGCL n°182-C l'a annoncée aux préfets le 7 août 2000 et, dans l'attente de ses résultats, demandé qu'aucune initiative ne soit prise en dehors de ce cadre.

Au niveau national, le pilotage de l'expérimentation est assuré par plusieurs comités, l'un concernant les collectivités locales, l'autre l'Etat, qui réunit les services du ministère de l'intérieur mais également la direction des archives de France. Un comité technique a été constitué le 29 novembre 2000 afin de faire remonter les expériences engagées dans les collectivités locales en matière de nouvelles technologies : son champ d'intervention est donc distinct de l'expérimentation.

Les réunions ont donné lieu à l'établissement de procès-verbaux qui témoignent de discussions véritables, tant sur le fond (délégation de signature, archivage) que sur les pratiques (renseignements des champs de l'application informatique...). Ces procès-verbaux soulignent que l'expérimentation vise avant tout la sécurité de la télétransmission et que l'automatisation de la procédure par une application de gestion électronique de documents relève d'une autre logique.

Le partenariat étroit avec les collectivités locales et l'association des préfectures qui expérimentent la sécurisation de la télétransmission sont des facteurs indéniables de réussite du projet.

De même, l'implication de la DTI dans son rôle de prestataire de service paraît adaptée à l'ampleur des difficultés soulevées par la gestion au quotidien des applications. L'équipe de projet constituée à la DTI ne se limite pas à la conception et au développement de l'application : elle participe également à la sensibilisation des utilisateurs et est à leur écoute. Elle modifie l'application en conséquence, voire y ajoute des fonctions telles que la sélection automatique des actes. Par ailleurs, elle assure l'exploitation des serveurs de l'application utilisée dans les Yvelines et dans le Rhône.

Pour sa part, la DGCL exerce sa fonction de direction de programme de façon plus distante. Certes, elle assure l'animation des nombreuses réunions de pilotage du projet et en rédige les procès-verbaux. Mais les soucis relatifs à la sécurité des échanges l'emportent sur la conduite du projet. Elle dispose de peu d'informations sur le déroulement effectif de l'expérimentation et sur les difficultés pratiques qu'elle soulève. En d'autres termes, l'interlocuteur privilégié par les préfectures expérimentatrices est l'équipe-projet de la DTI plus que la DGCL : il est vrai qu'en phase d'expérimentation, les difficultés présentent souvent un caractère technique.

De plus, la DGCL semble peu associée aux développements successifs de l'application. Ce point est crucial, puisqu'il revient à la DGCL, en tant que direction de programme, de se prononcer sur le caractère définitif de l'application. L'enjeu est d'autant plus grand qu'un produit aux fonctions voisines est également développé sous sa responsabilité¹.

Quant à la DGA, représentée dans les instances de pilotage, elle se fait l'écho des préoccupations des préfectures en matière de charge de travail induite par l'informatisation des procédures et est attentive aux gains de productivité que pourrait apporter une application de télétransmission ou un logiciel d'aide à la décision. Elle manifeste ainsi sa responsabilité en matière de personnels et d'organisation des services.

¹ Cf. partie 3.5.

La conduite de projet au niveau central se caractérise par un partenariat avec les collectivités locales et avec les préfectures ainsi que par une forte implication de la DTI.

La fonction de direction de programme assumée par la DGCL mériterait d'être étendue aux domaines suivants :

- **mise en place et exploitation des comptes-rendus sur le déroulement de l'expérimentation (nombre de connexions, d'actes transmis, relevés d'incidents...),**
- **validation des fonctions complémentaires demandées par les préfectures ou par la DTI.**

D'autres services de l'Etat gagneraient toutefois à être associés aux comités de pilotage comme la MTIC, la DIRE et la DGCP.

1.2. LES ATTENTES DES PARTENAIRES DE L'EXPERIMENTATION.

Par-delà l'engouement pour un dispositif faisant appel aux technologies de l'information et de la communication les plus récentes, la télétransmission des délibérations des collectivités locales répond à des attentes fortes de la part de ces dernières et des préfectures.

Les petites et moyennes collectivités espèrent de la télétransmission une plus grande rapidité de la transmission et des réponses du service en charge du contrôle de légalité ainsi qu'une facilité de gestion de leurs actes (registre électronique des actes avec axes de recherche multiples). Bien souvent, ces collectivités ne disposent pas de bases de données électroniques de leurs actes. Le recours à la télétransmission est enfin un moyen pour elles d'affirmer leur entrée dans la société de l'information. Ce facteur psychologique ne doit pas être occulté.

Pour les collectivités plus importantes, des attentes supplémentaires apparaissent. Elles partagent une préoccupation d'économies, puisque la télétransmission supprime les photocopies de documents et les frais d'acheminement. Leurs attentes ne seront pleinement satisfaites qu'avec l'ouverture de la possibilité de télétransmettre les actes les plus volumineux. Ces collectivités posent aussi une condition essentielle : l'interconnexion de leurs systèmes informatiques avec le dispositif de télétransmission. En son absence, les gains (suppression des frais de photocopies et d'acheminement) seraient amputés par les manipulations requises pour la télétransmission.

S'agissant des services chargés du contrôle de légalité, la télétransmission devrait également réduire les tâches de manipulation des actes, tamponnés, renvoyés à l'émetteur, acheminés dans le bureau idoine, étudiés et archivés. Sur ce dernier point, l'archivage électronique permettra de réduire le volumineux espace consacré au stockage des actes conservés par les préfectures.

La DGCL attend de surcroît que le dispositif de télétransmission améliore les statistiques destinées à nourrir le rapport annuel transmis au Parlement et facilite leur production. Pour la DGCL, l'expérimentation a également pour but de révéler les obstacles juridiques, techniques et organisationnels de la télétransmission, afin de créer les conditions optimales de sécurité juridique avant sa généralisation.

Enfin, les aspects techniques de l'expérimentation intéressent au premier chef la DTI qui y trouve l'occasion de tester sa capacité à mettre en œuvre un système d'authentification électronique. Ce dernier pourrait par exemple être transposé aux agents du ministère afin de sécuriser le réseau interne.

Les attentes des différents partenaires (collectivités locales, préfectures, administration centrale) sont différentes. Il importe en conséquence que les solutions retenues profitent à tous selon une logique "gagnant-gagnant". Une demande existe d'ailleurs au-delà des sites sélectionnés pour l'expérimentation.

1.3. L'EXPERIMENTATION.

Selon le calendrier arrêté en comité de pilotage, l'expérimentation devait être conduite sur le premier semestre 2001. Compte tenu de la délivrance des certificats électroniques en février et des élections municipales qui ont réduit pendant un temps le nombre d'actes à télétransmettre, l'expérimentation a connu une montée en puissance fin avril.

L'expérimentation concerne trois applications de télétransmission. Deux ont été élaborées localement, la dernière a été développée par la DTI.

Au-delà du dispositif identique de sécurisation, les trois applications présentent des caractéristiques communes :

- des fonctions inhérentes à la télétransmission : envoi des bordereaux, dont les données sont saisies par la collectivité, et des actes sous forme de pièces jointes, émission automatique d'un accusé de réception horodaté par le serveur, conservation des documents par le serveur, envoi des lettres d'observations sous forme de pièces jointes, recherches des actes ;
- un mode de consultation fondé sur le format HyperText Markup Language (HTML) qui permet d'accéder aux données du serveur par le biais d'un navigateur Internet (Microsoft Internet Explorer ou Nestcape), ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire d'installer un logiciel dédié sur le micro-ordinateur des agents et qu'en revanche il est impératif de disposer d'une connexion stable et rapide ;
- une architecture s'appuyant sur le réseau Internet et les protocoles de transport s'y rapportant (HTTPs), mise en sécurité par les certificats électroniques associés personnellement aux utilisateurs.

En d'autres termes, les applications pourraient être qualifiées de "*boîtes aux lettres intelligente*". "*Boîtes aux lettres*", dans le sens où chaque application envoie et reçoit les actes et les lettres d'observation en sécurité ; "*intelligente*", dans le sens où elle permet de gérer, classer et suivre les documents ainsi transmis.

1.3.1. Chalon-sur-Saône.

La sous-préfecture de Chalon-sur-Saône et le canton de Buxy, composé de 29 communes rurales et rassemblant environ 9 000 habitants, expérimentent depuis 1998 la télétransmission des délibérations des collectivités avec le bureau du contrôle de légalité de la sous-préfecture. La commune, plus urbaine, de Saint-Rémy (7 000 habitants) s'est jointe à l'expérimentation en septembre 2000. Plus récemment, la recette des finances territorialement compétente, les trésoreries de Buxy et de Chalon sur Saône et la responsable des archives départementales ont été associées au comité de pilotage de l'expérimentation : des cartes à puce ont été délivrées aux trois premiers ainsi qu'à la subdivision de l'équipement.

Cette expérimentation est l'une des facettes d'un projet de développement de l'agglomération chalonnaise autour d'un pôle administratif tertiaire orienté vers les technologies de l'information et de la communication. D'autres téléprocédures y sont testées, telles que la déclaration d'échange de biens des entreprises ou la déclaration unifiée de cotisations sociales.

Le logiciel de télétransmission, propriété de la sous-préfecture, a été développé par une société de services informatiques avec le concours du fonds pour la réforme de l'Etat. Le serveur qui reçoit, date et conserve les bordereaux de télétransmission, appartient à la sous-préfecture mais est hébergé et administré par cette société : des documents peuvent lui être envoyés à toute heure.

Outre les fonctions communes de télétransmission, l'application développée à Chalon-sur-Saône présente une originalité consécutive à la demande des collectivités locales qui souhaitent voir apparaître l'accusé de réception lorsqu'elles impriment leurs actes : le serveur modifie ainsi l'acte reçu en apposant dans le document sous format Word, standard de traitement de texte, un encadré reprenant les données de l'accusé de réception (numéro de visa, jour et heure) en pied de page. Le document conservé sur le serveur est donc altéré par rapport à celui transmis. A la différence des deux autres applications, celle de Chalon-sur-Saône ne permet pas le calcul automatique des délais.

Dans la première version de l'application, l'authentification des personnes qui se connectaient au serveur reposait sur de simples codes d'accès. La liaison établie avec le serveur, l'agent rédigeait alors l'extrait de la délibération puis le transmettait au serveur qui le datait. Il revenait ensuite au bureau du contrôle de légalité de consulter la base de données pour s'informer des nouvelles délibérations.

Une version ultérieure a été développée en novembre 2000 afin d'entrer dans le cadre de l'expérimentation définie par le ministère de l'intérieur, c'est-à-dire afin de permettre l'utilisation de cartes à puce et de certificats électroniques nominatifs. Ces derniers ont été délivrés en février 2001, mais des ajustements ont été nécessaires de telle sorte que les échanges sécurisés ont débuté en avril 2001. Par ailleurs, les délibérations ne sont plus créées en ligne mais jointes au bordereau d'envoi.

Le contexte de l'expérimentation a été bouleversé par l'introduction des cartes à puce. Celle-ci s'est accompagnée de difficultés de connexion (délais, déconnexions) et d'une mise à niveau du navigateur Internet Explorer. Malgré cela et en dépit de la persistance de la duplication des envois, la motivation des différentes parties à l'expérimentation demeure.

Le recours aux cartes à puce a été favorablement perçu. Celles-ci sont d'une manipulation plus aisée que les mots de passe. L'usage effectif diffère sans doute de l'esprit de cette technique : quoique nominatives, elles sont utilisées non seulement par les maires qui en sont titulaires mais également par les secrétaires de mairie, dont l'une travaille pour plusieurs mairies. Si elle disposait d'une carte nominative, il serait difficile pour le bureau du contrôle de légalité d'identifier au titre de quelle mairie elle expédie les délibérations.

Néanmoins, l'implication personnelle des partenaires pourrait faiblir s'il n'était procédé à brève échéance à la suppression de l'envoi parallèle des délibérations papier. De fait, l'expérimentation a été prolongée par le recours aux cartes à puce.

Du point de vue de la sous-préfecture, la situation est plus tendue puisque le plan de financement de la maintenance de l'application locale est difficile à boucler. Il en va de même de son hébergement, supporté financièrement par la communauté de communes de Chalon-Val-de-Bourgogne. La pérennité de l'application locale est donc sujette à caution. D'autre part, la DTI ne pourrait reprendre à son compte une application qu'elle n'a pas recettée et qui, de surcroît, est redondante par rapport à celle qu'elle a développée.

La mission recommande que le comité de pilotage national se prononce à brève échéance sur la pérennité de l'application développée à Chalon-sur-Saône. Une mutation vers l'application développée et gérée par la DTI semble la solution la plus raisonnable.

Il convient néanmoins de veiller, en relation avec le sous-préfet de Chalon-sur-Saône, à ce que cette modification n'entraîne pas une démobilisation des partenaires à l'expérimentation. A cet égard, il pourrait être judicieux d'annoncer simultanément la suppression des envois des actes télétransmis par papier.

1.3.2. Parthenay.

La télétransmission des délibérations des collectivités locales s'inscrit dans un contexte différent de celui de Chalon-sur-Saône. L'initiative en revient plutôt aux collectivités locales, en liaison avec le programme "Imagine" de la Commission européenne. Cela explique sans doute que l'architecture de l'application est polarisée vers le district, qui héberge le serveur acquis par la sous-préfecture sur crédits du fonds pour la réforme de l'Etat.

Avec plusieurs industriels, le district de Parthenay, composé de quatre communes (18 000 habitants), a développé, sous le nom générique de "Ville numérisée", une offre de téléservices à l'attention de ses habitants, qu'il s'agisse de l'inscription des enfants dans certains établissements scolaires ou de la diffusion des procès-verbaux des conseils municipaux sur le site Internet du district ou sur des bornes interactives.

La télétransmission des délibérations du district et des communes intervient grâce à une application développée sous l'égide du district², dont la propriété est restée imprécise. Cette application offre les mêmes services que l'application expérimentée à Chalon-sur-Saône, ainsi qu'un suivi des actes soumis au contentieux.

Le district, administrateur de l'application, a la faculté d'altérer les données du serveur, par exemple, la date et l'heure qui seront utilisées pour l'accusé de réception électronique. La sous-préfecture de Parthenay est reliée à ce serveur par fibres optiques, ce qui évite les incidents répétés de connexion constatés ailleurs et assure une rapidité d'accès indéniable. En contrepartie, les deux micro-ordinateurs de la sous-préfecture reliés au réseau du district ne sont pas connectés à celui du ministère de l'intérieur.

L'application a été modifiée pour supporter le recours aux cartes à puce et aux certificats électroniques. Les utilisateurs n'ont pas encore adopté un comportement approprié à l'égard des cartes nominatives, en dépit d'un courrier du sous-préfet du 19 janvier 2001 soulignant que chaque détenteur est responsable de son utilisation : il est fréquent de constater que les cartes sont insérées en permanence dans le lecteur et que le code initial n'a pas été personnalisé.

L'application dans sa version sécurisée est utilisée depuis le 23 janvier 2001. Pendant les deux premiers mois, 181 actes ont été échangés, contre 704 actes entre février 2000 et janvier 2001. Ces actes, transmis sous divers formats de lecture, sont également communiqués à la sous-préfecture sous forme papier.

La mission recommande que le comité de pilotage national se prononce à brève échéance sur la pérennité de l'application développée à Parthenay. Une mutation vers l'application développée et gérée par la DTI semble la solution la plus raisonnable.

Cette mutation s'accompagnera sans doute d'une dégradation de la qualité des connexions perçue par les partenaires de l'expérimentation, puisque l'application ne sera plus accessible par fibres optiques.

Une solution acceptable par tous serait de relier par une interface l'application de Parthenay avec celle de la DTI.

² Les échanges électroniques de délibérations ont débuté avec des courriers électroniques en 1998. En décembre 1998, il a été décidé de développer une application *ad hoc*, exploitée depuis février 2000.

1.3.3. Le Rhône et les Yvelines.

Au début de l'année 2000, la DTI a envisagé d'expérimenter la sécurité des échanges à partir de l'une des deux applications locales. Il est apparu que chacune des deux applications soulevait des difficultés : la propriété de l'une était sujette à interrogation, tandis que l'autre avait été développée par une société privée sans avoir été recettée par la DTI³.

Il a donc été décidé de développer en régie une nouvelle application, dont les fonctions se rapprochent néanmoins de celles des deux applications locales. Cette nouvelle application est actuellement expérimentée dans le Rhône et dans les Yvelines.

Dans le Rhône, outre la préfecture, six institutions participent à l'expérimentation : le conseil général, les communes de Lyon, de Villeurbanne et de Vénissieux, la communauté urbaine de Lyon, ainsi que le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône. Les cartes à puces ont été délivrées aux agents entre fin janvier et début février 2001. Un protocole a été signé à cette occasion entre la préfecture et chaque collectivité locale, qui fixe les conditions d'expérimentation. Ce protocole définit en particulier les règles relatives aux pertes de cartes à puce.

Dans les Yvelines, l'expérimentation concerne la préfecture et la sous-préfecture de Saint-Germain-en-Laye, qui avait une pratique d'échanges électroniques avec la commune de Marly-le-Roi depuis 1997. Les collectivités locales partenaires sont le conseil général et les communes de Versailles, Viroflay, Vélizy, Bois-d'Arcy, Marly-le-Roi et Saint-Germain-en-Laye.

Pour les deux sites, l'expérimentation obéit à des principes semblables. Les agents se connectent au serveur, hébergé par la DTI à Strasbourg, par le biais de cartes à puce et de certificats électroniques. Les services des collectivités locales utilisent pour ce faire le réseau Internet tandis que les services du contrôle de légalité recourent au réseau propre du ministère de l'intérieur (réseau général de transmission – RGT). Un bordereau d'envoi est ensuite préparé en ligne, auquel est joint l'acte sous forme de document attaché.

Par-delà l'expérimentation de la sécurité de la télétransmission, les préfectures testent l'application elle-même. Celle-ci évolue régulièrement. Ainsi la préfecture du Rhône a-t-elle demandé l'introduction de nouvelles fonctions : le traitement des envois par lot, qui permet de saisir un seul bordereau pour un ensemble d'actes semblables, la réalisation d'interfaces entre les applications informatiques des collectivités locales et celle de la DTI, et la répartition des actes entre les agents chargés du contrôle de légalité.

En dépit d'une courte expérience, les collectivités locales rencontrées par la mission soulignent que la télétransmission donne l'occasion de s'interroger sur leurs pratiques respectives en matière de transmission des actes, y compris sous forme papier. Avec les préfectures, elles insistent sur l'implication de la DTI et sur sa réactivité face aux difficultés rencontrées par les agents.

Néanmoins, certaines collectivités locales se sont trouvées démunies devant cette application. Le conseil général du Rhône a par exemple élaboré plusieurs documents méthodologiques pour faciliter le travail des agents, tels qu'un guide des utilisateurs et une

³ De surcroît, elle ne correspondait pas aux besoins des collectivités importantes, comme cela fut dit lors de la présentation de l'application de Chalon-sur-Saône à Lyon en octobre 2000.

liste des noms de domaines et sous-domaines qui doivent être choisis lors de la préparation du bordereau d'envoi.

L'application de la DTI présente la particularité d'être expérimentée avec des collectivités locales importantes. Elle doit donc intégrer les évolutions rendues nécessaires par ce type de collectivités avant d'envisager une éventuelle généralisation.

1.4. PREMIERS ENSEIGNEMENTS DES EXPERIMENTATIONS LOCALES.

L'expérience acquise dans les quatre sites expérimentateurs est certes récente mais il est possible dès à présent d'en tirer les enseignements suivants.

1.4.1. Une motivation remarquable des participants, facteur-clé du succès de l'expérimentation.

La motivation remarquable des participants à l'expérimentation est un facteur décisif du succès de l'expérimentation. Aujourd'hui, les difficultés d'ajustement l'emportent bien souvent sur les gains. Néanmoins, tous demeurent convaincus que la télétransmission des actes des collectivités locales apportera à terme des économies non négligeables.

Le cadre de l'expérimentation lui-même limite l'émergence d'économies.

En premier lieu, la transmission des actes sous forme papier a été conservée dans la plupart des sites expérimentateurs. En conséquence, les services des préfectures effectuent plus volontiers le contrôle sur les actes transmis sous forme papier. Aussi, les impacts de la télétransmission sur l'organisation des services des préfectures ne se sont guère produits.

En deuxième lieu, les actes entrant dans le champ de l'expérimentation sont les actes les plus simples (décisions de police administrative, décisions relatives à la fonction publique territoriale essentiellement) alors que la télétransmission des actes les plus volumineux (marchés publics) ou les plus susceptibles d'un traitement automatisé (budgets) serait une source plus manifeste d'économies aux yeux des utilisateurs.

Le succès de l'expérimentation est également conditionné par l'investissement des experts de la DTI. Leurs interventions rapides et les échanges permanents d'informations avec les sites expérimentateurs garantissent, d'une part, l'appropriation de l'outil par les utilisateurs et, d'autre part, son adaptation continue aux besoins de ces derniers.

1.4.2. Une sécurité effective des échanges, affaiblie par les comportements des utilisateurs.

La mise en place des certificats électroniques et des cartes à puce s'est révélée difficile. En effet, des incohérences sont apparues entre les données des certificats électroniques et celles figurant dans les cartes à puce, de telle sorte que les utilisateurs ne pouvaient se connecter à l'application, faute d'être reconnus. Par ailleurs, le lecteur de cartes à puce et les spécifications de la carte elle-même exigeaient de recourir à un certain type de navigateur (dernière version du navigateur Internet Explorer). Selon la DTI, ces difficultés relèvent de la responsabilité du fournisseur de cartes à puce.

Passées ces difficultés, la sécurisation par le biais de certificats électroniques paraît opérationnelle d'un point de vue technique. Les détenteurs de cartes à puce parviennent ainsi à se connecter à l'application et à accéder aux pages qui les concernent. L'authentification des agents est effective et l'accès à l'application sécurisé.

Néanmoins, plusieurs limites à ce dispositif ont été soulevées lors de l'expérimentation :

- La carte à puce permet d'authentifier la qualité de l'agent qui accède au serveur et sécurise la liaison entre le micro-ordinateur de celui-ci et le serveur, mais, en l'état actuel de l'expérimentation, les documents joints ne sont pas signés.
- L'emploi de la carte à puce dans des conditions optimales de sécurité n'est pas garanti : les codes sont rarement personnalisés, les cartes parfois accessibles à des tiers.

Si, avec les certificats électroniques, la mise en sécurité de l'accès au serveur et, partant, à l'application de télétransmission, semble opérationnelle, les cartes à puce ne sont pas toujours utilisées avec autant de précautions qu'il conviendrait. De surcroît, l'intégrité des actes transmis ne repose pas sur une signature électronique mais sur la sécurité de la transmission et l'inviolabilité du serveur.

1.4.3. Une architecture du système appropriée mais exigeante.

Les trois applications de télétransmission reposent sur un principe identique : il n'est pas nécessaire de disposer d'un logiciel dédié pour y accéder. Les navigateurs utilisés pour consulter des pages Web y suffisent. Toutes les manipulations sont donc réalisées en ligne, lors de la connexion.

C'est pourquoi la qualité de la connexion au serveur est décisive pour gagner l'adhésion des utilisateurs. Une rupture de connexion oblige ainsi à refaire l'intégralité des manipulations tandis qu'un temps, perçu comme long, d'affichage des pages de l'application est source d'irritation.

Le débit et la stabilité des connexions ainsi que l'accessibilité du serveur sont donc des éléments d'environnement essentiels. Si la DTI suit les difficultés qui relèvent de sa responsabilité (en particulier celles relatives au serveur, au RGT et aux passerelles de connexion au réseau Internet), d'autres sont liées à la qualité de l'accès au réseau Internet des collectivités locales.

La contrepartie d'une application en ligne est la qualité de la connexion. Toute difficulté de connexion est particulièrement mal vécue par les utilisateurs, a fortiori parce que l'avantage recherché de l'application est sa rapidité. La DTI pourrait établir, à titre indicatif, les spécifications de réseau permettant d'assurer une navigation satisfaisante.

1.4.4. Une application informatique en cours d'amélioration.

Compte tenu des interrogations sur la pérennité des deux applications locales, les enseignements ci-après se limitent à l'analyse de l'application informatique développée par la DTI.

Cette application assure correctement, selon les utilisateurs, les fonctions essentielles de la télétransmission : conception de bordereaux d'envoi auxquels sont joints les actes des collectivités locales, délivrance automatique d'un accusé de réception, consultation des actes télétransmis, classement et recherche des documents, émission de lettres d'observations. Des ajustements ont été réalisés ou sont en cours à mesure que des évolutions sont suggérées par les préfectures ou les collectivités locales.

Des interrogations importantes demeurent dans les champs suivants :

- Afin de faciliter l'affectation des actes télétransmis et de permettre un traitement statistique, les collectivités locales renseignent dans le bordereau d'envoi par des menus déroulants le domaine et les niveaux successifs de sous-domaines auxquels se rattachent les actes. Une trop grande complexité est source d'erreurs ou incite à choisir la catégorie par défaut "*autres délibérations*". De surcroît, les collectivités locales considèrent qu'elles travaillent à cette occasion pour les services en charge du contrôle de légalité.
- Dans sa version initiale, l'application ne permettait pas l'affectation des actes de sorte qu'un agent pouvait lire un acte qui ne relevait pas de sa compétence. Cet acte n'apparaissait plus alors parmi ceux qui venaient d'être transmis et devaient être traités. Une version ultérieure de l'application permet désormais cette affectation.
- Le statut des actes soulève également des interrogations. La dénomination "actes visés" est source de confusions tandis que les collectivités locales semblent pouvoir connaître l'avancement du traitement de l'acte par les services chargés du contrôle de légalité.

2. LES CONDITIONS JURIDIQUES ET TECHNIQUES DE LA TELETRANSMISSION

.. Principes préliminaires.

La mise en œuvre de la télétransmission, dans le domaine du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements, soulève des interrogations techniques et juridiques liées à la nouveauté du procédé, d'une part, et à son application à des procédures porteuses d'effets de droit importants, d'autre part.

Ces questions, évoquées par l'ensemble des partenaires rencontrés par la mission, sont bien identifiées par eux, mais ils n'ont pas encore de doctrine arrêtée à leur sujet. Elles ont principalement trait à l'authentification des actes, à la sécurité juridique des différentes étapes de la procédure, aux contraintes que la télétransmission pourrait apporter, ainsi qu'aux extensions possibles de la dématérialisation qui pourraient accompagner la télétransmission.

Trois principes doivent être posés au préalable :

- La technique est au service du droit : les principes qui régissent les relations entre les institutions et le bon fonctionnement des pouvoirs publics ne sauraient être mis en cause du simple fait que leur traduction dans un système informatique peut nécessiter des efforts.
- Une évolution technique importante est l'occasion d'un réexamen de la pertinence des procédures en vigueur : l'amélioration des conditions de travail et de l'efficacité doivent naturellement être recherchées.
- Il ne faut pas, toutefois, exiger une sécurité sans commune mesure avec la situation existante : la mise en œuvre d'une nouvelle technologie ne doit pas conduire à élaborer un "système parfait", qui ne présenterait aucune des "failles" du système traditionnel, et constituerait, en réalité, un ensemble excessivement complexe, de nature à modifier la répartition des responsabilités de contrôle, reportées sur la technique. Une disproportion entre la conception de sécurité du système actuel et celle d'un nouveau dispositif serait soulevée, au demeurant, à l'occasion de son examen par la CNIL, au regard de la loi de 1978.

Dans le cadre général ainsi défini, on distingue :

- les conditions relatives à la télétransmission proprement dite et qui sont inséparables de sa mise en œuvre aux points de vue juridique et technique (2-1),
- les questions que l'on peut dire connexes, dans la mesure où elles sont posées à l'occasion du développement de la télétransmission, mais où elles concernent, en fait, de nouvelles étapes de dématérialisation des actes des collectivités territoriales, dont la réalisation ne doit pas nécessairement être concomitante (2-2).

2.1. LES CONDITIONS RELATIVES A LA TELETRANSMISSION PROPREMENT DITE.

Ces conditions peuvent être résumées simplement : les documents télétransmis doivent être accessibles pour leur destinataire, qui doit être assuré de leurs caractéristiques et, en particulier, de leur authenticité.

Ceci conduit à examiner :

- l'authentification et le niveau de sécurité à fixer pour ces télétransmissions,
- le champ des actes susceptibles d'être télétransmis,
- la datation des actes et l'acquisition du caractère exécutoire,
- les conséquences de la télétransmission sur la forme des actes, à savoir une certaine normalisation.

2.1.1. L'authentification et son niveau de sécurité.

La sécurité des échanges repose sur deux piliers : la confiance mutuelle et les procédures. Mais, dès lors qu'il s'agit d'une technologie nouvelle, aucune habitude n'a pu être acquise : la confiance reste à acquérir. Il serait néanmoins inapproprié de vouloir fonder l'ensemble de la sécurité de la télétransmission sur les seules procédures et techniques, au risque d'alourdir le dispositif et d'engendrer des coûts élevés.

2.1.1.1. L'authentification lors de la transmission par voie papier.

Dans le cadre de la transmission des actes des collectivités locales par voie papier, comme pour la télétransmission, l'authentification de l'expéditeur doit être distinguée de celle de l'auteur du document.

Dans le monde physique, l'authentification de l'auteur de l'acte repose le plus souvent sur un faisceau d'indices. Il n'est pas rare que l'auteur – le maire ou son délégué par exemple – ne signe pas les actes transmis au titre du contrôle de légalité. Ces derniers sont alors revêtus de la mention du nom et de la qualité du signataire. Même lorsque l'acte comporte la signature de son auteur, le contrôle de compétence s'exerce sur des éléments formels puisque la préfecture, à la différence des comptables publics locaux, ne dispose pas de la copie certifiée des signatures.

L'identité de l'expéditeur du document est quelquefois mieux assurée. Une signature et un cachet l'attestent sur le document – cette pratique peut alors être assimilée à un certifié conforme ou à un "*"pour ampliation"*" – ou sur le bordereau d'envoi. Cela se pratique en particulier pour les extraits de délibérations, tandis que les arrêtés sont le plus souvent pourvus de la signature de l'autorité compétente.

La sécurité des circuits entre la collectivité locale et la préfecture repose soit sur un intermédiaire, la Poste, soit sur des vaguesmestres, généralement connus des services de la préfecture.

En d'autres termes, la sécurité de la transmission des actes par voie papier repose essentiellement sur la confiance mutuelle et assez peu sur des procédures et méthodes destinées à prévenir que des documents altérés ou d'origine douteuse soient soumis au contrôle de légalité.

2.1.1.2. L'authentification dans le cadre de l'expérimentation.

De façon identique, la télétransmission des actes, telle qu'elle est expérimentée dans les quatre sites retenus, conduit à distinguer les auteurs des expéditeurs. Dans les faits, ce n'est que par exception que les auteurs des actes sont également expéditeurs.

Sous cet angle, l'application de télétransmission permet d'authentifier les personnes – grâce à leur certificat électronique et à leur carte à puce – qui se connectent au serveur. Ces personnes renseignent un bordereau d'envoi et y joignent l'acte. Par analogie avec le circuit physique, le document expédié n'est pas signé par son auteur mais transmis "*pour ampliation*". Le système garantit que l'acte ne sera pas modifié au cours de sa transmission.

Il se peut néanmoins que l'auteur de l'acte en soit aussi l'expéditeur. Mais cela suppose que le maire ou un délégué se connecte directement à l'application, renseigne le bordereau d'envoi et expédie ce dernier avec l'acte. En ce cas, la préfecture peut s'assurer que la mention figurant sur le document est identique à la qualité de l'émetteur. Néanmoins, le document n'est toujours pas signé de manière électronique : la préfecture peut vérifier la concordance entre le texte du document ("*signé par...*" ou "*le maire*") et le nom de l'expéditeur.

Une troisième circonstance mérite d'être signalée : le maire ou un délégué dispose d'une carte à puce pour s'authentifier mais en confie l'utilisation à un agent. La préfecture ne peut s'en apercevoir.

2.1.1.3. La problématique de l'authentification appliquée aux échanges entre les collectivités locales et les préfectures.

En l'absence d'étude de sécurité préalable aux choix techniques, la mission n'est pas en mesure d'expertiser de façon approfondie la question de savoir si la carte à puce est adaptée aux exigences qui auraient dû être posées en amont par la direction de programme. Une telle étude de sécurité aurait révélé si le recours à un simple code d'accès n'était pas suffisant.

Les exigences d'authentification se rattachent à trois grandes préoccupations. D'une part, elles visent à éviter que des actes altérés ou d'origine douteuse soient soumis au contrôle de légalité. D'autre part, elles permettent le contrôle de compétence. Enfin, l'acte ayant fait l'objet d'un accusé de réception doit être sécurisé.

S'agissant de l'intégrité des actes, les dispositifs d'identification dans la transmission par voie papier ne sont pas inviolables. Les préfectures reconnaissent d'ailleurs qu'elles peuvent recevoir successivement plusieurs versions d'un même acte sans s'en apercevoir. En revanche, la carte à puce permet de s'assurer avec précision de la qualité de l'expéditeur qui engage alors sa responsabilité et du fait que l'acte n'est pas modifié entre l'émission et la réception.

Quant au contrôle de compétence, il ne s'étend pas actuellement à la vérification de la signature de l'auteur de l'acte. Sauf à vouloir étendre le contrôle de compétence, il n'y a donc pas lieu, sauf actes particuliers (marchés par exemple), d'exiger la signature de l'auteur du document.

Enfin, il est nécessaire de garantir la conservation de l'acte qui a été soumis au contrôle de légalité et a fait l'objet, en conséquence, d'un accusé de réception. Cette conservation apparaît nécessaire, notamment en cas de contentieux. Mais elle relève de la responsabilité des collectivités locales⁴. Aussi, un dispositif associant étroitement l'acte à l'accusé de réception pourrait se révéler nécessaire, à la manière du tampon apposé sur les actes transmis sous forme papier. A l'heure actuelle, toutefois, cette inaltérabilité est garantie par le serveur hébergé par la DTI à Strasbourg.

2.1.1.4. Le cadre juridique de l'authentification dans le domaine électronique.

Si l'on considère que la télétransmission exige avant toute authentification de l'acte qui peut émaner de son expéditeur et que la signature effective des actes par les autorités qui les prennent n'est pas requise avec le document transmis, la télétransmission n'entre pas dans le champ de la signature électronique, telle que définie par l'article L.1316-4 du code civil⁵ et par le décret n°2001-272 du 30 mars 2001 pris pour son application. Le décret précité évoque deux types de signature électronique : la signature électronique, qui consiste en l'usage d'un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache, et la signature électronique sécurisée, qui est propre au signataire, créée par des moyens qu'il garde sous son contrôle exclusif et qui garantit avec l'acte un lien tel que toute modification ultérieure serait détectable.

En revanche, la télétransmission pourrait s'inscrire dans l'esprit de l'article L.1316-1 du code civil, qui dispose que "*l'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité*". Toutefois, l'applicabilité de ces dispositions du code civil aux relations entre les collectivités locales et l'Etat au titre du contrôle de légalité est incertaine, puisque la preuve en droit public est prétorienne.

⁴ Cf. partie 2.2.2.

⁵ "La signature nécessaire à la perfection d'un acte juridique identifie celui qui l'appose. Elle manifeste le consentement des parties aux obligations qui découlent de cet acte. [...] Lorsqu'elle est électronique, elle consiste en l'usage d'un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache. La fiabilité de ce procédé est présumée, jusqu'à preuve contraire, lorsque la signature électronique est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte garantie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat."

Les dispositifs de sécurité dépendent des exigences formulées par la direction de programme et découlent d'une étude appropriée de sécurité qui aurait dû être menée en amont de l'expérimentation.

En son absence, la mission estime qu'un simple dispositif d'authentification est nécessaire pour la télétransmission des actes des collectivités locales.

Ce dispositif peut être mis en œuvre soit sous la responsabilité directe du ministère de l'intérieur, qui serait prestataire de service de certification pour le compte des collectivités locales, soit sous la responsabilité des collectivités locales, dans le cadre d'une politique de certification arrêtée par le ministère de l'intérieur.

Dans tous les cas, puisque les certificats électroniques contiennent des données nominatives, comme les informations télétransmises, la CNIL devrait en être saisie.

2.1.2. Le champ des actes susceptibles d'être télétransmis.

Les collectivités territoriales adressent tous les ans plus de six millions d'actes au titre du contrôle de légalité. Nombre d'entre eux ne pourront être transmis par voie électronique avant plusieurs années, faute d'être disponibles dans leur intégralité sous forme numérisée.

L'expérimentation porte sur les actes simples qui peuvent être télétransmis sans difficulté (délibérations, décisions de police administrative...). Ils représentent 66 % des actes et 6 % du papier⁶.

Les marchés, avec les actes d'engagement des entreprises, les délégations de service public, les documents d'urbanisme avec leurs plans comprennent souvent des centaines de pages, provenant de sources différentes. Leur numérisation ne serait possible que par un long travail de scannage ; il n'en reste pas moins que beaucoup de ces documents sont créés sous format informatique et que la numérisation progresse, qu'il s'agisse du cadastre ou des appels d'offre qui pourront intervenir par voie électronique. Ils correspondent à 18 % des actes, mais à un volume en papier de l'ordre de 70 % du total.

Quand ces documents seront numérisés, leur envoi par les préfectures aux services déconcentrés en sera facilité. Actuellement, l'essentiel des actes que la préfecture envoie aux services déconcentrés relève de ces catégories non numérisées (urbanisme – direction départementale de l'équipement - et marchés – direction départementale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, direction départementale des affaires sanitaires et sociales pour les établissements hospitaliers notamment).

Les budgets représentent 9 % des actes et 21 % du papier. Le fait que les budgets initiaux obéissent à un canevas prédéfini est favorable à leur transmission, puisque les efforts

⁶ Les chiffres émanent du rapport IGA sur l'introduction des microprocesseurs dans les titres réglementaires (2000), en particulier de son annexe 10 consacrée à la télétransmission des délibérations des collectivités locales. Ils ont été établis en croisant les déclarations des préfectures du Rhône et d'Eure-et-Loir et de la sous-préfecture de Chalon-sur-Saône avec les statistiques de la DGCL.

de normalisation supplémentaires sont limités. L'existence d'annexes, lorsqu'elles ne sont pas également sous format informatique, est en revanche problématique.

Même numérisés, les documents d'un volume important soulèvent des difficultés de traitement. En effet, la consultation à l'écran de documents, riches de chiffres et de plus de trois pages, est fastidieuse. Un outil d'exploitation automatique des données ainsi transmises doit donc être associé à la télétransmission de ce type de documents.

D'autres documents sont insusceptibles de faire l'objet d'une télétransmission. Il s'agit en particulier des documents qui exigent des signatures olographes de tiers ou dont la forme papier est exigée "ad validitatem". Quoique la signature électronique soit désormais reconnue dans l'ordre juridique français, son usage demeure limité. De plus, il semble que les solutions techniques pour permettre la signature par plusieurs personnes d'un même document restent à définir. Il s'agit également des pièces annexes qui ne peuvent pas toujours être numérisées.

Le champ de l'expérimentation est limitée aux actes les moins volumineux.

Les limites d'ordre technique (documents non numérisés) à l'extension de la télétransmission à d'autres actes semblent pouvoir être dépassées à mesure que la numérisation des échanges progressera.

Les documents budgétaires présentent une particularité puisqu'ils obéissent à des normes de présentation comptable. Une télétransmission à brève échéance serait donc envisageable.

En revanche, les documents qui requièrent des signatures de tiers (pièces de marchés) pourraient durablement être exclus de la télétransmission.

2.1.3. Validité et datation des actes.

Dans le cadre de la décentralisation, la loi n°82-213 du 2 mars 1982 (article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales – CGCT) fixe deux conditions cumulatives pour l'acquisition du caractère exécutoire par les actes soumis au contrôle de légalité :

- la publicité, avec, pour les actes à portée individuelle, la formalité particulière de la notification⁷.
- la transmission au représentant de l'Etat.

Dans le cadre de la décentralisation, cette transmission ne débouche pas sur une validation de l'acte par le représentant de l'Etat, mais ouvre à ce dernier le délai réglementaire d'examen pendant lequel il exerce son contrôle sur un acte en vigueur. C'est la réalisation de la formalité de transmission qui entraîne le caractère exécutoire de l'acte (sous réserve de la

⁷ Cf. partie 2.2.1.

condition de publicité), sans que le destinataire puisse refuser ou même différer cette entrée en vigueur. La collectivité peut, d'ailleurs, attester le caractère exécutoire en certifiant elle-même l'accomplissement de cette transmission ; dans la pratique, le plus souvent, c'est l'accusé de réception, sous la forme du cachet daté apposé sur les actes, à leur réception, par les services de la préfecture ou de la sous-préfecture, qui constitue la preuve de la transmission.

La condition de transmission est importante parce que :

- Elle permet le contrôle administratif prévu par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution, pour assurer le respect des lois et la sauvegarde des intérêts nationaux, qui sont des prérogatives de l'Etat. Dans sa décision n°82-137 du 25 février 1982, sur la loi relative aux libertés des communes, des départements et des régions, le Conseil constitutionnel a indiqué que ces prérogatives ne sont ni restreintes, ni privées d'effet, "même temporairement", par le dispositif de décentralisation. Ce contrôle administratif se traduit notamment par la possibilité, pour le représentant de l'Etat, de faire immédiatement des observations sur les actes qui lui sont soumis et d'en solliciter sans délai le sursis à exécution et l'annulation par le juge administratif.
- Elle est le point de départ d'effets de droit et constitue ainsi une date significative. Ces conséquences juridiques sont, d'une part, l'acquisition du caractère exécutoire (sous réserve de la condition de publicité) et, d'autre part, le début des délais de contrôle de légalité et de recours contentieux.

On se trouve ainsi, avec la formalité de transmission, au cœur du fonctionnement des institutions.

Or, la technique de télétransmission est susceptible d'entraîner une certaine confusion dans l'analyse de cette formalité. Il convient de dissiper cette confusion.

En effet, pour la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés par la mission, la transmission au représentant de l'Etat est assimilée à l'envoi des actes. Avec la télétransmission, cet envoi est simple et possible à tout moment ; au surplus, dans les versions actuelles des systèmes testés, ceux-ci délivrent immédiatement et automatiquement un certificat d'envoi qui correspond à la prise en compte des actes par le serveur. Ce certificat est destiné à remplacer l'accusé de réception ; il est d'ailleurs présenté comme tel ("l'acte n°xxx a été transmis au représentant de l'Etat le jour/mois/année à l'heure h").

Pour les collectivités, cette simplicité et cette rapidité sont des atouts notables de la télétransmission. Pour les communes, par exemple, les mesures de police prises le vendredi soir, ou les délibérations qui pourraient être transmises, de la même manière, à l'issue d'un conseil de fin de semaine, pourraient être considérées comme immédiatement exécutoires. Les "utilisateurs" de la télétransmission croient y trouver une certaine sécurité juridique.

En réalité, la technique de la télétransmission ne doit pas modifier les principes de fonctionnement des pouvoirs publics évoqués plus haut.

La transmission des actes sur un serveur, et le certificat qui peut l'accompagner, ne correspondent pas à la transmission des actes telle qu'elle est définie par la loi de mars

1982, interprétée par le Conseil constitutionnel (déclaration de conformité à la Constitution "dans la mesure indiquée par les motifs" de la décision n°82-137 citée supra) : la formalité est accomplie seulement lorsque le représentant de l'Etat est "en mesure de connaître la teneur des actes" et peut "s'il y a lieu, saisir sans délai la juridiction administrative". Il s'agit, en fait, d'une exigence de réception effective, et pas d'une exigence portant sur la preuve de l'envoi. Or, il y aurait un abus manifeste à considérer que le représentant de l'Etat est en mesure de prendre connaissance d'actes administratifs qui ne lui seraient pas spécialement signalés, en dehors des heures d'ouverture des services de la préfecture ou de la sous-préfecture (la nuit ou les jours fériés).

La télétransmission doit par conséquent respecter les principes traduits par le fonctionnement actuel et la pratique de la délivrance de l'accusé de réception sur des actes papier : celui-ci est fourni sans délai pendant l'ouverture des services, qui correspond à un moment où il est matériellement possible de prendre une connaissance immédiate de l'acte (même si ce n'est pas toujours le cas dans les faits) et de relever les difficultés éventuelles qu'il recèle. En cas d'urgence, et en dehors de ces périodes, la permanence préfectorale permet de répondre aux besoins des collectivités.

Il est très vraisemblable, dans ces conditions, et dans le cadre d'un contentieux, que le juge administratif serait amené à rectifier de lui-même la date figurant sur un accusé de réception de télétransmission produit automatiquement au moment de l'envoi de l'acte. Toutefois, il serait préférable de clarifier explicitement ce point.

La mission recommande :

- de rappeler, à l'occasion de l'extension de la télétransmission, les conditions d'acquisition du caractère exécutoire des actes et la définition de la "transmission".
- de mettre en place, dans les systèmes de télétransmission, un accusé de réception calculé en fonction de la plus prochaine heure d'ouverture des services préfectoraux, plutôt qu'un accusé de réception volontaire qui, pouvant être retenu, excéderait les pouvoirs du représentant de l'Etat dans ce domaine.
- d'introduire, dans les programmes, une certification de l'exactitude de la date et de l'heure de la transmission.

2.1.4. Télétransmission et forme des actes : vers une normalisation accrue ?

2.1.4.1. Les trois champs de normalisation.

Par nature, les échanges électroniques imposent un certain degré de normalisation. Il convient en effet que les destinataires puissent lire les données ainsi transmises. Mais cette normalisation peut aller au-delà de ce minimum nécessaire pour communiquer. Ainsi trois

champs de normalisation peuvent être identifiés en matière de télétransmission⁸ : le format des documents (a), les données y figurant (b) et l'indexation (c).

(a) Le socle de la normalisation est constitué par le format des documents. Ceux-ci doivent pouvoir être lus par les logiciels installés sur les micro-ordinateurs des préfectures. Dans le cadre de l'expérimentation, un accord, tacite ou formel, entre les collectivités locales et les préfectures, définit les formats des documents, le plus souvent créés et lus au moyen du traitement de texte de la suite Office de la société Microsoft. Dans certains cas, les documents peuvent être transmis en langage HTML, de façon à être lus par un navigateur Internet.

Le choix du format soulève de multiples interrogations : retenir un format "propriétaire" ne revient-il pas à imposer aux collectivités locales l'usage d'un logiciel couvert par une licence d'exploitation, alors qu'il existe des logiciels libres ? Les versions de logiciels sont-elles compatibles ? Les documents créés avec un logiciel de traitement de texte pourront-ils être lus dans plusieurs années ?...

(b) Quel que soit le format retenu, il importe que les données essentielles au contrôle (nom de la collectivité locale, date, mention de l'autorité signataire, visas...) figurent dans le document.

La réflexion sur la normalisation de ces données essentielles peut apporter une piste de réponse aux interrogations sur le format des documents. En effet, un document n'est qu'une suite organisée de données. Or ces données peuvent être organisées dans un document complet (traitement de texte, image...) ou traitées comme des pièces d'une base de données. Dans ce dernier cas, le format du document importe peu : il s'agit de renseigner des champs préétablis. Le langage eXtensible Markup Language (XML) permet ce type d'échanges.

Le fait de disposer de données ainsi organisées favorise un traitement automatisé, à la manière des fonctions usuelles des bases de données. Une telle exploitation nécessiterait une consultation de la CNIL pour certaines données.

(c) Le troisième champ de normalisation concerne l'indexation des documents transmis. Les applications expérimentées comportent toutes un bordereau d'envoi que les collectivités locales doivent renseigner. Certaines informations (type, domaine, sous-domaines) permettent de classer les actes selon leur nature et selon leur domaine d'application (police de la circulation, actes individuels relatifs au personnel...) avec un certain degré de précision.

Ces renseignements fournis par les collectivités locales – charge induite par la télétransmission – facilitent l'affectation automatique des actes aux agents des préfectures en fonction de leur spécialité. Ils permettent également d'élaborer simplement les statistiques transmises à la DGCL et à la DGA (pour la part des actes télétransmis). Ils peuvent aussi être utiles aux collectivités locales qui n'ont pas de bases de données de leurs actes.

Des catégories d'actes sont en conséquence définies dans l'application de télétransmission (fonction envoi des actes). Elles sont assez complexes à renseigner aux dires des agents des collectivités locales rencontrés par la mission.

⁸ Les protocoles de transmission (HTTPs) ne sont pas évoqués.

2.1.4.2. La normalisation manque pour l'heure de fondements juridiques.

Le mouvement vers une plus grande normalisation des échanges électroniques, dans les trois domaines identifiés précédemment, paraît en l'état actuel du droit difficile à prolonger. Les obligations de forme sont en effet peu nombreuses dans le CGCT. Dans la pratique, la forme des documents transmis au titre du contrôle de légalité est très variable d'une collectivité à l'autre.

En tout état de cause, la manifestation de volonté d'une collectivité, créatrice de droits dans le cadre constitutionnel et législatif actuel, ne saurait être conditionnée par des exigences de présentation informatique.

L'intérêt de la normalisation ne doit de surcroît pas être surestimé. Il peut néanmoins convenir à de petites collectivités.

La mission considère qu'une normalisation ne peut que résulter d'une démarche consensuelle, susceptible d'aboutir le cas échéant à un cadre juridique contraignant.

Il serait opportun de consulter la MTIC sur les perspectives techniques (langage XML par exemple) de normalisation.

2.2. QUESTIONS CONNEXES: EXTENSION DU CHAMP DE LA DEMATERIALISATION A L'OCCASION DU DEVELOPPEMENT DE LA TELETRANSMISSION.

2.2.1. La publicité et la notification des actes.

Le législateur lie le caractère exécutoire des actes et la connaissance que peuvent en avoir pris les administrés.

Ainsi, la publication est une condition fixée par la loi pour l'acquisition du caractère exécutoire des actes des collectivités locales (pour les communes, article L.2131-1 du CGCT ; dispositions identiques dans le CGCT pour les départements et les régions). Dans cet esprit, l'application des mesures à portée individuelle est conditionnée par leur notification aux personnes intéressées.

Ces conditions de publicité et de notification ayant trait à l'information des citoyens constituent pour eux des garanties fondamentales vis-à-vis de l'administration ; prévues par la loi, elles ne sauraient être considérées comme des formalités accessoires dont les modalités peuvent varier ou évoluer sans difficulté. L'importance de ce principe doit être rappelée pour répondre aux observations qui ont pu être faites à la mission sur le caractère désuet de l'affichage des actes ou sur leur faible consultation.

La progression des téléprocédures pose la question de l'éventualité d'une certaine dématérialisation de l'information des citoyens.

Quatre modalités actuelles de cette information doivent être envisagées successivement : l'affichage des actes, le recueil des actes comme modalité de publicité, la notification des actes et leur consultation par les services de l'Etat.

2.2.1.1. L'affichage des actes.

L'affichage est une modalité de la "publication" des actes imposée par l'article L.2121-1 du CGCT. Bien qu'il ne soit pas un moyen exclusif, sa simplicité et l'égalité d'accès qu'il assure le rendent "incontournable"; il n'est pas remplacé, par exemple, par une lettre d'information municipale qui ne reprendrait pas le dispositif précis des actes (date, contenu exact...).

Une obligation particulière d'affichage porte, pour les communes, sur le compte rendu des séances du conseil municipal (qui doit être affiché "à la porte de la mairie", "sous huitaine", articles L.2121-25 et R.2121-10 du CGCT). Il ne s'agit pas, en principe, d'une obligation d'affichage des délibérations elles-mêmes.

En pratique, toutefois, l'affichage reprend le plus souvent l'intégralité des délibérations et se trouve ainsi être le moyen privilégié pour assurer l'information légale du public dans les petites communes.

L'affichage se présente sous sa forme traditionnelle, sur des panneaux prévus à cet effet, quelquefois en plusieurs lieux de la commune, à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments publics.

Un "affichage dématérialisé" prend la forme de bornes de consultation des actes. On peut imaginer l'existence de tels postes dans les mairies et dans les "maisons de services publics". Ce système a été expérimenté à Parthenay où il a même remplacé, pendant un temps et de façon anormale, l'affichage traditionnel ; les deux modes de publicité coexistent aujourd'hui.

Peut-on considérer que cette modalité de publication des actes présente des qualités suffisantes pour remplacer l'affichage et devenir le mode principal de réalisation de l'information du public? La question doit être posée en ces termes, montrant que tout dépend des conditions pratiques d'accès à l'information.

On peut, en l'état actuel des choses, rappeler les principes suivants :

- La consultation de bornes ne peut, en aucun cas, remplacer l'affichage traditionnel lorsque celui-ci est expressément prévu par un texte (comptes rendus des séances du conseil municipal, convocation du conseil municipal, notamment).
- La présentation des actes administratifs sur un site Internet (site créé par la collectivité pour se faire connaître, dialoguer avec le public, etc.) constitue une évolution intéressante des moyens de publicité mais n'est pas,

aujourd'hui, d'un accès assez répandu pour assurer la publicité légale. C'est d'ailleurs l'orientation qui est retenue dans la discussion, en cours, du projet de loi sur la démocratie de proximité.

- Pour être adopté comme un des moyens de publication des actes, "l'affichage dématérialisé" devra être simple (le cas échéant aidé par un agent de la collectivité) et gratuit.

Au total, la mission doute que le remplacement de l'affichage traditionnel par une publication dématérialisée soit pertinent aujourd'hui, sauf à ce que les bornes soient largement accessibles. Il n'en reste pas moins que les supports électroniques, et notamment Internet, peuvent apporter une contribution croissante à l'information des citoyens sur la vie de leurs collectivités.

2.2.1.2. Le recueil des actes administratifs (comme modalité de publicité).

Le recueil des actes est envisagé ici comme l'une des modalités de leur publicité, permettant une consultation par les citoyens. Le recueil a aussi une fonction de conservation et d'archivage qui sera examinée plus loin (fonctions qu'il partage, dans les communes, avec le registre des délibérations, prévu par l'article R.2121-9 du CGCT).

La publication d'un recueil des actes administratifs concerne obligatoirement les communes de 3 500 habitants et plus (article R.2121-10 du CGCT), les départements (article R.3131-1 du CGCT) et les régions (article R.4141-1 du CGCT). Le code fixe la périodicité de cette publication et les modalités de sa mise à la disposition du public.

L'état actuel de la réglementation ne permet pas le remplacement du recueil papier, formellement prévu par les textes, par un "recueil électronique".

Un tel recueil est toutefois concevable, d'un point de vue technique et pour la fonction de publicité, sous les réserves évoquées pour l'affichage : simplicité et gratuité d'accès. La question de l'opportunité de sa mise en place, et de la modification des textes qui le prescrivent, relève d'une appréciation générale de l'évolution des méthodes de travail et de communication au sein de l'administration et dans la société. C'est sur cette base que la mission estime envisageable de remplacer, mais à moyen terme seulement, le recueil papier.

2.2.1.3. La notification des actes à portée individuelle.

La notification individuelle est, avec un dispositif de signature électronique et d'accusé de réception ou de réponse, techniquement et juridiquement possible entre deux correspondants qui souhaitent y recourir.

En pratique, toutefois, il est peu vraisemblable que cette méthode se développe rapidement, en particulier pour les actes de gestion du personnel dont les dossiers sont, par ailleurs, nécessairement tenus sous forme papier et contiennent la preuve des notifications successives.

2.2.1.4. La consultation des actes dans les services de l'Etat.

Les actes soumis au contrôle de légalité sont consultables et reproductibles dans chaque collectivité ; plus particulièrement, la copie des budgets et des comptes peut être demandée aussi bien auprès de la collectivité ou de l'établissement concerné qu'auprès des services de l'Etat (article L.2121-26 du CGCT).

La dématérialisation des actes ne pose pas de problème particulier pour ces consultations et pour la fourniture, par les préfectures et les sous-préfectures, des copies qu'il conviendra simplement d'authentifier.

La mission considère que l'extension de la télétransmission doit ménager un strict respect de l'obligation de publicité. Dans cet esprit, le remplacement de l'affichage traditionnel et du recueil des actes ne paraît pas pertinent, au moins à court et moyen termes.

2.2.2. La conservation et l'archivage.

Il s'agit de savoir en quoi la dématérialisation des actes télétransmis peut avoir une incidence sur la conservation des documents et sur leur archivage.

La distinction est à faire entre la conservation des documents pour les besoins des services et l'archivage pour le patrimoine et pour l'histoire.

2.2.2.1. La conservation des actes pour les besoins des services.

La conservation des actes pour les besoins des services dépend de la durée pendant laquelle, en pratique, ils peuvent servir de base à une action administrative ou judiciaire ; elle est ainsi liée aux délais attachés à ces actions.

Cette "durée d'utilité administrative" (DUA) est fixée pour les services de l'Etat par la circulaire Intérieur – Culture du 27 février 1997, spécifique au traitement et à la conservation des documents relatifs aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La DUA varie de un à dix ans :

- dix ans pour les autorisations de lotir, les statistiques, comptes rendus et notes de synthèse, toute la période de validité de l'acte pour les créations de zones et les plans d'aménagement ;
- cinq ans pour les marchés, pour les conventions organisant les services publics, pour les budgets et les délibérations à caractère financier, pour l'enregistrement des actes à leur arrivée à la préfecture, pour les actes déférés par le préfet au tribunal administratif, pour les permis de construire et la plupart des actes de personnel ;

- un an pour la plupart des autres actes.

Il revient à chaque service d'apprécier l'opportunité de conserver un peu plus longtemps certains documents : actes anciens pouvant constituer une référence pour la compréhension d'actes plus récents sur lesquels une action est encore possible, actes sensibles susceptibles de faire l'objet de recherches, de procédures judiciaires, etc.

Pour ce qui concerne les collectivités, le même principe de bon sens est à suivre.

2.2.2.2. L'archivage pour le patrimoine et pour l'histoire.

La circulaire de 1997 rappelle le sort ultime des documents, au-delà de leur période de conservation pour les besoins de l'action administrative : destruction possible ou, au contraire, archivage pour le patrimoine et pour l'histoire.

Dans ce dernier cas, le principe est que la charge de la conservation repose sur l'émetteur de l'acte, c'est-à-dire la collectivité pour les délibérations et arrêtés, l'Etat pour les lettres d'observation et les déférés. Ce principe peut être nuancé par l'intérêt de disposer de dossiers complets sur une affaire, ce qui amènerait à conserver l'acte avec les pièces qui s'y rapportent (lettres, saisine du tribunal, etc.).

Pour les collectivités, l'obligation d'archivage patrimonial et historique s'effectue par versement aux archives départementales, dans les cent ans pour les communes de moins de 2 000 habitants, et sauf dérogation. Cet archivage est réalisé directement par les autres collectivités (articles L.1421-1 et suivants du CGCT). L'ensemble est placé sous le contrôle scientifique du directeur des archives départementales, dans le cadre de sa mission d'Etat et dans les conditions fixées notamment par le décret n°88-849 du 28 juillet 1988.

Ce dispositif fait apparaître que, au-delà de la conservation pour les besoins des services, la charge principale de l'archivage des actes télétransmis dans le cadre du contrôle de légalité repose sur les collectivités.

2.2.2.3. L'archivage et la télétransmission des actes.

Aujourd'hui, la conservation et l'archivage de documents électroniques posent des problèmes de maintien de la capacité de lecture et de changement de support au fur et à mesure de l'évolution des systèmes. Il s'agit d'éviter de ne plus pouvoir accéder, au bout de quelques années seulement, à des actes conservés électroniquement avec une technologie rapidement dépassée. L'adaptation des supports de conservation entraîne, à son tour, des menaces sur l'intégrité et l'intangibilité des contenus, et des coûts (s'agissant d'une obligation légale, les frais liés à l'archivage constituent des dépenses obligatoires pour chaque collectivité).

Par ailleurs, le développement de l'archivage électronique doit être l'occasion de déterminer des éléments minimaux d'identification et de classement des textes (projet de norme pour des "méta-données" minimales) et des standards de langage convenables pour le moyen terme au moins.

Dans ce contexte marqué par des obstacles techniques en cours de traitement et par l'enjeu essentiel de l'archivage patrimonial et historique, il n'est pas opportun de lier immédiatement la dématérialisation de certaines transmissions et celle des archives.

La mission recommande :

- de prévoir, dans la définition des fonctions du système de télétransmission, et sans doute à la charge de l'organisme de certification, une obligation d'accessibilité aux actes pendant une durée un peu supérieure à une dizaine d'années ;
- de reprendre, avec la direction des archives de France et les associations représentatives des collectivités, sous la forme d'un groupe de travail spécifique, la réflexion sur les nouvelles formes de conservation et aboutissant à la mise au point d'un texte réglementaire adapté et à la mise à jour des instructions de 1992, 1993 et 1997, en particulier pour ce qui concerne l'archivage patrimonial et historique des actes des collectivités locales.

2.2.3. Télétransmission et fonctionnement des organes délibérants.

La dématérialisation liée à la télétransmission est susceptible de concerner le fonctionnement des organes délibérants des collectivités, sous deux aspects au moins : l'envoi aux conseillers des documents préparatoires aux séances et l'organisation du travail en séance.

L'envoi des documents préparatoires, dans des délais réglementaires, à chaque conseiller municipal (dans les communes de plus de 3 500 habitants), général ou régional, représente, pour les collectivités, un important travail de manipulation de papier et entraîne des coûts d'affranchissement. Ainsi, les rapports du président, accompagnant les projets de délibérations des assemblées ou des commissions permanentes, atteignent des volumes significatifs, presque toujours envoyés par la Poste dans les départements et les régions, dont les élus sont, pour la plupart, éloignés du chef-lieu.

Manifestant l'intérêt des grandes collectivités pour une éventuelle simplification de ce dispositif de préparation des séances, l'ARF a saisi le ministère de l'intérieur, dans le courant 2000, d'une éventuelle télétransmission des documents aux conseillers qui l'accepteraient.

Dans le cadre de son projet de développement des nouvelles technologies, la mairie de Parthenay a pratiqué la télétransmission des documents préparatoires aux conseils, jusqu'aux dernières élections municipales. Cette télétransmission a concerné les élus de la majorité, ceux de l'opposition demeurant destinataires d'une version papier, à leur demande et sans doute aussi pour éviter tout contentieux. La nouvelle municipalité est revenue à un envoi sous la forme traditionnelle.

On peut donc estimer que la télétransmission des dossiers préparatoires, au domicile ou au bureau des conseillers qui manifesteraient leur accord, est possible et pourrait constituer, pour les élus comme pour les collectivités, une simplification du travail : simplification pour l'élu qui pourra imprimer, s'il le souhaite, les textes sur lesquels il estime

devoir effectuer un travail particulier, et pour la collectivité dont le service des assemblées travaillera avec plus de souplesse, manipulera légèrement moins de papier et fera des économies.

Pour ce qui concerne le déroulement des séances, au contraire, la dématérialisation, sans doute possible en théorie, présente des perspectives plus limitées. En effet :

- Elle exige un équipement des salles d'assemblée, permettant au président et aux services d'adapter les textes au fur et à mesure de leurs modifications et de leur vote, et permettant à chaque conseiller, de consulter, de sa place, l'ensemble des documents relatifs à la séance. Quelques collectivités ont commencé à mettre en place des équipements de ce type (par exemple deux à trois conseils généraux, la commune d'Issy-les-Moulineaux). Un tel dispositif est surtout adapté aux plus grandes collectivités.
- Il est douteux qu'elle convienne à un nombre significatif d'élus, compte tenu des conditions pratiques du travail en séance.
- Enfin, il faut rappeler l'importante formalité de signature du registre des délibérations par chaque conseiller municipal présent (article L.2121-23 du CGCT). Cette signature s'effectue, en principe, à la fin de la séance (mais, en pratique, souvent au début de la suivante, ou entre les deux séances). Cette obligation marque un lien impératif entre les réunions des conseils municipaux et au moins un exemplaire papier de leurs actes. Ce lien ne peut être transformé, à moyen terme, tant pour des raisons techniques (difficulté d'une pluralité de signatures électroniques) que, surtout, pour des motifs tenant aux exigences légales et à la constitution des archives.

Dans ces conditions, la mission recommande d'adapter les dispositions réglementaires pour permettre, sans délai, la télétransmission des documents préparatoires aux assemblées, pour les conseillers qui l'accepteront.

Au total, la télétransmission et les dématérialisations qui y sont liées, ne correspondront pas, à court et moyen termes au moins, à une disparition de la version "papier" des actes, pour les collectivités concernées.

Toutefois les "dématérialisations connexes" et la télétransmission pourraient concerner :

- l'envoi des documents préparatoires aux séances des assemblées (conseils, commissions permanentes et autres commissions),
- une part de la publicité des actes, mais avec des limites tenant à la notification des actes à portée individuelle et au maintien souhaitable de l'affichage, dans la majorité des cas.

Pour autant, la télétransmission n'entraînera pas une large dématérialisation des actes concernés. A moyen terme au moins, un "noyau dur" de la version papier de ces documents est constitué par :

- les documents nécessaires au déroulement des séances des assemblées délibérantes et le registre des délibérations des communes,
- les archives de ces actes pour le patrimoine et pour l'histoire (dans l'attente de la mise au point d'un système d'archivage électronique validé par la direction des archives de France),
- certaines formes de publicité (recueil des actes et une partie de l'affichage).

3. TELETRANSMISSION ET CONTROLE DE LEGALITE

.. En quoi la télétransmission peut-elle modifier le travail de contrôle de légalité?

Appliquer une nouvelle technologie à une mission qui ne change pas (assurer le contrôle prévu par l'article 72 de la Constitution) ne devrait pas, en principe, avoir d'incidence majeure sur celle-ci.

Pourtant, la dématérialisation des actes soumis au contrôle est l'occasion d'une évolution des conditions de travail et des méthodes ; l'incidence de cette évolution sur la réalisation du contrôle doit être examinée.

En dépit du faible recul dont on dispose sur ce sujet, on peut dresser l'état des réflexions nourries par l'expérimentation et par la perspective de l'extension de la télétransmission. Ces éléments ont été recueillis sur le terrain et complétés par un questionnaire adressé à un échantillon de préfectures métropolitaines, destiné à mesurer la sensibilité du sujet et l'anticipation dont il fait l'objet.

Il en ressort que les conséquences d'organisation qui peuvent être envisagées avec la télétransmission tournent autour du développement du travail en réseau (plus souple, plus rapide) et de l'amélioration de la qualité du contrôle et des conditions pratiques de son exercice par les agents qui en ont la charge.

On évoquera, dans ce cadre :

- la notion de "stratégie de contrôle",
- l'organisation des services,
- les effectifs,
- les conditions de travail,
- l'articulation avec une application d'aide à la gestion du contrôle.

3.1. TELETRANSMISSION ET "STRATEGIE DE CONTROLE".

L'organisation à mettre en place ou les méthodes à suivre pour l'exercice du contrôle de légalité ne font pas l'objet d'instructions nationales ; chaque préfecture ou sous-préfecture développe son propre mode de travail et réfléchit à son amélioration.

Dans ce cadre, l'expression "stratégie pour le contrôle de légalité", sans être absolument nouvelle, connaît une faveur que les perspectives d'extension de la télétransmission semblent accroître. La "stratégie" est régulièrement évoquée comme un progrès qui pourrait être facilité par le traitement électronique des actes. Elle ressort des

auditions auxquelles la mission a procédé dans les services visités aussi bien que dans le questionnaire adressé à un échantillon de préfectures métropolitaines.

En mars 1994, le rapport de l'IGA relatif aux conditions d'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire préconisait "d'organiser la stratégie de contrôle" qui était définie par :

- un allégement substantiel du contrôle des actes non soumis à l'obligation de transmission (mais pour lesquels l'examen des pratiques locales montre qu'ils sont néanmoins transmis et vérifiés...) ;
- la mise au point de politiques locales de contrôle (programmes de contrôle destinés à "faire en sorte que la nécessaire sélectivité du contrôle soit rationnelle et n'aboutisse pas à délaisser des pans entiers de l'action des collectivités locales") ;
- la mesure des résultats des actions de contrôle et une amélioration du pilotage du contrôle par l'administration centrale (formation, documents d'aide au contrôle, information...).

La notion de "stratégie de contrôle" est également évoquée par des instructions. Par exemple, la circulaire Intérieur - Culture du 27 février 1997 sur la conservation et l'archivage des documents relatifs aux relations de l'Etat avec les collectivités territoriales aborde, pour l'organisation du contrôle, les "contraintes locales" et "les priorités définies par les services préfectoraux en ce domaine et leur évolution".

Les projets territoriaux de l'Etat, élaborés dans chaque département, comprennent généralement des développements sur l'application de la loi et le contrôle de légalité. L'expression "stratégie de contrôle" y figure explicitement, pour recouvrir soit la définition de moyens à mettre en œuvre (outils informatiques, mutualisation de l'expertise juridique, par exemple), soit des objectifs qui se traduisent par la définition d'axes prioritaires, mais dont la formulation va jusqu'à mentionner un "taux minimal de contrôle" ou encore "un contrôle sélectif", avec des critères de choix des actes à examiner.

Il apparaît ainsi que la notion de "stratégie de contrôle", dont le développement est justifié par la masse des actes transmis qui ne permet manifestement pas un examen approfondi de chacun, recèle une ambiguïté dans la mesure où elle correspond à la fois :

- à la recherche de l'efficacité à travers une meilleure organisation, la définition de priorités non exclusives, la mise en valeur des compétences juridiques dans l'ensemble des services, etc ;
- à l'idée plus ou moins clairement affirmée qu'une "stratégie" entérine le fait qu'une majorité des actes ne fait pas l'objet d'un contrôle, même rapide.

3.1.1.1. La télétransmission facilite la mise en application d'une "stratégie".

Elle permet :

- de classer les actes en fonction de nombreux critères (soit avec l'application de télétransmission elle-même, soit grâce à un programme d'aide à la gestion des actes) : domaine, caractéristiques de la collectivité, seuils divers... Ce classement automatique est associé à une répartition des tâches au sein du service de contrôle de légalité ; les agents peuvent se spécialiser en fonction de l'organisation choisie dans chaque préfecture et sont directement destinataires des actes qui relèvent de leur domaine de compétence. Le contrôle est plus fin et plus rapide ;
- de rendre possible la consultation quasi-instantanée des spécialistes de chaque aspect ou thème (procédure des marchés, finances, polices spéciales, etc.) si elle est élargie aux services déconcentrés de l'Etat. La qualité du contrôle est renforcée et il peut s'exercer dans des conditions d'interministérialité que les procédures d'envoi de papier ne permettaient pas aisément.

En autorisant une plus grande spécialisation juridique, en assouplissant les modes de consultation des services, en identifiant automatiquement des types d'actes qui devront faire l'objet d'un examen prioritaire et approfondi et en étant associée à un système de suivi, la télétransmission est un outil performant de rationalisation et d'amélioration du contrôle de légalité, dans toutes ses composantes : conseil, observations, contentieux.

Toutefois, le dispositif de classement des actes et de répartition du travail de contrôle, maîtrisé par les responsables de chaque service, peut aboutir à des procédés plus radicaux : les actes considérés comme sans risque notable d'illégalité peuvent être automatiquement archivés, sans même être "ouverts" ni adressés à leur destinataire normal dans le service. On peut imaginer, par exemple, que les arrêtés de la fonction publique territoriale soient considérés, pour certaines collectivités, comme ne présentant pas de problèmes particuliers, et ne fassent ainsi l'objet d'aucune possibilité de lecture, même superficielle (exemple rencontré par la mission sur un site expérimentateur).

Un tel classement automatique donne sa forme la plus aboutie à l'objectif de sélectivité du contrôle, indissociable de la notion de "stratégie".

3.1.1.2. Dans ces conditions, la notion de "stratégie de contrôle", associée à la mise en œuvre de la télétransmission, doit être maniée avec prudence.

Le contrôle de légalité constitue, en effet, une attribution que le représentant de l'Etat tient de la Constitution et qui contribue au bon fonctionnement des pouvoirs publics. Il s'agit, à ce titre, d'une mission éminente. Il s'agit aussi d'une compétence dont l'exercice est obligatoire.

Si on a pu considérer, en 1982, que la "faculté", pour le préfet, de déférer les actes devant le juge administratif, laissait une importante marge d'appréciation dans l'exercice du contrôle de légalité, il n'en est plus de même depuis deux décisions rendues par le Conseil

constitutionnel en 1994 et 1996. Dans un "obiter dictum" de sa décision n°93-335 du 21 janvier 1994, le Conseil évoque "le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales que le représentant de l'Etat est tenu d'assurer en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution". Dans sa décision n°96-373 du 9 avril 1996 sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le Conseil reprend et développe cette obligation: "en subordonnant leur entrée en vigueur à leur transmission au représentant de l'Etat, ces dispositions assurent à ce dernier la possibilité de mettre en œuvre sans délai les attributions qu'il doit exercer en vertu de l'article 72 de la Constitution". Cette interprétation apparaît au demeurant s'imposer pour une compétence destinée à garantir le respect des lois.

Tirant les conséquences du caractère obligatoire de cette compétence, le juge administratif reconnaît la responsabilité de l'Etat en cas de faute dans l'exercice du contrôle (le préfet a commis une faute en ne déférant pas des délibérations successives prises par une autorité incomptente – Cour administrative d'appel de Marseille, 21 janvier 1999, Commune de Saint Florent). Ce principe de responsabilité demeure, même si, en définitive, le Conseil d'Etat exige la faute lourde.

Certains aspects de la notion de "stratégie de contrôle", dans la mesure où ils déboucheraient sur un abandon systématique du contrôle de catégories entières d'actes, paraissent incompatibles avec l'exercice d'une attribution obligatoire, au surplus de cette importance institutionnelle. De telles méthodes, systématiques, pourraient être, le cas échéant, qualifiées de faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Dans ces conditions, la mission recommande :

- de clarifier officiellement la notion de "stratégie de contrôle", en particulier à l'occasion de la mise en place de la télétransmission. Cette "stratégie" doit être entendue comme l'ensemble des dispositions prises pour effectuer un contrôle de meilleure qualité, mais elle ne peut aboutir à exclure tout examen – systématique ou par sondage – pour des catégories d'actes ;
- de revoir la liste des actes soumis à l'obligation de transmission, pour alléger la charge des services et tirer les enseignements de la diversité des pratiques locales en la matière ; cette révision était suggérée par l'IGA dans son rapport de 1994 relatif aux conditions d'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

3.2. TELETRANSMISSION ET ORGANISATION DES SERVICES.

C'est sur cet aspect que le recul dont on peut disposer est le plus faible.

Toutefois, des orientations se dégagent dès à présent sur les conséquences de la télétransmission sur l'organisation des services, à partir notamment des réflexions menées en leur sein et des caractéristiques de l'application et de son complément pour l'aide à la gestion des actes.

Sur l'échantillon de préfectures métropolitaines questionnées sur ce point par la mission, on retient que :

- Pour plus des trois quarts, le sujet de la télétransmission a été abordé avec certaines collectivités locales (même si les candidatures formelles sont peu nombreuses) et à l'occasion de discussions internes sur la modernisation.
- Les réflexions sont, certes, à un stade plutôt préliminaire, tournant autour des questions générales de sécurité juridique, de formation et d'équipement informatiques, de réduction des manipulations de papier, de travail sur écran. Si elles manifestent souvent une connaissance partielle du sujet, elles traduisent néanmoins la sensibilité de ce thème dans les préfectures et un vif intérêt.
- Pour les aspects d'organisation sont évoqués principalement : l'allégement des tâches matérielles, la redéfinition du circuit du courrier, l'enregistrement, la recherche et la comptabilité des actes. La consultation des administrations déconcentrées, par messagerie électronique, dans le cadre du contrôle de légalité, est également évoquée et commence à être pratiquée (par exemple en Haute-Saône).

Sur ces bases, complétées par l'expérimentation, trois axes de transformation de l'organisation sont développés : la répartition du travail, l'implication de la hiérarchie et le réseau.

3.2.1.1. La répartition du travail.

L'application de la DTI dans sa version initiale n'acheminait pas les actes transmis jusqu'à l'agent chargé du contrôle. Celui-ci devait consulter la page des actes venant d'être transmis sur l'application et sélectionner les actes qui relèvent de sa compétence.

Cette organisation, où l'agent doit rechercher les actes (organisation "catch"), se distingue du circuit papier, où les actes sont orientés par l'encadrement ou le bureau du courrier vers les agents (organisation "push"). Une organisation "catch" comporte le risque d'oublis de documents (qui peut être traité par la mise en place d'un système d'alerte à l'approche de l'épuisement des délais de recours), de classements par mégarde et surtout de conflits négatifs de compétence, d'ordinaire tranchés en amont par l'encadrement.

Dans une version ultérieure, la DTI a prévu que les actes seraient orientés vers les agents. Ces derniers disposent d'un profil correspondant à leur spécialité par domaine ou par émetteur. Grâce au classement effectué par les collectivités locales, les actes sont ainsi associés au profil du contrôleur. Lorsque le contrôleur ouvre la page des actes venant d'être transmis, seuls apparaissent les actes qui relèvent de sa spécialité.

Au titre de la répartition du travail, la réduction des manipulations et du stockage de dossiers volumineux est également à prendre en compte. Cette réduction, évidente pour les préfectures qui n'ont pas la charge principale de l'archivage au-delà de la durée d'utilisation administrative des documents, sera néanmoins progressive, au rythme de l'adoption de la télétransmission par un nombre plus élevé de collectivités et d'établissements publics.

Il est difficile d'estimer exactement les redéploiements qui seront ainsi rendus possibles, et qui dépendent de l'organisation initiale de chaque préfecture, par exemple, du partage des tâches entre le bureau du courrier et le service de contrôle. On peut considérer, de façon empirique, qu'il devrait rendre possible la transformation d'au moins un emploi à temps plein par préfecture. C'est un des éléments qui permettront de poursuivre l'augmentation du taux d'encadrement/qualification. Les gains de place et de "confort" seront également appréciables dans des bureaux aujourd'hui encombrés par des cartons de dossiers.

3.2.1.2. L'implication de la hiérarchie.

L'implication de la hiérarchie est indispensable au succès d'une modernisation de cette ampleur et de cette technicité.

Il s'agit d'abord de prendre la mesure de cette transformation et d'en faire valoir les conséquences positives sur la qualité et l'intérêt du travail, pour répondre aux craintes éventuelles ou aux incompréhensions. La dématérialisation constitue, à cet égard, une véritable "révolution culturelle" pour l'administration ; il faut être en mesure de préciser, à tout moment, les notions nouvelles de pièce originale, ou de signature, ou encore de moyens de preuve, qui peuvent fausser la compréhension du dispositif issu de la télétransmission.

L'accompagnement par la hiérarchie doit porter aussi sur la formation, l'équipement et l'appui à cette utilisation de l'informatique. Les services qui passent à la télétransmission seront ainsi particulièrement suivis dans ces domaines et justifieront d'un effort budgétaire à ce titre.

L'enjeu pour l'organisation interne, mais aussi pour les relations avec les collectivités territoriales, nécessite la mobilisation du corps préfectoral pour accompagner l'extension et la généralisation de la télétransmission.

Pour les lettres de demandes d'éléments complémentaires d'information, les lettres d'observation et pour la notification de l'engagement des contentieux, il reviendra au préfet d'apprécier le mode de transmission à utiliser. L'état des mentalités et des pratiques milite pour une approche personnalisée, adaptée à chaque élu destinataire. Il faut toutefois souligner que, s'agissant de démarches formelles, s'inscrivant dans un cadre précis d'application de la loi et destinées à produire des effets de droit identifiés et attendus, le support est neutre.

La télétransmission facilite, dans cet ordre de préoccupations, l'exercice de la délégation de signature aux membres du cadre national des préfectures pour les correspondances préalables à l'action contentieuse, cette dernière restant de la compétence exclusive du préfet et du ministre pour la cassation. La délégation de signature peut être conciliée avec la validation de la démarche, grâce à un travail dématérialisé au sein de la préfecture entre les agents et leur hiérarchie (échange de messages).

3.2.1.3. Le travail en réseau.

Le réseau est imaginable à trois niveaux au moins :

- à l'intérieur de la préfecture (cf. ci-dessus), pour la gestion des actes, l'information, la mise au point d'une action et des documents qui la concrétisent ;
- avec les services déconcentrés de l'Etat, pour réunir les compétences les plus appropriées à chaque sujet. La consultation des services est considérablement allégée des envois sous forme papier et peut être mieux gérée : plus de temps pour l'étude de chaque cas, dispositifs de rappel du calendrier,...
- avec des pôles d'expertise, dont la création est envisagée par la DGCL et qui regrouperaient, à un échelon de coopération à déterminer, quelques spécialistes aptes à conseiller, sur les cas les plus délicats, des préfectures qui ne perdent aucune de leurs prérogatives mais qui ne justifieraient pas, chacune isolément, l'immobilisation de ces compétences. Ces pôles devraient également soulager l'administration centrale de questions ponctuelles qui ne relèvent pas toujours d'elle. Cette organisation s'apparente à une mutualisation des moyens, destinée à en accroître la qualité. Elle est rendue opérationnelle par la possibilité du travail en réseau.

On peut dire ainsi que le succès de l'exploitation de la télétransmission repose en partie sur une progression générale de la dématérialisation des modes de travail.

Dans ce cadre, la mission recommande particulièrement :

- d'adopter une architecture de type "push" qui, avec la spécialisation des cellules de contrôle, est un gage de qualité mais exige aussi tact et vigilance de la part de l'administrateur du système ;**
- de veiller à l'implication de la hiérarchie, corps préfectoral compris, dans l'accompagnement de la mise en œuvre de la télétransmission (étude préalable de l'organisation du service afin d'assurer un usage optimal de l'application, diagnostic sur la mise à niveau informatique des agents, utilisation effective de l'outil au titre de la supervision des activités des agents et au titre des échanges de courriers, remontée des difficultés d'utilisation) ;**
- de favoriser le développement du travail dématérialisé en réseau et de mettre en place, à cette occasion, des pôles d'expertise juridique "mutualisés".**

3.3. TELETRANSMISSION ET EFFECTIFS.

Les transformations de l'organisation du contrôle de légalité qui pourraient résulter d'un recours accru à la télétransmission sont susceptibles de se traduire dans l'affectation des effectifs des préfectures qui se consacrent à cette mission.

En dépit du faible recul dont on bénéficie à l'heure actuelle, les conséquences de la télétransmission et, plus généralement, d'une certaine dématérialisation du travail, sur les effectifs du contrôle de légalité, peuvent être synthétisées par les deux observations suivantes.

3.3.1.1. Les effectifs des services chargés du contrôle de légalité.

Les gains de productivité potentiels attendus de la télétransmission ne devraient pas se traduire par une réduction des effectifs globaux en charge du contrôle de légalité.

En 1994, le rapport de l'IGA sur les conditions d'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire estimait, pour 1993, à un peu plus de 1 900 agents l'effectif en charge de ces missions dans les préfectures et les sous-préfectures. Calculé en équivalent temps plein, cet effectif, qui ne comprend ni les directeurs, ni les chefs de bureau, ni le secrétariat, correspond à une moyenne d'une vingtaine d'agents par département, la moitié se trouvant dans les sous-préfectures.

A cette époque, l'IGA a évalué à environ 110 agents le déficit de l'effectif réellement chargé du contrôle de légalité par rapport à "l'effectif de référence", instrument de répartition des personnels utilisé alors. Bien que prioritaire et éminente, la mission de contrôle de légalité n'était, semble-t-il, pas pourvue à hauteur de son effectif théorique.

Le changement de l'outil de répartition des effectifs des préfectures, depuis 1998, ne permet pas de poursuivre cette analyse dans des termes exactement comparables. En effet, le système ARCADE, appelé à succéder aux "effectifs de référence", n'isole pas la mission de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire, mais l'intègre dans une fonction plus large de "relations avec les collectivités locales". Si le contrôle de légalité constitue la plus large part de ces relations, elles comprennent aussi les concours financiers et les aides, les affaires scolaires, etc.

Sous cette réserve, l'effectif consacré aux "relations avec les collectivités locales" représentait, en 1999/2000, 9,73 % de l'effectif réel total réparti, soit 2 617 agents en équivalent temps plein.

Dans ce contexte, et compte tenu, d'une part, de l'importance de la compétence de contrôle de légalité confiée par la Constitution au représentant de l'Etat, pour le bon fonctionnement des pouvoirs publics, et, d'autre part, des conditions pratiques actuelles de l'exercice de ce contrôle, aucune économie globale de personnel n'est à attendre des gains de productivité que pourra entraîner, à terme, la progression de la dématérialisation du travail sur ces actes.

Ces gains seront d'ailleurs mesurés. L'étude de l'IGA sur l'impact de la télétransmission des cartes grises sur les préfectures et les sous-préfectures (2001) montre ainsi que les gains sont fonction, d'une part, de l'automatisation des procédures (et de l'allégement consécutif de certains contrôles réalisés par les agents) et d'autre part, du transfert de la saisie des données sur des tiers.

La transformation du contrôle de légalité peut se traduire néanmoins par une évolution de la structure des effectifs concernés, pour lesquels les taux de qualification et d'encadrement progressent depuis plusieurs années.

3.3.1.2. Le taux d'encadrement.

Le taux d'encadrement des services de contrôle de légalité, qui est d'ores et déjà supérieur à la moyenne, devrait continuer à croître.

En 1994, l'IGA effectuait les constatations suivantes :

- une ancienneté élevée des agents dans les fonctions de contrôle (50 % de l'effectif sur le même poste depuis plus de cinq ans) ;
- une formation générale convenable, mais inadaptée pour la mission spécifique de contrôle ;
- une proportion d'agents de catégorie A qui a peu varié depuis 1983, autour de 19 %, et qui apparaît insuffisante, bien qu'elle soit déjà supérieure à la moyenne des cadres A dans les préfectures et sous-préfectures (14,5 %).

Aujourd'hui, la répartition entre les catégories d'agents se présente comme suit, pour l'ensemble des préfectures et pour les services des relations avec les collectivités locales :

Catégories	A	B	C
Global préfectures (1999/2000)	15 %	21 %	64 %
Relations avec les collectivités (1999/2000)	20,5 %	36 %	43 %
Objectif global préfectures (2010)	20 %	33 %	47 %

Le taux d'encadrement des services de relations avec les collectivités locales apparaît ainsi, à l'heure actuelle, supérieur au taux moyen constaté pour les préfectures dans leur ensemble et proche de l'objectif d'évolution de ce taux à terme de dix ans.

La poursuite de la modernisation, et, pour ce qui concerne le contrôle de légalité, les conséquences d'une certaine dématérialisation des documents et du développement d'une aide à la gestion des actes, devraient permettre à cette "avance" de se maintenir, les services de contrôle de légalité voyant leur taux d'encadrement progresser encore, en particulier en catégorie A (qui pourrait passer à plus de 22 %), avec des juristes spécialisés.

Tel est d'ailleurs le sens de la demande de création d'emplois de catégories A et B, préparée pour le budget 2002, en vue de la mise en place de pôles interdépartementaux de compétences juridiques.

La mission recommande de se fixer l'objectif de continuer à améliorer le taux d'encadrement et la qualification des services de relations avec les collectivités locales, de façon à maintenir ce taux au dessus du taux moyen pour l'ensemble des préfectures.

3.4. TELETRANSMISSION ET CONDITIONS DE TRAVAIL

Les personnels de préfecture manifestent une bonne perception des conséquences potentielles de la télétransmission sur leurs conditions de travail. Ils en attendent en particulier une réduction sensible des tâches de manutention, qui leur permettra de se concentrer sur l'analyse de la légalité des actes qui leur sont transmis. Selon eux, l'automatisation de certaines tâches va donc permettre d'améliorer la qualité de leur travail.

Cependant, il semble exagéré d'évoquer une appropriation de l'application par les agents. Lors des déplacements de la mission, les actes télétransmis n'avaient pas atteint le volume critique rendant l'outil indispensable. Malgré ce faible trafic, la plupart des agents avaient conscience des possibilités offertes par l'application et paraissaient en mesure de s'en servir. Le recours à un navigateur Internet devient de plus en plus fréquent. Mais la télétransmission exige d'autres "prérequis" comme la capacité à télécharger des documents de format différent, à les lire et à adapter leur présentation pour pouvoir les consulter à l'écran.

Au stade de l'expérimentation, la pédagogie a été mise en œuvre de façon directe par des déplacements réguliers des informaticiens de la DTI. D'autres supports mériteraient d'être développés à l'avenir pour faciliter l'utilisation de l'outil : manuel de l'utilisateur et aide en ligne notamment. Le recours à des menus déroulants, déjà fréquent, vaut également d'être étudié systématiquement. Ces outils méthodologiques complèteront utilement des formations de courte durée destinées à permettre l'appropriation de l'application par les agents.

L'assistance de la DTI et des services informatiques zonaux et départementaux en charge de l'informatique et des transmissions apparaît également nécessaire pour répondre aux difficultés d'utilisation de l'application ou des cartes à puce et de leurs lecteurs. Les services zonaux et départementaux auront notamment la charge de filtrer les demandes, qui n'émaneront pas seulement des services des préfectures mais aussi des collectivités locales. La rapidité des réponses et des interventions contribuera à la crédibilité de l'outil.

La conception de l'application elle-même a fait intervenir les utilisateurs pour que son ergonomie soit la plus adaptée. Les développements successifs répondent à des difficultés d'utilisation. C'est par exemple le cas des messages qui apparaissaient à chaque changement de page pour signaler des éléments sécurisés et des éléments non sécurisés. L'ergonomie de l'application a été également modifiée de façon à ce que les agents disposent de fenêtres plus grandes pour consulter les différents répertoires d'actes.

Mais aussi ergonomique soit-elle, l'application souffre des difficultés récurrentes de lecture des documents à l'écran. Une taille minimale d'écran (17 pouces) devrait ainsi être définie afin de faciliter le travail des agents. Cela n'évitera pas toutefois l'impression des documents les plus volumineux.

Afin de préparer l'extension de la télétransmission, la mission recommande :

- d'arrêter un programme de formation ;**
- de compléter les outils pédagogiques par une aide en ligne et un manuel d'utilisateur ;**
- de définir une taille d'écran conseillée ainsi que les spécifications de connexion pour une navigation optimale ;**
- d'organiser un soutien réactif, tant pour l'application elle-même (ligne téléphonique) que pour le dispositif d'authentification (cartes à puce ou certificats logiciels), en s'appuyant sur les services zonaux et départementaux en charge de l'informatique et des transmissions.**

3.5. L'ARTICULATION AVEC UNE APPLICATION D'AIDE A LA GESTION DU CONTROLE DE LEGALITE.

Une fois les actes reçus dans les services de contrôle de légalité, il est légitime de rechercher des solutions informatiques pouvant en faciliter l'analyse et le traitement. C'est l'objectif du projet confié au service zonal des transmissions et de l'informatique (SZTI) de Marseille, sur la base d'un cahier des charges arrêté par la DGCL en septembre 2000.

L'application d'aide au contrôle de légalité est élaborée, depuis le début de 2001, en liaison avec trois "sites pilotes" : la préfecture des Bouches-du-Rhône, la sous-préfecture d'Istres et la préfecture des Alpes-Maritimes. L'écriture du logiciel, destiné à devenir le socle d'applications complémentaires (contrôle des marchés publics...), vient de s'achever et il doit être testé sur un échantillon de préfectures dépassant les trois sites associés à sa conception.

Il s'agit d'un projet complexe, qui n'entre pas dans le champ de la présente mission. Il est toutefois utile de vérifier ses liens avec les développements de la télétransmission. Deux questions se posent dans cette perspective : la complémentarité des fonctions et l'articulation entre la télétransmission et l'aide au contrôle.

Deux types de fonctions, détaillées au cahier des charges, sont attendues de l'application de gestion des actes :

- faciliter le suivi des dossiers, avec notamment : l'enregistrement, la confection de courriers types, le calcul automatique des délais de réponse et de recours, l'élaboration de tableaux de bord, le suivi des contentieux ;**

- réaliser des statistiques pertinentes sur l'exercice du contrôle de légalité et, en particulier, celles que le Gouvernement doit fournir au Parlement et celles (différentes) qui figurent dans les rapports trimestriels des préfectures adressés à la DGA.

Ces fonctions semblent plus approfondies que celles qui existent d'ores et déjà dans l'application de télétransmission. Pour autant, elles ne sont pas fondamentalement différentes et le développement de l'application de télétransmission a montré que des aménagements d'aide à la gestion des actes peuvent s'y intégrer (par exemple les dispositifs d'enregistrement et d'adressage thématique). Ceci a pu conduire les préfectures expérimentatrices à exprimer, au premier semestre 2001, la crainte que l'application d'aide au contrôle soit essentiellement destinée à fournir les statistiques réclamées par l'administration centrale au prix, par ailleurs, d'un travail de saisie supplémentaire.

De fait, le développement en parallèle de la télétransmission et de l'aide au contrôle ne peut qu'être provisoire. Les deux programmes doivent être rapprochés, comme cela commence à se faire avec la présentation de l'application d'aide au contrôle aux préfectures engagées dans la télétransmission ainsi qu'avec le test souhaitable de la nouvelle application sur certains de ces sites.

Trois questions demeurent, auxquelles il convient de répondre dès que possible :

- L'application d'aide au contrôle peut-elle constituer le prolongement direct de l'application de télétransmission, sans travail particulier de saisie ou manipulation complexe pour les personnels ? Cette articulation des applications ne nécessite-t-elle pas la mise au point d'un nouveau programme ? La DTI connaît cette question et indique qu'elle est en cours de traitement, mais une certaine incertitude demeure.
- Quelle est l'utilité réelle de l'application d'aide au contrôle, compte tenu des fonctions comparables qui se trouvent déjà dans le programme de télétransmission ? Sur ce point, la réponse tient à la nécessité de pouvoir s'adapter, dans l'avenir, à des canaux de télétransmission qui ne seront pas toujours ceux développés par la DTI, dans le cadre du choix qui s'offrira aux collectivités. A cet égard, l'application d'aide au contrôle présente un intérêt vital qu'il convient de mieux mettre en valeur.
- Comment doit-on concevoir la mise en place de cette application d'aide au contrôle dans un contexte où une partie seulement des actes parvient sous forme électronique dans les préfectures et sous-préfectures ? Pour les actes adressés sous la forme papier traditionnelle, l'utilisation de l'application imposerait une saisie, au moins sommaire, qui s'apparente à un enregistrement, qui n'est plus effectué dans la majorité des sites visités. Il s'agirait d'une charge supplémentaire (bien que la pratique de l'enregistrement soit, à tous égards, recommandable et gage de bonne administration) dont l'objectif, en dehors de la fourniture des statistiques, devrait être précisé.

La mission recommande de clarifier la question de l'articulation des deux applications de télétransmission et d'aide au contrôle de légalité, en faisant notamment valoir le caractère stratégique de la seconde pour l'avenir. Le programme d'aide au contrôle doit constituer un continuum de toutes les applications de télétransmission, y compris celle du ministère de l'intérieur.

Accessoirement, les statistiques réclamées par l'administration centrale sur le contrôle de légalité devraient être simplifiées (harmonisation des demandes DGCL et DGA).

4. RECOMMANDATIONS PRATIQUES POUR L'EXTENSION ET LA GENERALISATION DE LA FACULTE DE TELETRANSMETTRE

4.1. LA PROBLEMATIQUE GENERALE DE L'OUVERTURE A LA TELETRANSMISSION.

L'horizon juridique et technique paraît aujourd'hui largement dégagé pour permettre une ouverture rapide de la faculté de télétransmettre pour les collectivités qui le souhaiteront :

- Les préfectures et sous préfectures peuvent recevoir et envoyer du courrier électronique.
- La loi de mars 2000 tend à donner au support électronique une valeur équivalente au support papier traditionnel.
- La DTI, comme le secteur privé, sont en mesure de proposer aux collectivités des systèmes de télétransmission, d'authentification et conservation des actes.

Dans ce cadre, la progression rapide de la télétransmission semble inéluctable.

On peut considérer que, sous réserve de la définition et de la mise en œuvre de modalités pour s'adapter à cette nouvelle technologie, les télétransmissions vont, à court terme, s'imposer aux services, qui devront les accepter et les considérer comme des envois remplissant les effets de droit prévus par le CGCT en matière de contrôle de légalité.

Il convient donc d'achever de s'y préparer, pour tirer le meilleur parti de cette transformation et éviter de se trouver contraint par elle.

La problématique de la généralisation de la faculté de télétransmettre est marquée par la coexistence de deux modes de transmission des actes soumis au contrôle de légalité : le mode électronique et le mode classique. Il n'est, en effet, pas envisageable de généraliser la procédure électronique. La gestion simultanée de ces deux modes de communication s'imposera aux préfectures et sous-préfectures pour une période certainement assez longue, créant une complexité inévitable.

Tels sont les éléments généraux de problématique qui définissent un cadre plutôt imposé pour les services de l'Etat dans les mois qui viennent.

En plus des recommandations qui précèdent, l'action à mener dans ce cadre peut être inspirée des orientations proposées dans le présent chapitre.

4.2. L'HARMONISATION DES TELETRANSMISSIONS DES COLLECTIVITES LOCALES VERS L'ETAT.

A côté de la télétransmission des actes, dans le cadre du contrôle de légalité, et quelquefois même avant, des administrations ont développé des transmissions ou des projets de transmissions électroniques pour certaines relations avec les collectivités territoriales (quelques relations avec les comptables par exemple). D'autres domaines s'ouvrent à la télétransmission entre les institutions publiques.

Les interlocuteurs locaux rencontrés par la mission ont insisté, de façon unanime, pour que les télétransmissions vers les différents services de l'Etat ne soient pas soumises, à l'avenir, à des conditions spécifiques pour chacune. Il s'agit, en pratique, d'éviter de devoir utiliser, par exemple, une carte à puce ou toute autre méthode d'authentification différente selon que l'on s'adresse à un service de l'Etat ou à un autre.

Cette question dépasse le champ de la présente mission, mais il convenait de la rapporter.

La réponse dépend, en partie, de la stratégie d'extension qui sera adoptée pour la faculté de télétransmettre, et, pour partie également, d'une concertation interministérielle sur ce thème.

La mission recommande de soulever cette question au niveau interministériel, le ministère de l'intérieur (DGCL et DTI) étant légitimement compétent pour animer la réflexion sur ces modalités d'organisation technique des relations avec les collectivités territoriales.

4.3. LA STRATEGIE D'EXTENSION.

La stratégie d'extension concerne plus l'organisation de la faculté de télétransmettre les actes des collectivités locales, que l'ouverture de l'application développée par la DTI à d'autres préfectures et à d'autres collectivités.

4.3.1. Le maintien de la répartition actuelle des responsabilités.

A ce jour, la charge de la transmission des actes repose sur les collectivités locales, celle du retour des actes avec accusé de réception et de l'envoi des lettres d'observation sur les préfectures. Les unes comme les autres s'organisent pour ce faire sous leur propre responsabilité, en recourant au service d'un vaguemestre ou de la Poste.

Dans le cadre de l'expérimentation, la répartition des responsabilités semble quelque peu bouleversée. Certes, le choix de la connexion et du prestataire de service qui transporte les données sur un réseau électronique relève toujours de la responsabilité des

collectivités locales. Mais le ministère de l'intérieur assume la charge financière d'un pan de la télétransmission par la délivrance des cartes à puce et des lecteurs.

Par analogie avec le circuit papier, le ministère de l'intérieur achète l'enveloppe pour le compte de la collectivité locale tandis que cette dernière continue à payer le timbre.

La responsabilité prise par le ministère de l'intérieur en matière d'authentification paraît étroitement liée aux nécessités de l'expérimentation. Ces nécessités disparaissent en phase d'extension.

En conséquence, non seulement les choix relatifs à la connexion mais également ceux afférents à l'authentification seront à la charge des émetteurs. La spécificité des échanges électroniques suppose toutefois un dispositif d'authentification des personnes qui expédient les données⁹.

Les collectivités locales peuvent ainsi solliciter des sociétés prestataires de services de certification, qui délivreront les certificats électroniques utilisés pour l'authentification des émetteurs de documents. C'est d'ailleurs la logique qui préside aux textes communautaires et nationaux relatifs à la sécurité du commerce électronique : un tiers garantit aux deux parties leurs qualités respectives.

Il peut sembler de prime abord étonnant que des administrations publiques fassent appel à un tiers pour dialoguer entre elles en toute sécurité. Pourtant, cette situation n'est pas originale : la Poste ou les opérateurs de téléphone assurent déjà une partie de ces fonctions de tiers de confiance, en garantissant l'expédition des données à une adresse ou à un numéro choisi par l'émetteur.

La mission note toutefois que les collectivités locales rencontrées et leurs associations représentatives témoignent d'un intérêt certain pour un dispositif public d'authentification, qui ne serait pas dédié à la télétransmission des actes des collectivités locales, mais pourrait s'appuyer sur un titre fondateur (carte d'identité électronique), projet auquel travaille actuellement la DTI¹⁰.

Si les choix de dispositif d'authentification sont décentralisés, c'est-à-dire relèvent de la responsabilité de chaque collectivité locale, il convient néanmoins d'assurer qu'ils soient reconnus par l'autre partie à l'échange électronique. Aussi le ministère de l'intérieur devra-t-il élaborer les principes de certification électronique qui permettront aux préfectures de reconnaître la validité des transmissions.

Pour ses besoins propres, le ministère de l'intérieur devra doter ses agents d'un dispositif identique, de préférence non dédié à la consultation des actes et aux envois des lettres d'observation, afin d'en faciliter l'appropriation par les agents. Le dispositif d'authentification pourrait ainsi servir pour sécuriser les échanges internes au ministère et avec d'autres administrations. Les choix techniques seront proportionnés aux exigences de sécurité attendues.

⁹ Cf. partie 2.1.1

¹⁰ Voir également le rapport IGA sur l'introduction de microprocesseurs dans les titres réglementaires (2000).

Lors de l'extension, chacune des parties à l'échange sera responsable des conditions d'envoi de ces documents (actes pour les collectivités locales, accusés de réception et lettres d'observation pour les préfectures).

Le choix des dispositifs d'authentification relèvera en particulier de chaque partie, à la différence de l'expérimentation qui reposait sur des cartes à puce acquises par le ministère de l'intérieur.

Afin d'être reconnus par le ministère de l'intérieur, les dispositifs d'authentification utilisés par les collectivités locales devront répondre à un cahier des charges élaboré par le ministère, qui précisera les conditions auxquelles il accepte la télétransmission (contenu des certificats, procédure de délivrance et de retrait des certificats...). Les collectivités locales pourront par exemple recourir aux services de tiers de certification.

Le ministère de l'intérieur devra pour sa part doter ses agents de dispositifs identiques, qui gagneraient à pouvoir être utilisés dans d'autres circonstances que la télétransmission des actes des collectivités locales.

Dans l'hypothèse où un titre fondateur (carte d'identité électronique) serait délivré par le ministère de l'intérieur, ce titre pourrait constituer un élément d'authentification, le cas échéant en y associant un certificat électronique spécifique.

4.3.2. La dualité possible des applications de télétransmission.

A l'instar des dispositifs d'authentification, dont le choix relève de la responsabilité des collectivités locales dans le respect d'un cahier des charges élaboré par le ministère, le choix de l'application qui permettra d'envoyer la délibération revient aux émetteurs.

Dans le cadre de l'expérimentation, les collectivités locales utilisent une application du ministère de l'intérieur pour envoyer l'acte. Par analogie avec le circuit papier, il serait possible de conclure que le ministère fournit le bordereau d'envoi vierge aux collectivités locales. Cette situation s'explique par les contraintes de l'expérimentation.

En revanche, en phase d'extension, le choix de l'application d'envoi peut relever des collectivités locales. Le projet de l'Association pour le Développement des E-Procédures (ADEP), qui rassemble des collectivités locales et des sociétés de services informatiques, en fournit une illustration.

Elle a conçu en relation avec des industriels un produit de gestion et de télétransmission des actes des collectivités locales. Composé de plusieurs modules (gestion des actes par les collectivités locales, envoi, enregistrement sur un serveur, gestion des actes par les préfectures), ce produit offre des fonctions semblables à l'application de télétransmission de la DTI. Il nécessite toutefois qu'un logiciel dédié soit installé sur les

micro-ordinateurs des utilisateurs, à la différence de l'application de la DTI pour laquelle toutes les manipulations se font en ligne.

Les modules qui concernent les collectivités locales pourraient ainsi être utilisés pour l'envoi des actes. Dans la version présentée à la mission, les actes sont émis par la collectivité locale et enregistrés sur un serveur, qui adresse ensuite un message électronique à la préfecture pour lui signaler l'arrivée d'un acte.

Si le serveur recevant les actes pour le compte des collectivités locales peut "*dialoguer*" avec l'application du ministère de l'intérieur (qu'il s'agisse de celle de la DTI ou de celle du SZTI de Marseille), le signalement de l'arrivée des actes par courrier électronique ne serait pas nécessaire. Les actes seraient ainsi transmis automatiquement par le serveur des collectivités locales au serveur du ministère de l'intérieur. En ce cas, le premier serveur devrait apporter des garanties d'authentification, tandis que le serveur du ministère de l'intérieur délivrerait l'accusé de réception.

Cette architecture s'intègre ainsi dans la logique décentralisée exposée plus haut : les collectivités locales s'organisent pour envoyer leurs actes dans des conditions de sécurité conformes aux préconisations du ministère de l'intérieur, ce dernier gérant la phase aval de la télétransmission (réception des actes sur un serveur sécurisé et émission de l'accusé de réception). Une telle orientation semble d'ailleurs répondre à la volonté de certaines collectivités locales, puisque l'ADEP envisage de délivrer des labels pour ce type de produits.

En conséquence, l'application actuellement utilisée dans le Rhône et dans les Yvelines pourrait n'être qu'un outil d'envoi des actes parmi d'autres, dont les collectivités locales se doteraient conformément à leurs besoins spécifiques. Si l'application de la DTI devait être proposée aux collectivités locales, il conviendrait sans doute de définir un prix conforme aux usages du marché.

Pour les applications d'envoi distinctes de celle de la DTI qui seraient utilisées par les collectivités locales, il conviendrait d'établir les possibilités techniques d'échange avec l'application de la DTI (réception) ou avec celle du SZTI de Marseille, afin que les collectivités locales ou leurs prestataires de service puissent développer les interfaces appropriées.

Plus en aval, une liaison avec les systèmes d'information territoriaux devrait également être étudiée afin de communiquer les actes aux services déconcentrés compétents.

En phase d'extension, il est possible que les collectivités locales, notamment les plus importantes, souhaitent se doter de leurs propres outils d'envoi de leurs actes. Des produits sont d'ailleurs en cours de développement.

Il conviendra de définir les modalités pratiques de dialogue entre ces outils et l'application de la DTI dans sa fonction de réception et d'enregistrement des actes, afin que les collectivités locales ou leurs prestataires de services développent les interfaces appropriées.

L'application de la DTI dans sa fonction d'envoi des délibérations pourrait aussi être proposée aux collectivités locales, dont les plus petites ont exprimé leur satisfaction à son endroit. En ce cas, afin de ne pas créer une concurrence déloyale, le produit devrait être facturé selon les usages du marché.

4.3.3. La télétransmission des actes budgétaires, point de convergence des intérêts des partenaires de l'expérimentation.

L'extension s'ordonne à une logique "*gagnant-gagnant*". En d'autres termes, les collectivités locales comme l'administration centrale du ministère de l'intérieur et les préfectures doivent trouver leurs intérêts dans les outils proposés.

Certains intérêts sont partagés par toutes les parties, comme la rapidité des échanges, la souplesse du travail et la réduction des volumes de papier à photocopier et à manipuler. D'autres sont propres à telle ou telle partie : les petites collectivités recherchent une base de données de leurs actes, les grandes collectivités, une interface avec leurs applications, les préfectures, un support pour mettre en œuvre leur stratégie de contrôle, la DGCL, un outil de remontée des statistiques.

La prise en compte de ces intérêts, partagés et propres, conduit à considérer que les actes qui apporteraient à brève échéance le plus de satisfaction s'ils étaient télétransmis sont les budgets.

Le contrôle budgétaire (budgets et comptes) est notamment caractérisé par le volume et la forme des documents transmis et par un calendrier "serré", fixé par la loi, tant pour leur élaboration et leur vote par les collectivités que pour leur examen par les préfectures et sous-préfectures.

Pour autant, les documents budgétaires présentent trois atouts objectifs pour un traitement informatisé :

- Ils sont déjà le plus souvent, préparés sous un format informatique et suivis sous ce format, tant par les ordonnateurs que par les comptables, même si les documents d'exécution du budget sont différents du budget lui-même.
- La liaison électronique ou informatique (fil ou échange de disquettes) est pratiquée entre un grand nombre de communes et leurs comptables.

- Leur contenu se prête à des vérifications automatiques (calculs aujourd'hui effectués manuellement dans les services de contrôle de légalité, et de façon nécessairement plus ou moins approfondie pour chaque collectivité). La systématisation de ces vérifications automatiques serait un progrès, tant pour la qualité du suivi budgétaire que pour l'alerte sur des situations délicates, même si de tels contrôles ne peuvent naturellement pas révéler l'insincérité des inscriptions, qui continuera à nécessiter un examen personnalisé.

Dans le cadre de ses chantiers de "rénovation de la gestion publique", un groupe de travail de la DGCP a conduit une réflexion intitulée: "concevoir une stratégie globale de dématérialisation et de développement des téléprocédures" (rapport du 15 novembre 2000).

Il y a une convergence entre les travaux ainsi menés par les différents ministères, le rapport établi par la DGCP développant surtout les conditions du paiement, avec la question des pièces justificatives.

Rien ne paraît s'opposer, sur le plan des principes, à ce que les comptables aient accès au serveur des actes télétransmis et puissent, par conséquent, connaître leur statut de façon certaine (actes exécutoires ou non, qu'il s'agisse des budgets et des comptes ou des délibérations et arrêtés venant à l'appui d'une dépense ou d'une recette)¹¹. La vérification de l'existence des actes présentés à l'appui des mandats, par exemple, pourrait se faire dans ce cadre dématérialisé, les comptables ayant, par ailleurs, leurs propres exigences pour l'authentification des pièces purement financières.

Le travail du juge des comptes, qui s'effectue généralement à partir des listes de mandats, peut aussi être envisagé, à terme, dans les mêmes conditions d'accès au fichier informatique des actes "originaux" (ou de "rematérialisation" avec certificat de conformité, à la demande).

La mission recommande d'associer la DGCP au comité de pilotage de l'expérimentation de la télétransmission, en vue d'une prise en compte des actes soumis au contrôle budgétaire et de l'établissement d'un accès électronique au statut des actes pour les comptables.

Une application de traitement automatisé des données budgétaires et comptables doit accompagner une telle télétransmission.

4.4. RECOMMANDATIONS PRATIQUES POUR L'AVENIR PROCHE.

Dans le cadre général institué par la loi de mars 2000, les souhaits exprimés par les collectivités et leurs associations représentatives, et les réflexions, de plus en plus nombreuses, sur la dématérialisation des procédures, la phase d'expérimentation de la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité doit déboucher rapidement sur la

¹¹ Dans l'attente de ces interconnexions, le maire a toujours la faculté de certifier le caractère exécutoire de tels actes.

généralisation de la faculté de télétransmettre pour les collectivités qui le voudront, sur l'ensemble du territoire.

Cette extension-généralisation étant inéluctable, il convient de l'organiser au mieux, dans les six mois qui viennent.

4.4.1. L'avenir des quatre sites expérimentaux.

L'expérimentation couvrait, en principe, le premier semestre 2001.

Si les collectivités concernées, sur les quatre sites expérimentaux, souhaitent la poursuivre dans les semaines qui viennent, il y a certainement intérêt à le faire :

- pour accroître la richesse du retour d'expérience qui pourra en résulter et pour continuer à mettre au point les systèmes ;
- pour éviter une interruption dans un processus qui doit conduire, dans quelques mois, à un recours normal à la télétransmission ;
- pour ne pas décevoir les partenaires et les agents qui ont consacré leur énergie au lancement de cette téléprocédure.

Dans ce contexte, qui n'est pas encore celui de la généralisation, la question du soutien des applications d'origine locale se pose, à Parthenay et à Chalon-sur-Saône. La DTI estimant, à juste titre, ne pas être en mesure de prendre en charge, pour l'avenir, des applications à l'origine desquelles elle n'a pas participé et aux caractéristiques variées, il convient néanmoins de proposer une aide technique dans le cadre de l'expérimentation et d'envisager un basculement sur l'application nationale. Ce pourrait être, en particulier, le cas pour Chalon-sur-Saône à brève échéance.

4.4.2. L'évolution de l'expérimentation dans les six prochains mois.

La mise en application de l'ouverture de la faculté de télétransmettre doit être organisée, tant sur le plan technique, pour l'équipement et la formation des personnels, que pour la définition des modalités de réception des actes (cahier des charges minimal à établir, dans le cadre de la réglementation, par le ministère de l'intérieur), et pour s'assurer de la disponibilité effective des systèmes de télétransmission. Aussi, la phase d'expérimentation a encore quelques mois devant elle.

Il convient de mettre ce délai à profit, en essayant de lui fixer d'ores et déjà un terme qui pourrait se situer au second semestre 2001.

On peut envisager, d'ici là, une seconde série de collectivités qui rejoindraient l'expérimentation. Leur liste est à définir en concertation avec les associations représentatives des collectivités et devrait comprendre des communes importantes, quelques conseils généraux (en veillant à choisir des départements où la préfecture et le conseil général ne partagent pas les mêmes locaux, de façon à ce que la télétransmission présente de réels avantages par rapport au transfert des actes entre bureaux voisins) et peut-être une région.

Les objectifs de cette extension de l'expérimentation seraient de parfaire la maîtrise des systèmes, de tester les capacités de la DTI à soutenir de nouveaux sites et un nombre plus élevé de participants ; elle se placerait dans la perspective directe de la généralisation.

4.4.3. Les démarches à engager dès maintenant.

Trois démarches doivent impérativement être lancées dès à présent :

- La direction centrale de la sécurité des systèmes d'information, au secrétariat général de la défense nationale, doit être informée et consultée. Cette consultation a pour objet de garantir la cohérence du projet de télétransmission avec l'ensemble de la démarche gouvernementale en matière de sécurité des systèmes ; elle peut être l'occasion de recueillir des remarques utiles.
- La CNIL doit être immédiatement saisie, y compris sur la phase expérimentale. Il apparaît, en effet, que les traitements liés à la télétransmission entrent dans le champ d'application de la loi de 1978 et il convient de préciser le régime qui s'appliquera à chaque collectivité procédant à la télétransmission. Ce point est particulièrement important.
- Enfin, un groupe de travail doit être réuni avec le ministère des finances (en particulier la DGCP), sur deux thèmes : la télétransmission, à court terme, des actes budgétaires, et la question de l'harmonisation des conditions de transmission électronique des collectivités vers les services de l'Etat.

4.4.4. Le bilan coûts-avantages de la télétransmission est à estimer.

La mission n'a pas été en mesure de traiter cette question, qui n'entrait pas directement dans ses objectifs.

Il s'agit d'estimer les coûts d'équipement et de fonctionnement liés à la télétransmission, tant pour les préfectures que pour les collectivités, et de les rapporter aux économies.

Les principaux postes à prendre en compte sont :

- l'équipement informatique supplémentaire ;
- les dispositifs retenus pour l'authentification (cartes à puce, à renouveler tous les deux ans, en moyenne, par exemple) ;
- la rémunération des tiers susceptibles d'intervenir (pour la conservation des actes et la certification, notamment) ;
- les transmissions proprement dites ;
- les frais postaux (économies directes).

Ce bilan ne pourra intégrer les avantages généraux d'organisation et d'amélioration de la qualité et des conditions de travail, qui devront néanmoins être conservés à l'esprit.

La télétransmission étant une faculté, les collectivités qui opteront pour elle devront naturellement en supporter les charges, d'autant que l'envoi des actes est de leur responsabilité. La mission recommande toutefois que, pour promouvoir cette modernisation, les équipements informatiques soient susceptibles de bénéficier de la dotation globale d'équipement (seconde part), en accord avec la commission d'élus associée à la fixation de ses critères d'attribution dans chaque département ; cette solution est déjà retenue en Saône-et-Loire.

4.4.5. La définition des modalités de l'ouverture de la faculté de télétransmettre.

Les modalités de généralisation de la faculté de télétransmettre doivent être préparées dès à présent. Il s'agit de définir, en concertation avec les associations représentatives des collectivités, au moins :

- un standard de base pour les transmissions relatives au contrôle de légalité, et portant à la fois sur la technique (interfaces, langages...) et sur la présentation des actes.
- une convention type à décliner au plan local, précisant les conditions pratiques d'un engagement dans la procédure de télétransmission. On pourra prendre exemple sur le projet de convention élaboré dans ce but à Chalon-sur-Saône. Cette convention fixera, le cas échéant, et en fonction des recommandations du comité de pilotage national, une période d'essai.

Dans cette perspective d'extension-généralisation rapide de la télétransmission, le comité de pilotage de l'expérimentation, qui associe, autour de la DGCL, les associations des collectivités et les directions centrales intéressées, doit acquérir un véritable rôle opérationnel. Ce comité est le mieux à même de diriger la "manœuvre" de généralisation ; il devra donc être renforcé en conséquence, de façon à ce que la DGCL soit en mesure d'assurer effectivement le pilotage qui lui revient et qui nécessitera, pendant environ deux ans, un travail de conception et de supervision soutenu. L'affectation spéciale d'un chef de projet, administrateur civil (ou sous-préfet) supplémentaire, pour cette mission, serait opportune.

CONCLUSION

La transmission des actes des collectivités locales aux préfectures et aux sous-préfectures procède par des canaux multiples, qu'il s'agisse du courrier postal ou des vademécums. Les initiatives conduites à Chalon-sur-Saône et à Parthenay puis l'expérimentation nationale ajoutent un nouveau mode de communication : la voie électronique.

Le développement de ce mode de communication semble, aux yeux de la mission, inéluctable, compte tenu, d'une part, de l'équivalence des documents électroniques et des documents papier inscrite dans le code civil et, d'autre part, de la volonté des collectivités locales et de leurs associations représentatives d'y recourir rapidement. La dimension très partenariale de la conduite de projet est un élément très favorable pour l'avenir.

Dans ce contexte, le ministère de l'intérieur doit se préparer à recevoir des actes par voie électronique. L'expérimentation y contribue, qui a permis de définir un outil informatique adapté aux échanges électroniques et de soulever des questions qui doivent être traitées avant toute généralisation.

Les solutions techniques, tant pour l'envoi des actes que pour l'authentification des émetteurs, seront multiples. Les produits développés par le ministère de l'intérieur dans le cadre de l'expérimentation ne seront sans doute pas utilisés par l'ensemble des collectivités locales : certaines pourraient en effet choisir des solutions disponibles sur le marché. Le ministère de l'intérieur doit donc se mettre en situation de veiller à l'interopérabilité des différents systèmes appelés à télétransmettre.

Pour ce faire, la mission suggère d'affecter à la DGCL un chef de projet, administrateur civil ou sous-préfet, chargé pendant deux ans d'animer la généralisation de la faculté de télétransmettre. Il aurait notamment la responsabilité des relations avec les administrations partenaires, en particulier la DGCP pour l'extension rapide aux actes budgétaires, et avec les associations représentant les collectivités locales.

Le recours à ce mode de communication emporte des conséquences jugées importantes sur l'activité des services, bien que le recul manque pour les estimer avec précision.

Celles-ci se manifesteront directement sur le quotidien des services en charge du contrôle de légalité, permettant notamment la mise en œuvre d'une véritable stratégie du contrôle, ainsi qu'une meilleure supervision de l'activité par l'encadrement.

Les gains de productivité ne doivent toutefois pas être surestimés, les possibilités d'automatisation des tâches demeurant limitées. Le maintien de la transmission des actes sous forme papier, trop volumineux ou non numérisés, paraît de surcroît prévisible, ce qui nécessitera de gérer un double circuit d'arrivée des actes. Les économies ainsi produites devront être réinvesties dans le service en charge du contrôle de légalité.

Les conséquences, moins immédiates car requérant des aménagements juridiques et techniques, sur les collectivités locales ne doivent pas être négligées dans une logique de projet "gagnant-gagnant". Au-delà des économies de papier et de manutention, le fonctionnement des assemblées et, en aval, les modalités de publicité et de conservation, seront affectés par la dématérialisation croissante des actes.

La télétransmission des actes et leur dématérialisation requièrent enfin un changement culturel. Des notions aussi simples que l'original doivent ainsi être revisitées. L'implication de la hiérarchie, à cet égard, est décisive pour garantir l'appropriation effective de l'outil par les agents et l'adaptation de leurs pratiques.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
RESUME DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	7
1. <i>L'expérimentation et ses enseignements.....</i>	7
2. <i>Les conditions de la télétransmission.</i>	8
3. <i>Télétransmission et contrôle de légalité.....</i>	10
4. <i>La préparation de l'extension.....</i>	11
1. L'EXPERIMENTATION ET SES PREMIERS ENSEIGNEMENTS.....	13
1.1. <i>Une conduite du projet partenariale.....</i>	13
1.2. <i>Les attentes des partenaires de l'expérimentation.</i>	15
1.3. <i>L'expérimentation.....</i>	16
1.3.1. Chalon-sur-Saône.	17
1.3.2. Parthenay.....	18
1.3.3. Le Rhône et les Yvelines.....	20
1.4. <i>Premiers enseignements des expérimentations locales.</i>	21
1.4.1. Une motivation remarquable des participants, facteur-clé du succès de l'expérimentation.	21
1.4.2. Une sécurité effective des échanges, affaiblie par les comportements des utilisateurs.	22
1.4.3. Une architecture du système appropriée mais exigeante.....	22
1.4.4. Une application informatique en cours d'amélioration.	23
2. LES CONDITIONS JURIDIQUES ET TECHNIQUES DE LA TELETRANSMISSION	24
2.1. <i>Les conditions relatives à la télétransmission proprement dite.....</i>	25
2.1.1. L'authentification et son niveau de sécurité.	25
2.1.2. Le champ des actes susceptibles d'être télétransmis.	28
2.1.3. Validité et datation des actes.	29
2.1.4. Télétransmission et forme des actes : vers une normalisation accrue ?	31
2.2. <i>Questions connexes: extension du champ de la dématérialisation à l'occasion du développement de la télétransmission.....</i>	33
2.2.1. La publicité et la notification des actes.....	33
2.2.2. La conservation et l'archivage.....	36
2.2.3. Télétransmission et fonctionnement des organes délivrants.....	38

3.	TELETRANSMISSION ET CONTROLE DE LEGALITE	41
3.1.	<i>Télétransmission et "stratégie de contrôle".....</i>	41
3.2.	<i>Télétransmission et organisation des services.....</i>	44
3.3.	<i>Télétransmission et effectifs</i>	48
3.4.	<i>Télétransmission et conditions de travail.....</i>	50
3.5.	<i>L'articulation avec une application d'aide à la gestion du contrôle de légalité.</i>	51
4.	RECOMMANDATIONS PRATIQUES POUR L'EXTENSION PUIS LA GENERALISATION DE LA FACULTE DE TELETRANSMETTRE	54
4.1.	<i>La problématique générale de l'ouverture à la télétransmission.....</i>	54
4.2.	<i>L'harmonisation des télétransmissions des collectivités locales vers l'Etat.</i>	55
4.3.	<i>La stratégie d'extension</i>	55
4.3.1.	Le maintien de la répartition actuelle des responsabilités.....	55
4.3.2.	La dualité possible des applications de télétransmission.	57
4.3.3.	La télétransmission des actes budgétaires, point de convergence des intérêts des partenaires de l'expérimentation.	59
4.4.	<i>Recommandations pratiques pour l'avenir proche.</i>	60
4.4.1.	L'avenir des quatre sites expérimentaux.....	61
4.4.2.	L'évolution de l'expérimentation dans les six prochains mois.....	61
4.4.3.	Les démarches à engager dès maintenant.....	62
4.4.4.	Le bilan coûts-avantages de la télétransmission est à estimer.....	62
4.4.5.	La définition des modalités de l'ouverture de la faculté de télétransmettre.	63
	CONCLUSION	64