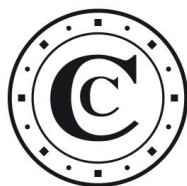


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES
LA DÉLIVRANCE
DES TITRES D'IDENTITÉ
ET DE CIRCULATION

Une crise en voie de règlement,
des défis pour l'avenir à traiter

Communication à la commission
des finances du Sénat

Décembre 2023

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I UNE CRISE CONJONCTURELLE EN COURS DE RÉOLUTION	17
I - DES DÉLAIS EN FORTE AUGMENTATION À TOUTES LES ÉTAPES	17
A - Une chaîne de délivrance aux responsabilités morcelées.....	17
B - Des délais de rendez-vous en mairie incompréhensibles pour les usagers.....	19
C - Un fonctionnement des services d’instruction qui n’optimise pas les délais.....	22
D - Des délais de production et d’acheminement maîtrisés	24
II - DE NOMBREUX FACTEURS À L’ORIGINE DE LA FORTE HAUSSE DE LA DEMANDE	27
A - Une demande de cartes nationales d’identité marquée par des facteurs conjoncturels et structurels.....	27
B - Une demande de passeports marquée par la reprise de l’activité touristique et le Brexit	32
C - Une situation maîtrisée pour les permis de conduire et les certificats d’immatriculation des véhicules	34
III - UNE SUCCESSION DE MESURES D’URGENCE QUI SEMBLENT PORTER LEURS EFFETS	34
A - Des plans d’urgence répétés face à des délais toujours élevés	34
B - Des mesures dont les effets ont été lents mais positifs.....	37
CHAPITRE II UNE CHAÎNE DE DÉLIVRANCE DES TITRES CONFRONTÉE À DES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE ET D’ORGANISATION	41
I - UN SYSTÈME DE DÉLIVRANCE À ADAPTER AUX ENJEUX D’AVENIR	41
A - Une chaîne de délivrance des titres sans pilotage centralisé	41
B - Une gestion prévisionnelle à renforcer, un renouvellement des titres à anticiper	44
C - Une gestion des CERT structurellement sous tension.....	48
D - Des dysfonctionnements liés aux systèmes d’information.....	51
II - LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOCUMENTAIRE ET À L’IDENTITÉ, UNE PRIORITÉ À CONCRÉTISER	54
A - Des enjeux actuels et à venir significatifs	55
B - Des acteurs multiples à davantage mobiliser	58
III - UN FINANCEMENT PARTIEL DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES PAR DES RECETTES AFFECTÉES	61
A - Des coûts de production et d’acheminement connus et maîtrisés	61
B - Un coût complet significatif mais différencié par type de titre	62
C - Des recettes affectées qui ne couvrent qu’une partie des dépenses.....	64
D - Un calcul de la dotation pour les titres sécurisés à simplifier	66
CHAPITRE III POUR UN SERVICE PUBLIC QUI RÉPONDE MIEUX AUX ATTENTES DES USAGERS	69
I - FACILITER L’ACCÈS AUX DÉMARCHES PHYSIQUES ET NUMÉRIQUES	69
A - Un accès aux guichets des mairies élargi mais inégal.....	69
B - Un accompagnement nécessaire aux démarches numériques	73

II - SIMPLIFIER LES DÉMARCHES POUR LES USAGERS.....	75
A - Un besoin de simplification largement exprimé	75
B - Une pré-demande en ligne à généraliser	75
C - Un changement à opérer avec la prise directe de photo en mairie	76
D - Vers une automatisation progressive des contrôles d'instruction des dossiers.....	77
III - MIEUX INFORMER EN « ALLANT VERS » L'USAGER	78
A - Le portail ANTS, porte d'entrée des démarches à suivre	78
B - Un centre d'appels pouvant être amélioré	79
C - Une information à développer sur le suivi des demandes	81
IV - PROPOSER UNE SOLUTION RÉGALIEUNE D'IDENTITÉ NUMÉRIQUE	81
A - Un programme aux objectifs ambitieux	82
B - Un processus d'activation sécurisé dans les mairies	82
C - Des usages à développer	83
LISTE DES ABRÉVIATIONS	87
ANNEXES	89

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

*
**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

Par lettre du 14 décembre 2022 (cf. annexe n° 1), le président de la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes, sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001, de réaliser une enquête portant sur « *la délivrance des titres d'identité* ».

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

La Cour a répondu favorablement à cette demande. L'enquête a été confiée à la quatrième chambre. Elle a été inscrite au programme 2023 de la juridiction par l'arrêté du Premier président du 11 avril 2023 modifiant l'arrêté du 14 décembre 2022 relatif au programme des travaux de la Cour des comptes pour 2023, au titre de l'orientation portant sur la « *qualité du service rendu aux usagers* », sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières.

**

Une lettre d'ouverture de contrôle a été adressée le 22 mars 2023 aux administrations et organismes concernés. Deux entretiens d'ouverture de contrôle se sont déroulés en présence du contre-rapporteur, le 22 mars 2023 avec l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et le 28 mars 2023 avec le ministère de l'intérieur et des outre-mer. L'enquête a été conduite parallèlement au contrôle des comptes et de la gestion de l'ANTS au titre des exercices 2018 et suivants.

Les rapporteurs ont conduit de nombreux entretiens avec les représentants des principaux organismes concernés.

Un déplacement a été effectué à Charleville-Mézières afin de rencontrer les différents services de l'ANTS, en particulier le centre de contact citoyens (centre d'appels). Les rapporteurs ont rencontré la direction d'IN Groupe en se rendant sur le site de production des titres sécurisés à Douai.

Les rapporteurs se sont également déplacés dans les préfetures, centres d'expertise et de ressources titres (CERT) et mairies de plusieurs départements : Essonne, Finistère, Pas-de-Calais, Seine-et-Marne, Somme et Vaucluse. Cet échantillon couvre des centres d'expertise instruisant les quatre titres faisant l'objet du contrôle.

Une mairie de petite taille et une mairie chef lieu ont été visitées dans chaque département, afin d'identifier les procédures et les organisations mises en place pour accueillir les usagers. Un entretien a également été réalisé avec l'Association des maires de France.

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 11 décembre 2023 par la quatrième chambre, présidée par M. Charpy, et composée de MM. Glimet, Viola, Antoine et Chatelain, conseillers maîtres, et M. Lauga, conseiller maître en service extraordinaire.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, MM. Michaut, Lejeune et Advielle, Mme Daussin-Charpantier, Mme Gervais et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes ainsi que M. Gautier, procureur général, a été consulté sur le rapport le 16 décembre 2023. Le Premier président a approuvé la transmission du texte définitif au Sénat le 21 décembre 2023.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

La délivrance des titres d'identité (cartes d'identité, passeports) et de circulation (permis de conduire, certificats d'immatriculation des véhicules) est largement dématérialisée depuis l'entrée en vigueur du plan « *préfectures nouvelle génération* » en novembre 2017.

De nombreux acteurs, au sein et en dehors du périmètre de l'État, interviennent dans la chaîne de délivrance : mairies pour l'accueil des usagers et l'enregistrement des demandes de titres d'identité, tiers de confiance (auto-écoles, garages automobiles) pour les demandes relatives aux titres de circulation, centres d'expertise et de ressources titres (CERT) chargés de l'instruction des demandes de titres, IN Groupe (ex-Imprimerie nationale) pour la production des titres, prestataires (Chronopost, La Poste) pour leur acheminement. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), sous tutelle du ministère de l'intérieur, est chargée de répondre aux besoins des administrations de l'État tout au long de la chaîne de délivrance ; elle gère les principaux systèmes d'information relatifs à la délivrance des titres.

Une chaîne de délivrance des titres à l'épreuve du rattrapage de la demande après la crise sanitaire

Entre mars 2022 et juin 2023, les délais de délivrance des titres d'identité ont atteint des niveaux sans précédent, suscitant le mécontentement des usagers : en moyenne plus de deux mois d'attente pour obtenir un rendez-vous en mairie, et plus d'un mois supplémentaire pour que leurs titres soient instruits, fabriqués et acheminés. Dans certains cas, le délai de délivrance a atteint jusqu'à six mois. Cet indicateur, déclaratif, résulte d'enquêtes menées par les préfectures auprès des mairies pour établir le tableau de bord de la délivrance des cartes d'identité et passeports, outil de suivi du ministère de l'intérieur. Il est néanmoins peu fiable et doit être appréhendé avec précaution : chaque mairie choisit librement d'ouvrir des rendez-vous, sur une période allant de quelques jours à plusieurs mois. La Cour suggère de le compléter par le taux d'utilisation des stations d'enregistrement des demandes (dites « dispositifs de recueil »), qui reflète davantage le niveau d'activité et les moyens alloués par les communes à la mission de délivrance des titres.

La hausse des délais de délivrance s'explique principalement par le rattrapage de la période de pandémie de covid-19, durant laquelle de nombreux usagers n'ont pas pu déposer leur demande de titre. Cela concerne près de 2,5 millions de cartes nationales d'identité et 3,7 millions de passeports. Les demandes de permis de conduire et de certificats d'immatriculation des véhicules ont également connu une augmentation importante, néanmoins absorbée par l'automatisation de certaines procédures.

Au-delà de l'aspect conjoncturel de la crise sanitaire, la décision prise fin 2013 de prolonger la durée de validité des cartes nationales d'identité de 10 à 15 ans, sans que la nouvelle date de validité figure sur le titre, a réduit temporairement le volume des demandes dans les deux années qui ont suivi. Cependant, face aux difficultés importantes rencontrées dans leurs démarches administratives ou commerciales (dossiers de retraite, demandes de prêts bancaires, voyages en

Europe, etc.) avec un titre valide mais dont la date faciale était dépassée, les usagers ont fait renouveler leurs titres avant la durée limite de 15 ans. En outre, la vive reprise de l'activité touristique dès 2022 et la nécessité de détenir un passeport pour se rendre au Royaume-Uni depuis octobre 2021 ont également contribué à l'augmentation du nombre de demandes.

À l'inverse, l'hypothèse d'attractivité accrue de la nouvelle carte d'identité électronique, parfois avancée pour expliquer cette hausse, n'a pu être démontrée par l'analyse de l'évolution des motifs de renouvellement pour vol, perte ou détérioration. L'administration a par ailleurs suspendu au plus fort de la crise le motif du changement d'adresse de domicile, empêchant ainsi les usagers de demander le renouvellement de leur carte pour ce seul motif.

Des plans d'urgence répétés dont les résultats ont été lents mais positifs

Pour faire face à cette crise, le Gouvernement a pris une succession de mesures en 2022 et 2023. La Cour évalue leur coût pour l'État à environ 113 M€ jusqu'à la fin 2023.

Les mesures gouvernementales ont permis d'augmenter à la fois le potentiel de rendez-vous et le nombre de rendez-vous effectivement proposés par les mairies. Le nombre de stations de recueil des demandes en mairie a été porté d'environ 4 200 fin 2021 à plus de 5 500 au printemps 2023, rompant avec la logique restrictive qui avait prévalu jusqu'alors. Des centres temporaires de recueil des demandes, dits « titrodromes », ont été ouverts dans les grandes villes pour faire face au pic de demande estival. En outre, plusieurs actions ont visé à accroître l'efficacité de chaque dispositif de recueil. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) a développé des outils pour simplifier la prise de rendez-vous, privilégier la pré-demande en ligne et ainsi réduire la durée de rendez-vous. Les services préfectoraux se sont mobilisés auprès des mairies pour encourager l'élargissement des horaires d'ouverture au public et le raccordement à la plateforme nationale de prise de rendez-vous proposée par l'ANTS, qui permet d'éviter la réservation de plusieurs créneaux par une même personne. En l'absence de leviers coercitifs, l'adhésion des maires à ces mesures a reposé sur une forte hausse et une modulation de la dotation pour les titres sécurisés (DTS), pour les inciter davantage à accroître le nombre de demandes traitées.

L'effort national a également porté sur les centres d'expertise et de ressources titres (CERT), chargés de l'instruction des demandes. Les préfetures ont recruté de nombreux contractuels de courte durée et élargi les horaires de travail, en soirée et le samedi, afin de renforcer la capacité de traitement des dossiers. La diffusion par le ministère de bonnes pratiques d'organisation, couplée à des objectifs d'efficacité réhaussés, a également permis d'accroître le nombre de dossiers traités par agent.

Cette mobilisation exceptionnelle, dont le bilan définitif restera à établir, a permis de résorber la crise en réduisant les délais d'obtention des titres et les stocks. Malgré les limites tenant à son mode de calcul, le délai moyen d'obtention d'un rendez-vous en mairie a fortement diminué : il était inférieur à 17 jours (ouvrables) début novembre 2023, contre 70 jours au mois de mars.

L'évolution de ces indicateurs suggère que les mesures gouvernementales ont permis de résorber la crise. Cependant, la réaction tardive face aux signaux précurseurs d'une très forte hausse de la demande de titres, et la mise en œuvre graduelle des réponses apportées, mettent en question la capacité du ministère de l'intérieur à résoudre les difficultés structurelles de la chaîne de délivrance afin de répondre aux défis à venir.

Des services d’instruction déjà en difficulté avant la crise

Avec la fermeture des guichets de préfecture fin 2017, dans le cadre du plan « *préfectures nouvelle génération* », l’État a créé des plateformes interdépartementales d’instruction dématérialisée des titres sécurisés. Néanmoins, ces centres d’expertise et de ressources titres (CERT) ont été mis en œuvre inégalement sur le territoire national, en raison des contraintes d’effectifs et d’immobilier des préfectures mais aussi des priorités de gestion de chaque préfet.

Les effectifs affectés à l’instruction des titres, dont le calibrage initial a été sous-estimé, n’ont pas suivi l’évolution de la demande au fil du temps. La part croissante de contractuels de courte durée, recrutés pour pallier le déficit de postes pérennes, est source de défis managériaux : temps consacré par l’encadrement au recrutement, à la formation et au maintien des compétences, fort taux de rotation des agents contractuels, animation du collectif de travail. Plus largement, les CERT sont dans l’ensemble peu attractifs : l’activité d’instruction, entièrement dématérialisée, est répétitive et perçue comme peu valorisante. Dans les CERT chargés d’instruire les demandes de titres d’identité, l’interdiction du télétravail apparaît désormais comme un frein à la productivité et à l’attractivité. Il convient d’expertiser les modalités de son autorisation, dans le strict respect des conditions de sécurité informatique.

Par ailleurs, les dysfonctionnements des systèmes d’information ralentissent l’instruction des demandes de titres. Certains de ces systèmes sont anciens et n’ont pas été conçus pour traiter un volume aussi élevé de demandes, ni pour prendre en charge de nouveaux processus. Les mises à jour, souvent non anticipées, et les pannes à répétition engendrent du travail supplémentaire et sont source de démotivation pour les agents. Le développement et le déploiement de nouveaux systèmes d’information, plus robustes et simplifiés, doivent être conciliés avec la continuité d’activité.

Une production et un acheminement des titres qui ont répondu à la demande

Troisième étape après le dépôt de la demande et l’instruction, la production des titres d’identité est assurée par l’entreprise publique IN Groupe (ex-Imprimerie nationale), qui bénéficie d’un monopole légal. Une convention fixe, en fonction du nombre de titres produits, le prix facturé à l’ANTS par IN Groupe et des objectifs de délais de production.

Malgré la crise sanitaire et les difficultés d’approvisionnement en matières premières utilisées dans les titres biométriques, IN Groupe a jusqu’à présent réussi à satisfaire la forte hausse de la demande de titres d’identité. L’entreprise a notamment investi dans deux nouvelles lignes de production pour les passeports et élargi les horaires de ses employés (trois cycles de sept heures, ouverture les week-ends et jours fériés).

Toutefois, cette mobilisation de moyens matériels et humains importants n’est probablement pas soutenable sur le long terme. L’horizon de planification industrielle diffère de la décision administrative et exige d’anticiper les investissements plusieurs années à l’avance. Ainsi, la capacité continue d’IN Groupe à respecter les délais de production contractuellement prévus repose sur la capacité de l’administration à prévoir la demande future.

Un pilotage et une stratégie de renouvellement des anciens titres à construire pour éviter une nouvelle crise

L'État doit mieux évaluer la demande prévisionnelle de titres, en particulier le renouvellement imposé par l'Union européenne des anciennes cartes d'identité avant 2031 et des permis de conduire roses cartonnés avant 2033. Il lui revient de prendre dès maintenant les décisions nécessaires à la préparation de l'ensemble des acteurs de la chaîne, des agents d'accueil en mairie aux lignes de production d'IN Groupe. Il en va du respect de délais de production des titres acceptables pour les usagers et de leur possibilité d'utiliser ces titres lors de leurs déplacements à l'étranger.

Or, en l'absence d'autorité pilotant l'ensemble du système, l'administration n'a pas su détecter ni anticiper la crise des délais de délivrance des cartes d'identité et des passeports à partir du printemps 2022. Les leviers d'optimisation des moyens dont dispose le ministère de l'intérieur en réaction à l'évolution de la demande paraissent insuffisants pour éviter à l'avenir une nouvelle hausse non contrôlée des stocks et des flux de demandes. Dès lors, il convient de renforcer à la fois le pilotage de la demande, pour mieux anticiper ses évolutions, et celui des moyens, pour mieux adapter leur allocation. Ce pilotage renforcé pourrait être confié, au sein du ministère de l'intérieur, à la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES), qui gère les CERT, décide de l'octroi de dispositifs de recueil aux mairies et exerce désormais la tutelle de l'ANTS. De tels changements sont nécessaires pour faire face au volume de demandes qu'engendrera, au cours de la prochaine décennie, le renouvellement imposé des anciens titres.

Une lutte contre la fraude documentaire et à l'identité à renforcer

La chaîne de délivrance doit s'adapter à un contexte social, technologique et sécuritaire en constante évolution. Mission prioritaire des préfetures depuis 2017, la lutte contre la fraude est consubstantielle de la dématérialisation de la délivrance des titres. Malgré la sécurisation croissante des systèmes d'information, des processus de délivrance et des titres eux-mêmes, la fraude reste importante, voire s'accroît dans certains domaines, comme les stages de sensibilisation à la sécurité routière ou l'examen théorique et pratique du permis de conduire.

Or, la recherche d'efficacité accrue pour juguler la crise des délais de délivrance des titres pourrait avoir réduit la détection de cas de fraude de plus en plus sophistiqués : alors que la demande annuelle de cartes d'identité électroniques et de passeports a presque doublé sur la période (+ 7,6 millions de demandes environ), la fraude avérée n'a augmenté que de 8 % (+ 400 cas environ). Ce découplage inquiétant devra être analysé et traité.

Plus largement, l'ampleur de la fraude et ses conséquences imposent d'affecter à la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité les effectifs nécessaires et de mieux former les agents à chaque étape de la chaîne. Le ministère de l'intérieur doit également continuer à développer la coopération et l'échange d'informations avec le ministère de la justice, afin de mieux sanctionner les fraudeurs.

Pour un service public mieux adapté aux attentes des usagers

La qualité du service public suppose d'abord que l'ensemble des usagers obtienne leurs titres sécurisés dans des délais raisonnables. Elle implique également que chacun puisse accéder au service et réaliser ses démarches sans difficulté excessive, et qu'il soit régulièrement informé de l'avancée de sa réalisation. Pour les titres d'identité, il s'agit d'assurer que l'offre de rendez-

vous en mairie soit répartie sur le territoire national. L'égal accès aux guichets de mairie doit ainsi être concilié avec la recherche d'efficacité de chaque dispositif de recueil. Plus largement, l'impératif d'accessibilité au service public nécessite d'accompagner les usagers éloignés du numérique dans leurs démarches dématérialisées.

Les enquêtes réalisées auprès des usagers révèlent une forte attente de simplification des procédures. Parmi les recommandations de la Cour, la prise de photographie d'identité par les agents de mairie permettrait à l'utilisateur une économie et un gain de temps mais aussi de réduire les difficultés d'instruction induites par les photos non conformes, à l'origine de plus de 190 000 rejets en 2022. Les usagers attendent également un traitement globalisé des dossiers des enfants d'une même famille, ainsi qu'une information régulière sur la réalisation de leur démarche, comme l'envoi de SMS « *push* », sans qu'ils n'aient à saisir l'administration en ce sens.

Enfin, l'État s'engage dans le développement d'une identité numérique souveraine. Initiative majeure du ministère de l'intérieur, le projet « France identité numérique » doit permettre aux usagers de prouver leur identité sur internet de façon simple et sécurisée et de lutter contre le risque croissant d'usurpation d'identité en ligne. L'utilisateur ayant activé son identité numérique pourra notamment importer son permis de conduire sur son téléphone mobile et faire valoir son droit à conduire de manière sécurisée auprès d'un loueur ou en justifier auprès des forces de l'ordre.

La multiplicité des usages permis par la dématérialisation alliée à un niveau de sécurité élevé permet d'envisager d'en élargir les applications aux démarches administratives et commerciales (ouverture d'un compte en banque ou d'une ligne téléphonique, utilisation d'une signature électronique qualifiée, etc.). L'identité numérique se pense également à l'échelle communautaire : le projet de portefeuille européen d'identité numérique (« *EUDI Wallet* ») vise à assurer l'efficacité et l'interopérabilité des solutions nationales. Le ministère de l'intérieur a confié à l'ANTS le rôle de coordinateur de ce projet vis-à-vis de la Commission européenne, plaçant l'agence au cœur des chantiers à venir relatifs à l'identité numérique.

*
**

En 2017, l'État s'est engagé dans une ambitieuse réforme de dématérialisation du système de délivrance des titres. Cependant, l'épidémie de covid-19 a agi comme un révélateur des fragilités du système mis en place : hétérogénéité de l'accueil des usagers en mairie, absence de pilotage d'ensemble par le ministère de l'intérieur, déficit de personnels au sein des CERT et dysfonctionnements de certains systèmes informatiques. L'allongement des délais de délivrance des titres qui en a résulté a nécessité la mise en place de mesures d'urgence coûteuses. Ces mesures ont permis d'endiguer la crise mais les difficultés structurelles demeurent.

Dans la décennie à venir, se présentent d'importants défis : le renouvellement de l'ensemble des cartes d'identité en 2031 et des permis de conduire en 2033, ainsi que le déploiement de l'identité numérique régaliennne.

Il convient de tirer les enseignements des difficultés majeures auxquelles ont été confrontés les usagers en 2022 et 2023. L'État doit dès à présent se préparer à ces échéances pour éviter une nouvelle crise. Cela implique de mettre en place un pilotage proactif et unifié de l'ensemble de la chaîne de délivrance et d'anticiper les décisions industrielles et techniques nécessaires.

Recommandations

1. Supprimer définitivement la possibilité de renouveler la carte nationale d'identité pour le seul motif de changement d'adresse (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).
2. Mettre en place un outil de prévision des demandes de titres et planifier en conséquence les moyens nécessaires afin de préparer les renouvellements massifs des titres attendus en 2031 et 2033 (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS*).
3. Confier à la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur le pilotage de l'ensemble du système de délivrance des titres et les leviers d'action permettant d'optimiser les moyens déployés (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).
4. Dans le strict respect des conditions de sécurité informatique, expertiser la possibilité pour les agents instructeurs de travailler sur l'application « titres électroniques sécurisés » à distance (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS*).
5. Modifier l'application « titres électroniques sécurisés » pour fluidifier les échanges entre les mairies et les services d'instruction et limiter les erreurs d'instruction (*ANTS*).
6. Renforcer les actions et les moyens de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité et développer la coopération avec le ministère de la justice pour mieux détecter la fraude et assurer la mise en œuvre de la réponse pénale (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la justice, ANTS*).
7. Simplifier la dotation pour les titres sécurisés accordée aux mairies en allouant un montant forfaitaire fixe puis une somme pour chaque demande de titres traitée (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).
8. Prioriser le déploiement de nouveaux dispositifs de recueil dans les communes d'au moins 10 000 habitants non encore équipées (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS*).
9. Équiper les dispositifs de recueil en mairie d'un appareil photo permettant la prise directe de photos par les agents lors du dépôt de la demande de titre (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS*).
10. Traiter par contrôle informatique les cas « simples » de demandes de carte d'identité et de passeport, en suivant l'exemple adopté pour les autres titres sécurisés (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS*).
11. Informer les demandeurs de titres d'identité sur le suivi de leur dossier, notamment par un système de SMS « push » à chaque étape de la délivrance du titre (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS*).

Introduction

Sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur la délivrance de certains titres sécurisés par les préfetures. Ce rapport traite des quatre principaux titres nationaux – la carte nationale d'identité et le passeport (titres d'identité), le permis de conduire et le certificat d'immatriculation d'un véhicule (titres de circulation), pour les exercices 2019 et suivants. Les titres de séjour pour les étrangers sont exclus du champ de l'enquête. Cette enquête suit un chapitre du rapport public annuel de la Cour des comptes publié en février 2020, intitulé « *Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfetures* ».

La délivrance des titres sécurisés, mission régaliennne par excellence, est largement dématérialisée depuis novembre 2017. Auparavant, les usagers déposaient leur dossier de demande de titre au guichet d'une préfeture ou sous-préfeture. Afin de recentrer les effectifs préfectoraux sur d'autres missions prioritaires et de moderniser les démarches des usagers, le plan « *préfetures nouvelle génération* » a mis fin à cet accueil du public par l'État et créé des plateformes interdépartementales chargées de l'instruction dématérialisée des titres.

Désormais, la chaîne de délivrance fait intervenir de nombreux acteurs, au sein et en dehors du périmètre de l'Etat : mairies pour l'accueil des usagers et l'enregistrement des demandes de titres d'identité, tiers de confiance (auto-écoles, garages automobiles) en appui des usagers pour les demandes relatives aux titres de circulation, centres d'expertise et de ressources titres (CERT) chargés de l'instruction des demandes de titres, IN Groupe (ex-Imprimerie nationale) pour la production des titres ou encore prestataires (Chronopost, La Poste) pour l'acheminement des titres. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), sous tutelle du ministère de l'intérieur, est chargée de répondre aux besoins des administrations de l'État tout au long de la chaîne de délivrance. Elle gère les principaux systèmes d'information relatifs à la délivrance des titres.

La chaîne de délivrance des titres a été confrontée, à partir du printemps 2022, à un allongement inédit des délais d'obtention d'un rendez-vous en mairie pour déposer une demande de carte d'identité ou de passeport qu'elle n'est – semble-t-il – parvenue à résorber que très récemment. Cette crise, en partie expliquée par le report des demandes de titres non déposées durant la crise sanitaire, agit comme un révélateur de dysfonctionnements structurels du système issu de la réforme de 2017. Le Gouvernement y a répondu par une succession de plans d'action depuis mai 2022, dont les effets ont été lents mais positifs. Leur bilan final et leur impact sur le système de délivrance dépendront du caractère durable ou non de certaines mesures.

Plus largement, les difficultés de la chaîne de délivrance des titres révèlent les limites de l'État à fournir aux usagers un service public qui réponde à leurs attentes (accessibilité, simplification, information, innovation, etc.). En outre, l'accélération des évolutions technologiques à l'initiative du secteur privé nourrit de nouveaux besoins auxquels doit répondre une identité numérique régaliennne sécurisée, aux usages multiples.

Dans ce contexte, la Cour a examiné les causes et les conséquences de la crise de délivrance des titres d'identité (chapitre 1), les difficultés structurelles de la chaîne de délivrance (chapitre 2) et les évolutions nécessaires pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers (chapitre 3).

Chapitre I

Une crise conjoncturelle en cours de résolution

Les délais de délivrance des titres d'identité ont connu une forte augmentation en sortie de crise sanitaire. Cette hausse, qui s'est manifestée tout au long de la chaîne de délivrance, est peu compréhensible pour les usagers (I). Elle s'explique par différents facteurs conjoncturels et structurels (II). Pour juguler cette crise, le Gouvernement a pris une série de mesures dont les effets, bien que tardifs, apparaissent positifs (III).

I - Des délais en forte augmentation à toutes les étapes

Les délais pour obtenir une carte nationale d'identité² ou un passeport se sont considérablement détériorés à partir du second trimestre 2022. Cependant, l'utilisateur n'en mesure pas toutes les conséquences sur sa situation car il ne dispose pas de toutes les informations, notamment le délai global d'obtention d'un titre. Celui-ci recouvre dans les faits une série de délais successifs, qui correspondent aux différentes étapes de la chaîne de délivrance. Les deux principaux délais concernent la prise de rendez-vous en mairie et l'instruction du titre en centre d'expertise et de ressources titres (CERT).

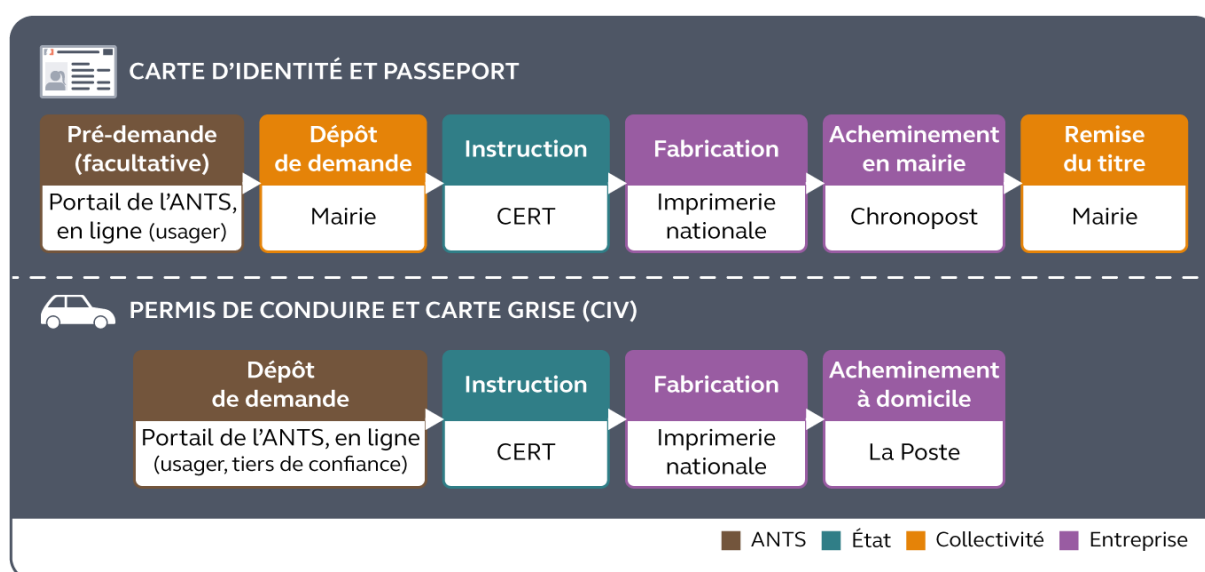
A - Une chaîne de délivrance aux responsabilités morcelées

Depuis 2017, la délivrance des titres sécurisés est largement dématérialisée : seule l'obtention d'une carte d'identité ou d'un passeport nécessite un double accueil physique aux fins de recueil d'empreintes digitales, lors du dépôt de la demande et lors de la remise du titre³.

² Il existe plusieurs modèles de carte nationale d'identité (CNI) française encore en circulation : le modèle d'avant 1995 qui est une carte cartonnée, puis depuis 1995 un modèle plastifié dit sécurisé et depuis 2021, une carte biométrique dite électronique (CNIe).

³ Article 4-3 et 5 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité ; article 6-1 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 modifié relatif aux passeports.

Schéma n° 1 : la chaîne de délivrance des principaux titres sécurisés et ses acteurs



*Note : ANTS : Agence nationale des titres sécurisés. CERT : Centre d'expertise et de ressources titres
Les tiers de confiance (aidant professionnel mandaté « Aidants Connect », école de conduite ou garage automobile habilité) réalisent des démarches administratives pour le compte des usagers, de manière sécurisée.
Source : Cour des comptes, d'après données de l'ANTS*

Avant que l'utilisateur ne dépose sa demande de titre d'identité, l'administration l'encourage à déposer une pré-demande sur le site de l'ANTS. Pour ce faire, il doit disposer d'un compte ANTS ou « FranceConnect »⁴. La pré-demande en ligne ne permet pas à ce jour de transmettre de pièces justificatives. Toutefois, elle présente des avantages pour l'utilisateur et l'administration : gain de temps lors du dépôt de la demande en mairie, fiabilité et sécurisation des données transmises notamment. Au 1^{er} trimestre 2023, près des trois-quarts des titres d'identité faisaient l'objet d'une pré-demande (69,6 % pour les cartes d'identité et 75,7 % pour les passeports), en hausse de 12 points en 15 mois.

La réception des demandes de titres d'identité relève de la compétence du maire, agissant en tant qu'agent de l'État. En vertu du principe dit de déterritorialisation, l'utilisateur peut déposer sa demande dans toute mairie du territoire national équipée d'un « dispositif de recueil ». Cet équipement comporte le matériel nécessaire à la réalisation d'une demande⁵. Le choix de s'équiper relève de chaque commune, sur la base du volontariat : environ 2 500 communes, soit une sur 14, proposent ce service. La remise du titre à l'utilisateur s'effectue en personne, par la même mairie.

Pour le permis de conduire et le certificat d'immatriculation d'un véhicule, le dépôt de demande se fait par internet. Il peut être effectué, pour le compte de l'utilisateur, par une école de conduite ou un professionnel de l'automobile habilité. La demande de permis de conduire est entièrement dématérialisée dans sept cas sur dix : l'utilisateur transmet alors une photo numérique (« e-photo »), obtenue auprès d'un photographe habilité.

⁴ « FranceConnect » est un système étatique d'authentification et d'identification à différents services administratifs numériques.

⁵ Le dispositif de recueil comprend un ordinateur avec les applications informatiques (principalement « titres électroniques sécurisés »), un capteur d'empreintes digitales, un lecteur de composant électronique, un scanner de documents et une imprimante pour produire les récépissés de demande de titres.

Deuxième étape de la chaîne de délivrance, l’instruction des demandes de titres relève des centres d’expertise et de ressources titres (CERT, cf. liste en annexe n° 2). Créées dans le cadre du plan « *préfectures nouvelle génération* » en 2017, ces plateformes interdépartementales rattachées aux préfectures sont spécialisées par titre : CERT cartes nationales d’identité et passeports (au nombre de 25), CERT permis de conduire (23), CERT certificats d’immatriculation des véhicules (neuf)⁶. Leurs ressorts dépendent du type de titre traité : les CERT permis de conduire instruisent les demandes émises par les résidents de départements éloignés de celui où ils sont implantés⁷. Les autres CERT traitent des demandes relevant de leur département d’implantation et de départements limitrophes : lieu de dépôt de la demande pour les titres d’identité ou de résidence de l’usager pour le certificat d’immatriculation.

Une fois validé par le CERT compétent, le dossier est transmis pour fabrication du titre à IN Groupe (anciennement Imprimerie nationale). Entreprise intégralement détenue par l’État, IN Groupe bénéficie d’un monopole, confié par le législateur, pour « *réaliser les documents déclarés secrets ou dont l’exécution doit s’accompagner de mesures particulières de sécurité, et notamment les titres d’identité, passeports* », mais également les permis de conduire et les certificats d’immatriculation de véhicules⁸. Une convention-cadre signée entre l’ANTS et IN Groupe en avril 2009, déclinée en conventions d’application par type de titre, fixe les conditions générales de production des titres sécurisés. Régulièrement renégociés, ces conventions et leurs avenants définissent, outre les spécifications techniques, les prix, les volumes et les délais de production des différents titres. Ainsi, contractuellement, l’ensemble des titres d’identité doivent être produits dans un délai de quatre jours et 90 % d’entre eux plus rapidement (deux jours pour les passeports et trois pour les cartes d’identité). Au 1^{er} trimestre 2023, la production de titres d’identité atteint des niveaux inédits : IN Groupe a fabriqué en moyenne près de 578 000 cartes d’identité et 529 000 passeports par mois.

La chaîne de délivrance s’achève par l’acheminement des titres. Les cartes d’identité et passeports sont envoyés à la mairie de dépôt de la demande, *via* Chronopost, et remis à l’usager. Les permis de conduire et certificats d’immatriculation des véhicules sont acheminés à destination des usagers par La Poste. Pour l’ensemble de ces titres, le titulaire du marché s’engage à livrer les colis ou plis le lendemain de l’enlèvement des titres – avant midi pour les titres d’identité – en France hexagonale.

B - Des délais de rendez-vous en mairie incompréhensibles pour les usagers

1 - Un suivi des délais à améliorer et à rendre plus lisible pour les usagers

L’évaluation du délai moyen de rendez-vous pour le dépôt d’une demande de titre en mairie fait l’objet d’une enquête trimestrielle depuis 2018. Les contrôleurs de gestion des préfectures de département recueillent, généralement de manière anonyme, les délais de rendez-vous de chacune des mairies équipées d’un ou plusieurs dispositifs de recueil relevant de leur périmètre et en transmettent les résultats à l’administration centrale, qui en effectue une synthèse nationale.

⁶ En outre, deux CERT (Nantes et Paris) sont chargés de l’échange de permis étrangers et deux CERT (Cherbourg et Paris) traitent les demandes de permis de conduire international.

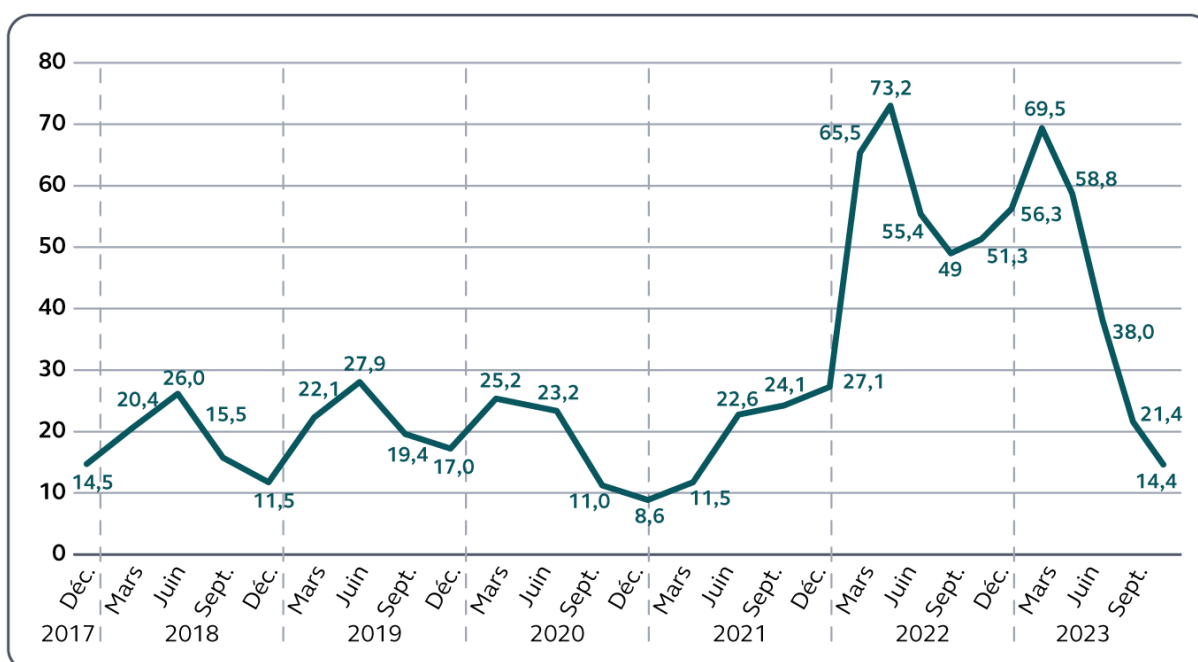
⁷ Ce principe spécifique a été retenu pour limiter les risques de fraude et notamment le risque de pressions exercées par les demandeurs (auto-écoles, garagistes) sur les agents instructeurs des CERT.

⁸ Article 2 de la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l’Imprimerie nationale. Voir également le décret n° 2006-1436 du 24 novembre 2006.

Les données sont donc déclaratives et leur périmètre évolutif, car dépendant de l'implication des mairies. Initialement réalisées chaque trimestre, les enquêtes sont devenues hebdomadaires à partir d'avril 2022 puis bimensuelles à partir du mois d'août de la même année.

Les résultats de ces enquêtes reflètent une très forte augmentation des délais en début d'année 2022, passés de 27 jours en janvier à 73 jours en mai. On observe une nouvelle hausse en mars 2023, période de préparation des vacances d'été, sans que les délais ne soient revenus à leur niveau initial entre ces deux périodes. C'est seulement à partir de mai 2023 que la courbe s'est inversée pour atteindre un délai de 14 jours en novembre (cf. graphique n° 1).

Graphique n° 1 : évolution des délais de rendez-vous en mairie (en jours ouvrés)



Source : Cour des comptes, d'après données de la DMATES

D'autre part, comme l'a souligné le député Charles de Courson dans son rapport de mai 2023 sur la délivrance des titres d'identité et ses indicateurs de performance⁹, il existe des disparités locales. Par exemple, lors de la semaine du 27 juin au 3 juillet 2022, durant laquelle les temps d'attente pour déposer une demande étaient très élevés, les délais étaient de huit jours dans le territoire de Belfort, 16 jours dans le Cantal et jusqu'à 118 jours dans les Côtes-d'Armor, pour un délai moyen national de 60 jours. Or, même si la plateforme de rendez-vous en ligne de l'ANTS permet de visualiser les créneaux de rendez-vous disponibles à l'échelle nationale et si l'utilisateur reste libre de choisir la commune où déposer sa demande, rares sont les personnes qui ont la capacité de se déplacer au-delà de leur bassin de vie ou de leur résidence secondaire.

⁹ Charles de Courson, *Rapport d'information budgétaire sur la délivrance des titres d'identité et ses indicateurs de performance*, déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, 25 mai 2023.

2 - Des indicateurs qui manquent de fiabilité et ne reflètent pas la réalité des délais

Le projet annuel de performances de la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat* présente des indicateurs visant à évaluer la performance de la délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports. L'un de ces indicateurs, le « délai moyen d'instruction des titres », est utilisé pour mesurer les performances des CERT dans le traitement de l'instruction des titres. Cependant, il ne prend pas en compte le délai d'attente pour obtenir un rendez-vous en mairie, ni les délais de production et d'acheminement, ce qui peut conduire à une vision biaisée de la réalité vécue par les usagers.

Il convient de noter que les délais affichés pour un rendez-vous en mairie sont exprimés en jours ouvrés (soit cinq jours par semaine en général). Or, c'est bien en jours calendaires que le public raisonne. Ainsi, un délai d'attente annoncé de 59 jours ouvrés en avril 2023 équivaut à 12 semaines, soit 84 jours en pratique. De même, le délai d'attente de 21,4 jours en septembre 2023 correspond à 27 jours calendaires.

Le délai pour obtenir un rendez-vous en mairie est devenu une référence largement utilisée, notamment par la presse et les responsables publics. Cependant, cet indicateur est peu pertinent, compte tenu des différentes pratiques des mairies en matière d'utilisation des logiciels de prise de rendez-vous en ligne.

En effet, la Cour a constaté que les mairies gèrent les dates d'ouverture du calendrier selon leurs propres critères et choix d'organisation. Certaines mairies ouvrent des plages de rendez-vous sur une période allant de 15 jours à six mois, voire jusqu'à la fin de l'année en cours. D'autres, comme Maen-Roch en Ille-et-Vilaine, ont pris des mesures exceptionnelles et ponctuelles pour répondre à la demande des usagers en proposant des nocturnes jusqu'à 22 heures tous les vendredis de juillet et août 2023. Ces disparités rendent les délais de rendez-vous difficiles à interpréter pour les usagers, car ces derniers doivent s'adapter aux délais d'ouverture des calendriers des communes. De plus, les mairies qui ouvrent leur calendrier sur des périodes inférieures à trois mois voient les créneaux se remplir en quelques jours voire quelques heures, ce qui montre que la totalité des demandes ne peut être traitée. Celles qui ouvrent leur calendrier sur une période plus longue constatent une multiplication des rendez-vous non honorés, dont le taux est d'environ 10 à 15 % pour des délais inférieurs à deux mois et atteint 50 % pour des rendez-vous fixés à six mois.

Par ailleurs, l'administration agrège les données collectées auprès des mairies équipées au niveau du département sans pondérer une petite mairie, qui dispose d'un seul dispositif de recueil, et une mairie plus importante, qui peut avoir entre cinq et dix dispositifs, ce qui fausse les résultats obtenus.

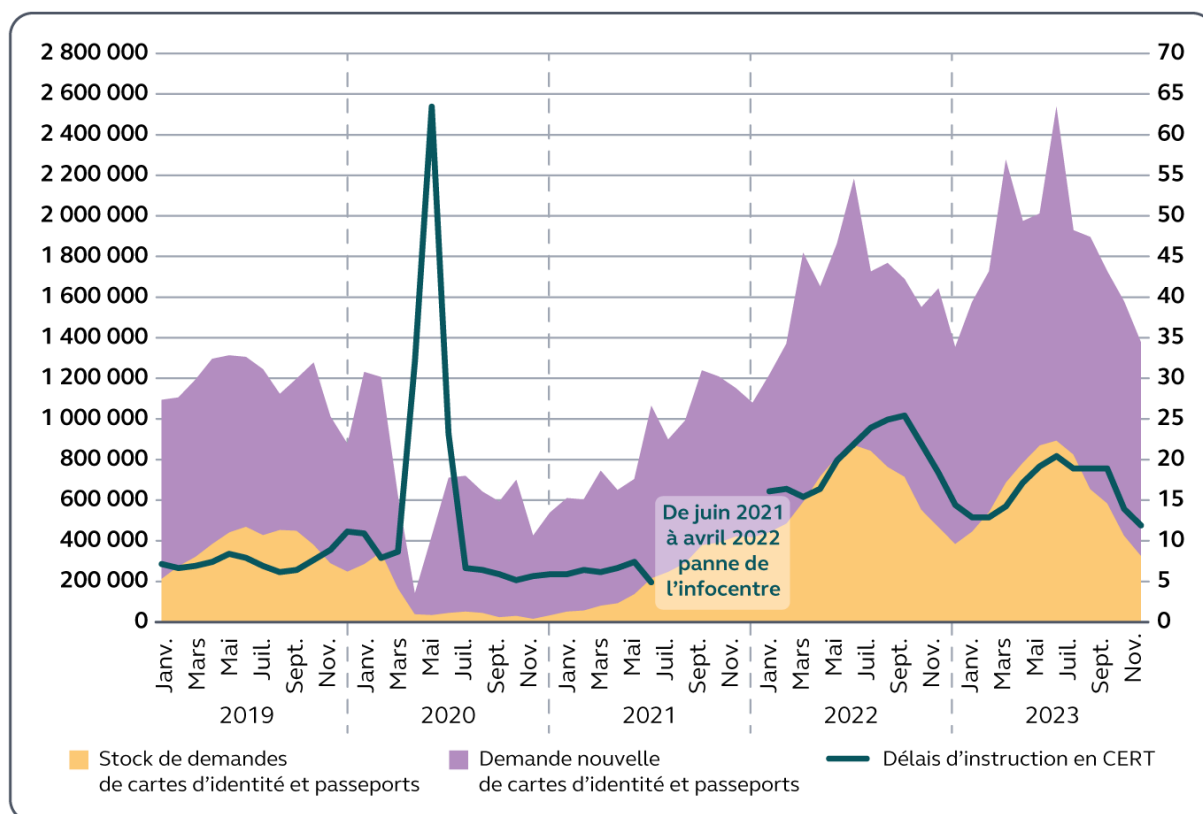
La généralisation du recours à la plateforme de rendez-vous en ligne permet d'obtenir une mesure plus précise des délais sans toutefois fournir des données parfaitement fiables. Le délai de rendez-vous peut ainsi être utilisé comme une tendance à surveiller, mais il est impératif de garder à l'esprit que les mairies ajustent leurs pratiques et que certaines peuvent biaiser les résultats en raison de leur choix d'organisation. Il serait donc imprudent de se fonder exclusivement sur cet indicateur pour estimer de manière fiable le temps d'attente des usagers.

C - Un fonctionnement des services d’instruction qui n’optimise pas les délais

1 - Une augmentation des délais sous l’influence de la demande et des stocks

Les délais d’instruction des dossiers de cartes d’identité et des passeports étaient plutôt stables entre 2019 et 2021, inférieurs à la cible de 15 jours. Entre février et juin 2020, soit la période du premier confinement lié à l’épidémie de covid-19, l’absence de télétravail a conduit à une forte hausse des délais mais dans un contexte d’effondrement de la demande, ce qui a permis de réduire considérablement les stocks.

Graphique n° 2 : évolution de la demande nouvelle et du stock de demandes de cartes d’identité et de passeports, comparée aux délais d’instruction en CERT



Source : Cour des comptes, d’après données de l’ANTS

Entre avril 2022 et septembre 2023 (à l’exception du premier trimestre 2023), la forte augmentation des stocks, conséquence d’une très forte demande, a entraîné une hausse des délais bien au-delà de la cible des 15 jours, qui n’a été à nouveau atteinte qu’en octobre 2023.

La panne de l'infocentre de l'application « titres électroniques sécurisés¹⁰ » (TES) entre juin 2021 et avril 2022 a compliqué le suivi de la demande et obligé l'ANTS à mettre en place des outils permettant de diffuser de manière hebdomadaire des tableaux de bord à destination des services du ministère de l'intérieur et des mairies, alors que la demande était en phase de forte croissance. La durée de cette panne (neuf mois) montre les difficultés des acteurs de la chaîne à assurer le bon fonctionnement de ses outils, à mesurer l'évolution de la demande et donc à piloter les moyens à mettre en œuvre pour la traiter. L'ANTS a indiqué à la Cour que la priorité, pendant cette période, avait été donnée au déploiement de la nouvelle carte d'identité.

2 - Une multitude de tableaux de bord pour le suivi de l'activité et de la performance des CERT

Le principe de déterritorialisation implique un suivi au niveau national de l'activité et de la performance des CERT (niveau de la demande et des stocks, délais d'instruction, etc.), ce qui suppose des systèmes d'information opérationnels.

Ce suivi repose essentiellement sur la production et l'analyse des bulletins d'activités périodiques. Chaque semaine, un bulletin présente l'activité par type de CERT et par CERT, comprenant des indicateurs de performance¹¹ (délais d'instruction, efficacité par agent, etc.) et des paramètres d'activité (flux entrants et sortants, taux de rejet, taux de mise en attente, etc.). Un tableau de synthèse permettant le suivi individuel des CERT est également produit chaque semaine¹². Enfin, un tableau de bord bimensuel de la délivrance des cartes d'identité et des passeports permet de suivre l'ensemble de la chaîne de délivrance depuis les délais d'obtention d'un rendez-vous en mairie jusqu'à l'acheminement des titres en mairie. Il comprend notamment un suivi du déploiement des dispositifs de recueil, des indicateurs sur le taux de pré-demande en ligne, des délais d'instruction en CERT, du niveau des stocks et recense entre autres informations les durées d'interruptions du système d'information TES¹³. Ces bulletins hebdomadaires et mensuels sont mis à disposition des chefs de CERT sur un espace partagé.

3 - Des rejets et des recueils complémentaires en forte augmentation qui allongent les délais

Seul le service instructeur peut rejeter une demande de titre. Plusieurs motifs justifient un rejet : une suspicion de fraude documentaire lors de la demande, un motif de demande ou de renouvellement non valable, l'interdiction de détenir un titre par décision judiciaire ou administrative ou encore, s'agissant des cartes d'identité et des passeports, une photographie non conforme. Le rejet oblige l'utilisateur à redéposer un dossier complet et donc à obtenir un nouveau rendez-vous en mairie.

Le service instructeur adresse une demande de recueil complémentaire à la mairie lorsque le dossier est incomplet, si un document n'est pas valide, ou si des vérifications nécessitent un ou plusieurs documents complémentaires. La mairie contacte alors l'utilisateur, qui doit fournir les documents demandés dans un délai de trois mois sous peine de rejet du dossier de demande.

¹⁰ Le fichier des titres électroniques sécurisés contient des données personnelles, notamment les empreintes digitales, pour la création et la gestion des cartes nationales d'identité et des passeports des Français.

¹¹ Bulletin de suivi de l'activité en annexe n° 3.

¹² Tableau de pilotage hebdomadaire de l'activité des CERT en annexe n° 4.

¹³ Tableau de bord – délivrance des CNI et des passeports en annexe n° 5.

Le suivi statistique des rejets et des recueils complémentaires pour les dossiers de demande de carte nationale d'identité et de passeport a été rendu difficile par la panne de l'infocentre TES entre juin 2021 et avril 2022.

Les données disponibles montrent une augmentation continue du nombre de rejets depuis 2013 et en particulier ces dernières années. Leur nombre est passé de 339 000 en 2019 à 470 000 en 2022, soit un taux de rejet moyen de 3,8 % des dossiers pour l'année 2022. Le rejet pour « photo non conforme » est l'un des principaux motifs, en forte hausse sur les cinq dernières années (53 % depuis le début de l'année 2023, contre 26 % en 2018).

Les recueils complémentaires ont également augmenté tant pour les passeports que pour les cartes d'identité avec plus de deux millions de recueils enregistrés en 2022 (soit 17 % des demandes) contre 900 000 en 2021 (11 % des demandes), et près de 1,3 million uniquement au 1^{er} semestre 2023 (20 % des demandes).

Or, les recueils complémentaires allongent considérablement le délai de délivrance des titres. Les agents de mairie valident parfois des demandes, tout en sachant que certaines pièces sont manquantes ou non conformes. Il s'agit souvent d'un justificatif de domicile trop ancien ou dont l'adresse est différente de celle sur la demande, ou encore d'une décision de divorce à présenter. Les agents signalent parfois au CERT les documents manquants en scannant une fiche manuscrite ou pré-imprimée, insérée dans le dossier numérique de l'utilisateur.

Cependant, une fois le dossier validé, les agents de mairie n'y ont plus accès et doivent attendre la demande de recueil complémentaire du CERT pour ajouter le document que l'utilisateur a pu leur apporter dès le jour même ou le lendemain. Selon le niveau des stocks, il arrive que le CERT adresse la demande de recueil plusieurs semaines après le dépôt de la demande de titre en mairie.

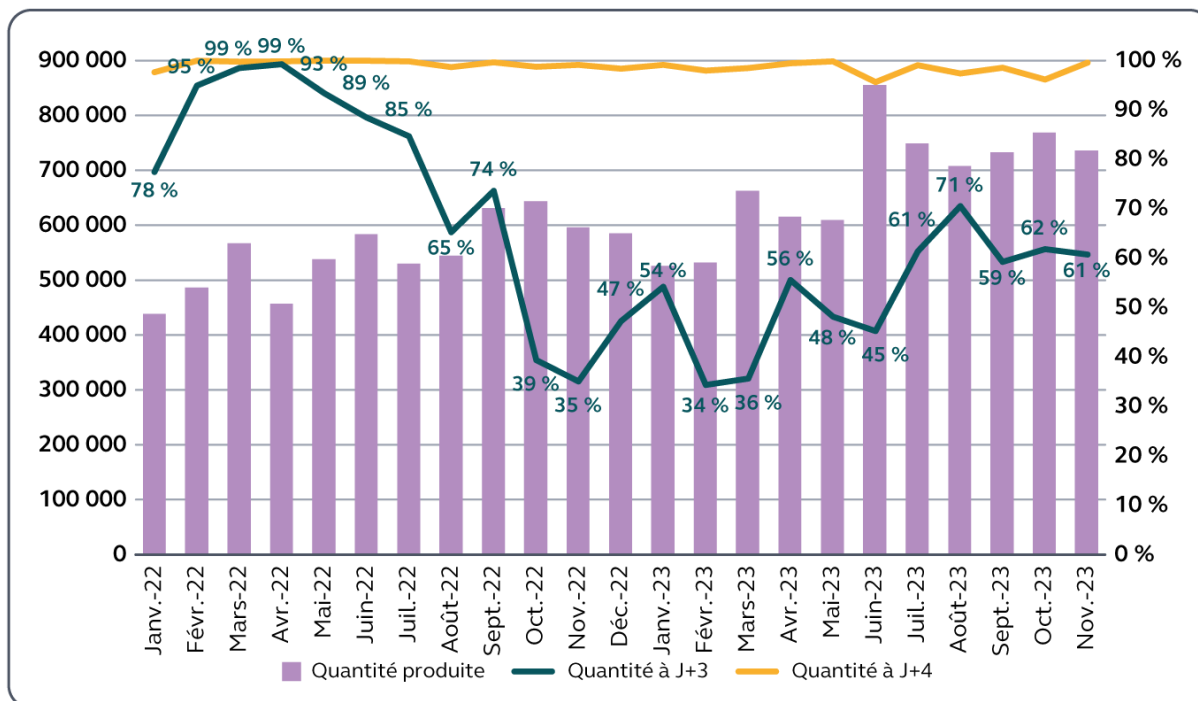
D - Des délais de production et d'acheminement maîtrisés

1 - La crise sanitaire n'a pas affecté durablement la qualité et les délais de production des titres d'identité par l'Imprimerie nationale

Pour les permis de conduire, le délai contractuel de production de six jours après réception de la demande par IN Groupe a été atteint dans plus de 99 % des cas et l'est toujours aujourd'hui.

Pour les passeports, la crise sanitaire n'a eu qu'une incidence limitée sur les délais de production grâce au stock de sécurité qui a permis d'amortir les problèmes de logistique et de disponibilités des éléments constituant le titre, notamment les composants numériques. Les délais de production et d'envoi en quatre jours sont respectés dans 99,5 % des cas. Depuis juillet 2022, le volume de production de passeports a dépassé le maximum prévu par la convention avec l'ANTS fixé à 20 000 titres par jour. IN Groupe n'est donc plus tenu contractuellement de respecter le délai de quatre jours. Toutefois, pour maintenir ce délai, l'entreprise a investi en 2022 dans son outil de production en finançant deux nouvelles lignes de façonnage de passeports et en organisant les équipes de production en trois cycles de sept heures avec week-ends et jours fériés travaillés.

Graphique n° 3 : délais de production des cartes nationales d'identité électroniques par l'Imprimerie nationale en fonction des quantités produites



Note : Les quantités produites à J+3 et J+4 sont en pourcentage et correspondent à l'échelle de droite.

Source : Imprimerie nationale

Pour la nouvelle carte nationale d'identité, produite sur le site de l'Imprimerie nationale à Douai, la convention entre IN Groupe et l'ANTS précise que 90 % des cartes doivent être produites dans les trois jours qui suivent la réception de la demande et 100 % dans les quatre jours. Le délai à J+4 est respecté dans 99 % des cas. Mais une dégradation du taux de production à J+3 est observé depuis l'été 2022¹⁴.

2 - Un acheminement visant à réduire les coûts au détriment des délais

Les titres d'identité sont livrés aux mairies par colis contenant plusieurs dizaines de titres. Dans les grandes mairies, cette livraison est effectuée quotidiennement. Cependant, dans les mairies plus petites, afin d'optimiser les coûts de transport, la fréquence de livraison a été réduite à deux ou trois fois par semaine, ce qui rallonge les délais de quelques jours.

Ainsi, à l'été 2021, un allongement des délais a été constaté pour la partie production et acheminement.

¹⁴ Les volumes de production des principaux titres par l'Imprimerie nationale font l'objet de l'annexe n° 6.

Des dysfonctionnements ponctuels dans l'acheminement des titres

La mairie d'Évry-Courcouronnes, en Essonne, a constaté à plusieurs reprises le non-respect des règles d'acheminement des titres par Chronopost. Selon les normes en vigueur, les titres doivent être livrés directement sur le site où la demande a été enregistrée (mairie centrale, mairie annexe, maison « France services » municipale). Or, les livraisons par Chronopost se font quasi systématiquement en mairie centrale pour l'ensemble des quatre mairies annexes et de la maison « France services ». Le motif invoqué par le livreur est le sentiment d'insécurité perçu dans les quartiers prioritaires de la ville où se trouvent les dispositifs de recueil.

De plus, la mairie d'Évry-Courcouronnes a rapporté qu'à trois reprises, sur une période de trois mois au 1er semestre 2023, des colis contenant des titres d'identité ont été jetés sur une zone de chantier, posés sur un bord de fenêtre ou encore déposés au centre de tri postal. Ces incidents ne seraient pas limités à la ville d'Évry mais toucheraient plusieurs quartiers prioritaires de la ville en région parisienne.

Le PDG du Groupe La Poste a indiqué à la Cour avoir été alerté à plusieurs reprises par l'ANTS sur les difficultés liées aux livraisons de l'annexe de la mairie située dans le quartier d'Évry Pyramides en raison des incivilités à l'égard des livreurs entraînant la mise en oeuvre d'une procédure spécifique. Cependant, depuis février 2022, l'entreprise n'a pas été alertée sur de nouvelles difficultés.

La Cour préconise à l'ANTS de rappeler aux mairies les modalités de livraison des titres et la procédure d'alerte en cas de dysfonctionnement, en précisant que celles-ci doivent immédiatement l'informer de tout incident.

3 - Des délais entre la réception des titres en mairie et leur remise à l'utilisateur

Alors que les colis de titres sont scannés à leur arrivée en mairie en présence du transporteur, ce qui génère automatiquement l'envoi d'un SMS à l'utilisateur pour l'informer de l'arrivée de son titre, il peut parfois s'écouler un jour ou deux dans les plus petites mairies avant que toutes les enveloppes contenant les titres soient rangées et classées. Ce délai supplémentaire est dû à la capacité limitée de traitement et d'organisation dans ces mairies de taille réduite. Des agents de mairie ont ainsi indiqué à la Cour avoir dû renvoyer des usagers qui venaient dès la réception du SMS sans qu'il soit possible de leur remettre leur titre.

Enfin, les modalités de remise des titres varient d'une mairie à l'autre, parfois en contradiction avec les annonces de l'ANTS. Le SMS envoyé par l'ANTS précise que le titre peut être retiré sans rendez-vous dans la mairie où la demande a été traitée. Cependant, certaines mairies prévoient des créneaux horaires pour la remise des titres, soit sur rendez-vous, soit sans rendez-vous. Ainsi, la commune de Fouesnant dans le Finistère propose des plages horaires de 30 minutes chaque jour entre 8h30 et 9h, puis entre 13h30 et 14h, sans nécessité de prendre rendez-vous.

Ce choix des mairies fait souvent suite à des situations où la remise des titres perturbe les autres rendez-vous, en particulier dans les petites communes qui disposent d'un ou deux dispositifs de recueil seulement. Dans les communes équipées de plusieurs dispositifs, un appareil est souvent affecté uniquement aux remises.

II - De nombreux facteurs à l'origine de la forte hausse de la demande

Plusieurs raisons sont souvent avancées pour expliquer la forte progression de la demande de titres : effet de la sortie de l'épidémie de covid-19, attrait de la nouvelle carte nationale d'identité électronique ou encore hausse saisonnière à l'approche des vacances estivales, sans que chacune soit pleinement étayée et son impact précisément mesuré.

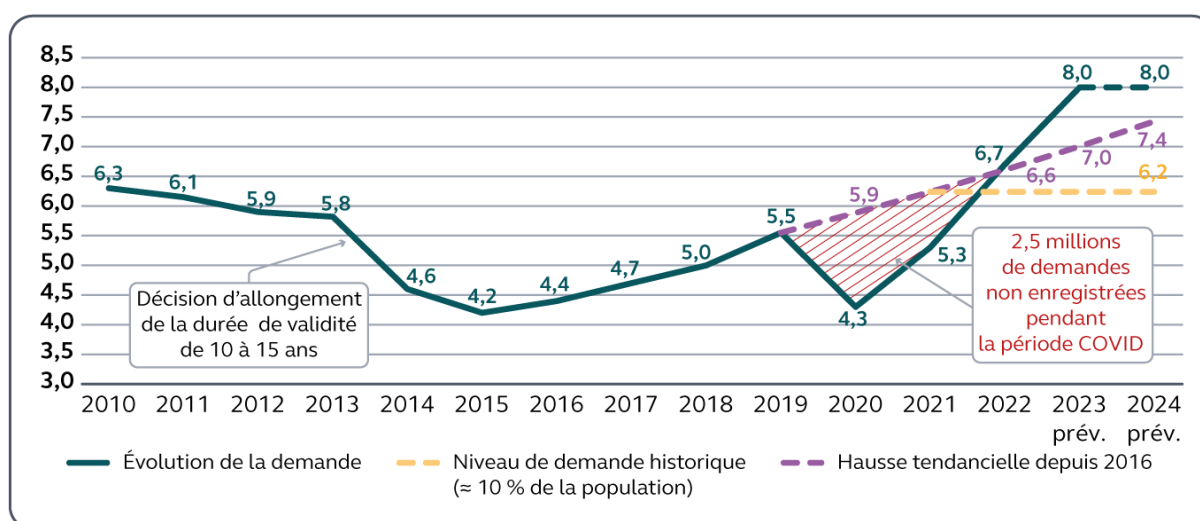
Dans le cadre de son enquête, la Cour s'est donc efforcée de mesurer l'évolution de la demande sur une période longue, afin de déterminer les facteurs sous-jacents de la hausse actuelle.

Il convient d'abord de rappeler que la dynamique démographique constitue un déterminant de la demande pour tous les titres. D'une part, le solde naturel de la population française s'est élevé en moyenne à 250 000 personnes par an entre 2000 et 2020 ; ce solde contribue à accroître les demandes de titres d'identité et de circulation aux différentes étapes de la vie de ces jeunes citoyens. D'autre part, sur la même période, environ 110 000 personnes de nationalité étrangère sont devenues françaises chaque année, par décret (environ 50 %), par déclaration anticipée pour les mineurs étrangers nés en France (environ 30 %), ou par mariage (environ 20 %), ce qui contribue également à soutenir la demande de titres d'identité et de circulation.

A - Une demande de cartes nationales d'identité marquée par des facteurs conjoncturels et structurels

La demande de cartes nationales d'identité a été en baisse légère mais constante entre 2010 et 2013 puis s'est accélérée au moment de la prolongation de la durée de validité des titres de 10 à 15 ans et a atteint un point bas à 4,2 millions de demandes en 2015. Elle est ensuite remontée de manière continue jusqu'en 2019, année du début de la crise sanitaire et des mesures de confinement. Depuis 2021, la demande est en très haute forte hausse et atteint des niveaux historiquement élevés, avec une prévision pour 2023 à plus de huit millions de titres. Différents facteurs expliquent ces évolutions contrastées.

Graphique n° 4 : évolution de la demande de cartes d'identité (en millions)



Source : Cour des comptes, d'après données de l'ANTS

Nota : la courbe en pointillés jaunes représente un niveau de demande historique correspondant à environ 10% de la population. La courbe en pointillés violets correspond à la continuité de la hausse tendancielle observée depuis 2016.

1 - Une prolongation de 10 à 15 ans de la durée de validité de la carte nationale d'identité dont tous les effets n'ont pas été anticipés

Le décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013 relatif à la durée de validité et aux conditions de délivrance et de renouvellement de la carte nationale d'identité a prolongé la durée de validité des cartes nationales d'identité en la portant de 10 à 15 ans pour les Français majeurs. Cette mesure est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et s'applique aux cartes délivrées à compter de cette date ainsi qu'aux cartes alors valides soit, au total, les cartes délivrées entre le 2 janvier 2004 et le 31 décembre 2013.

Cette mesure a entraîné une chute de 21 % des demandes de cartes d'identité en 2014 et de 9 % en 2015. Depuis 2016, la demande augmente à nouveau, notamment en raison du renouvellement des cartes d'identité délivrées entre 2008 et 2009¹⁵ mais reste à un niveau très inférieur à celui précédent l'application de cette mesure.

Toutefois, lors de visites sur le terrain, il a été constaté que de nombreuses démarches exigent une carte d'identité avec une date de validité à jour sur le titre. Certaines cartes, bien que bénéficiant d'une prolongation de validité de cinq ans, sont refusées pour diverses démarches si la date inscrite sur le titre est dépassée. Par exemple, des prêts bancaires pour des achats immobiliers ou de véhicules, des dossiers de retraite ou des voyages dans certains pays européens comme la Belgique ou le Portugal sont impossibles si la date du titre est expirée, même si la carte reste légalement valide.

Ces raisons expliquent en partie l'augmentation des demandes de renouvellement pour le motif de changement d'adresse, qui a connu une forte hausse, passant de 290 000 à plus de 715 000 demandes entre 2016 et 2018. Les usagers choisissent souvent ce motif pour faire renouveler gratuitement par anticipation leur carte d'identité même si celle-ci demeure légalement valable du fait de la prolongation à 15 ans de sa validité¹⁶.

Par un arrêt du 2 décembre 2022, le Conseil d'État a jugé que le préfet ne peut pas rejeter une demande de renouvellement de carte d'identité uniquement sur la base du fait que la durée de validité de la carte est portée à 15 ans et que le demandeur possède un passeport en cours de validité. Cet arrêt rend ainsi caduques les effets du décret de 2013.

Cependant, malgré une information de la DLPJ adressée à l'ensemble des CERT en décembre 2022, la Cour a constaté lors de ses déplacements que cet arrêt semble encore méconnu et que les agents exigeaient encore des justificatifs bancaires ou de voyage pour accepter le renouvellement d'une carte d'identité dont la date faciale était dépassée, malgré sa validité légale selon le décret de 2013. Aussi, l'ANTS a adressé une information directe aux mairies en juillet 2023 par le biais de sa lettre d'information.

15 Une forte hausse des cartes d'identité délivrées avait été constatée entre 2008 et 2009 en raison de la mise en place de la CNI gratuite au 1^{er} septembre 1998, pour une durée de 10 ans, qui a entraîné une hausse de 80 % de la demande (plus de 550 000 titres) entre le 2^{ème} semestre 1998 et le 1^{er} semestre 1999.

16 Afin de réduire le volume des demandes, le ministère de l'intérieur a décidé un moratoire sur les demandes de renouvellement pour ce motif entre le 14 juin et le 28 octobre 2022. Ce moratoire a été reconduit pour quelques mois à compter du 12 avril 2023.

2 - La crise sanitaire a des effets encore aujourd'hui sur la demande

L'épidémie de covid-19 et les mesures de confinement ont eu un impact significatif sur la demande de cartes d'identité, entraînant une baisse de 23 % entre 2020 et 2021. Sur la période 2020-2022, cela équivaut à 2,5 millions de demandes de titres non déposées (en tenant compte d'une demande structurellement en hausse indépendamment de l'impact de la pandémie).

Les usagers, qui avaient différé leurs démarches pendant l'épidémie, ont commencé à déposer leurs demandes de titres en mairie dès 2022. Ce mouvement s'est intensifié en 2023, entraînant une saturation du système, tant au niveau de l'enregistrement des demandes en mairie, que de leur instruction en CERT, ainsi que la production des titres. En effet, l'Imprimerie nationale a atteint la limite de ses capacités industrielles à près de huit millions de cartes d'identité.

Par conséquent, le retour à un niveau normal de demandes, comparable à celui observé en 2010-2011, soit environ 10 % de la population française, équivalant à 6,2 millions de demandes annuelles (hypothèse illustrée par la courbe en pointillés jaunes dans le graphique n° 4) n'apparaît pas envisageable avant 2024.

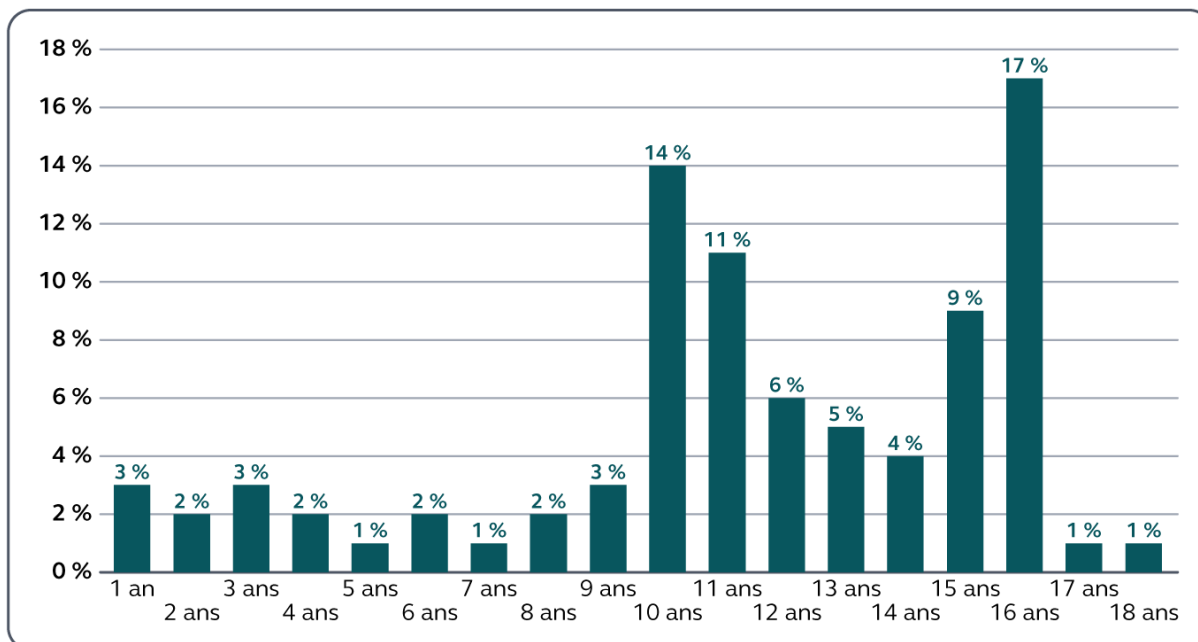
Si la hausse tendancielle de la demande observée depuis 2015 se poursuivait et que le niveau des 6,2 millions de demandes annuelles était dépassé, le rattrapage pourrait être plus long en raison des capacités limitées des différents acteurs de la chaîne de délivrance à absorber une demande aussi importante (hypothèse illustrée par la courbe en pointillés violets dans le graphique n° 4).

3 - Une évolution des usages et des comportements à prendre en compte

Les générations d'après-guerre renouvelaient leur carte d'identité en moyenne seulement trois fois au cours de leur vie, principalement pour des changements d'état civil. Depuis le décret du 22 octobre 1955, la détention d'une carte d'identité n'est plus obligatoire mais était restée payante jusqu'au 1^{er} septembre 1998. Encore aujourd'hui, plus de six millions de cartes d'identité en circulation ont plus de quinze ans.

Toutefois, la carte d'identité joue un rôle essentiel dans de nombreuses démarches administratives et commerciales quotidiennes. Par exemple, elle est nécessaire pour retirer un colis ou une lettre recommandée, effectuer un achat ou régler par chèque (le permis de conduire n'est souvent pas accepté dans ce cas). De plus, la carte d'identité est également exigée pour voyager en Europe pour les personnes ne détenant pas de passeport.

Graphique n° 5 : taux de renouvellement des cartes nationales d'identité par année d'ancienneté pour les titres délivrés entre 2001 et 2019



Source : données de l'ANTS – Extraction décembre 2019

Ces changements d'usage ont incité les usagers à renouveler plus fréquemment leurs titres. Ainsi, selon une étude de l'ANTS portant sur les titres produits entre 2001 et 2018, environ 20 % des cartes d'identité sont renouvelées avant 10 ans, puis 14 % la dixième année. Seulement 13 % des titres ne font pas l'objet d'un renouvellement.

On constate également une évolution des comportements dans les types de demande, avec une nette augmentation des doubles demandes de carte nationale d'identité électronique (CNIe) et de passeport depuis 2022. Alors que ces demandes étaient relativement stables à 1,2 million en 2018 et 2019, elles s'élèvent à 1,8 million en 2022 et à 1,4 million pour le seul premier semestre de 2023. Cette hausse significative semble résulter principalement des difficultés rencontrées par les usagers pour obtenir un rendez-vous en mairie et, de manière plus générale, du délai global d'obtention d'un titre qui incite les demandeurs à regrouper leurs démarches. Cette crise des délais conduit également à des demandes anticipées de renouvellement de certains usagers, anxieux de ne pas recevoir leur titre à temps, notamment avant de partir en voyage.

Le renouvellement de la carte nationale d'identité au motif du changement d'adresse est prévu par les textes mais est parfois utilisé de manière abusive pour contourner certaines décisions comme la prolongation de la durée de validité de la carte d'identité (cf. le point II.A.1) ou pour changer régulièrement son titre sans autre raison, ce qui aggrave la situation en période de crise et contraint le ministère de l'intérieur à prendre des mesures dérogatoires au droit. Ainsi, depuis le 12 avril 2023, à titre temporaire, le renouvellement d'un titre d'identité au seul motif d'un changement d'adresse de domicile n'est plus autorisé¹⁷. Cette mesure avait déjà été mise en place entre juin et novembre 2022 dans le but de réduire la demande de titres.

¹⁷ L'évolution des motifs de demande de carte nationale d'identité fait l'objet de l'annexe n°7.

La mention de l'adresse de l'utilisateur sur la carte d'identité est prévue par le décret du 22 octobre 1955¹⁸ et n'a pas été modifiée par le décret du 13 mars 2021¹⁹ instituant la nouvelle carte nationale d'identité électronique. Son utilité réelle est invoquée par les forces de l'ordre notamment lorsqu'elles établissent un périmètre de sécurité. Pour autant, dans les usages quotidiens, l'adresse indiquée sur la carte d'identité ne suffit pas pour effectuer des démarches administratives, qui requièrent un justificatif de domicile datant de moins de trois mois.

En conséquence, la Cour recommande de retirer définitivement la possibilité de renouveler une carte d'identité pour le seul motif du changement d'adresse.

4 - Une attractivité de la nouvelle carte nationale d'identité qui n'est pas démontrée

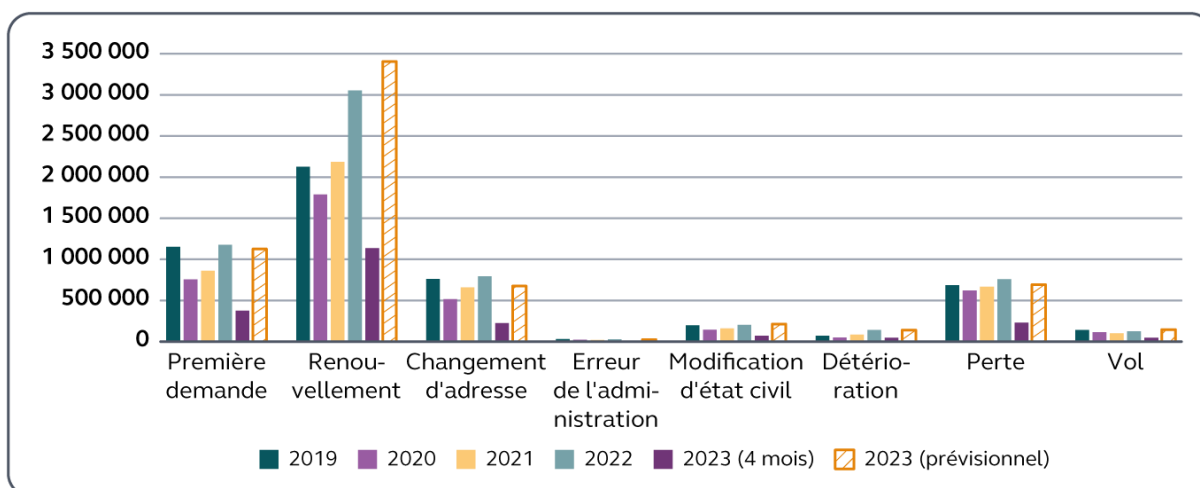
Le Gouvernement a déployé progressivement à partir d'avril 2021, une nouvelle carte nationale d'identité au format d'une carte bancaire, équipée d'une puce sans contact et d'une zone de lecture optique permettant notamment aux forces de sécurité intérieure et lors des contrôles aux frontières de lire les informations qu'elle contient.

L'engouement pour le format, la solidité et la sécurité apportés par cette nouvelle carte d'identité est une raison souvent évoquée par la presse et les pouvoirs publics pour justifier, en partie, la hausse des demandes depuis 2021.

Toutefois, les motifs de demande de carte d'identité sont demeurés relativement stables depuis 2021, remettant ainsi en cause l'idée d'un attrait particulier de la nouvelle carte nationale d'identité électronique.

Environ 70 % des demandes de cartes d'identité sont considérées comme « classiques », c'est-à-dire correspondent à des premières demandes ou des renouvellements liés à l'expiration de la période de validité du titre. Seul le nombre de demandes a évolué en raison du rattrapage post-Covid-19 évoqué précédemment.

Graphique n° 6 : analyse des motifs de demandes de cartes nationales d'identité électroniques



Source : Cour des comptes, d'après données de l'ANTS

¹⁸ Décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité, article 1 : « La carte nationale d'identité mentionne : 1° Le nom de famille, les prénoms, la date et le lieu de naissance, le sexe, la taille, la nationalité, le domicile ou la résidence de l'intéressé... ».

¹⁹ Décret n° 2021-279 du 13 mars 2021 portant dispositions relatives à la carte nationale d'identité.

Une augmentation du volume ou de la proportion des demandes de renouvellement de cartes d'identité pour des motifs tels que la perte, le vol, la détérioration ou un changement d'adresse aurait pu indiquer l'attrait de la CNIe, incitant ainsi les usagers à justifier le renouvellement de leur titre encore valide. Cependant, cette tendance n'a pas été confirmée. Si la diminution des demandes pour motif de changement d'adresse est due aux moratoires décidés par le ministère de l'intérieur, les demandes de renouvellement pour perte sont restées stables en volume et ont fortement diminué en proportion.

Ainsi, la hausse de la demande n'est pas liée à l'attractivité de la nouvelle carte nationale d'identité électronique et à son format de type carte de crédit, mais au renouvellement de titres dont la date de validité est expirée.

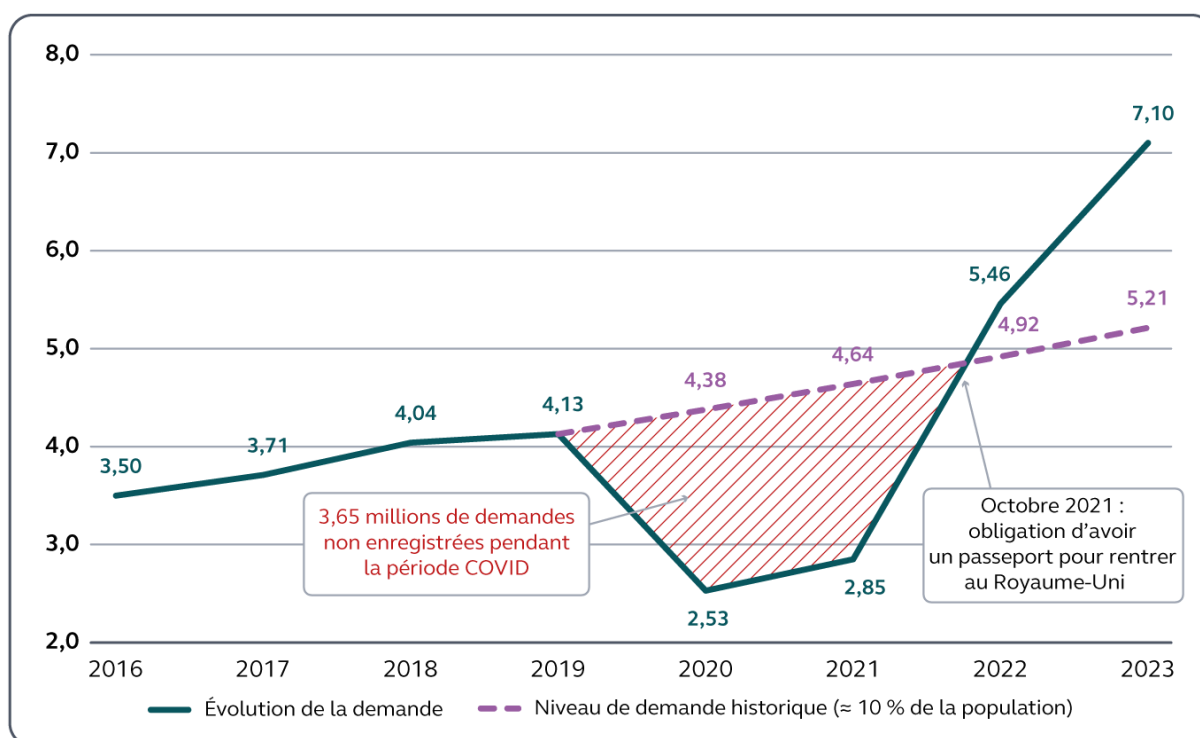
B - Une demande de passeports marquée par la reprise de l'activité touristique et le Brexit

1 - Un rattrapage de la période de covid-19

Avant l'épidémie de covid-19, la demande de passeports a augmenté régulièrement d'environ 6 % par an, tout comme l'augmentation du nombre de passagers aériens en provenance de la France vers des destinations internationales (hors Europe). Ainsi, 43 millions de passagers étaient enregistrés au départ de la France en 2016 pour 51 millions en 2019²⁰. Bien que cet indicateur ne puisse pas expliquer à lui seul l'évolution de la hausse de la demande de passeports, la similitude de cette évolution est significative.

En 2020, comme pour les cartes nationales d'identité, la demande de passeports s'est effondrée de près de 39 % et est restée très en deçà des prévisions en 2021 en raison des restrictions de circulation à l'international. On peut estimer qu'il existe environ 3,65 millions de demandes non enregistrées, d'une part, du fait de la période de covid-19 et, d'autre part, en raison de la hausse structurelle observée depuis 2016.

²⁰ Ces chiffres ne distinguent pas les passagers par nationalité. En d'autres termes, la progression du nombre de passagers peut s'expliquer par la hausse du nombre de passagers étrangers en transit en France et par celle du nombre de passagers français.

Graphique n° 7 : évolution de la demande de passeports (en millions)

Source : Cour des comptes, d'après données de l'ANTS

Nota : la courbe en pointillés violets correspond à la continuité de la hausse tendancielle observée depuis 2016

2 - Un passeport devenu obligatoire pour se rendre au Royaume-Uni depuis le Brexit

Depuis le 1^{er} octobre 2021, les déplacements des Français outre-Manche sont soumis à l'obligation de détenir un passeport valide, la carte d'identité n'étant plus acceptée par les autorités britanniques.

Cette mesure a entraîné une baisse sensible du nombre de Français se rendant au Royaume-Uni. Cette diminution est particulièrement marquée chez les groupes scolaires, car les enseignants peuvent se reporter sur l'Irlande ou Malte pour des séjours linguistiques anglophones. Certaines communes jumelées avec des communes anglaises, par exemple dans le Pas-de-Calais, ont cependant maintenu leurs échanges scolaires, ce qui a nécessité une première demande de passeport pour beaucoup d'enfants.

Malgré la baisse du tourisme français vers le Royaume-Uni, une part de l'augmentation des demandes de passeports en 2022 et 2023 est due à l'obligation de détenir un passeport en cours de validité pour se rendre au Royaume-Uni. Cependant, il n'existe aucun indicateur permettant de quantifier cette demande.

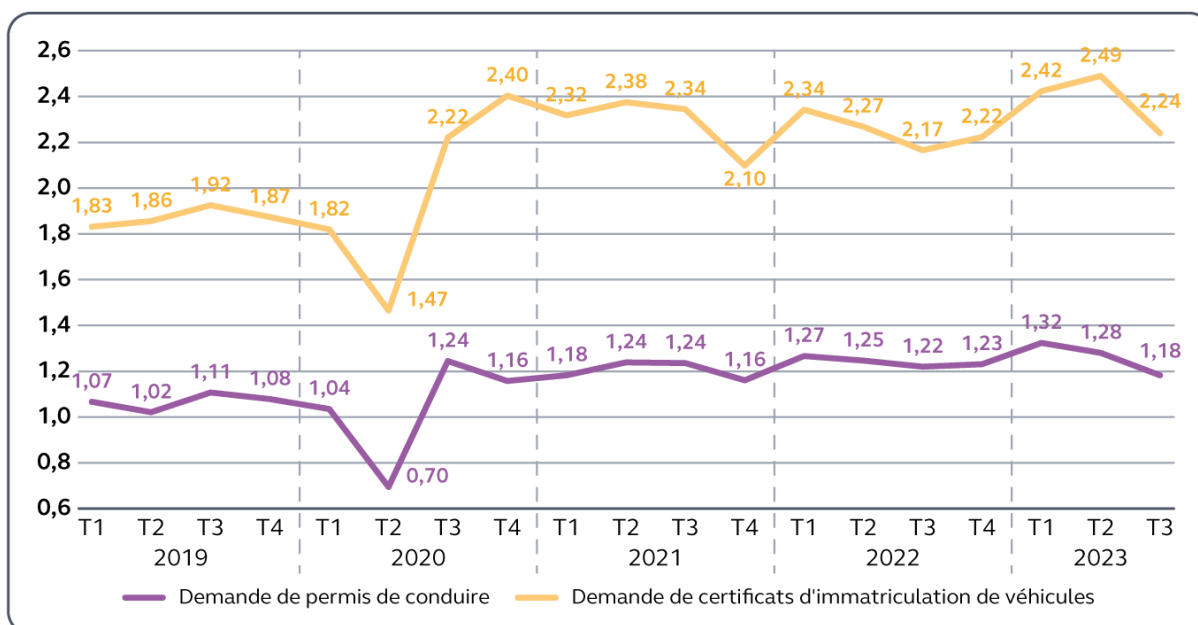
Au-delà des flux touristiques, les étudiants et les résidents français au Royaume-Uni, pour lesquels des règles spécifiques sont adoptées, doivent également détenir un passeport en cours de validité.

C - Une situation maîtrisée pour les permis de conduire et les certificats d'immatriculation des véhicules

L'épidémie de covid-19 a eu une incidence très ponctuelle sur la demande de certificats d'immatriculation des véhicules. Une baisse sensible a été enregistrée au 2^{ème} trimestre 2020 en raison du fort ralentissement des ventes de véhicules lié aux confinements. Toutefois, la demande est répartie dès le trimestre suivant avec un rattrapage de la période précédente.

La crise a également eu des conséquences sur la demande de permis de conduire. Une baisse sensible a été enregistrée en 2020 en raison de la difficulté des usagers à réaliser les heures de conduite et à obtenir des créneaux pour passer les épreuves du permis de conduire. Toutefois, la demande est revenue au niveau des années antérieures dès la fin de l'année 2020 et évolue depuis en légère hausse.

Graphique n° 8 : évolution de la demande de permis de conduire et de certificats d'immatriculation des véhicules (en millions)



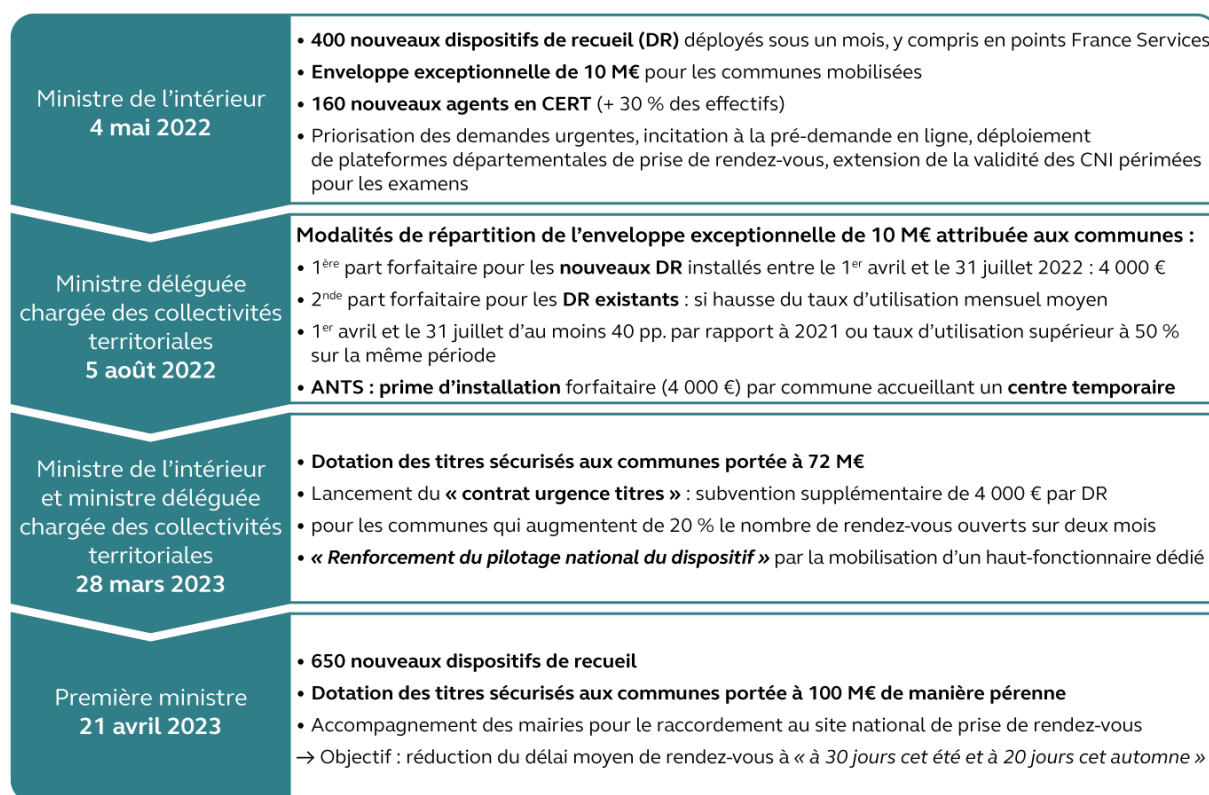
Source : Cour des comptes, d'après données de l'ANTS

III - Une succession de mesures d'urgence qui semblent porter leurs effets

A - Des plans d'urgence répétés face à des délais toujours élevés

Au printemps 2022, la très forte augmentation du délai moyen de rendez-vous pour déposer une demande de titre d'identité – de 27 jours en janvier à 73 jours en mai (cf. le point I.B) – a conduit le ministère de l'intérieur à adopter un « *plan d'urgence* » en mai. La situation de crise prolongée en 2023 a nécessité de nouvelles mesures pour réduire les délais de délivrance, sous forme « *d'engagement national* » qui s'inscrit dans la durée (cf. schéma n° 2).

Schéma n° 2 : communications gouvernementales relatives aux titres d'identité



Source : Cour des comptes, d'après les communiqués de presse du Gouvernement²¹

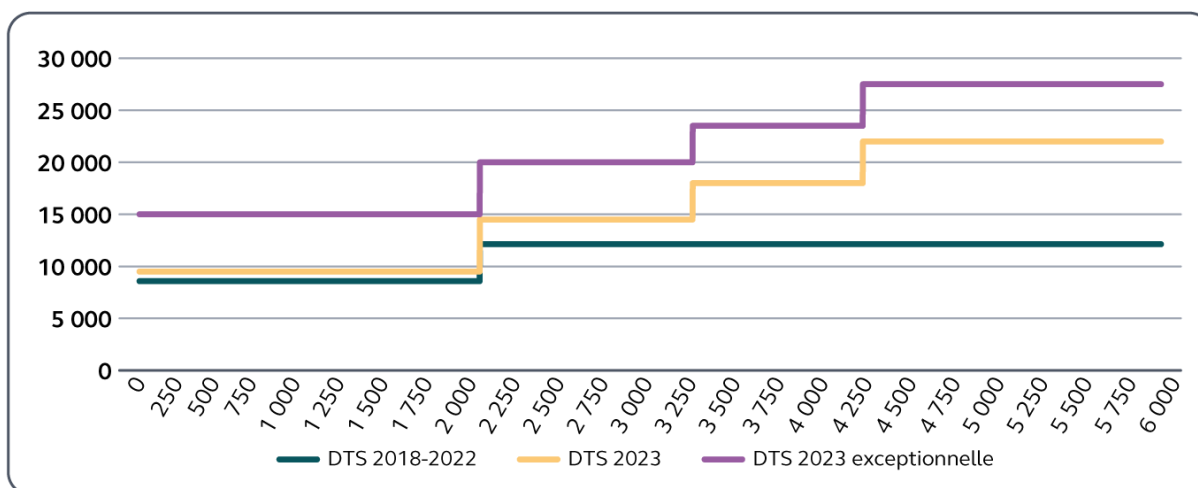
La mobilisation porte sur l'ensemble de la chaîne de délivrance. Elle s'appuie néanmoins sur des leviers différenciés, qui reflètent les marges de manœuvre inégales de l'État : incitations aux mairies, décisions impératives dans la gestion des CERT, négociations avec IN Groupe.

Vis-à-vis des mairies, les mesures gouvernementales visent à accroître l'offre de rendez-vous, en augmentant à la fois le nombre de dispositifs de recueil déployés et le nombre de rendez-vous ouverts par dispositif. Rompant avec la logique malthusienne jusqu'alors en vigueur, le ministère a déployé de manière pérenne un nombre considérable de dispositifs nouveaux : le parc national s'est agrandi de près d'un tiers entre fin 2021 et avril 2023 (+ 1 362), dépassant les 5 500 dispositifs déployés ou en cours de déploiement. Environ 60 % de ces dispositifs sont installés dans des lieux nouvellement équipés (mairie, mairie annexe, point « France services »). En outre, des centres temporaires d'accueil (dits « titrodromes ») ont été déployés à l'été 2022 dans 30 villes volontaires, pour un total de 221 dispositifs de recueil supplémentaires. Ils ont été reconduits sous la forme d'opérations dites « coup de poing » durant l'été 2023 sur 37 sites, pour un total de 245 dispositifs de recueil. En parallèle, le ministère a mobilisé les préfets pour inciter les mairies à améliorer le rendement de chaque dispositif de recueil. Dans de nombreux départements, les services préfectoraux ont visité ou réuni l'ensemble des communes équipées de dispositifs de recueil, en insistant sur trois leviers principaux : inciter l'usager à la pré-demande, proposer un système de prise de rendez-vous en ligne (idéalement raccordé à la plateforme de l'ANTS) et réduire la durée des rendez-vous à 15 minutes. Les communes visitées par la Cour refusent toute standardisation imposée de leur organisation. Toutefois, la majorité salue ce pilotage resserré, qui leur offre également l'occasion de faire part de leurs difficultés structurelles.

²¹ L'État a également déployé des dispositifs de recueil temporaires durant l'été 2023, comme précisé dans le texte, sans que ces opérations « coup de poing » n'aient fait l'objet au préalable d'une annonce gouvernementale.

Ces mesures s'appuient sur des incitations financières. Elles prennent principalement la forme d'une hausse de la dotation pour les titres sécurisés (DTS), qui récompense à la fois l'installation de nouveaux dispositifs de recueil et leur utilisation accrue. Avec les mesures nouvelles, le montant maximal de la DTS annuelle pour un dispositif de recueil atteint 22 000 € en juillet 2023 contre 12 130 € en 2022, soit une hausse de 81 %. En y intégrant les primes exceptionnelles (« contrat urgence titres » valorisant une hausse du taux d'utilisation dans le temps, majoration de la prime de raccordement au moteur de recherche de l'ANTS), le soutien financier annuel de l'État peut atteindre 27 000 € par dispositif durablement installé en 2023. En outre, l'État a pris en charge intégralement les frais engagés par les mairies qui ont accueilli des dispositifs de recueil de manière temporaire durant l'été 2023 : une majoration exceptionnelle de la DTS jusqu'à 225 000 € a été octroyée pour 10 dispositifs déployés pendant six mois consécutifs²².

Graphique n° 9 : évolution du montant maximum possible de la dotation pour les titres sécurisés (DTS) selon le nombre de demandes par dispositif de recueil



Source : Cour des comptes, d'après le ministère de l'intérieur et Légifrance

Note : la DTS 2023 inclut la prime de raccordement à la plateforme de rendez-vous de l'ANTS (500 €). La DTS 2023 « exceptionnelle » inclut les primes du « contrat urgence titres » (4 000 €) et la majoration de la prime de raccordement (1 500 €). Elle exclut la majoration exceptionnelle attribuée pour l'installation de dispositifs de recueil temporaires.

Au stade de l'instruction, le plan d'urgence a également actionné plusieurs leviers, visant à accroître les effectifs des CERT et le nombre de dossiers validés par agent. Le ministère a ainsi déployé 245,5 ETP de renforts infra-annuels – c'est-à-dire des contractuels recrutés pour quelques mois – en CERT CNI-passeports en 2022, soit une hausse de 42 % des effectifs par rapport à 2021. Ces renforts devraient atteindre 340 ETP pour l'année 2023. En outre, au début de l'été 2023, la création de « pôles d'appui territorial pour les titres » était envisagée dans quatre CERT CNI-passeports parmi les plus performants, dotés pour ce faire de 15 ETPT au total jusqu'à la fin de l'année. Consacrés à l'instruction des demandes simples (dites de « niveau 1 ») issues de départements rattachés à d'autres CERT, ces pôles visent à réduire la disparité des stocks et des délais d'instruction.

²² Le soutien de l'État a atteint 50 000 € pour une commune qui s'est vu attribuer cinq dispositifs de recueil et 150 000 € pour l'attribution de 10 dispositifs de recueil, sur une période de quatre mois ; ces montants ont été respectivement portés à 75 000 € et 225 000 € pour l'accueil de dispositifs pendant au moins six mois consécutifs. Voir l'article 11 de la loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

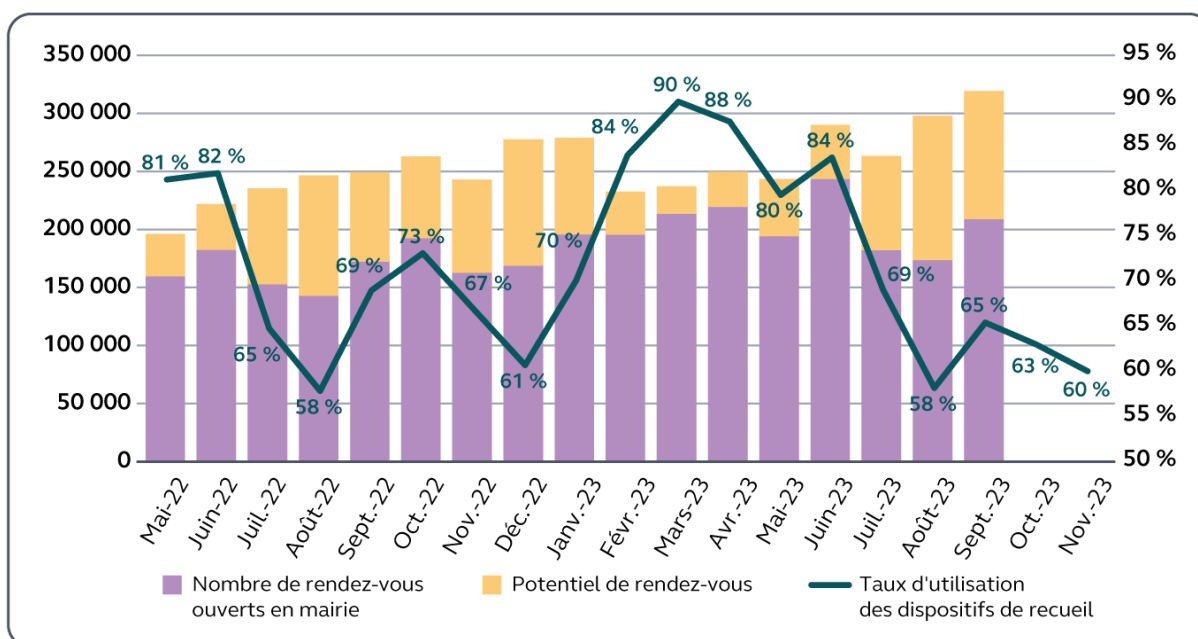
Par ailleurs, pour améliorer l'efficacité de la chaîne, une circulaire diffusée aux préfets le 23 décembre 2022 a détaillé une liste de 16 « recommandations d'organisation » recouvrant quatre thèmes de l'activité des CERT (organisation de l'instruction, formation, pilotage et management, lien avec les mairies, cf. annexe n° 8)²³. La Cour a pu observer la mise en œuvre de plusieurs d'entre elles sur le terrain : ouverture à Quimper d'une permanence téléphonique consacrée aux mairies, opérations de déstockage régulières organisées le samedi à Melun et Arras.

B - Des mesures dont les effets ont été lents mais positifs

Le bilan provisoire de ces mesures, dont la mise en œuvre se poursuit, apparaît globalement positif. Leur coût pour l'État seul est évalué, sur la base d'hypothèses prudentes, à plus de 110 M€ en incluant les mesures annoncées jusqu'à la fin juillet 2023 (cf. tableau n° 1).

Ces mesures ont permis d'augmenter considérablement l'offre d'accueil en mairie (cf. graphique n° 10). Ainsi, un quart de rendez-vous supplémentaires, soit environ 40 000 rendez-vous par semaine, ont été proposés durant l'été 2023 par rapport à l'été 2022 et le taux moyen d'utilisation mensuel des dispositifs de recueil a dépassé 85 % au printemps 2023, durant le pic saisonnier²⁴. Ces mesures ont permis de contenir les délais de rendez-vous en mairie, puis de les résorber à partir du deuxième trimestre 2023, alors que les délais d'instruction en CERT sont demeurés à des niveaux élevés jusqu'en octobre 2023 (cf. le point I.I.B).

Graphique n° 10 : nombre de rendez-vous hebdomadaires ouverts en mairie (échelle de gauche) et taux d'utilisation des dispositifs de recueil (échelle de droite)



Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur

Nota : Le nombre de rendez-vous ouverts en mairie et le potentiel de rendez-vous (déclaratifs des mairies) ne sont plus mentionnés dans les tableaux de bord « délivrance des CNI et passeports » depuis octobre 2023.

²³ Instruction du 23 décembre 2022 relative à la « délivrance des titres d'identité et de voyage : bonnes pratiques organisationnelles en CERT CNI-passeports ».

²⁴ La baisse du taux d'utilisation en juillet et août s'explique par la moindre demande saisonnière couplée à un potentiel de rendez-vous qui est demeuré particulièrement élevé.

Néanmoins, le calibrage et le calendrier de ces mesures suscitent plusieurs interrogations. En effet, la succession d'annonces gouvernementales, parfois évolutives, révèle un défaut d'anticipation qui a pu nuire à leur efficacité. Par exemple, les « contrats urgence titres » annoncés fin mars 2023 ont d'abord été limités aux communes ayant dépassé un seuil fixe de demandes en 2022, un mois avant d'être généralisés à l'ensemble des mairies sans condition de productivité. De même, plusieurs communes visitées par la Cour ont renoncé à ouvrir un « titrodrome » en 2023, faute de visibilité suffisante ayant permis leur déploiement à temps.

Dans les préfetures, certains CERT n'ont pas pu utiliser l'intégralité de l'enveloppe destinée à la rémunération de contractuels alloués par l'administration centrale en 2022, une partie des crédits n'ayant été annoncés que fin juillet, soit après le pic de demande saisonnière. Sur le plan financier, la sédimentation de primes versées aux communes suggère que leur paramétrage par la direction générale des collectivités locales a suivi, plutôt que précédé, l'annonce politique d'une dotation pour les titres sécurisés portée durablement à 100 M€. À titre d'exemple, le Gouvernement a annoncé fin mai 2023 que la prime de raccordement au moteur de rendez-vous de l'ANTS serait majorée pour tout raccordement avant le 2 juillet, laissant peu de temps aux communes pour prendre les décisions adéquates.

En sortie de crise, un bilan définitif des mesures gouvernementales devra permettre d'en mesurer l'effet durable. Il s'agit notamment de pérenniser les gains d'efficacité des mairies et des CERT et l'harmonisation des pratiques sur le territoire national, même si la pression des délais disparaît.

Tableau n° 1 : estimation prévisionnelle du coût pour l'État des mesures d'urgence

	2022	2023 (prév.)
<i>Dispositifs de recueil déployés</i>	4 116 000 €	4 056 000 €
<i>Hausse de la dotation « titres sécurisés » (DTS)</i>	11 500 000 €	57 000 000 €
<i>Centres temporaires d'accueil</i>	1 834 000 €	1 929 000 €
<i>Renforts contractuels en CERT*</i>	14 000 000 €	23 000 000 €
Total	31 450 000 €	81 985 000 €

*Ces renforts temporaires se sont traduits par une hausse de 100 ETPT du plafond d'emplois dans la loi de finances de fin de gestion pour 2023.

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur

Note : La hausse de la DTS a été calculée en soustrayant au montant total de la DTS pour 2022 la moyenne annuelle des années 2019 à 2021. Le coût des renforts contractuels en CERT repose sur l'hypothèse, issue des données budgétaires, d'un coût moyen par ETPT de 57 000 € par an (titre 2 uniquement).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les délais de délivrance des titres ont atteint des niveaux sans précédent sous l'effet d'une demande à la fois conjoncturelle, en sortie de crise sanitaire (rattrapage de la demande de cartes d'identité et de passeports, reprise du tourisme), et structurelle (croissance démographique, évolution des usages, conséquences du Brexit).

Le manque de fiabilité de certains indicateurs, comme les délais de rendez-vous en mairie, révèle une divergence notable entre l'expérience vécue par l'utilisateur et la représentation qu'en fait l'administration dans sa communication. En outre, la complexité du processus d'instruction des demandes de titres engendre un nombre très important de recueils complémentaires et de rejets. Ces derniers allongent les délais et nourrissent le mécontentement des agents de mairie et des usagers sur la qualité du service rendu. Seuls la production et l'acheminement des titres semblent encore maîtrisés.

Les mesures gouvernementales décidées pour aider les mairies et les CERT à faire face à cet afflux de demandes ont été tardives mais significatives. S'il apparaît trop tôt pour évaluer leur impact durable, elles ont permis de juguler la hausse des délais puis de les réduire.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Supprimer définitivement la possibilité de renouveler la carte nationale d'identité pour le seul motif de changement d'adresse (ministère de l'intérieur et des outre-mer).*
-

Chapitre II

Une chaîne de délivrance des titres confrontée à des difficultés de pilotage et d'organisation

Au-delà d'une demande excédentaire mal anticipée, la crise des délais de délivrance des titres d'identité a mis en lumière les limites de l'organisation mise en place depuis 2017. Ces difficultés doivent être résorbées afin d'éviter la survenance d'une nouvelle crise, dans un contexte de renouvellement massif prochain des anciens titres (I). La lutte contre la fraude documentaire et à l'identité doit demeurer un axe d'action prioritaire, malgré la pression des délais (II). Enfin, les modalités de financement des communes pour leur mission de recueil des demandes de titres doivent être simplifiées (III).

I - Un système de délivrance à adapter aux enjeux d'avenir

La chaîne de délivrance est confrontée à plusieurs défis qui entravent son efficacité et sa capacité à faire face aux besoins futurs : le ministère de l'intérieur n'assure pas de pilotage centralisé (A) et sa gestion prévisionnelle de la demande de titres apparaît insuffisante (B). En outre, les services chargés d'instruire les demandes connaissent des difficultés d'organisation et de moyens (C), accentuées par les dysfonctionnements des outils numériques (D).

A - Une chaîne de délivrance des titres sans pilotage centralisé

1 - Des acteurs nombreux aux responsabilités éclatées

Plusieurs administrations du ministère de l'intérieur interviennent dans la délivrance des titres sécurisés. Aux termes du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère, deux directions dites « métier » définissent la politique menée, respectivement pour les titres d'identité et de circulation :

- la sous-direction des libertés publiques de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) « *est chargée de préparer les textes législatifs et réglementaires relatifs aux titres d'identité et de voyage délivrés aux Français. Elle en suit l'application* » (article 10) ;
- la délégation à la sécurité routière (DSR) « *élabore et coordonne les travaux législatifs et réglementaires concernant le code de la route et les usagers de la route* » et « *définit les règles et conditions d'organisation des examens du permis de conduire* ». Elle est également « *chargée de la délivrance des certificats d'immatriculation et elle est responsable des systèmes d'information relatifs à l'immatriculation et à l'identification des véhicules [et] des systèmes d'information relatifs au permis de conduire* » (article 11).

En outre, la direction générale des collectivités locales (DGCL) assure le paramétrage et la gestion de la dotation pour les titres sécurisés (DTS), versée aux communes équipées de dispositifs de recueil.

D'un point de vue réglementaire, le pilotage de ces administrations relève du secrétaire général, « chargé de coordonner la politique du ministère de l'intérieur en matière de titres sécurisés »²⁵. En pratique, la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES), placée sous son autorité, exerce cette mission. Elle gère les moyens des CERT, qui relèvent du programme budgétaire 354 *Administration territoriale de l'État*, et pilote leur performance. Elle compte également en son sein la mission ministérielle de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité, pilote en la matière (cf. II.II). Depuis le début de l'année 2023, la DMATES assure la tutelle de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), auparavant confiée à la direction du numérique²⁶.

L'ANTS exerce un rôle particulier (cf. encadré *infra*) : missionnée pour « répondre aux besoins des administrations de l'État de conception, de gestion, de production de titres sécurisés et des transmissions de données qui leurs sont associées »²⁷, elle agit avant tout comme un prestataire de services au bénéfice des différents acteurs de la chaîne de délivrance des titres. Ses responsabilités sont mal appréhendées par les acteurs de terrain, qui soulignent toutefois son rôle accru dans la gestion de la crise des titres d'identité depuis le printemps 2022. En effet, l'agence assure l'installation des dispositifs de recueil de demandes de cartes d'identité et passeports, dont le déploiement s'est fortement accéléré. Le contrat d'objectifs et de performance de l'agence pour 2021-2023 fixe l'objectif de « rendre lisible la répartition des rôles et des responsabilités respectives de l'ANTS et des administrations de l'État ».

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

Créée en 2007, l'ANTS est un établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'intérieur. Implantée à Charleville-Mézières et à Paris, l'agence emploie 134 équivalents temps plein au 31 décembre 2022 et dispose de 324 M€ de ressources, dont plus de 80 % proviennent de taxes affectées (principalement, les timbres fiscaux payés par les usagers pour l'obtention des titres).

Comme précisé dans son contrat d'objectifs et de performance signé avec le ministère de l'intérieur, l'ANTS remplit une double mission relative aux titres sécurisés : « une mission de conseil et d'études au profit des administrations de l'État pour l'ensemble des procédures d'édition et de contrôle de l'authenticité et de la validité des titres sécurisés » et « un rôle de prestataire en matière de systèmes de gestion de titres »²⁸. Elle n'est pas l'autorité de délivrance des titres sécurisés.

La coexistence de ces administrations se retrouve dans les territoires. L'animation et la coordination du service public de délivrance des titres sécurisés reviennent aux préfets, en application des instructions ministérielles et de la DMATES. Leur rôle s'incarne en particulier auprès des maires – de communes équipées comme non équipées –, qu'il s'agisse d'inciter au déploiement de nouveaux dispositifs de recueil ou à accroître leur efficacité, en particulier en

²⁵ Article 3 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer modifié.

²⁶ Article 3 de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur modifié.

²⁷ Article 2 du décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'Agence nationale des titres sécurisés.

²⁸ ANTS, *Contrat d'objectifs et de performance 2021-2023*, mars 2021.

période de délais anormalement élevés. Néanmoins, les services opérationnels placés sous leur autorité reçoivent des consignes des différentes directions d'administration métier compétentes. Les services instructeurs regrettent cette multiplicité de donneurs d'ordres – DLPAJ et DSR sur le volet réglementaire, DMATES sur la performance, mission ministérielle de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité sur la fraude, ANTS sur le volet technique – à l'origine d'instructions parfois non coordonnées²⁹. En retour, il leur est parfois difficile d'identifier l'interlocuteur pertinent à qui s'adresser.

2 - Un pilotage aux leviers d'action limités

Gestionnaire des services chargés de l'instruction des titres, la DMATES possède, de fait, des moyens d'action propres dans la chaîne de délivrance. Lorsque les délais d'instruction et les stocks de demandes augmentent rapidement, elle dispose d'au moins trois leviers. Elle peut mobiliser des renforts vacataires dans la limite des moyens budgétaires disponibles, mettre en place des entraides ponctuelles entre CERT pour renforcer temporairement la capacité d'instruction d'un centre en difficulté et organiser des missions d'appui et de conseil pour y identifier des pistes de progrès.

Le dispositif d'entraide repose sur la signature de conventions entre les préfets dont relèvent les CERT concernés, afin de permettre le transferts de dossiers d'un centre à l'autre³⁰. Il a été utilisé à neuf reprises en 2022 et à 16 reprises en 2023 pour les CERT instruisant les titres d'identité (respectivement à trois et quatre reprises pour les CERT permis de conduire). Pour le ministère de l'intérieur, ce dispositif permet d'améliorer sensiblement la performance des CERT aidés, notamment pour réduire leurs stocks.

Néanmoins, la Cour a constaté, lors de ses visites, les réserves des agents des CERT aidés sur ses effets. En effet, l'hétérogénéité des méthodes de travail entre CERT a parfois conduit les agents du CERT aidé à devoir instruire à nouveau les dossiers traités par le CERT aidant. Il arrive également que soit confiée au CERT aidant uniquement l'instruction des cas simples, laissant aux agents du CERT aidé les cas complexes, plus longs à traiter, et sur lesquels les agents contractuels de courte durée ne sont pas formés. En outre, la réallocation de dossiers présente des limites : lorsque la hausse de la demande est nationale, la capacité d'instruction inutilisée est faible. Enfin, les contraintes immobilières empêchent certains CERT considérés comme performants d'accueillir des effectifs supplémentaires. Afin d'améliorer le pilotage des moyens en lien avec l'évolution de la demande de titres territorialisée, le ministère envisage d'assouplir le dispositif d'entraide entre CERT. Il envisage la signature de convention annuelles tacitement renouvelées, après validation expresse de la DMATES.

D'autres options, plus ambitieuses, existent. Ainsi, la création d'un CERT national d'entraide permettrait d'aider les CERT en difficulté de manière plus réactive, en s'affranchissant des conventions d'entraide. Elle optimiserait également les moyens humains, matériels et immobiliers déployés en soulageant les CERT dont les capacités de recrutement et

²⁹ Plusieurs cas ont été rapportés à la Cour d'informations diffusées par une administration et inconnues d'autres services (par exemple, s'agissant de la suspension du renouvellement des titres d'identité pour changement d'adresse en 2022, d'abord publiée sur le site de l'ANTS).

³⁰ Ces conventions permettent d'autoriser à titre dérogatoire et temporaire le changement d'autorité compétente pour délivrer le titre.

d'accueil de contractuels de courte durée sont limitées. Une autre solution consisterait à mutualiser l'ensemble des dossiers de demandes, avec un pilotage national. Cela permettrait d'optimiser la répartition des dossiers en attribuant par exemple les demandes de renouvellement – cas le plus simple (plus de 50 % des dossiers) – vers des CERT avec un nombre important de contractuels de courte durée et les dossiers les plus complexes vers des CERT disposant d'agents expérimentés et mieux formés. Le ministère de l'intérieur considère qu'un tel dispositif ne permettrait pas de conserver le lien privilégié entre le CERT, les communes et les forces de sécurité intérieure sur le territoire relevant de sa compétence, et qu'il pourrait nuire à la performance de la lutte contre la fraude. L'entraide entre le CERT CNI-passeports de Saint-Étienne et celui de La Réunion en juillet 2023, dont le ministère souligne le franc succès, suggère toutefois que la proximité entre service instructeur et commune de dépôt des demandes n'est pas déterminante.

En l'absence de pilotage unifié de la chaîne de délivrance, le ministère n'a pas su détecter et anticiper la crise de délivrance des titres d'identité à partir du printemps 2022. Les leviers limités dont dispose la DMATES aujourd'hui pour optimiser la gestion des stocks et des flux de demande en temps de crise, ne peuvent permettre seuls de juguler une hausse des délais rapide et prolongée. Gestionnaire des CERT, autorité décisionnaire de l'octroi des dispositifs de recueil et tutelle de l'ANTS, la DMATES est l'acteur le mieux placé pour assurer un pilotage d'ensemble de la chaîne de délivrance des titres. Un tel pilotage proactif doit reposer sur des leviers accrus, tels qu'exposés précédemment, pour assouplir la répartition des dossiers de demandes de titres en temps réel. Ces changements sont nécessaires pour faire face au volume de demandes qu'engendrera, dans les dix prochaines années, le renouvellement imposé des anciens titres.

B - Une gestion prévisionnelle à renforcer, un renouvellement des titres à anticiper

Le choc de la demande de titres constaté en 2022 et 2023 montre la nécessité de mener une démarche prospective pour mieux anticiper les besoins futurs en ressources, alors même que le droit européen impose le renouvellement intégral des anciennes cartes d'identité et permis de conduire dans la prochaine décennie.

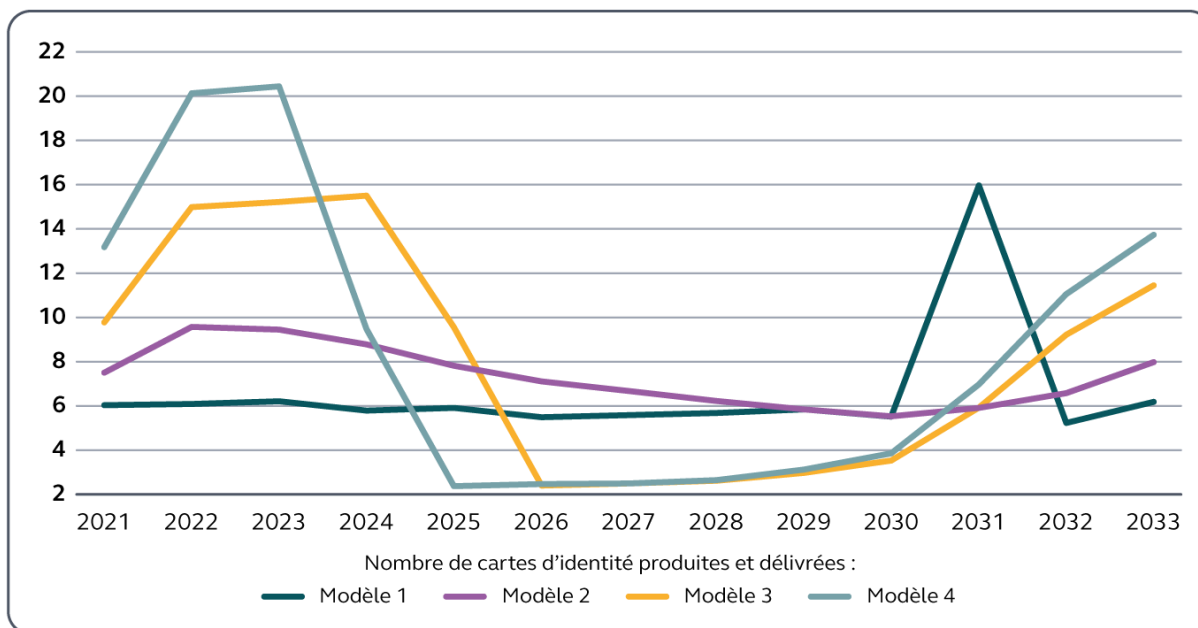
1 - Des prévisions effectuées par l'ANTS

L'ANTS a effectué une projection de la demande de titres à horizon d'un an au maximum pour les besoins de production physique des titres. En effet, l'Imprimerie nationale doit avoir des perspectives claires pour disposer de stocks suffisants de matières premières et adapter ses conditions de travail.

Cette estimation, basée sur des courbes de tendance linéaire, conduit à prévoir un nombre stable de certificats d'immatriculation et de permis de conduire pour l'année 2023 (respectivement 11 millions et 2,7 millions) et un total historiquement élevé de 14 millions de titres d'identité répartis équitablement entre cartes d'identité et passeports.

Une projection a ensuite été effectuée en 2020 jusqu'aux années 2030, selon quatre scénarios, pour la carte d'identité uniquement. Le ministère de l'intérieur l'a utilisée pour mener des prévisions budgétaires pour chacun des acteurs.

Graphique n° 11 : évolution prospective de la production de cartes d'identité selon quatre scénarios



Source : ANTS

Cette démarche, positive sur le principe, présente néanmoins plusieurs défauts. Elle n'inclut pas les passeports, qui constituent tout autant des titres d'identité. Elle ne propose pas d'hypothèses de réalisation de chacun des scénarios et, surtout, n'est pas basée sur des données réelles issues de l'application TES, comme les dates d'expiration des titres. Elle a été conduite à partir d'analyses menées sur les années antérieures à la crise sanitaire et n'a pas été mise à jour depuis cette date³¹.

Elle fait apparaître, dans le scénario le plus proche de la réalité, un choc majeur de demande de titres à horizon 2030, avec 16 millions de cartes d'identité à renouveler à cette date.

2 - Une demande durable de titres dans les années à venir

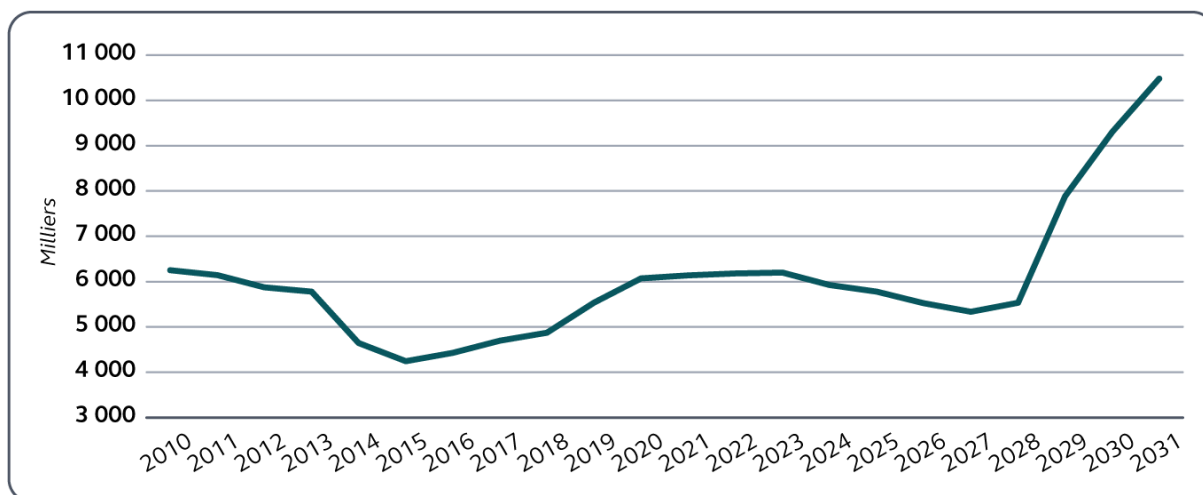
a) Une généralisation de la nouvelle CNIe à anticiper pour 2031

L'ANTS a estimé, en complément, que le renouvellement des cartes d'identité délivrées entre 2014 et 2020 devrait se faire selon l'échéancier suivant :

- 15 % d'entre elles seraient renouvelées entre 2020 et 2025 ;
- 72 % d'entre elles seraient renouvelées entre 2026 et 2031 ;
- 13 % d'entre elles ne seraient pas renouvelées avant 2031.

³¹ L'ANTS a engagé en mai 2023 un prestataire extérieur pour l'accompagner dans cette démarche prospective, avec une différenciation par titre, en contexte normal ou particulier comme celui de la crise sanitaire.

Graphique n° 12 : estimation du flux de demandes de cartes d'identité après 2020



Source : ANTS

Entre 2020 et 2025, le flux de demandes devrait être supérieur à six millions par an, soit en moyenne 115 000 demandes enregistrées par semaine. Ce calcul fait apparaître une demande comprise entre cinq et six millions de cartes par an entre 2024 et 2028. Entre 2029 et 2031, le flux de demandes devrait être supérieur à huit millions par an et dépasserait même en 2030 et en 2031 les neuf millions de demandes, en raison de la réglementation européenne.

En effet, le règlement n° 2019/1157 de l'Union européenne prévoit le renouvellement, au plus tard le 3 août 2031, des cartes d'identité de tous les États membres sur un format biométrique. Elles sont, par ailleurs, limitées impérativement à une durée de 10 ans, sauf pour les usagers âgés de 70 ans et plus.

À cette date, la totalité des citoyens français devront détenir une carte d'identité au format électronique pour leurs déplacements dans l'Union européenne. L'ANTS évalue le nombre d'anciennes cartes à renouveler entre 18 et 25 millions en plus du renouvellement des cartes arrivant à expiration avant cette date et des premières demandes pour les mineurs et nouveaux citoyens français.

Ce remplacement doit être anticipé au regard des contraintes industrielles de la production de ces titres et des achats de matières premières à réaliser par l'Imprimerie nationale.

Pour fiabiliser ces estimations, il convient de mener une approche prospective en recourant aux données existantes dans l'application TES, par exemple sur les motifs de demande des titres sécurisés. Dans cette optique, le ministère a inscrit dans son plan d'action pour 2024 la mise en place d'un outil de modélisation de l'offre et de la demande de titres.

b) Un nombre significatif de passeports qui vont expirer entre 2024 et 2028

Le graphique ci-dessous montre le nombre significatif de passeports qui vont expirer entre 2024 et 2028, dont une part, qui reste à estimer, alimentera la demande en titres. Pour évaluer les nouveaux titres délivrés aux majeurs et aux mineurs, l'application TES indique que la demande d'un premier titre pour les mineurs s'effectue généralement à l'âge de six ans. Une projection peut donc être menée en croisant cette information avec les données démographiques de la population française de l'Insee.

Graphique n° 13 : année d'expiration des passeports en circulation (2018-2033)



Source : Cour des comptes, d'après données de l'ANTS

c) Un renouvellement des permis de conduire à organiser pour 2033

L'État doit également anticiper, dès aujourd'hui, le renouvellement des permis de conduire à l'échéance 2033. La directive du Parlement et du Conseil européen de 2006³² relative au permis de conduire a introduit le modèle unique de permis de conduire européen et impose sa généralisation au plus tard le 19 janvier 2033. A ce renouvellement, viendra s'ajouter celui des permis de conduire délivrés à partir du 19 janvier 2013, pour 15 ans, dont les premiers arriveront à échéance en 2028.

Avec 49 millions de permis de conduire en circulation fin 2022, et au regard des flux annuels liés à l'obtention d'un nouveau titre, une perte, un vol, une détérioration ou une réédition après annulation du permis de conduire, près de 21 millions de titres seraient à renouveler d'ici à 2033, sans quoi les usagers ne pourraient utiliser leur permis pour leurs déplacements dans l'Union.

Par une note du 2 décembre 2022, la déléguée interministérielle à la sécurité routière a alerté le secrétariat général du ministère de l'intérieur sur la nécessaire anticipation de ce renouvellement, alors que d'autres pays comme l'Allemagne ont déjà initié ce processus. Ni les CERT permis de conduire ni l'Imprimerie nationale ne sont en mesure aujourd'hui de répondre à cet enjeu, qui nécessiterait de quasiment doubler les capacités d'instruction et de production.

Il est donc indispensable d'engager dès 2024 un plan de renouvellement progressif des permis de conduire délivrés avant 2013 et d'établir dès aujourd'hui les conditions nécessaires à sa mise en œuvre, tant sur le plan du processus de renouvellement que des moyens humains, industriels et informatiques.

³² Directive 2006/126 CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire.

*

**

Ainsi, le renouvellement massif des anciennes cartes nationales d'identité avant 2031 et des permis de conduire avant 2033 aura un impact important sur la chaîne de délivrance des titres. Les mairies, les CERT et l'Imprimerie nationale devront faire face à une augmentation significative de la demande, nécessitant une capacité d'accueil accrue et des investissements adéquats.

Si des mesures d'urgence peuvent être mises en œuvre avec un court préavis pour les premières étapes de la chaîne, tels que les titrodromes et les renforts de contractuels dans les CERT, la capacité de production de l'Imprimerie nationale doit être anticipée. Il en est de même s'agissant des systèmes d'information de l'ANTS.

C - Une gestion des CERT structurellement sous tension

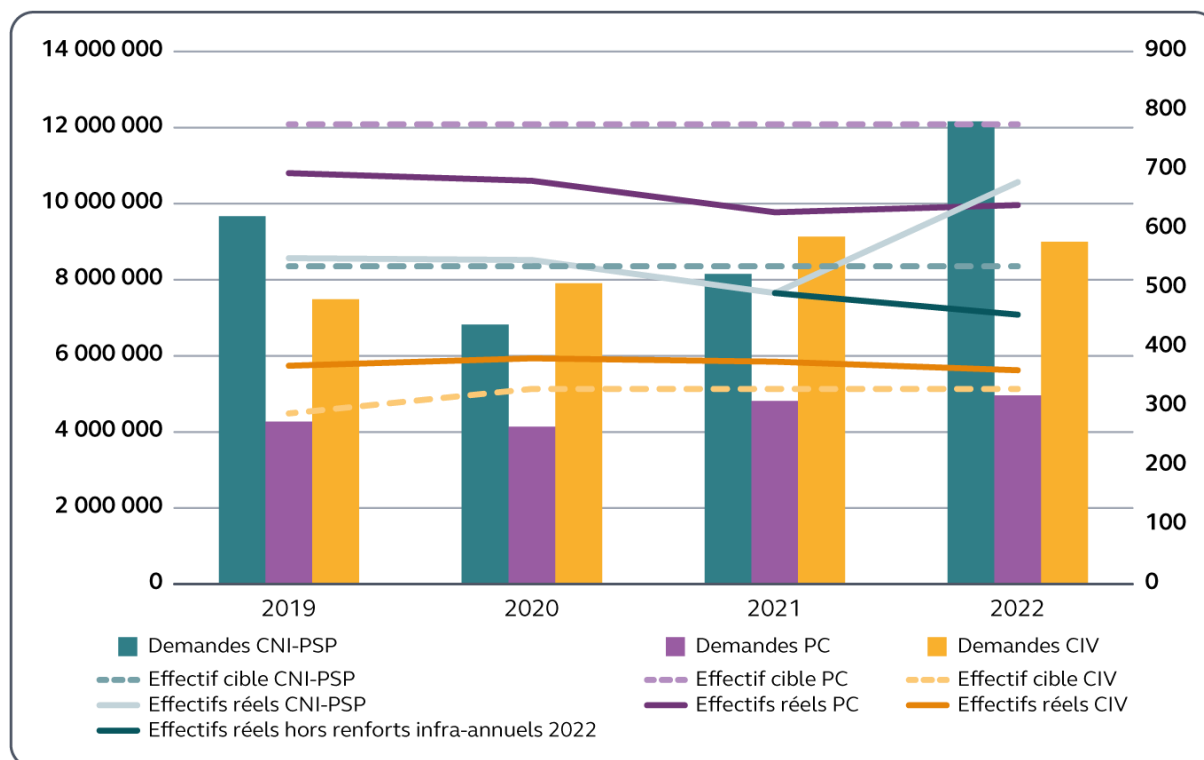
L'absence de gestion prévisionnelle de la demande de titres a des répercussions tout au long de la chaîne, notamment sur les services chargés de l'instruction. Or, près de six ans après leur création, concomitante de la fermeture des guichets de préfecture, les CERT rencontrent des difficultés de moyens, d'attractivité et d'organisation.

Issus de la restructuration menée à partir de 2017, les effectifs des CERT – cibles comme réels – n'ont pas suivi la progression des demandes de titres à instruire. L'objectif du plan « *préfectures nouvelle génération* », atteint dès la fin de l'année 2019, était la suppression d'un tiers des effectifs affectés à la mission « titres » (soit 1 300 ETP) et le transfert d'un quart supplémentaire (1 000 ETP) vers d'autres missions des préfectures jugées prioritaires³³. Dans ce cadre, le ministère de l'intérieur a calibré, pour chaque catégorie de CERT, l'effectif cible selon le nombre des demandes traitées et les gains de productivité attendus (dématérialisation et simplification des tâches). Or, l'effectif cible n'a été constamment atteint que pour les seuls CERT certificats d'immatriculation (cf. graphique n° 14). En effet, les effectifs réels des CERT permis de conduire n'ont jamais atteint l'objectif initial et ont même diminué : proche de 95 % en 2018, le ratio des effectifs réels sur cible s'élève à 82 % en 2022. Dans les CERT CNI-passeports, l'effectif cible a été atteint jusqu'en 2020. En excluant les renforts infra-annuels déployés en 2022, les effectifs réels des CERT CNI-passeports n'ont cessé de décroître (-16 % entre 2018 et 2022). Surtout, les effectifs cible sont décorrélés de la charge de travail : le CERT d'Arras, initialement calibré pour traiter environ 600 000 demandes de titres d'identité par an, en a traité plus de 910 000 en 2022, à effectif cible inchangé.

³³ Cour des comptes, *Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures*, in *Rapport public annuel 2020*, février 2020.

Dans son rapport sur *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, publié en mai 2022, la Cour des comptes soulignait que les suppressions de postes annoncées en préfecture n'avaient « pas été réalistes » et s'étaient souvent traduites par un recours accru à des vacataires, c'est-à-dire des agents recrutés sur des contrats infra-annuels.

Graphique n° 14 : demandes de titres (échelle de gauche, en M) et effectifs réels et cible des CERT (échelle de droite), par type de titre



Note : Effectifs des CERT en France hexagonale uniquement.

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur

Différents facteurs contribuent à expliquer cette réduction des moyens humains des CERT, selon le ministère de l'intérieur. D'une part, elle reflète les « baisses drastiques opérées sur le programme 354 [Administration territoriale de l'Etat] pendant plus de 10 ans ». D'autre part, durant la crise sanitaire, les préfets ont redéployé de manière temporaire certains effectifs des CERT – dont l'activité était en forte baisse – vers des missions liées à la gestion de crise. Or, certains CERT n'ont pas récupéré l'intégralité de ces effectifs à l'issue de la crise, alors même que s'engageait le rattrapage de la demande de titres non délivrés durant cette période. Depuis 2023, et conformément au cadre fixé par la loi d'orientation et de programmation pour le ministère de l'intérieur (LOPMI), des postes pérennes sont à nouveau créés dans les CERT (sept en 2023).

Dans ce contexte, l'efficacité croissante des agents ne suffit pas à endiguer l'accumulation progressive des stocks et la hausse des délais. À titre d'exemple, le CERT permis de conduire d'Évry présente la meilleure efficacité nationale : 79 dossiers traités par jour par agent, contre 61 en 2019, pour une cible nationale fixée à 55. Néanmoins, le stock de demandes en attente – près de 28 000 en mars 2023, dépassant les précédents pics saisonniers (18 481 en août 2020 et 24 797 en août 2021) – comme les délais d'instruction (21 jours en 2022, contre 15,8 en moyenne nationale) ne cessent de croître. Pour les titres d'identité, la déterritorialisation renforce le décalage potentiel entre les effectifs d'un CERT et la demande de titres qui lui est adressée : les disparités de délais de rendez-vous entre mairies incitent certains usagers à délocaliser leur dépôt de demande.

Plus largement, les CERT sont confrontés à un déficit d'attractivité, dont l'ampleur varie selon la localisation et le type de titres traités. La nature entièrement dématérialisée de l'activité d'instruction, répétitive, est associée à des objectifs quotidiens de production souvent mal vécus par les agents et des perspectives d'évolution interne limitées. En outre, le régime indemnitaire des agents en CERT ne compense pas le manque d'attractivité des fonctions occupées : ils ne sont pas éligibles à la nouvelle bonification indiciaire et, localement, sont rarement bénéficiaires des campagnes d'avancement.

En réponse, des initiatives nationales ou locales visent à développer le réseau des CERT et à valoriser davantage leurs agents. Ainsi, en 2020, la DMATES a lancé avec la direction interministérielle de la fonction publique la « démarche inter-CERT », avec un double objectif de partage d'expérience et de réflexion sur les conditions et les perspectives d'évolutions du travail en CERT. Certains CERT, comme celui de Melun, ont également mis en place des rotations sous forme de groupes thématiques (traitement de dossiers spécifiques, accueil téléphonique, gestion de boîtes fonctionnelles, etc.), qui permettent aux agents volontaires de diversifier leur activité.

Plusieurs éléments rendent compte de la faible attractivité des CERT. Les contractuels constituent désormais l'immense majorité des recrutements (90 % en 2022, contre 53 % en 2019). La forte croissance des recrutements, y compris infra-annuels, ne suffit pas à expliquer cette tendance : alors que le nombre total d'agents recrutés en CERT a plus que doublé en quatre ans, le nombre de titulaires recrutés a diminué de plus de moitié. En outre, l'absentéisme pour raisons de santé en CERT augmente au fil du temps : il s'élève à 8,5 % en 2022, contre 6,2 % en 2019. Le renouvellement rapide des effectifs rend plus difficile le maintien d'expertise, la continuité d'activité et la constitution d'un collectif de travail. L'augmentation des contrats infra-annuels représente également une charge de travail significative pour les secrétariats généraux communs départementaux, chargés de leur gestion.

Néanmoins, à l'échelle locale, l'attractivité des postes varie selon les choix d'organisation et de gestion des ressources humaines faits par les préfets lors de la création des CERT. Ainsi, à Arras, la priorité donnée au maintien d'agents titulaires s'est traduite par des conditions de travail avantageuses (horaires élargis, bureaux spacieux, etc.) afin de limiter la mobilité du personnel. Des titulaires occupent aujourd'hui l'ensemble des postes pérennes. *A contrario*, de nombreux titulaires ont quitté la préfecture de Seine-et-Marne lors de la création du CERT de Melun. Plus de la moitié des agents en poste sont des contractuels de courte durée (trois mois), dont la formation mobilise d'importantes ressources internes. Les défis managériaux rencontrés (absence de levier disciplinaire, agents sans expérience administrative) contribueraient à expliquer un moindre taux d'efficience : un agent traite en moyenne 77 dossiers par jour à Melun, contre 101 à Arras (pour une cible à 95).

Dans les CERT instruisant les titres d'identité, l'interdiction du télétravail nuit à leur attractivité par rapport aux autres services de préfecture où son déploiement se poursuit depuis la crise sanitaire. Cette revendication des agents et de l'encadrement est partagée dans l'ensemble des CERT visités par la Cour : dématérialisée et aisément quantifiable, l'activité d'instruction s'y prête particulièrement. À l'appui de cette demande, les agents soulignent que le télétravail est désormais autorisé pour le traitement des demandes de titres de séjour étrangers et aurait conduit à des gains d'efficacité, dans un contexte similaire de stocks de demandes élevés.³⁴ Ainsi, l'autorisation du télétravail dans les CERT instruisant les demandes de cartes d'identité et de passeports serait un levier de productivité, d'attractivité et de fidélisation des agents, dans un contexte d'activité durablement accrue.

³⁴ Le ministère de l'intérieur souligne que les données biométriques utilisées pour les titres de séjour étrangers sont hébergées dans un logiciel séparé, auquel les agents instructeurs n'ont pas accès.

Toutefois, le ministère de l'intérieur s'oppose à l'autorisation du télétravail sur le système d'information « titres électroniques sécurisés » (TES), pour des raisons de sécurité. En effet, ce système d'information s'appuie sur un fichier qui contient les données personnelles, notamment biométriques (empreintes digitales, photographie, signature numérisée) de la quasi-totalité de la population française. En 2016, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) avait autorisé la création du fichier TES sous réserve que « *tous les flux internes à TES et entre les différentes composantes [soient] sécurisés et cloisonnés* »³⁵. Selon la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), l'autorisation du télétravail exposerait le système d'information TES à des risques de compromission, dès lors qu'il ne serait plus étanche à internet. Ces vulnérabilités sont accrues par la sensibilité et l'ampleur des données concernées, qui font de TES « *une cible privilégiée pour les attaques malveillantes en particulier émanant d'entités étrangères hostiles* ». D'autre part, la DLPAJ souligne les vulnérabilités induites par l'environnement de télétravail des agents, qui ne peut être surveillé et augmenterait les risques de fuite de données. Ces considérations s'appliquent également au système d'information relatif aux élections politiques, qui n'est pas accessible en télétravail.

La Cour est particulièrement sensible à ces enjeux de sécurité informatique et de lutte contre la fraude. Afin de mieux les évaluer, le ministère pourrait expertiser la faisabilité du déploiement du télétravail sur TES, après avis de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et notification à la CNIL. Cette expertise pourrait porter sur un télétravail réservé aux dossiers les moins susceptibles de fraude, affectés de manière aléatoire à certains profils d'agents, par exemple les plus expérimentés, et tirer profit de l'expérience, d'autres ministères exploitant des systèmes d'information sensibles à distance. En parallèle, les progrès technologiques actuels en matière de lutte contre la fraude pourraient permettre de réduire les risques de compromission de TES et son impact éventuel.

D - Des dysfonctionnements liés aux systèmes d'information

Les systèmes d'information constituent le squelette de la chaîne dématérialisée de délivrance des titres : ils sont le support centralisé des données relatives aux usagers et le canal principal, sinon exclusif, d'échanges entre acteurs. L'ANTS est chargée « *[d'] assurer ou [de] faire assurer, le développement, la maintenance et l'évolution des systèmes, des équipements et des réseaux informatiques permettant la gestion des titres sécurisés* »³⁶. Maître d'œuvre, elle remplit ces fonctions sur la base de besoins métiers définis par la DLPAJ pour les titres d'identité et la DSR pour les titres de circulation (cf. tableau n° 2).

³⁵ CNIL, *Délibération n° 2016-292 du 29 septembre 2016 portant avis sur un projet de décret autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (saisine n° 1979541)*, septembre 2016.

³⁶ Article 2 du décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'Agence nationale des titres sécurisés.

Tableau n° 2 : principaux systèmes d'information de la chaîne de délivrance des titres

<i>Système</i>	<i>Titre</i>	<i>Définition des besoins</i>	<i>Production</i>	<i>Maintenance</i>	<i>Hébergement</i>	<i>Support utilisateur</i>
<i>Titres électroniques sécurisés (TES)</i>	Passeport	DLPAJ	ANTS	ANTS	DNUM	ANTS
	CNI		ANTS	ANTS	DNUM	ANTS
<i>Système national des permis de conduire (SNPC)</i>	Permis de conduire	DSR	ANTS	ANTS DNUM	DNUM	ANTS
<i>Système d'immatriculation des véhicules (SIV)</i>	Certificat d'immatriculation		ANTS	ANTS DNUM	DNUM	ANTS

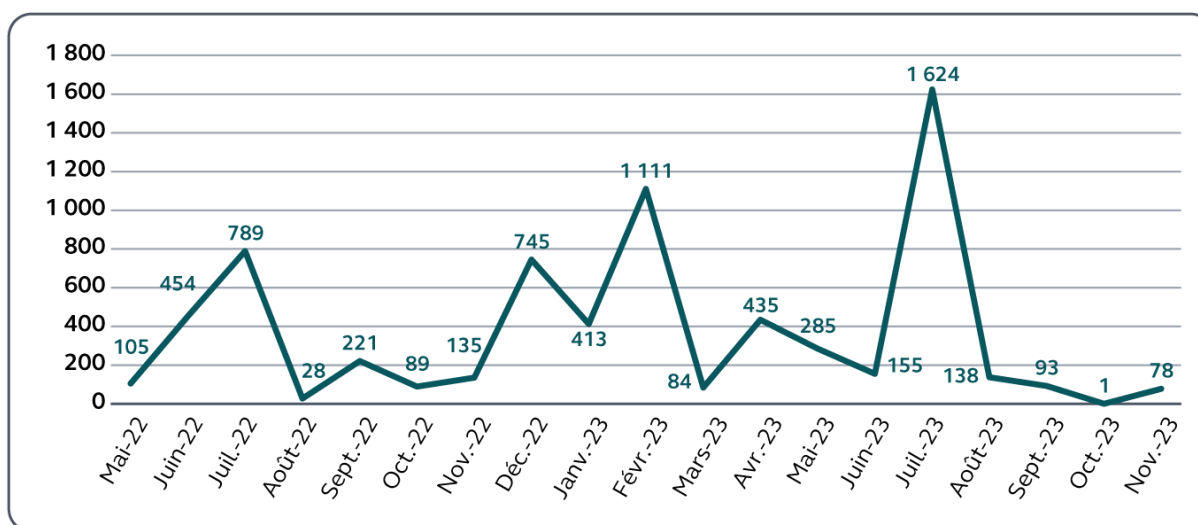
Source : Cour des comptes, d'après l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

DNUM : Direction du numérique du ministère de l'intérieur. DLPAJ : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques.
DSR : Délégation à la sécurité routière.

Les dysfonctionnements des applications utilisées en mairie – pour les titres d'identité – et en CERT sont une cause de moindre performance systématiquement évoquée par les personnes rencontrées. Leur impact est néanmoins difficile à évaluer. En effet, les « taux de disponibilité » affichés pour les applications de délivrance des titres – qui avoisinent ou dépassent 99 % entre 2019 et 2022 – excluent les interruptions de service planifiées, les dysfonctionnements partiels (ralentissements, par exemple) ainsi que les anomalies engendrées dans les dossiers d'instruction. Or, entre mai 2022 et mai 2023, l'application TES utilisée en CERT a été en moyenne interrompue près de sept heures par mois, soit 4,3 % du temps agent, et jusqu'à 27 heures en juillet 2023 (18 % du temps agent, cf. graphique n° 15).

Sur le terrain, les mairies font état de nombreuses difficultés, matérielles – souvent des scanners défectueux, à l'origine de photographies rejetées – ou logicielles, qui dégradent le rendement des dispositifs de recueil. Les agents des mairies et de CERT regrettent très souvent l'absence de visibilité sur les mises à jour. Dans la Somme, des mises à jour récurrentes de TES en fin d'après-midi ont contraint une mairie à réduire ses plages de rendez-vous. Ces mises à jour s'accompagnent fréquemment de changements ou de pertes de fonctionnalités durables, non annoncées. Elles mettent en question la capacité de l'ANTS et de ses prestataires à conduire des projets d'ampleur tout en assurant la continuité de l'activité. Ainsi, lors du déploiement de la nouvelle carte d'identité, une panne intégrale de l'infocentre TES à partir de juin 2021 a empêché la production de statistiques et le suivi détaillé de l'activité pendant plusieurs mois. De nouvelles versions ont été déployées à partir de mars 2022, sans présenter à ce jour l'ensemble des fonctionnalités préexistantes.

Graphique n° 15 : durées d'interruption de l'application TES (en minutes)



Note : * La durée des interruptions du mois de juillet 2023 est sous-évaluée en raison de l'indisponibilité partielle des données.
Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur

S'agissant des demandes de permis de conduire, l'audit réalisé par la Cour du « portail guichet agent » (PGA), qui est utilisé par les agents chargés de l'instruction, a révélé de nombreux dysfonctionnements (cf. encadré *infra* et annexe n° 9). Dans le cadre de la modernisation du système d'information de l'éducation routière et du permis de conduire, l'ampleur des difficultés rencontrées par les agents du CERT au cours du premier semestre 2023 a conduit le préfet de l'Essonne à saisir par deux fois le secrétaire général du ministère pour alerter sur l'importance de tester les applicatifs en amont de leur mise en production³⁷. Cet impératif devra être pris en compte lors de la refonte du système d'immatriculation des véhicules (SIV), dont la livraison est prévue en 2025, afin d'éviter un impact similaire sur l'activité des CERT.

Des exemples de dysfonctionnements informatiques : le Portail guichet agent (PGA)

- Problèmes techniques : depuis juin 2023, le PGA est en interface avec le fichier national des permis de conduire, mais de nombreux problèmes d'interopérabilité subsistent.
- Gestion des incidents : les incidents sont signalés aux chefs de section du CERT, mais leur résolution par le bureau national des droits à conduire peut prendre de six à 10 mois.
- Défaut de communication : les agents des CERT ne sont pas toujours informés des mises à jour du PGA, engendrant des difficultés dans le déploiement de nouvelles fonctionnalités.
- Problèmes d'interfaçage : les CERT doivent effectuer des recherches manuelles sur plusieurs outils car ces derniers ne communiquent pas entre eux, ce qui ralentit l'instruction.
- Paramétrage inadéquat : PGA bloque automatiquement l'obtention du permis avant 18 ans, même pour les diplômés professionnels, ce qui nécessite des contournements manuels.

³⁷ Courriers du préfet de l'Essonne au secrétaire général du ministère de l'intérieur, en date du 28 février 2023 et 19 avril 2023.

- Incompatibilités : des situations incompatibles, comme l'obtention du permis le jour de l'anniversaire, ne sont pas prises en compte, obligeant à des interventions manuelles contraires à la réglementation.
- Problèmes avec les photographies : certains « Photomatons » ont des fichiers de signatures trop volumineux, ce qui entraîne le rejet des demandes et oblige les usagers à refaire la demande avec des délais supplémentaires et des coûts.
- Ralentissements : depuis le début de l'année 2023, l'outil PGA connaît des ralentissements lorsque tous les CERT se connectent en même temps, ce qui réduit le nombre de dossiers traités.
- Problèmes d'extensibilité : le PGA a une capacité limitée à gérer un nombre plus grand d'utilisateurs sans compromettre ses performances ou sa disponibilité

Par ailleurs, la dématérialisation des processus renforce le rôle des systèmes d'information dans l'échange entre mairies et CERT, que la géographie éloigne parfois. Or, les fonctionnalités de ces outils ne permettent pas toujours d'assurer une communication fluide. Ainsi, l'aperçu d'un dossier à l'écran diffère entre mairie et CERT : des photos jugées conformes sur l'appli mairie sont fréquemment rejetées au stade de l'instruction, conduisant au rejet de la demande. En outre, il n'existe pas dans TES de zone de texte permettant aux agents de mairie de correspondre avec le CERT : en pratique, certaines mairies écrivent un message sur une feuille qu'elles numérisent et transmettent à la place du document manquant. Source d'incompréhensions entre mairies et CERT, ces procédés artisanaux accroissent la charge de travail en CERT et allongent les délais de délivrance des titres.

Les moyens mobilisés pour les recueils complémentaires ne sont pas évalués mais sont partout élevés : ils concernent près d'une demande de carte d'identité sur cinq et 15 % des passeports, soit plus de deux millions en 2022 (2,3 fois plus qu'en 2021). Plus d'un recueil complémentaire sur quatre porte sur le domicile ou la résidence.

Dès lors, il serait souhaitable d'apporter deux améliorations principales à l'appli TES : d'une part, permettre aux agents de mairie de déposer des pièces justificatives tant que le CERT n'a pas débuté l'instruction d'un dossier et, d'autre part, prévoir une zone de texte permettant aux mairies de communiquer avec les CERT, dans le respect du droit des données personnelles. Ces mesures de simplification, qui devront s'accompagner de consignes aux agents de mairie, permettraient de réduire la perte d'efficacité induite par les pratiques de contournement actuelles.

II - La lutte contre la fraude documentaire et à l'identité, une priorité à concrétiser

La fraude documentaire et à l'identité s'adapte à la sécurisation accrue des titres, dans un contexte où prévaut souvent la recherche d'efficacité des agents administratifs (A). Pour y faire face, l'État doit davantage mobiliser les acteurs de la chaîne de délivrance, du recueil des demandes à la mise en œuvre de la réponse pénale, à l'échelon local et national (B).

A - Des enjeux actuels et à venir significatifs

Mission prioritaire des préfectures identifiée par le plan « *préfectures nouvelle génération* », la lutte contre la fraude revêt une acuité particulière en matière de titres sécurisés, liée aux droits qui en découlent. La fraude aux titres d'identité peut faciliter l'accès aux prestations sociales tandis que la fraude aux titres de circulation présente des risques spécifiques (sécurité routière, protection de l'environnement). La fraude documentaire et à l'identité est également le support fréquent d'autres infractions : par exemple, la moitié des filières d'immigration irrégulière y ont recours³⁸.

La fraude aux titres sécurisés peut intervenir à tous les maillons de la chaîne de délivrance et être le fait d'usagers, de professionnels de l'automobile pour les titres de circulation, d'agents de mairie pour les titres d'identité, ou d'agents instructeurs de CERT (fraude dite interne). Elle peut être détectée à chaque étape précédant la délivrance du titre ou *a posteriori*, par les forces de l'ordre. L'efficacité de la lutte contre la fraude est difficile à mesurer : une baisse de l'activité peut signifier une réduction des comportements frauduleux ou, à l'inverse, une moindre capacité de détection. En outre, la lutte contre la fraude doit également être conciliée avec d'autres objectifs potentiellement contradictoires : simplification des démarches pour l'utilisateur, délais de délivrance, protection de la vie privée.

La sécurisation accrue des titres a des effets ambivalents sur la fraude. D'une part, elle rend plus difficile la fabrication de faux titres (fraude dite *documentaire*) : ainsi, la carte d'identité électronique déployée depuis 2021 contient, comme le passeport, des données biométriques intégrées dans une puce³⁹. Néanmoins, la dématérialisation de leur délivrance facilite paradoxalement la fraude *à l'identité*, c'est-à-dire l'usurpation ou l'obtention indue de titres d'identité. De manière croissante, les fraudeurs présentent des fichiers numériques falsifiés (souvent, des documents d'état civil) pour obtenir des « vrais » titres d'identité, qu'il est alors particulièrement difficile d'identifier comme irréguliers. Ils s'appuient parfois sur la ressemblance physique du demandeur présent en mairie avec celui au nom duquel la demande frauduleuse est déposée. Ainsi, la sécurisation accrue des titres tend à déplacer la fraude plus en amont de la chaîne de délivrance.

La lutte contre la fraude s'appuie sur des moyens techniques augmentés. Deux principaux types d'outils de lutte contre la fraude utilisent les possibilités offertes par le numérique (rapprochement automatique de données, algorithmes) : d'une part, les outils de certification électronique de documents et de collision automatique entre fichiers et, d'autre part, les outils de détection automatique de la fraude (cf. tableau n° 3). Ils font preuve de leur efficacité et leur amélioration continue permet de mieux optimiser les moyens consacrés à la détection de la fraude. Ainsi, le système expert de lutte contre la fraude à l'immatriculation (SELFIM) est à l'origine de près d'une détection de fraude avérée aux cartes grises sur cinq. Pour les permis de conduire, en l'absence d'un tel outil, les cellules fraude des CERT examinent 83 % de dossiers de manière aléatoire, qui constituent seulement 11 % de la fraude avérée (le reste provenant des dossiers transmis par les agents instructeurs).

³⁸ Direction centrale de la police aux frontières, *Statistiques immigration irrégulière – 2022*, décembre 2022.

³⁹ Outre la difficulté accrue à falsifier un tel titre, la lecture des données de la puce, lors du passage des frontières ou d'un contrôle par les forces de l'ordre, permet de vérifier leur cohérence avec les données figurant sur le titre.

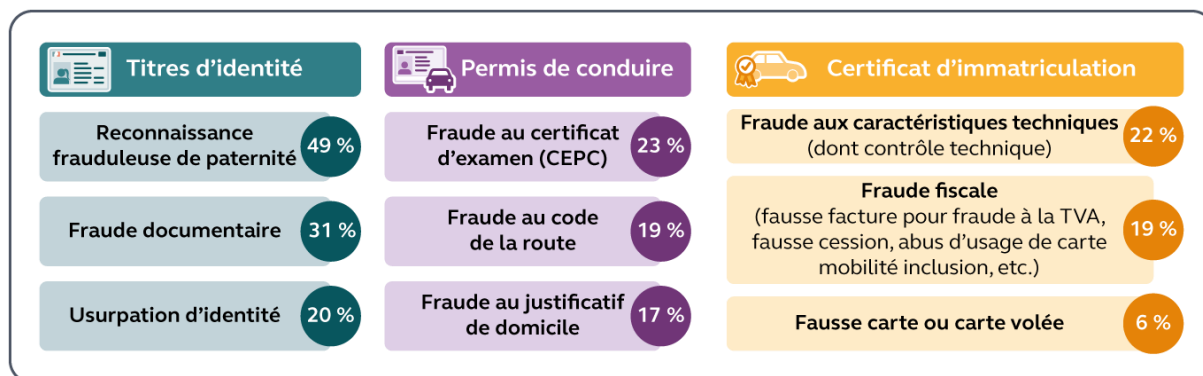
Tableau n° 3 : exemples d'applications informatiques de lutte contre la fraude

	Objet	Utilisateurs
<i>2D-Doc (2012)</i>	Sécurisation de documents (ex. justificatif de domicile) par un code à 2D barres vérifiable par une machine	Mairies
<i>COMEDDEC (2013)</i>	Vérification électronique des données d'état civil	Mairies, autres administrations, notaires
<i>DOCVERIF (2016)</i>	Vérification de la validité des titres d'identité présentés à l'appui des demandes de titres	Forces de l'ordre (fonctionnalités enrichies), administrations, organismes publics, banques
<i>SELFIM (2017)</i>	Pré-détection automatisée des tentatives de fraude au certificat d'immatriculation	Agents de CERT
<i>JUSTIF' ADRESSE (2021)</i>	Automatisation de la vérification du domicile	Usagers (émission du certificat), mairies, administrations

Note : COMEDDEC : COMMunication Électronique des Données d'État Civil ; SELFIM : système expert de lutte contre la fraude à l'immatriculation.

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur et Légifrance

Ces évolutions de l'activité frauduleuse et de la lutte contre la fraude se reflètent dans la fraude détectée par les CERT (cf. schéma n° 3). Pour les titres d'identité, le développement des outils d'authentification contribue à expliquer la baisse relative de la fraude documentaire (31 % de la fraude totale en 2022, contre 38 % en 2019), au profit des reconnaissances frauduleuses de paternité et des usurpations d'identité (49 %, contre 46 % en 2019), dont l'instruction est plus complexe. Le démantèlement de réseaux influe également, par le caractère massif des cas impliqués, sur les statistiques de la fraude détectée. Ainsi, la fraude aux stages de sensibilisation à la sécurité routière avait quasiment disparu après la découverte d'une fraude d'ampleur (54 cas en 2022, après une envolée de 1 053 cas en 2020 à 2 208 en 2021), avant d'augmenter à nouveau en 2023 (162 cas au premier semestre). La fraude au permis de conduire est marquée par l'essor de faux documents de réussite d'examen (code de la route ou épreuve pratique), dont les cas ont presque triplé en trois ans : ils représentent 42 % de la fraude totale au premier semestre 2023, contre 18 % en 2019.

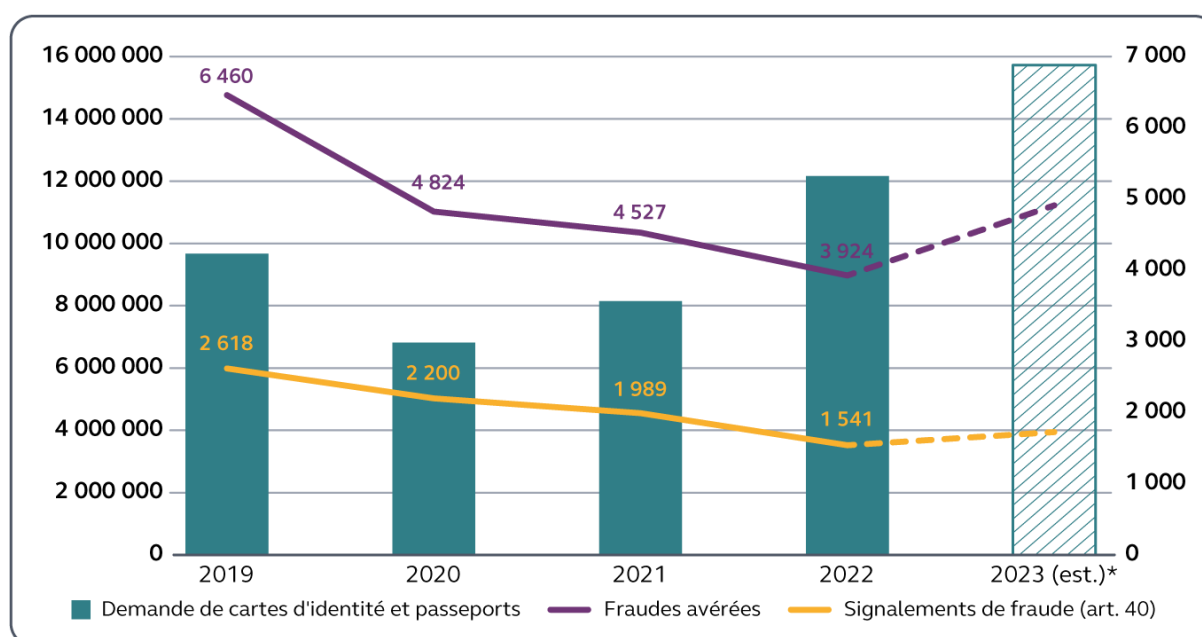
Schéma n° 3 : principaux types de fraude avérée par titre sécurisé

Note : Données 2022 pour les titres d'identité et 1^{er} semestre 2023 pour le permis de conduire et le certificat d'immatriculation (nouvelle typologie). La somme est inférieure à 100 % quand seuls les principaux types de fraude sont présentés.

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur

Depuis le printemps 2022, la recherche d'efficience accrue pour juguler la crise des titres d'identité fait courir le risque d'une moindre lutte contre la fraude. En effet, les agents instructeurs ont été fortement incités à dépasser les objectifs qui leur sont fixés (80 dossiers par jour). Parallèlement, certains CERT ont réaffecté des effectifs de lutte contre la fraude vers l'instruction. Le bilan ne pourra être tiré qu'en sortie de crise mais il existe déjà une dissociation entre la demande de titres d'identité et les cas de fraude avérée (cf. graphique n° 16) : entre janvier 2021 et juillet 2023, alors que la demande de cartes d'identité et de passeports a presque doublé (+ 93 %), les fraudes avérées n'ont crû que de 8 %. Un découplage d'une telle ampleur n'existe pas pour les titres de circulation⁴⁰. Or, le suivi statistique de la fraude diffère de celui de la délivrance des titres : le ministère suit les indicateurs d'activité des CERT chaque semaine, tandis que les remontées relatives à la fraude sont mensuelles et font l'objet d'analyses spécifiques⁴¹. En outre, comme l'ambitionne le ministère, il reste à consolider les statistiques actuelles de lutte contre la fraude de la DMATES avec d'autres sources ministérielles, qu'il s'agisse de directions métiers (DGEF, DLPAJ, DSR) ou, surtout, des forces de sécurité intérieure. En parallèle, et alors que les CERT ont bénéficié de près de 250 renforts infra-annuels en 2022, les effectifs affectés à la lutte contre la fraude n'ont pas évolué (100,1 ETP en 2022 contre 101,6 ETP en 2021). Le ministère indique que les moyens territoriaux augmenteront en 2024 dans le cadre de la création de postes en CERT.

Graphique n° 16 : demande de titres d'identité (échelle de gauche, en millions) et fraudes avérées et judiciairisées (échelle de droite), 2019-2022



Note : données 2023 extrapolées sur la base du premier semestre de l'année.

Les données présentées correspondent au nombre de demandes frauduleuses de titres détectées et avérées par les CERT ayant conduit à un refus de titre et au nombre de signalements de fraude réalisés au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur

⁴⁰ Entre 2021 et 2022, la demande de permis de conduire a augmenté de 3 % et la fraude a diminué de 2 %, tandis que, pour les certificats d'immatriculation, la demande a diminué de 1 % et la fraude de 11 %.

⁴¹ Le bulletin mensuel des CERT permis de conduire intègre deux indicateurs liés à la fraude (nombre de dossiers examinés par la cellule fraude et nombre de cas de suspicion de fraudes). Cette bonne pratique pourrait utilement être répliquée pour les CERT CNI-passeports et CIV.

B - Des acteurs multiples à davantage mobiliser

Depuis 2017, l'administration a renforcé les moyens de la lutte contre la fraude aux titres sécurisés. Dans chaque CERT, une cellule « fraude », constituée de deux à trois agents en moyenne, traite les cas de fraude suspectée transmis par les agents instructeurs et réalise des contrôles *a posteriori* de dossiers validés. Si des analyses approfondies sont nécessaires (organisation d'une audition avec l'utilisateur, par exemple) et en cas de fraude avérée, la cellule fraude sollicite le référent fraude départemental compétent. Ce dernier, le cas échéant, signale la fraude au procureur de la République selon la procédure prévue par l'article 40 du code de procédure pénale.

Au niveau central, le pilotage et la coordination de ces équipes sont assurés par la mission ministérielle de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité (ex-mission « *délivrance sécurisée des titres* »). Constituée de 18 agents⁴², la mission œuvre également à l'intégration, par les directions métier et l'ANTS, de la lutte contre la fraude tout au long de la chaîne de la délivrance des titres, notamment sur les plans réglementaire et informatique. Son activité s'inscrit dans le cadre de la stratégie ministérielle spécifique, adoptée fin 2020 à la suite d'un audit de l'inspection générale de l'administration⁴³.

Actualisé en mai 2023, ce document ambitionne de mettre en place un dispositif de pilotage stratégique ministériel, de mieux sécuriser le processus de délivrance des titres et de renouveler l'offre de formation des agents. L'organisation ministérielle laisse toutefois ouverte l'articulation entre services administratifs et services de police. Sur le terrain, les agents de CERT soulignent la faiblesse des liens entretenus avec les experts de la police aux frontières. Le ministère de l'intérieur partage l'objectif de renforcer ces liens⁴⁴.

La mission ministérielle de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité assure l'animation des moyens territoriaux. Elle réunit chaque trimestre par visioconférence les réseaux des référents fraude départementaux et des cellules fraude des CERT. Elle met à leur disposition des outils méthodologiques (par exemple, des fiches de procédure) et leur communique des précisions ou instructions sur des sujets d'actualité, souvent en réponse aux CERT (42 documents diffusés entre 2019 et juin 2023). Elle organise également des visites dans les trois types de CERT (sept au total en 2022).

Pour les acteurs de terrain rencontrés par la Cour, ce pilotage central est nécessaire mais demeure insuffisant. En effet, l'organisation et les pratiques en matière de lutte contre la fraude varient selon les CERT. Les agents regrettent un manque de doctrine sur certains types de fraudes. Ainsi, avant l'actualisation en octobre 2023 de la doctrine relative à la reconnaissance frauduleuse de paternité – première source de fraude aux titres d'identité –, la dernière fiche diffusée au réseau datait de janvier 2019 : chaque chef de CERT émettait des consignes localement en se basant sur la jurisprudence et les avis du Défenseur des droits. De même, un nouveau guide de gestion des fiches administratives relatives à la fraude aux titres dans le fichier des personnes recherchées (FPR), diffusé début 2023, remplace le précédent guide

⁴² Les personnels de la mission ont été quasi intégralement renouvelés à la suite de sa délocalisation à Montbéliard en septembre 2023, un seul agent ayant choisi de suivre la mission.

⁴³ Inspection générale de l'administration, *Audit du pilotage national de la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité*, rapport confidentiel, février 2019.

⁴⁴ Tel est l'objet de l'instruction conjointe DMATES/PAF du 9 mars 2020, qui vise à préciser la nature des relations entre la police aux frontières et les services des préfetures.

devenu obsolète, qui datait de 2011. Par ailleurs, de nombreux CERT ont élaboré des documents pédagogiques exploités en interne, qui pourraient utilement être partagés voire harmonisés au niveau national. L'organisation même des cellules fraude varie également : par exemple, afin de décharger le référent fraude départemental, le CERT permis de conduire d'Avignon engage directement une procédure contradictoire avec l'usager suspecté de fraude, saisissant ensuite le référent fraude des seuls cas où la fraude est avérée. Dès lors, il conviendrait de consolider et de mettre à disposition des CERT un *corpus* unifié de doctrine à jour et de règles organisationnelles, sauf circonstances locales justifiant des adaptations. S'agissant des titres de circulation, les contrôles des professionnels de l'automobile habilités et leur suivi par l'administration centrale doivent également être renforcés.

En outre, la fréquence et la pertinence des formations à la lutte contre la fraude demeurent, de l'avis général, insuffisantes. D'une part, il convient d'assurer une formation systématique de l'ensemble des agents – instructeurs comme cadres – à la lutte contre la fraude, reposant sur un cadre commun au niveau national. Une « base école » constituée de cas types pourrait être mise à disposition des agents, en complément des fondements théoriques. La formation à la fraude doit faire l'objet d'un suivi d'autant plus étroit dans les CERT titres d'identité renforcés par des contractuels infra-annuels, confrontés à un renouvellement des effectifs accéléré. Le ministère doit poursuivre les efforts engagés dans ce sens, s'assurer que l'ensemble des agents suivent effectivement les formations proposées en ligne et évaluer les compétences ainsi acquises.

D'autre part, les formations doivent répondre aux besoins de l'instruction. Or, les agents font état de l'inadaptation des formations dispensées par la police aux frontières, basées sur des documents physiques, alors que le travail en CERT est entièrement dématérialisé. Il s'agit également de suivre les évolutions de la fraude. Par exemple, le personnel des CERT certificats d'immatriculation se trouve aujourd'hui démuné face à une fraude fiscale de plus en plus complexe. En outre, la formation des cadres de préfectures et de CERT à la fraude interne, axe de progrès identifié par l'inspection générale de l'administration en 2019, doit se poursuivre. Elle pourrait s'appuyer sur les cartes des risques de fraude interne élaborées en 2022 pour les titres de circulation au niveau central, qui doivent prioriser les différentes actions attendues en administration déconcentrée. Enfin, la sensibilisation et la formation des agents de mairie – en particulier, celles nouvellement équipées de dispositif de recueil – doivent être une priorité. Premier maillon de la chaîne de délivrance, ils sont les seuls à pouvoir observer le comportement de l'usager et manipuler ses documents papiers. Or, la plupart des communes interrogées considèrent que la lutte contre la fraude est de la seule responsabilité de l'État. L'administration centrale pourrait mettre à leur disposition des outils communs comme des capsules de formation en ligne, au-delà du *guide de bonnes pratiques* diffusé en juin 2022 (deux pages consacrées à la fraude), et suivre l'activité des préfectures vis-à-vis des mairies (actions de sensibilisation, audits, etc.). La lutte contre la fraude devrait être un élément du dialogue entre préfets et maires s'agissant de l'octroi et du suivi d'activité des dispositifs de recueil.

Surtout, la lutte contre la fraude aux titres d'identité n'est pleinement efficace que si les auteurs de faits délictueux sont punis. Or, il existe un important décalage entre la perception des agents préfectoraux sur le terrain et les statistiques du ministère de la justice. En effet, les référents fraude départementaux interrogés n'ont pas, ou très rarement, de retour sur les signalements effectués et le ministère de l'intérieur ne dispose pas de suivi consolidé des dossiers judiciairisés. L'absence de communication démotive les agents et les référents fraude, alors même que l'information automatique des suites – la motivation, en cas de classement sans

suite – est de droit⁴⁵. Pourtant, le ministère de la justice indique, en matière de fraude documentaire et à l'identité, un taux de réponse pénale élevé : il s'élève à 82,5 % en moyenne en 2022 (contre 87,3 % en 2017). La justice a été saisie de près de 40 000 affaires en 2022, un chiffre en hausse de 9,4 % en cinq ans, ce qui signifie toutefois qu'un nombre croissant de dossiers restent sans réponse. Parmi les affaires ayant reçu une réponse pénale, le procureur de la République a décidé une procédure alternative aux poursuites judiciaires dans près de 37 % des cas. Cette tendance est conforme aux orientations de la politique pénale du Gouvernement⁴⁶, dans un contexte d'engorgement des tribunaux. Quand elles existent, les sanctions judiciaires prennent la forme d'ordonnances pénales et de convocations par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel. Finalement, 16 % de l'ensemble des affaires ont donné lieu à une condamnation en 2022. Les condamnations concernent notamment les dossiers de fraude à l'identité ou les filières de fraude documentaire qui dépassent le cadre départemental, à l'issue d'enquêtes qui s'étalent sur plusieurs années. Afin d'améliorer la connaissance de l'activité judiciaire en la matière et la coopération entre services dans les territoires, il convient de renforcer l'information des référents fraude départementaux et d'étudier si des sanctions plus lourdes sont effectivement prononcées en cas de récidive ou de répétition.

Pour que la lutte contre la fraude aux titres sécurisés ne se limite pas à la non-délivrance ou au retrait du titre, le ministère de l'intérieur doit développer ses liens avec le ministère de la justice. Des instances de coordination interministérielle existent : au niveau national, le groupe opérationnel national anti-fraude (GONAF) consacré à la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité, piloté par le ministère de l'intérieur, a notamment permis la conclusion fin 2021 d'un protocole visant à renforcer les échanges d'information en la matière. Pour le ministère de la justice, ce groupe constitue « *le vecteur le plus utile* » afin d'optimiser les échanges et le traitement de ce type de fraude. À l'échelon local, les préfetures et les parquets collaborent dans le cadre des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), auxquels participent souvent les référents fraude départementaux. Depuis 2022, le ministère de l'intérieur a enrichi sa stratégie d'une 7^{ème} orientation visant à « *renforcer les partenariats et les échanges ministériels* », avec pour objectif notamment « *la facilitation de la mise en œuvre de la réponse pénale* ». Certaines pratiques observées par la Cour y contribuent, comme la désignation par le procureur de la République d'un substitut référent ou l'organisation d'un point régulier de suivi des dossiers entre le référent fraude départemental et le parquet. Plusieurs préfets ont également signé des protocoles avec le procureur de la République et les forces de sécurité visant à renforcer la coopération entre les services de l'État en matière de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité : en 2021, 18 de ces protocoles tripartites avaient été signés, 22 étaient en cours de discussion et 10 parquets avaient exprimé un refus. Un nouveau bilan de ces protocoles doit permettre d'en accroître l'efficacité et l'ampleur. Le ministère de l'intérieur indique également lancer une réflexion avec le ministère de la justice afin d'adopter une stratégie de formation des magistrats sur les enjeux de la fraude documentaire et à l'identité.

La Cour recommande de poursuivre le développement de la coopération entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, notamment par la signature de protocoles entre le préfet, le procureur de la République et les forces de sécurité, afin d'assurer le suivi des dossiers judiciaires et la mise en œuvre de la réponse pénale.

⁴⁵ Article 40-2 du code de procédure pénale.

⁴⁶ Rapport de politique pénale du garde des Sceaux, janvier 2022.

III - Un financement partiel de la délivrance des titres par des recettes affectées

L'administration ne calcule qu'une partie des coûts de délivrance des titres (A), dont l'analyse approfondie permet de reconstituer le coût complet pour chaque type (B). Les taxes affectées n'en couvrent qu'une partie (C). En outre, la dotation accordée aux mairies qui recueillent les demandes de titres d'identité doit être simplifiée (D).

A - Des coûts de production et d'acheminement connus et maîtrisés

L'Agence nationale des titres sécurisés publie chaque année dans son rapport d'activité un « *coût cumulé de production et d'acheminement* » pour les principaux titres délivrés. Cependant, ce coût globalisé de 40,5 € en 2021 manque de précision et ne permet pas une analyse approfondie. Il serait plus pertinent de distinguer les coûts de chacun des titres. Ces données sont pourtant disponibles et sont suivies dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance de l'ANTS.

Tableau n° 4 : évaluation des coûts de production et d'acheminement des titres

<i>Coût de production et d'acheminement des titres (€ par titre)</i>	2018	2019	2020*	2021*	2022*
<i>Carte d'identité</i>	nc	nc	5,23	5,23	4,95
<i>Passeport</i>	20,46	19,24	21,1	21	21
<i>Permis de conduire</i>	13,95	12,12	14,33	14	14
<i>Certificat d'immatriculation</i>	4,39	4,39	4,54	4,5	4,5

Source : données de l'ANTS. * : estimations sauf carte d'identité.

Selon ces calculs, le coût moyen d'un passeport se situe entre 19 et 21 € selon les années et varie en fonction des quantités produites. Le coût moyen d'une nouvelle carte d'identité varie entre 5,23 € pour une production annuelle de cinq millions de cartes et 4,77 € pour 9,5 millions de cartes.

Ces coûts devraient augmenter à partir de 2022 (entre 5 et 7 % par titre), ainsi qu'en 2023 en raison de la hausse des coûts de l'énergie et de certaines matières, notamment les puces électroniques, qui rentrent dans la composition des titres. La forte hausse de la demande de titres a conduit IN Groupe à investir sur une nouvelle ligne de production et à augmenter ses cadences de travail.

L'évaluation des coûts est cependant très incomplète car elle ne tient compte que des données fournies par l'Imprimerie nationale et par les prestataires d'acheminement des titres. Elle n'inclut pas d'autres coûts significatifs, tels que les coûts de maintenance des systèmes d'information de l'ANTS, les dépenses de personnel des administrations centrales, des CERT et des mairies, qui sont également à prendre en compte dans l'analyse globale des coûts liés à la délivrance des titres.

B - Un coût complet significatif mais différencié par type de titre

Le coût du soutien des administrations centrales

Au cours de la période sous contrôle, les administrations centrales ont employé en moyenne 308 équivalents temps plein (ETP) pour assurer les missions de pilotage et d'accompagnement des acteurs de la chaîne de délivrance des titres, dont 131 agents affectés spécifiquement aux cartes d'identité et passeports, tandis que 176 agents sont affectés aux permis de conduire et aux certificats d'immatriculation des véhicules. En prenant en compte une quote-part proportionnelle des charges de fonctionnement et d'investissement du ministère de l'intérieur⁴⁷, les dépenses se situent entre 40 et 45 M€ par an⁴⁸ pour ces activités liées aux titres sécurisés.

Le coût du service dans les mairies

Les mairies équipées de dispositifs de recueil assurent l'accueil et l'enregistrement des demandes de carte d'identité et de passeport des usagers. Cette mission a systématiquement conduit au recrutement d'agents d'accueil ainsi qu'à l'aménagement d'espaces pour recevoir les usagers. En contrepartie de cette mission, les mairies perçoivent une dotation pour les titres sécurisés (DTS), qui n'en compense que partiellement les coûts. Cette dotation n'est donc pas un indicateur efficient pour mesurer le coût réel du service rendu par les mairies.

Selon l'Association des maires de France, qui considère cette compensation partielle comme un irritant de longue date, le coût d'un dispositif de recueil est équivalent à un agent à temps plein, auquel s'ajoute un demi temps d'agent pour assurer une présence lors des congés, des arrêts maladie, ou pour l'encadrement et la formation nécessaires. Des frais fixes et d'aménagement des locaux viennent également s'ajouter, portant le coût total à environ 60 000 € par dispositif de recueil.

Ces hypothèses ont été en partie vérifiées par la Cour lors des visites effectuées dans les mairies. Le coût moyen du service est estimé à environ 64 283 € par dispositif sur la période 2019-2022, soit 32 € par titre délivré.

Le coût de l'instruction assurée par les centres d'expertise et de ressources titres

Pour assurer leur mission d'instruction des demandes, les CERT des préfectures emploient en moyenne, sur la période contrôlée, 1 765 agents dont 641 sont spécifiquement affectés aux cartes d'identité et aux passeports et 1 123 aux permis de conduire et aux certificats d'immatriculation des véhicules. En incluant une quote-part proportionnelle des charges de fonctionnement et d'investissement du ministère de l'intérieur⁴⁹, le coût de l'instruction des demandes est estimé entre 203 et 218 M€ par an.

⁴⁷ Cf. Rapports annuels de performance du programme 354 « administration territoriale de l'État », années 2019 à 2022.

⁴⁸ Cf. annexe n° 10.

⁴⁹ Cf. Rapports annuels de performance du programme 354, action 2 « Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres », années 2019 à 2022.

Les coûts internes à l'ANTS

Au-delà du financement des coûts de production et d'acheminement des titres, l'ANTS assure la maintenance de nombreux systèmes d'information et finance le centre d'appels au profit des usagers, des tiers de confiance et des institutionnels (*cf. infra*). Ces dépenses doivent être intégrées pour disposer d'un coût complet du service.

Certaines dépenses sont directement affectées aux titres concernés⁵⁰, tandis que d'autres, comme les charges de personnel ou d'administration générale, sont réparties en fonction du nombre de titres émis. Les dépenses liées au centre d'appels sont ventilées en tenant compte du volume d'appels et de courriels traités pour chaque type de titre. En moyenne, cela représente un niveau de dépenses compris entre 83 et 123 M€. Le montant le plus élevé correspond à l'année 2021, marquée par le déploiement de la carte d'identité électronique, qui a nécessité la mobilisation de ressources informatiques conséquentes.

Un coût global qui varie fortement selon le type de titre

Le coût complet de la délivrance des cartes d'identité et des passeports s'élève en moyenne à près de 250 M€ chacun. Les coûts engagés par les mairies pour recevoir et traiter les demandes des usagers sont les plus importants (ils représentent 46 % du coût total pour les passeports et près de 60 % pour les CNIe). Le coût de production d'un passeport par IN Groupe est aussi bien plus élevé que celui d'une carte d'identité.

La dématérialisation de la chaîne de délivrance des titres a eu des effets concrets sur le coût de délivrance des permis de conduire (138 M€) et des certificats d'immatriculation (161 M€) en raison de l'usage exclusif de téléprocédures. Une part significative des coûts relève des dépenses informatiques de maintien du système d'immatriculation des véhicules (SIV), nécessaire à la production des certificats d'immatriculation, ainsi que du coût d'instruction des permis de conduire. Comparativement, le coût de l'instruction du permis de conduire dans les CERT (87 M€ en moyenne) est plus élevé que celui des trois autres titres.

Le coût unitaire d'une carte d'identité ressort en 2022 à 43 €, un niveau moins élevé que celui d'un passeport (60 €)⁵¹. Le coût du permis de conduire, comparable à celui d'un passeport, atteint 52 € en 2022, alors qu'un certificat d'immatriculation coûte 13 €.

Tableau n° 5 : coût complet par type de titre

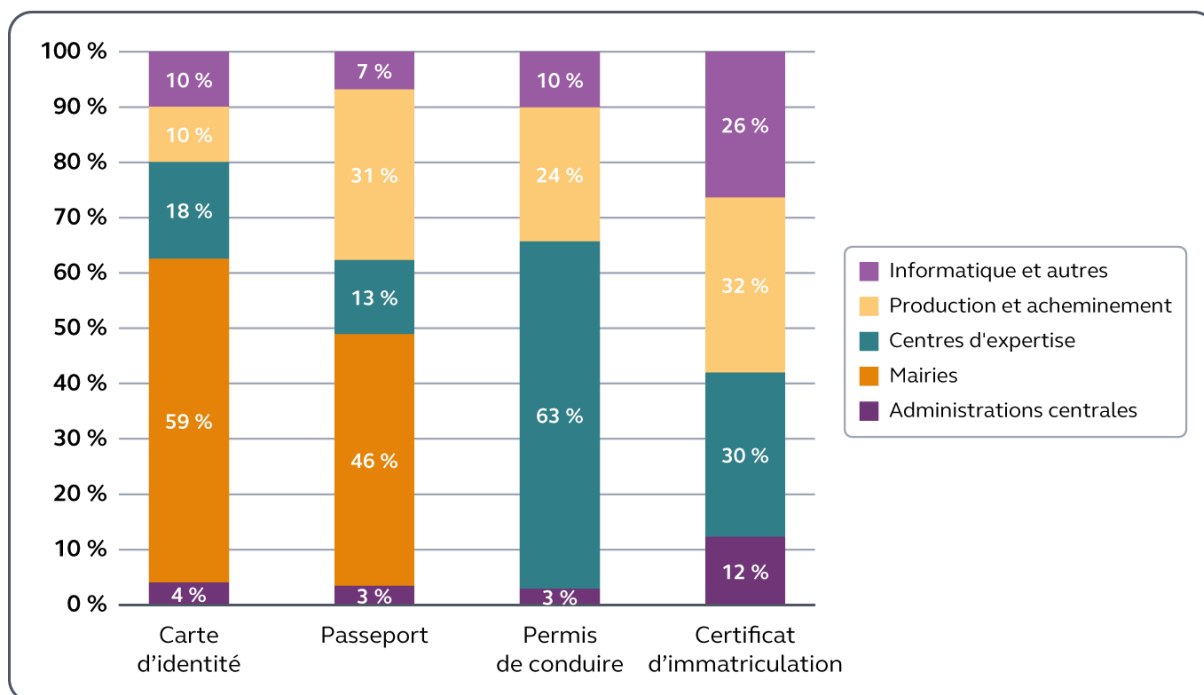
	Carte d'identité électronique	Passeport biométrique	Permis de conduire	Certificat d'immatriculation
<i>Année 2022</i>	43 €	60 €	52 €	13 €

Source : Cour des comptes

Note : les hypothèses de calcul du coût complet par titre sont détaillées en annexe n°10.

⁵⁰ Les documents budgétaires et les notes de l'ordonnateur établis par l'ANTS donnent quelques précisions sur les dépenses fléchées sur certains titres, principalement parmi les dépenses d'investissement.

⁵¹ Cette estimation du coût d'un passeport est comparable à une étude menée en 2010 par la Cour, *cf. Le coût du passeport biométrique*, rapport établi à la demande de la commission des finances du Sénat en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, Cour des comptes, juin 2010.

Graphique n° 17 : décomposition du coût complet par titre et par nature de dépense

Source : Cour des comptes.

Note : les hypothèses de calcul du coût complet par titre sont détaillées en annexe n°10.

C - Des recettes affectées qui ne couvrent qu'une partie des dépenses

1 - Le prix réduit des cartes d'identité et des permis de conduire

L'État a décidé de faire payer la délivrance de certains titres au moyen de timbres fiscaux. Cette politique est très variable et dépend du type de titre, du motif de renouvellement et selon qu'il s'agit d'un majeur ou d'un mineur.

Les cartes d'identité sont gratuites, sauf en cas de renouvellement pour perte ou vol, où elles sont facturées 25 €. Cette gratuité n'est toutefois pas totale car l'utilisateur doit payer le prix de sa photo, qui est estimé entre 8 et 12 € selon qu'elle est prise par un professionnel habilité ou dans une cabine utilisant un système agréé.

En ce qui concerne les autres titres, un passeport est facturé 86 € pour un majeur et entre 17 € et 42 € pour un mineur, selon l'âge. Les permis de conduire sont gratuits sauf en cas de renouvellement pour perte ou vol où ils sont facturés 25 €, et les certificats d'immatriculation représentent en moyenne 6,5 €⁵².

⁵² Les usagers payent une redevance d'acheminement à l'ANTS et des taxes qui varient selon les demandes.

Le prix réduit de certains titres, une exception française

La gratuité de la carte d'identité et, dans une moindre mesure, du permis de conduire est une exception française par rapport à d'autres pays européens ou aux États-Unis.

En Belgique, la carte d'identité électronique a un prix de 6,6 € pour un mineur et 16,7 € pour un majeur, soit un niveau comparable au Luxembourg. En Italie, le prix est de 22,21 € et de 37 € en Allemagne.

Le prix du passeport est généralement moins cher qu'en France, à l'exception de l'Italie (96 € pour un majeur, 27 € pour un mineur).

La délivrance du permis de conduire conduit souvent l'utilisateur à payer des timbres fiscaux, comme en Belgique ou au Luxembourg (30 €). Ces timbres s'ajoutent aux frais d'heures de conduite et de passage de l'examen théorique du code de la route.

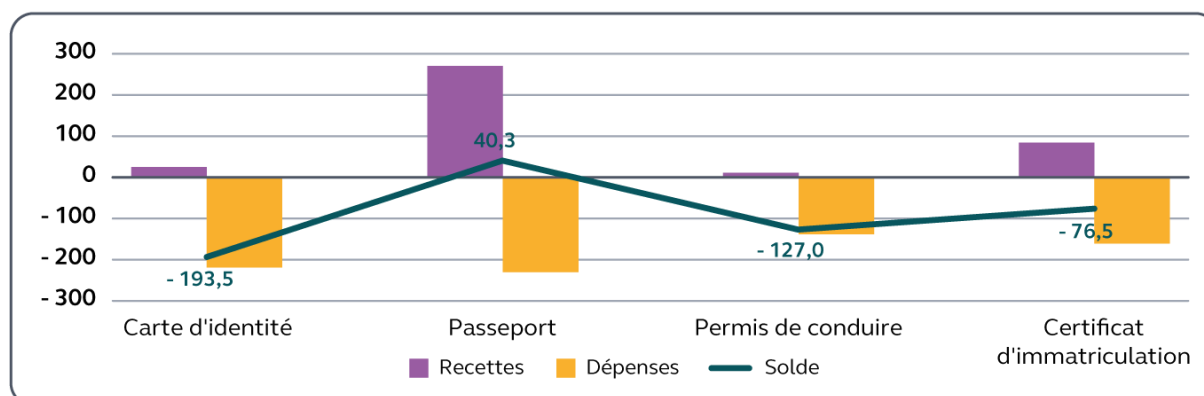
Les recettes générées par ces timbres fiscaux ont représenté entre 285 et 486 M€ sur la période⁵³, avec une forte hausse constatée en 2022 consécutive à la forte demande de passeports.

2 - Un dispositif financièrement déséquilibré

Un rapprochement entre les recettes générées par le dispositif de délivrance des titres et les dépenses engagées a été réalisé (cf. graphique ci-dessous). Les recettes propres de l'ANTS au titre des télé-services et services de confiance ont été intégrées à ce calcul. Une estimation des dépenses engagées par les mairies pour leurs administrés a également été retraitée du total⁵⁴.

Ce rapprochement met en évidence une situation positive pour la délivrance des passeports, mais négative pour les trois autres titres (cartes d'identité, permis de conduire, certificats d'immatriculation).

Graphique n° 18 : comparaison des dépenses et des recettes moyennes des différents titres (sur la période 2019-2022)



Source : Cour des comptes

⁵³ Cf. notamment le tome 1 des « évaluations des voies et moyens » pour le montant évaluatif. Les recettes encaissées sont précisées dans les notes d'exécution budgétaire relatives au programme 354 « Administration territoriale de l'Etat », disponibles sur le site www.ccomptes.fr.

⁵⁴ Les mairies disposent d'impôts et taxes locaux pour financer les activités de leurs habitants, qui peuvent faire partie des demandeurs de titres. Un pourcentage de 20 % a été défini, d'après les remontées du terrain. Des études plus fines de l'ANTS sont nécessaires pour disposer d'une donnée nationale appropriée.

Le droit de timbre, en tant « qu'*imposition de toute nature* », n'exige pas nécessairement une équivalence avec le coût complet du service rendu. Toutefois, des mesures ciblées comme l'augmentation du coût du renouvellement de la carte d'identité pour perte ou détérioration pourrait être envisagée, afin de limiter ce motif de renouvellement des titres. Des efforts structurels visant à réduire les coûts, comme l'automatisation des contrôles lors de l'instruction de certains titres ou le renouvellement automatique du titre d'un porteur authentifié, permettraient également d'atteindre un meilleur équilibre entre dépenses et recettes.

D - Un calcul de la dotation pour les titres sécurisés à simplifier

La dotation pour les titres sécurisés, dont le montant a considérablement augmenté en 2022 et 2023 à la suite des mesures d'urgence, ne couvre que partiellement les coûts engagés par les mairies pour recevoir et traiter les demandes des usagers, dont une part importante réside en dehors du territoire communal. Cette situation est un irritant signalé depuis longtemps, notamment par l'Association des maires de France, car elle diffère des systèmes de péréquation existants au niveau des intercommunalités ou de compensation financière pour les transferts de compétences de l'État qui ont été mis en place ces dernières années.

Le montant de la dotation pour les titres sécurisés, relevé à 100 M€ pour 2023 et 2024, doit d'abord faire l'objet d'un bilan avant toute nouvelle évolution.

Le mode de calcul actuel de cette dotation est complexe, avec plusieurs seuils définis en fonction d'indicateurs d'efficience. Cette complexité s'explique par la superposition de mesures d'urgence mais il pourrait être simplifié, par exemple en indexant la dotation sur le nombre de demandes traitées en mairie (qui est l'indicateur principal utilisé pour le pilotage de cette activité), comme c'était le cas au lancement du dispositif. Un montant forfaitaire minimal pourrait également être prévu pour s'assurer que ce financement compense suffisamment les mairies qui utilisent partiellement leur dispositif en raison de leurs spécificités géographiques ou de leur bassin de population. Le ministère de l'intérieur s'est engagé à faire évoluer le mode de calcul de cette dotation vers un « *dispositif le plus incitatif possible* ». La direction générale des collectivités locales est favorable à la simplification du mode de calcul de la dotation pour les titres sécurisés, sans néanmoins en avoir encore défini précisément les modalités.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Issu du plan « préfectures nouvelle génération » déployé à partir de 2017, le système de délivrance des titres rencontre des défis structurels qui demeurent au-delà de la crise conjoncturelle des titres d'identité : éclatement du pilotage, calibrage inadapté et déficit d'attractivité des CERT, dysfonctionnements de certains systèmes d'information, capacité d'anticipation limitée de la demande de titres. Ces limites doivent être surmontées rapidement afin d'éviter un nouveau choc de demande, lors des renouvellements massifs prévus en 2031 et 2033 pour les cartes d'identité et les permis de conduire. A défaut, de nombreux concitoyens ne pourraient utiliser leurs titres pour se déplacer dans l'Union européenne.

Les leviers à la main de la DMATES (renfort de mois vacataires, missions d'appui et de conseil, dispositif d'entraide entre CERT) semblent insuffisants pour palier les difficultés des services d'instruction à absorber les pics d'activité et doivent donc être renforcés.

Par ailleurs, la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité doit mobiliser l'ensemble des acteurs des ministères concernés, de la détection de la fraude – à chaque étape de la chaîne – à la mise en œuvre de la réponse pénale.

Enfin, le mode de calcul de la dotation pour les titres sécurisés versée aux mairies devrait être simplifié.

La Cour formule en conséquences les recommandations suivantes :

- 2. mettre en place un outil de prévision des demandes de titres et planifier en conséquence les moyens nécessaires afin de préparer les renouvellements des titres attendus en 2031 et 2033 (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS) ;*
 - 3. confier à la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur le pilotage de l'ensemble de la chaîne de délivrance des titres et les leviers d'action permettant d'optimiser les moyens déployés (ministère de l'intérieur et des outre-mer) ;*
 - 4. expertiser la possibilité pour les agents instructeurs de travailler sur l'application « titres électroniques sécurisés » à distance dans le strict respect des conditions de sécurité informatique (ministère de l'intérieur et des outre-mer) ;*
 - 5. modifier l'application « titres électroniques sécurisés » pour fluidifier les échanges entre les mairies et les services d'instruction et limiter les erreurs d'instruction (ANTS) ;*
 - 6. renforcer les actions et les moyens de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité et développer la coopération avec le ministère de la justice pour mieux détecter la fraude et assurer la mise en œuvre de la réponse pénale (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la justice, ANTS) ;*
 - 7. simplifier la dotation pour les titres sécurisés accordée aux mairies en allouant un montant forfaitaire fixe puis une somme pour chaque demande de titres traitée (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS).*
-

Chapitre III

Pour un service public qui réponde mieux aux attentes des usagers

Outre les délais d'obtention d'un titre, la qualité du service rendu repose également sur l'accessibilité des démarches physiques et dématérialisées (I). Les attentes des demandeurs de titre et des agents intervenant à chaque étape de la chaîne de délivrance sont multiples et parfois contradictoires entre elles. Certains usagers, éloignés des services publics et du numérique, réclament un accompagnement et une simplification renforcés, tandis que d'autres souhaitent davantage de dématérialisation, dans un objectif commun de réduction et d'automatisation des démarches (II). Un effort significatif doit être fait pour « aller vers » l'utilisateur grâce à la plateforme internet et au centre d'appels (III). Pour l'avenir, il s'agit également de répondre aux aspirations nouvelles en matière de services innovants, tels que l'identité numérique sécurisée par l'État et l'intégration de données supplémentaires à la carte nationale d'identité électronique (IV).

I - Faciliter l'accès aux démarches physiques et numériques

Les usagers peuvent déposer leurs demandes de titres d'identité dans un nombre croissant de communes, même si l'accès aux guichets varie sur le territoire national et selon l'organisation adoptée localement (A). Pour les personnes éloignées du numérique, l'État doit proposer un accompagnement effectif aux démarches dématérialisées (B).

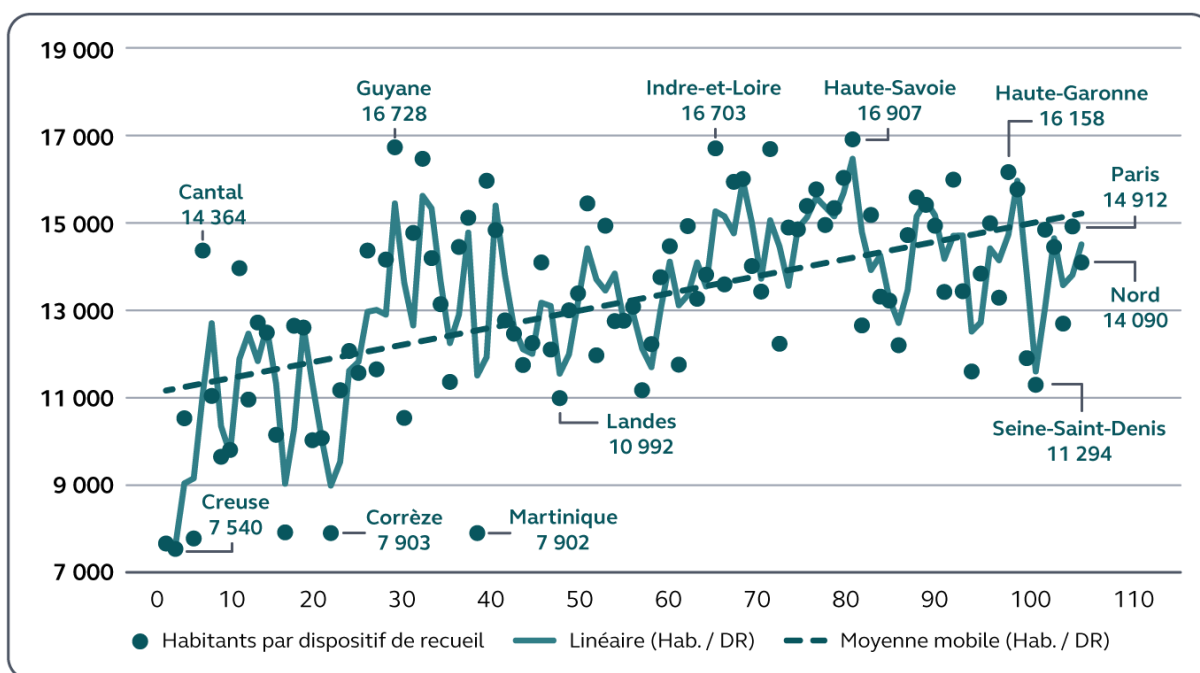
A - Un accès aux guichets des mairies élargi mais inégal

Pour les titres d'identité, l'accès aux guichets en mairie est un facteur important de qualité du service rendu. La répartition géographique des dispositifs de recueil répond à des considérations de population et d'aménagement du territoire. Leur réseau traduit ainsi l'impératif d'accessibilité du service public, notamment dans les zones rurales : en avril 2023, on compte un dispositif de recueil pour environ 10 300 habitants dans les 10 départements les moins peuplés, contre un pour près de 14 000 habitants dans les plus peuplés. Des disparités existent néanmoins entre départements proches : en Île-de-France, le nombre d'habitants par dispositif de recueil avoisine les 12 900 et varie d'environ 11 300 en Seine-Saint-Denis à près de 15 000 à Paris (cf. graphique n° 19).

Le déploiement de nouveaux dispositifs de recueil dans le cadre du plan d'urgence (cf. I.III) reflète cette double exigence démographique et géographique : parmi les 10 départements dont la dotation en dispositifs a crû le plus rapidement en 2023⁵⁵, figurent à la fois des départements aujourd'hui peu équipés – la Haute-Savoie et le Calvados (un dispositif pour près de 17 000 habitants) – et des départements ruraux pourtant relativement bien équipés, tels la Corse-du-Sud, la Mayenne ou la Haute-Saône (environ un dispositif pour 10 000 habitants). Or, le taux d'utilisation d'un dispositif de recueil et la population d'un département sont fortement corrélés. En moyenne, les dispositifs situés dans les départements les plus peuplés sont davantage employés.

Il résulte de ces choix que le parc de dispositifs de recueil demeure, dans l'ensemble, sous-utilisé : le taux d'utilisation moyen atteignait 67 % de la capacité maximale, évaluée par le ministère de l'intérieur à 3 750 demandes annuelles⁵⁶. Cette moyenne recouvre toutefois des réalités très disparates : en 2022, les 10 % des dispositifs les plus utilisés ont recueilli cinq fois plus de demandes que les 10 % les moins utilisés (4 184 contre 880). Le ministère de l'intérieur estime que le parc de dispositifs de recueil est désormais suffisant, bien que certains bassins de population demeurent sous équipés.

Graphique n° 19 : nombre d'habitants par dispositif de recueil, par département



Source : Cour des comptes, d'après données ANTS et Insee

Note 1 : Axe horizontal non proportionnel ; les départements sont ordonnés par population croissante.

Note 2 : Nombre de dispositifs de recueil opérationnels au 26 avril 2023.

⁵⁵ Sur la base des nouveaux dispositifs de recueil planifiés en date du 26 avril 2023.

⁵⁶ Le taux d'utilisation moyen par dispositif de recueil par mairie a été calculé, afin de neutraliser la pratique consistant, dans certaines mairies, à réserver certains dispositifs de recueil aux demandes et d'autres aux remises de titres.

En outre, dans un objectif de proximité accrue du service public, des dispositifs de recueil sont désormais déployés dans les espaces « France services » gérés par des communes. En mars 2022, le ministère de l'intérieur a sollicité les préfets pour démarcher 183 communes non équipées de dispositif de recueil mais gérant un espace « France services »⁵⁷. En avril 2023, des dispositifs de recueil étaient opérationnels ou en cours de déploiement dans 137 d'entre eux.

En complément de ce réseau de dispositifs de recueil, des dispositifs dits mobiles visent à permettre l'accès du service public aux populations qui en sont structurellement éloignées. Historiquement hébergés en préfecture, ils sont utilisés au profit des personnes détenues en établissement pénitentiaire. Désormais, ils sont également mis à disposition de l'ensemble des mairies pour recueillir, de manière itinérante, les demandes de titres d'identité émises par des personnes qui ne peuvent se déplacer (personnes âgées, hospitalisées, atteintes de handicap, etc.). En avril 2023, environ 300 dispositifs de recueil mobiles étaient opérationnels, dont 160 en préfecture ou sous-préfecture et 60 mis à disposition des mairies de manière permanente. Néanmoins, leur utilisation est particulièrement contraignante pour les mairies : outre qu'ils souffrent de fréquents dysfonctionnements techniques, chaque emprunt nécessite de mobiliser la préfecture, d'y affecter un ou deux agents municipaux ainsi qu'un véhicule pendant plusieurs heures. Il en résulte un coût unitaire particulièrement élevé, non subventionné par l'État. Dès lors, les mairies qui utilisent le dispositif mobile ne le font très majoritairement qu'au profit de leurs résidents, laissant d'autres usagers – souvent les plus éloignés – sans solution évidente.

Outre le maillage géographique des dispositifs de recueil, l'accès au service public dépend des choix d'organisation des communes. Les visites de terrain menées par la Cour font apparaître de grandes disparités, selon la taille de la commune, son profil sociodémographique et les moyens qu'elle consacre à cette mission (cf. tableau n° 7). S'il existe autant de modalités d'organisation que de communes équipées, deux pôles d'organisation peuvent être identifiés. D'une part, les grandes villes sont équipées de plusieurs dispositifs de recueil – parfois répartis sur plusieurs sites – et y affectent des agents. Elles sont dotées d'un système de prise de rendez-vous en ligne et, souvent, d'un gestionnaire de file d'attente avec ticket pour optimiser l'accueil des usagers. Le public est reçu sur des plages horaires étendues, ce que facilite le nombre d'agents mobilisés. Le logiciel utilisé par la mairie inclut parfois l'envoi automatique de SMS ou de courriels de rappel. D'autre part, les communes rurales sont souvent équipées d'un seul dispositif de recueil. Les agents recueillant les demandes de titres sont polyvalents (agents d'état civil, personnels d'accueil, policiers ruraux, etc.) et leur disponibilité affecte l'ouverture de créneaux durant l'année. La prise de rendez-vous n'est pas toujours dématérialisée. Dans certaines mairies, l'agent appelle chaque usager pour lui rappeler son rendez-vous ou lui signaler la disponibilité de son titre.

Par ailleurs, l'accessibilité du service public dépend de l'application effective du principe de « déterritorialisation », c'est-à-dire du recueil inconditionnel et identique des demandes des usagers quelle que soit leur commune de résidence. Les « appels mystère » réalisés régulièrement par les préfectures révèlent l'existence de discriminations, bien qu'elles soient difficiles à quantifier. Ainsi, la commune de Maisons-Alfort (Val-de-Marne) accueille ses résidents *sans* rendez-vous du lundi au samedi et les non-résidents *sur* rendez-vous, uniquement

⁵⁷ Circulaire du directeur de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) et du directeur de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) aux préfets sur le « *déploiement de dispositifs de recueil de demandes de titres d'identité et de voyage dans les espaces France services* » en date du 29 mars 2022.

le samedi : à la mi-juillet 2023, un non-résident devait patienter cinq mois pour obtenir un rendez-vous en ligne. Les visites de terrain menées par la Cour font également état de traitements différenciés plus subtils, consistant notamment à réserver des créneaux aux urgences, qui bénéficient en pratique aux résidents. Plus largement, sans déroger au principe de déterritorialisation, les communes réattribuent en continu des créneaux non honorés, qui bénéficient aux individus disponibles sans délai. La volonté de conserver la maîtrise sur la prise de rendez-vous et la crainte d'un appel d'air extérieur expliquent les réticences de certaines mairies à se raccorder à la plateforme dématérialisée de l'ANTS.

Tableau n° 6 : exemples d'organisation de mairies pour le dépôt de demande de titre d'identité

	Commune A	Commune B	Commune C	Commune D
Type de commune	<ul style="list-style-type: none"> • 3 000 hab. • Hauts-de-Fr. • Rurale 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 000 hab. • Bretagne • Touristique 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 000 hab. • PACA • Touristique 	<ul style="list-style-type: none"> • > 50 000 hab. • Île-de-France • Urbaine
Nbre. de DR	Un	Deux	Deux	Neuf (cinq sites)
Prise de rdv en ligne	Non	Oui	Oui	Oui
Ouverture de rdv	Sans limite	90 j.	70 j. glissants	60 j. glissants
Durée et amplitude des rdv	<ul style="list-style-type: none"> • 15 minutes • L-J : 13h30-17h30 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 minutes • L-V : 8h30-12h, 13h30-17h (Me. 18h) • Sam. : 9-12h 	<ul style="list-style-type: none"> • 25 minutes • L-V : 8h45-12h, 13h45-17h • Sam. : 1/ mois 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 minutes • Selon le site, jusqu'à 9-19h • Sam. : 9-12h
Remise sur rdv	Oui (5 minutes)	Non	Non	Non
Prédemande	77 %	80-85 %	77 %	80 %
Demandes par DR	2 794	3 336	2 490	2 761

Note : Statistiques de pré-demandes et demandes annuelles par dispositif de recueil (DR) pour 2022.

Source : Cour des comptes, d'après les mairies visitées et l'ANTS

Ainsi, l'État ne maîtrise qu'en partie l'accessibilité géographique et horaire des rendez-vous en mairie. Le principe de volontariat des communes prévaut : l'administration se prononce en aval sur les demandes d'attribution de dispositifs de recueil, certes souvent suscitées par les préfets localement. S'agissant de l'organisation des communes, le ministère dispose de deux leviers principaux, qu'il actionne particulièrement depuis 2022 : la diffusion de recommandations – le dernier *Guide des bonnes pratiques à l'attention des agents en mairie* en compte 49 – et les incitations financières. Par exemple, depuis la loi de finances pour 2023, l'inscription à « un module dématérialisé et interopérable de prise de rendez-vous » ouvre droit à une dotation pour titres sécurisés majorée de 500 €⁵⁸.

En période de délais de rendez-vous élevés, le système d'accueil des usagers basé sur le triple principe de déterritorialisation, de volontariat et de libre organisation des communes présente des effets pervers. Les mairies équipées, et parmi elles celles qui s'inscrivent dans

⁵⁸ Article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales modifié par l'article 201 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 et précisé par l'article 1^{er} du décret n° 2023-206 du 27 mars 2023 relatif à la dotation pour les titres sécurisés.

l'effort demandé par l'État, deviennent relativement plus attractives et la demande qui leur est adressée s'accroît. Plusieurs maires et agents municipaux rencontrés par la Cour font état d'un sentiment « *d'injustice* » vécu comme un « *sacrifice* », en l'absence de solidarité entre communes : la demande excédentaire pèse – y compris financièrement – sur un nombre restreint de collectivités, dont les agents subissent la colère d'usagers insatisfaits. L'attractivité de certaines communes auprès de non-résidents – parfois extra-départementaux voire extra-régionaux – alimente le mécontentement des habitants, qui souhaiteraient être prioritaires.

Dès lors, dans un objectif d'égal accès au service public, l'application stricte de la déterritorialisation doit s'accompagner d'une meilleure répartition de l'effort entre communes. Il en va également du maintien de l'acceptabilité politique des efforts engagés pour les communes équipées, notamment les plus petites.

À cette fin, la Cour recommande de rendre fortement incitatif l'équipement en dispositif de recueil pour les communes d'au moins 10 000 habitants. La liste en annexe n° 11 identifie 48 communes répondant à ce critère – dont 19 en Île-de-France et 12 dans les Hauts-de-France – et non encore équipées.

B - Un accompagnement nécessaire aux démarches numériques

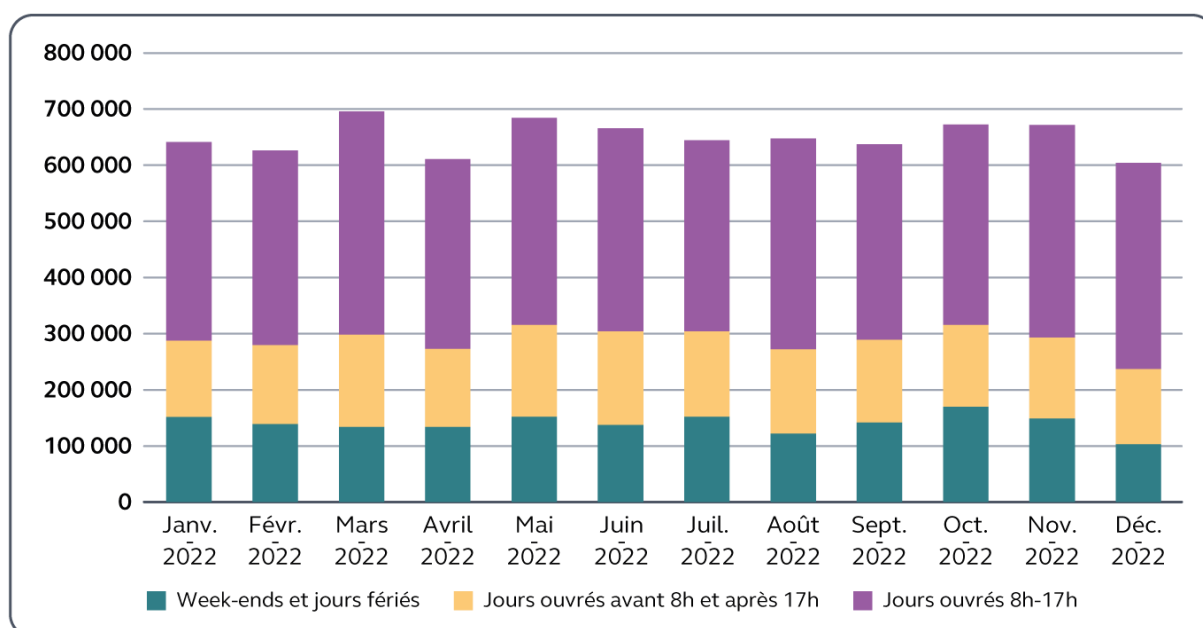
Généralisée depuis 2017, la dématérialisation des démarches relatives aux titres sécurisés est synonyme d'accessibilité accrue et de simplification pour de nombreux usagers. En 2022, près de 2,7 millions de permis de conduire et 10,7 millions de cartes grises ont ainsi été produits sans que l'utilisateur n'ait été contraint de se rendre à un guichet de préfecture. Les téléprocédures offrent une flexibilité accrue : en 2022, 44 % des procédures de certificats d'immatriculation ont été initiées en dehors des heures ouvrables, dont plus d'une sur cinq le week-end ou un jour férié (cf. graphique n° 20).

Néanmoins, pour certains usagers ou dans des situations complexes, le numérique – quand il est l'unique canal proposé – peut freiner l'accès au service public. En 2021, selon l'Insee, 15,4 % des personnes âgées de 15 ans ou plus étaient en situation d'illectronisme⁵⁹. Dans un rapport récent sur la dématérialisation des services publics, le Défenseur des droits a rapporté que les démarches de l'ANTS pour les titres de circulation (permis de conduire et certificat d'immatriculation) étaient, après les démarches des étrangers, les services publics les plus mis en cause devant ses délégués pour des difficultés liées à la dématérialisation⁶⁰. Alors que le plan « *préfectures nouvelle génération* » a entraîné la fermeture des guichets d'accueil général en 2017, la prévalence de fractures numériques a conduit depuis à reconstituer des effectifs chargés d'accueillir le public. S'agissant des titres sécurisés, le ministère de l'intérieur a choisi de proposer, à défaut d'une alternative, un service d'accompagnement à la démarche dématérialisée. 325 « points d'accueil numérique »⁶¹ déployés en préfectures et sous-préfectures permettent à l'utilisateur – non équipé ou non autonome – de réaliser sa démarche en ligne et de se faire aider d'un médiateur numérique.

⁵⁹ Insee, « 15 % de la population est en situation d'illectronisme en 2021 », *Insee Première n°1953*, juin 2023. Selon l'Insee, l'illectronisme est « la situation d'une personne ne possédant pas les compétences numériques de base [ou] ne se servant pas d'Internet ».

⁶⁰ Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, février 2022.

⁶¹ Chaque point d'accueil numérique est équipé d'un ordinateur, d'une imprimante et d'un scanner.

Graphique n° 20 : nombre de téléprocédures de certificats d'immatriculation par heure en 2022

Source : Cour des comptes, d'après données de l'ANTS

Certaines agglomérations développent également ce type de service. En outre, les usagers peuvent solliciter de l'aide dans plus de 2 600 espaces « France services » répartis sur le territoire national, en particulier dans les zones rurales.

Ces solutions, nécessaires pour assurer l'accessibilité du service public, présentent toutefois des limites. Dans près de 80 % des préfectures, l'accès aux points d'accueil numérique s'effectue sur rendez-vous, dans de rares cas uniquement *via* internet. Plusieurs préfectures, franciliennes notamment, rapportent que le flux des étrangers, très important, a un effet dissuasif sur les autres publics. Surtout, comme le rapporte le Défenseur des droits, les médiateurs numériques en préfecture « *ne sont pas compétents sur le fond des dossiers, et leur soutien s'arrête à un appui à l'utilisation des outils informatiques* »⁶². Dans certains cas, ils orientent les usagers vers les espaces « France services ». Volontaires en service civique ou contractuels, leur recrutement et leur fidélisation constituent des défis pour les préfectures. En pratique, peu d'usagers se rendent en préfecture pour obtenir de l'aide dans leurs démarches relatives aux titres sécurisés : ils sollicitent les mairies (et les espaces « France services ») pour les titres d'identité et les professionnels de l'automobile pour les titres de circulation. Les agents de mairie interrogés soulignent la plus-value des espaces « France services » pour aider les usagers à effectuer leur pré-demande de titre d'identité et constituer leur dossier, permettant de raccourcir le rendez-vous en mairie.

Cette complémentarité invite à renforcer la communication grand public sur l'existence de ces structures : malgré les efforts des préfectures, plus de deux tiers des Français n'ont pas connaissance des médiateurs numériques en préfecture et près de 60 % ignorent l'aide proposée par les espaces « France services », selon le baromètre annuel de l'ANTS pour 2022⁶³. Or, environ huit personnes sur dix ayant recours à ces services s'en montrent satisfaites (dont 35 %

⁶² Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, février 2022.

⁶³ Baromètre de l'institut Paul Delouvrier, *La Délivrance de titres et documents vue par ses usagers*, décembre 2022.

très satisfaites). Le ministère de l'intérieur travaille à professionnaliser les médiateurs numériques des préfetures : ils devraient être formés en 2024 sur les démarches relatives aux titres de circulation et ont désormais accès aux fichiers de ces titres. L'accessibilité du service public de délivrance des titres suppose d'améliorer l'information des usagers sur ces outils d'accompagnement aux démarches dématérialisées.

II - Simplifier les démarches pour les usagers

Face à la demande de simplification largement exprimée par les usagers (A), plusieurs réponses sont envisageables. Outre la pré-demande en ligne, qui doit être généralisée (B), la prise de photo devrait désormais s'effectuer en mairie (C) et l'instruction de certains dossiers devrait être automatisée (D).

A - Un besoin de simplification largement exprimé

Les enquêtes auprès des usagers menées entre 2019 et 2022 par l'institut Paul Delouvrier⁶⁴ pour le compte de l'ANTS révèlent une augmentation significative de l'utilisation de la pré-demande en ligne pour les cartes d'identité et les passeports au cours des deux dernières années. Le délai d'obtention des titres, la rapidité et la clarté des démarches en ligne sont les principales attentes des usagers, avec un accent particulier en 2022 sur le premier critère. C'est à l'aune du délai d'obtention des titres que des simplifications du dispositif sont à envisager en priorité pour répondre aux besoins des usagers.

Par ailleurs, la plupart des usagers ignorent que les demandes de modification de carte grise et de permis de conduire doivent être effectuées uniquement en ligne (entre 25 et 35 % des sondés sur les quatre dernières années). Ce taux s'explique notamment par la présence de tiers (garages, auto-écoles) qui réalisent ces téléprocédures pour leur compte.

Enfin, les principales difficultés mises en avant par les usagers concernent la nature ou le nombre des justificatifs demandés (19 % des remarques) et une mauvaise compréhension de la procédure à suivre (15 % des remarques).

B - Une pré-demande en ligne à généraliser

L'ANTS encourage les usagers à fournir leurs informations personnelles en remplissant une pré-demande en ligne disponible sur son portail avant leur rendez-vous en mairie. Un récapitulatif à imprimer facilite le travail des agents de mairie pour vérifier la complétude du dossier. De plus, un module, appelé « *Justif'adresse* », a été intégré à cette procédure pour obtenir une confirmation directe de l'adresse du demandeur par des opérateurs énergétiques tels que Engie et EDF. Si l'adresse est validée, l'utilisateur n'a plus besoin d'amener une attestation de domicile lors de son rendez-vous en mairie.

⁶⁴ Elles ont été réalisées tous les ans par internet sur un panel d'environ 2 500 usagers.

La pré-demande a connu un vrai succès, avec un taux de complétion de 68 % des usagers en 2022 (73 % prévu pour 2023) comparé à environ 50 % avant la crise sanitaire. Cependant, ce taux varie considérablement d'une mairie à l'autre. La préfecture de Vaucluse signale par exemple des taux allant de 52 % à 95 % selon les communes. Cette disparité s'explique notamment par l'existence, ou non, d'un système de prise de rendez-vous en ligne. Certaines mairies exigent l'utilisation de la pré-demande avant l'acceptation d'un rendez-vous en ligne, ce qui encourage son utilisation.

Le ministère de l'intérieur vise un taux d'utilisation de 90 % pour diminuer de manière significative le temps moyen de rendez-vous en mairie, et augmenter ainsi le nombre de créneaux disponibles. Pour y parvenir, il est notamment prévu de prolonger la durée de validité d'une pré-demande à douze mois⁶⁵ et de proposer un module permettant d'ajouter les pièces jointes demandées lors des rendez-vous. Cependant, un taux de 100 % serait irréaliste au regard des nombreux usagers éloignés du numérique qui ont toujours des difficultés pour compléter une pré-demande en ligne. Les dysfonctionnements de l'application TES, signalés par plusieurs mairies, conduisent également les agents à utiliser des formulaires papier (Cerfa) lorsque la pré-demande ne peut être téléchargée, ceci afin d'éviter de faire revenir l'utilisateur plus tard.

Le lancement par l'ANTS de l'application anti-doublon axée sur la détection d'une prise de rendez-vous multiple avec un même numéro de pré-demande devrait inciter les communes disposant d'un dispositif de recueil à se doter d'un site de réservation en ligne connecté à l'application de rendez-vous proposée par l'agence et à rendre obligatoire pour les usagers le remplissage d'une pré-demande en ligne qui permettra de réduire de manière très importante le nombre de rendez-vous non honorés.

C - Un changement à opérer avec la prise directe de photo en mairie

Le non-respect des règles relatives à la photo d'identité est une cause importante de rejet des dossiers de demande de cartes d'identité et de passeports par les agents instructeurs. En 2022, environ 190 000 dossiers ont été rejetés en raison de photos non conformes. Même la prise de photo par un photographe professionnel ne garantit pas toujours la fiabilité, comme l'ont signalé certaines mairies et préfectures, en raison de problèmes techniques tels que le mauvais cadrage dans l'encart prévu ou les défauts des scanners utilisés, conduisant l'utilisateur à devoir redéposer une nouvelle demande de titre et donc trouver un nouveau créneau de rendez-vous en mairie.

Pour améliorer le dispositif, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur prévoit des modifications de l'application TES pour 2024 telles que l'arrêt des rejets pour un problème de photo et l'envoi d'un recueil complémentaire permettant à l'utilisateur d'apporter une nouvelle photo en mairie sans avoir à redéposer un dossier complet. De plus, la certification généralisée de photographes professionnels pour disposer d'une « *e-photo* » numérique utilisable pour les demandes de carte d'identité et de passeport est à l'étude.

⁶⁵ Cette prolongation est effective depuis le 30 juin 2023, cf. <https://ants.gouv.fr>.

Cependant, pour améliorer de manière significative la qualité du service, il conviendrait d'être plus ambitieux en donnant les outils nécessaires aux agents d'accueil en mairie pour prendre directement les photos d'identité, sans passer par un intermédiaire et *a minima* pour les majeurs. Cette démarche est déjà en place pour les dispositifs de recueil mobiles, pour les ambassades et postes consulaires et certains territoires⁶⁶. Le projet de kiosque numérique porté par IN Groupe prévoit également la possibilité de prendre une photo d'identité, en complément du scan des pièces justificatives ou de la prise d'empreintes digitales. Il s'agit d'ailleurs d'un des objectifs de la stratégie ministérielle de lutte contre la fraude publiée en février 2021, qui demande « *au législateur de mettre fin au monopole légal des photographes professionnels, la photographie serait prise en mairie*⁶⁷ », rétabli en 2010.

Ces évolutions auraient l'avantage de faciliter le parcours de l'utilisateur, de diminuer le coût de délivrance des titres d'identité et de sécuriser l'instruction des dossiers par les CERT.

Le ministère de l'intérieur considère que la généralisation de la prise de photographies par les agents de mairie ne résoudrait pas les problèmes liés à leur conformité, risquerait d'allonger la durée de recueil des demandes de titres d'identité et générerait des difficultés pour équiper les mairies. De plus, il souligne la résistance du représentant d'intérêts des photographes professionnels qui avait milité depuis le début des années 2000 et obtenu en 2005 l'abandon de la prise de photographies en mairie. En conséquence, le ministère est favorable au développement de cabines de photographie dans les locaux des mairies et au déploiement de recueils complémentaires pour les photographies non conformes.

La Cour estime pourtant que les enjeux de lutte contre la fraude à l'identité et une meilleure fluidité du parcours des usagers justifient la prise de photographie en mairie. Les progrès technologiques actuels permettent de réaliser cette étape sans allonger de manière significative le temps passé au traitement du dépôt de la demande de titre en mairie.

D - Vers une automatisation progressive des contrôles d'instruction des dossiers

Les procédures d'instruction des dossiers diffèrent en fonction de la nature des titres sécurisés.

Les demandes de certificat d'immatriculation ou de permis de conduire sont généralement contrôlées par des dispositifs informatiques dans 80 % des cas. Les 20 % restants sont examinés par les agents instructeurs avec le soutien d'applications spécifiques. Des contrôles ponctuels de tiers (garages, auto écoles...) chargés du dépôt des demandes sont également effectués par les référents fraude départementaux pour prévenir les tentatives de fraude.

Les demandes de carte d'identité et de passeport sont toutes soumises à un contrôle effectué par des agents instructeurs, qu'ils soient titulaires ou contractuels, avec le support d'applications informatiques. Il existe deux niveaux de contrôle en fonction du risque ou de la complexité des dossiers, ainsi que des signalements éventuellement émis par les agents d'accueil en mairie lorsqu'ils ont des doutes sur l'identité du demandeur ou les pièces justificatives fournies à l'appui du dossier. Les pôles fraude des CERT informent également les agents instructeurs des principales techniques de fraude identifiées.

⁶⁶ Le portail ANTS rappelle que « *Les photographies sont faites lors du dépôt de votre dossier (uniquement pour les demandes déposées à l'étranger, les communes de Guyane, de Mayotte, de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie et les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna* », conformément au décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif au passeport, art. 6.1 et au décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 relatif à la carte d'identité, art. 4.3.

⁶⁷ Cf. *Stratégie ministérielle de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité*, ministère de l'intérieur, février 2021.

En raison de l'augmentation du nombre de détenteurs de ces titres, le ministère de l'intérieur devra à l'avenir identifier les cas simples pouvant être traités par un contrôle informatique sans l'intervention directe d'un agent instructeur, comme par exemple le remplacement des cartes pour perte ou vol ou leur renouvellement, qui ne nécessitent aucun changement des données de base hormis celui de l'actualisation des photos et des empreintes digitales. L'application s'appuierait sur les outils de détection d'erreurs déjà disponibles ou sur des logiciels d'analyse morphologique pour valider informatiquement les demandes déposées. Une supervision humaine demeurerait pour veiller au bon fonctionnement général du système, suivant les procédures mises en place pour les titres de circulation.

Cette approche, qui nécessite une expertise préalable des acteurs, permettrait d'accélérer significativement le délai moyen d'instruction des dossiers, qui reste la préoccupation première des usagers, tout en limitant la surcharge des agents des CERT. Elle marquerait également un pas supplémentaire dans la dématérialisation de la chaîne de production des titres.

Un autre axe d'amélioration porte sur le traitement du dépôt des demandes de titres pour les membres d'une même famille. La Cour a constaté que ces demandes, bien qu'elles soient déposées simultanément en mairie, sont traitées par des agents instructeurs différents. Les titres, une fois produits, sont envoyés individuellement en mairie, avec parfois des écarts de plusieurs mois, en particulier lorsqu'il s'agit d'un renouvellement pour les parents et d'une première demande pour les enfants mineurs. Pour remédier à cette situation, la Cour recommande de signaler dans TES les dossiers déposés simultanément pour une fratrie. Cette mesure permettrait qu'un seul agent instructeur les traite ensemble, ce qui contribuerait à réduire les délais pour l'utilisateur et le temps d'instruction pour l'agent. En outre, cette approche favoriserait une meilleure coordination au sein du processus d'instruction, évitant les redondances et assurant une analyse cohérente des pièces justificatives pour tous les membres de la fratrie. Elle simplifierait également le suivi administratif, car toutes les informations concernant une même famille seraient centralisées et traitées ensemble. Le ministère a prévu cette évolution dans son plan d'action 2024.

III - Mieux informer en « allant vers » l'utilisateur

Une meilleure information des usagers sur leurs démarches d'obtention des titres doit s'appuyer sur le portail en ligne de l'ANTS (A) et son centre d'appels (B). En particulier, l'administration doit mieux communiquer sur le suivi des demandes de titres (C).

A - Le portail ANTS, porte d'entrée des démarches à suivre

Le portail ANTS, passage obligé pour les demandes de certificat d'immatriculation et de permis de conduire, joue un rôle essentiel dans la dématérialisation de la chaîne de titres. En outre, c'est un site d'information et de préparation des rendez-vous en mairie pour les deux autres titres sécurisés, devenant ainsi le premier site de référencement pour les demandes de titres.

Les enquêtes menées par l'institut Paul Delouvrier montrent une amélioration notable de l'expérience usagers avec le portail ANTS depuis sa refonte en octobre 2021. Ainsi, en 2022, 46 % des usagers n'ont pas eu de difficulté avec les démarches en ligne. Ce taux a progressé de 7 points par rapport aux années précédentes. Il est désormais possible de se connecter en utilisant un lien *FranceConnect*, ce qui ne nécessite plus de créer un compte spécifique ANTS. La capacité d'accueil en nombre de visiteurs simultanés a augmenté avec un passage possible, selon l'ANTS, de 10 000 à 15 000 visiteurs. L'agence a ainsi constaté début 2023 un palier de visites avec près de 400 000 visiteurs par jour.

Le rôle et l'intérêt du portail se matérialisent également par les notes issues de l'observatoire numérique du Gouvernement exprimant le niveau de satisfaction des usagers qui recueille, pour les quatre titres, des notes comprises entre 7,3 et 8,8 sur 10 en 2022⁶⁸. Cette démarche de sondage effectuée en ligne pour les téléprocédures mises à disposition des usagers est très positive et témoigne d'un souci du Gouvernement de prendre en compte l'avis des usagers. Toutefois, ces notes sont encore à prendre avec précaution, car, par exemple, le taux de satisfaction de 8,1 sur 10 pour les cartes d'identité correspond à un total d'avis moyens ou négatifs de 30 %. De même, la note de 8,4 sur 10 pour les passeports correspond à un total d'avis moyens ou négatifs de 24 %. Les difficultés soulignées par les internautes sont le manque d'information avant de commencer les démarches en ligne et une catégorie « autres » qui devrait être affinée pour mieux l'évaluer. Des améliorations doivent donc encore être apportées, notamment dans l'évaluation de la satisfaction des usagers et de l'identification des problèmes qu'ils rencontrent.

D'autre part, bien qu'une carte des points numériques soit disponible sur le portail ANTS, son accès n'est pas aisé, notamment pour ceux qui sont peu habitués aux démarches en ligne. Elle pourrait être utilement complétée des espaces « France services » déployées sur le territoire.

Enfin, la communication institutionnelle sur le portail est encore limitée⁶⁹. Elle pourrait mentionner, par exemple, le déploiement des « opérations coup de poing », le déploiement de nouveaux dispositifs de recueil ou encore informer sur les délais effectifs de délivrance des titres qui posent problème.

B - Un centre d'appels pouvant être amélioré

Le centre de contact citoyens (CCC) de l'ANTS joue un rôle crucial en tant que centre d'appels destinés aux usagers, qu'ils soient particuliers, tiers de confiance ou institutionnels, en répondant à leurs questions sur leurs démarches en ligne. Il est particulièrement sollicité par les particuliers pour des questions relatives au certificat d'immatriculation et au permis de conduire. Les usagers institutionnels sont plus nombreux, allant des auto-écoles aux mairies en passant par les préfectures ou les espaces « France services ».

Un centre d'appels situé à Charleville-Mézières

Le centre d'appels est situé depuis la création de l'ANTS à Charleville-Mézières, dans la région Grand Est. Il comporte environ 100 agents de l'ANTS depuis 2018 jusqu'à aujourd'hui. Il s'agit essentiellement de contractuels à durée déterminée ou indéterminée.

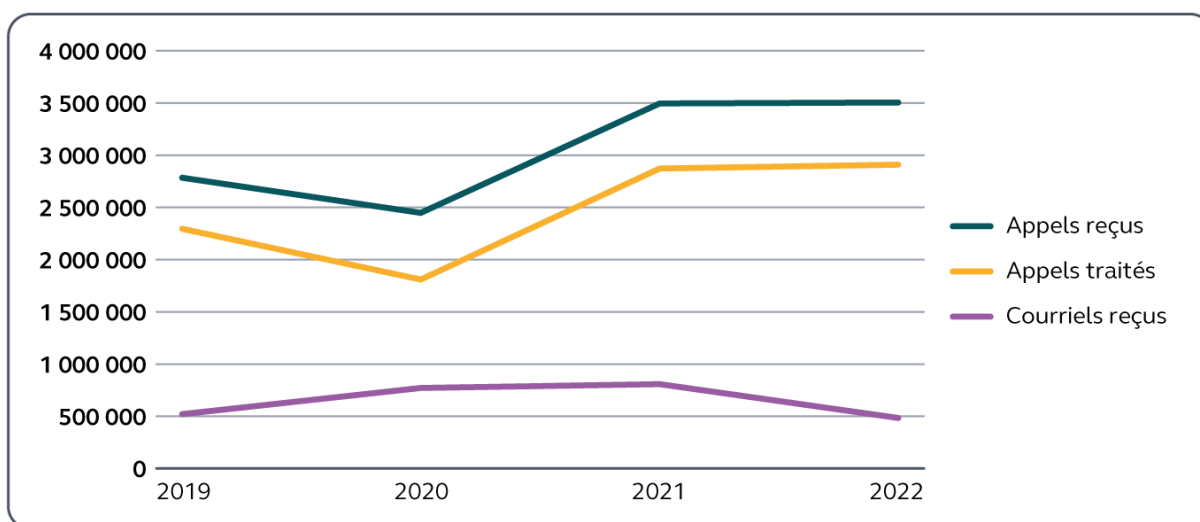
Toutefois, ces effectifs ne représentent qu'une partie de l'activité du centre d'appels. Il faut en effet ajouter près de 250 contractuels supplémentaires, provenant de la société Intelcia, présente depuis plusieurs années sur Charleville et développant l'activité de centre d'appels dans l'agglomération charlevilloise. Ces agents traitent les appels de premier niveau, les appels de second niveau, plus complexes, étant réservés au personnel de l'agence.

⁶⁸ Ces taux sont relativement stables sur la période du contrôle.

⁶⁹ Seuls quatre articles ont été publiés sur le portail depuis décembre 2022, alors que la crise de délivrance a été abondamment commentée par la presse régionale et nationale tout au long du premier semestre 2023.

Selon la dernière enquête auprès des usagers, les principales modalités de contact avec l'ANTS restent le téléphone (34 % en 2022, -1 point par rapport à 2021) suivi de l'envoi de courriel (28 % en 2022, -1 point par rapport à 2021).

Graphique n° 21 : l'activité du centre de contact citoyens sur les années 2018-2022



Source : ANTS

La majorité des usagers contacte directement le centre d'appels. Leurs préoccupations portent surtout sur les certificats d'immatriculation et les permis de conduire (86 % du total des appels en moyenne). Les demandes écrites sur les quatre titres restent stables sur la période, avec 500 000 courriels reçus par an.

Une amélioration globale du taux de décrochés, un des indicateurs essentiels suivis par le centre, a été constatée entre 2018 (71 %) et 2022 (83 %), pour les quatre titres sécurisés, grâce à l'augmentation du nombre de téléconseillers recrutés sur la période. Cependant, un creux a été observé en 2020 en raison de la crise sanitaire, qui a perturbé l'organisation des centres d'appels.

Un autre indicateur suivi par le centre est le taux de réponse aux courriels en moins de 48 heures, qui a progressé de manière encourageante, passant de 55 % en 2018 à 66 % en 2021 puis à 80 % en 2022.

Ces progrès, significatifs, ne doivent pas occulter le fait que d'autres indicateurs, mentionnés dans la précédente enquête de la Cour⁷⁰, ne sont toujours pas suivis par l'agence. Il s'agit notamment de la dispersion du temps d'attente, du taux de décrochés après 90 secondes, ou encore du taux de réitération. Il serait donc souhaitable de les inclure dans les prochains indicateurs d'activité du centre d'appels pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Le taux de décroché est par ailleurs en retrait par rapport à d'autres centres d'appels. L'ANTS devrait améliorer la qualité du service rendu sur cet aspect sans tarder, avant d'envisager toute évolution significative d'activité.

⁷⁰ Cf. Cour des comptes, *La dématérialisation de la procédure de délivrance de certains titres par l'administration préfectorale et ses conséquences*, exercices 2017-2018, observations définitives, octobre 2019, p. 133-134.

En effet, le centre d'appels n'offre pas encore un service complet à tous les usagers concernés par les titres. Les particuliers ayant effectué une demande de titre d'identité sont renvoyés, pour toute question sur leur dossier, uniquement vers les mairies. Cette dispersion ne favorise pas la bonne qualité du service rendu car elle dépend non pas de téléconseillers spécialisés mais de plusieurs milliers d'agents de mairie dont l'activité principale n'est pas liée au centre d'appels. Les indicateurs mentionnés précédemment ne prennent pas en compte les statistiques pour ces usagers.

Les écoutes effectuées par la Cour au centre d'appels montrent également que les agents de mairie peuvent être renvoyés vers les CERT dès que la question dépasse le fonctionnement technique des dispositifs de recueil. Des « *lignes rouges* » ou des adresses courriel spécifiques ont ainsi été mises en place dans certains centres, afin de pallier l'absence de réponse du centre d'appels à certaines questions.

C - Une information à développer sur le suivi des demandes

Les usagers ayant effectué des téléprocédures pour les permis de conduire et les certificats d'immatriculation disposent de deux options pour suivre leur demande : ils peuvent soit contacter le centre de contact citoyens, soit s'enregistrer sur leur compte personnel ANTS, pour connaître le statut de leur titre.

La situation est assez similaire pour les particuliers ayant déposé leur demande en mairie, à l'exception du fait qu'ils ne peuvent contacter que la mairie où le dossier a été déposé. Ils reçoivent un SMS dès que le titre est arrivé en mairie.

Cependant, ce dispositif est limité, surtout compte tenu des informations demandées aux usagers et aux technologies disponibles actuellement. Il serait préférable d'utiliser les numéros de téléphone et adresses courriel renseignés dans les pré-demandes ou sur le compte personnel ANTS pour l'envoi aux usagers d'un courriel ou d'un SMS lors de chaque étape majeure de l'instruction⁷¹, un objectif partagé par l'ANTS et la DLPAJ. Cette évolution permettrait de réduire significativement le nombre d'appels au centre d'appels pour le simple suivi de leur dossier (22 % des appels en 2021)⁷².

IV - Proposer une solution régaliennne d'identité numérique

Pour répondre aux demandes citoyennes d'innovation, l'État développe une identité numérique régaliennne (A), qui pourrait être activée dans les mairies (B) et encourager de nouveaux usages s'appuyant sur les données contenues dans les titres (C).

⁷¹ Les étapes suivantes pourraient faire l'objet d'une information à l'utilisateur : la transmission du dossier au centre d'expertise, son ouverture par un agent instructeur ou par les applications informatiques, sa clôture, la transmission de la demande à l'Imprimerie nationale, le colisage puis l'arrivée en mairie pour les titres d'identité.

⁷² Cf. *Rapport d'activité 2021*, ANTS, septembre 2022, p. 19.

A - Un programme aux objectifs ambitieux

L'identité numérique régaliennne est un projet numérique majeur pour le ministère de l'intérieur, et plus largement pour l'État. Il présente une visibilité politique et médiatique forte, au niveau national et européen.

Le programme France identité numérique (FIN) poursuit deux principaux objectifs : fournir une identité numérique avec un niveau de confiance élevé aux Français et ressortissants étrangers, et mettre à disposition des acteurs publics et privés des outils pour fiabiliser l'identité de leurs usagers. Il doit ainsi permettre aux usagers de prouver leur identité sur internet de façon simple et sécurisée, et lutter contre le risque croissant d'usurpation d'identité en ligne. La solution envisagée prend la forme d'une application sur téléphone portable et s'appuie sur la carte à puce de la carte d'identité électronique, qui comporte une application consacrée à l'identité numérique. Une fois l'application activée avec sa carte d'identité et le code PIN associé, l'utilisateur a accès à deux usages : le premier lui permet d'utiliser son application France Identité pour s'authentifier en « un clic » sur *FranceConnect* (sans identifiant) et ainsi accéder à l'un des 1 400 services proposés par *FranceConnect*. Le second lui permet d'utiliser un justificatif d'identité à usage unique signé électroniquement par l'État. L'utilisateur génère un PDF qui atteste de son identité en stipulant un cadre d'utilisation de ce PDF (destinataire, durée et motif explicite) plutôt que de transmettre la photocopie de sa pièce d'identité.

Le service d'identité numérique proposé par France Identité est actuellement disponible en version bêta pour 30 000 usagers, mais a pour objectif de s'ouvrir aux près de 11 millions d'utilisateurs éligibles (personnes majeures détentrices d'une carte d'identité électronique) estimés pour fin 2023.

B - Un processus d'activation sécurisé dans les mairies

Les travaux doivent garantir à l'application un niveau de sécurité élevé du moyen d'identification électronique (MIE)⁷³, au regard de la réglementation européenne eIDAS⁷⁴.

Actuellement de niveau faible, France Identité a pour objectif de proposer un moyen d'identification électronique de niveau élevé afin de mettre à disposition des services entièrement dématérialisés requérant un haut niveau de sécurité, tels que la procuration en ligne, le vote électronique pour les Français à l'étranger ou l'accès à *FranceConnect+*.

Pour obtenir cette certification, le programme travaille à satisfaire l'ensemble des exigences de sécurité des systèmes d'information. L'obtention récente du « jalon 1 » dans le cadre de la certification par l'ANSSI était une pierre angulaire nécessaire au lancement des travaux de certification pour un niveau élevé. Cette certification prendra en compte l'aspect technique, mais également le parcours d'activation de l'application. Celui-ci doit comporter un

⁷³ Un moyen d'identification électronique ou MIE est un élément matériel et/ou immatériel contenant des données d'identification personnelle et utilisé pour s'authentifier pour un service en ligne (exemple : un identifiant et un mot de passe).

⁷⁴ Le règlement eIDAS concerne principalement les organismes du secteur public et les prestataires de services de confiance établis sur le territoire de l'Union européenne. Il instaure un cadre européen en matière d'identification électronique et de services de confiance, afin de faciliter l'émergence du marché unique numérique. Il couvre notamment le sujet de la signature électronique.

face à face de qualité pour s'assurer de la correspondance entre le titre et la personne physique. Pour répondre à cet enjeu, des parcours d'activation en mairie font l'objet de travaux approfondis, notamment avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et en lien avec l'Association des maires de France.

Ces parcours d'activation reposent sur l'authentification des empreintes en s'appuyant sur les dispositifs de recueil et sur les agents présents en mairie. Dans le premier parcours, qui sera expérimenté en 2023 avec quelques mairies volontaires, l'activation peut se faire à n'importe quel moment après la remise du titre d'identité. Dans le second parcours, dont l'essentiel des travaux sont planifiés en 2024, il est prévu que l'activation soit réalisée en même temps que la remise du titre en mairie.

Le ministère de l'intérieur partage la préoccupation de la Cour sur la charge de travail qu'induirait la mobilisation du réseau des mairies pour l'activation de l'identité numérique. À l'heure où les mairies parviennent tout juste à satisfaire à nouveau les demandes de rendez-vous dans des délais raisonnables, il paraît difficile d'ajouter une nouvelle mission à ces agents. La Cour des comptes recommande donc que des alternatives soient envisagées pour trouver d'autres solutions d'accueil et, dans le cas contraire, que le ministère prévoie des mesures d'accompagnement pour aider les mairies dans l'exercice de cette nouvelle mission.

C - Des usages à développer

1 - Au niveau national

Le programme « France identité numérique » vise à étendre les usages proposés avec la dématérialisation du droit à conduire, répondant ainsi à des enjeux nationaux tels que la lutte contre la fraude et un gain de temps lors des contrôles, notamment à l'étranger, positionnant ainsi la France comme le pilote européen du permis de conduire dématérialisé. L'utilisateur ayant activé son identité numérique pourra importer son permis de conduire sur son téléphone en scannant le QR Code de son relevé d'information restreint ou directement depuis la base de données de la délégation à la sécurité routière.

Plusieurs utilisations associées pourront ainsi être développées. À partir de fin 2023, l'utilisateur pourra faire valoir son droit à conduire auprès d'un loueur, d'un employeur ou lors d'un autopartage depuis son téléphone ou son espace numérique. Dès 2024, les forces de l'ordre pourront contrôler le droit à conduire d'un usager *via* une connexion permettant de transmettre des informations d'un appareil à un autre de façon automatique. À l'issue de cette connexion, le représentant des forces de l'ordre recevra directement l'attestation de droit à conduire de l'utilisateur sur son appareil.

Le 30 mai 2023, le ministre des comptes publics a annoncé un projet de fusion de la carte d'identité avec la carte Vitale afin de lutter contre la fraude sociale lors des prestations de soins. La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a indiqué que ce scénario était envisageable sous certaines garanties et une mission inter-inspections travaille à la mise en œuvre technique et juridique de cette fusion. La mission a notamment consulté l'Imprimerie nationale sur la capacité de la puce présente sur la CNIE à absorber les données figurant dans la puce de la carte Vitale. Cette réflexion doit intégrer le cas des détenteurs de carte Vitale étrangers qui, par définition, ne possèdent pas de carte nationale d'identité.

Au-delà de cette annonce, l'identité numérique et la carte nationale d'identité électronique permettent notamment de stocker d'autres données telles que les droits à conduire, le permis bateau, le permis de chasse, un justificatif de domicile ainsi que d'autres documents dont la liste reste à établir. Ces documents pourraient être ajoutés à la puce grâce à un kiosque actuellement en phase de test, notamment à Monaco. Ce kiosque permet, sous la supervision d'un agent public, de scanner et d'ajouter des documents tout en vérifiant l'identité du détenteur de la CNIe par relevé des empreintes.

Ces avancées technologiques témoignent de la volonté de développer des solutions numériques et de simplifier les procédures administratives, en offrant aux citoyens des moyens plus pratiques et sécurisés de stocker et de gérer leurs titres d'identité et de conduite.

2 - Le portefeuille européen d'identité numérique (« EUDI Wallet »)

Dans le cadre du programme européen pour une Europe numérique, la Commission européenne a lancé, le 24 février 2022, un appel à projets visant à cofinancer des expérimentations mettant en situation l'utilisation de l'identité numérique régaliennne sur le territoire européen.

L'ANTS a élaboré une proposition en collaboration avec l'ensemble des partenaires publics et industriels européens se positionnant, avec le ministère de l'intérieur allemand (responsable de la coordination technique), comme coordinatrice du consortium POTENTIAL qui regroupe 19 États membres de l'Union européenne et 148 partenaires publics et privés. Ce projet a été sélectionné par la Commission européenne le 14 décembre 2022 en vue de l'expérimentation de l'identité numérique régaliennne. Son objectif est de tester et démontrer l'efficacité des solutions nationales consacrées à l'identité numérique ainsi que leur interopérabilité à l'échelle européenne à travers six cas d'usage sectoriels transfrontaliers :

- prouver son identité sur les services gouvernementaux en ligne en vue d'effectuer des démarches administratives ;
- ouvrir un compte bancaire en ligne dans son pays mais également à l'étranger ;
- prouver son identité pour ouvrir une ligne téléphonique, en enregistrant une carte SIM ;
- présenter un permis de conduire dématérialisé aux forces de sécurité intérieure et aux agences de location de voiture ;
- utiliser une signature électronique qualifiée à distance, preuve d'identité de niveau élevé ;
- présenter une prescription médicale électronique, accéder à ses données médicales et autoriser un accès à ses données de prescriptions médicales aux pharmaciens étrangers.

Dans la lettre de mission du 2 mars 2023, le secrétaire général du ministère de l'intérieur a confirmé le rôle de coordinateur de projet de l'ANTS auprès de la Commission européenne. L'intégration de la direction du programme interministériel de l'identité numérique au sein de l'ANTS à compter du 1^{er} janvier 2023 est en cohérence avec ce choix permettant ainsi à l'ANTS de détenir les compétences nécessaires à la coordination de ce projet. Cela place également l'ANTS au cœur des évolutions de l'identité numérique régaliennne et de ses usages.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le service public de délivrance des titres doit mieux répondre aux attentes des usagers. Les délais d'obtention du titre sont un déterminant essentiel, mais non exclusif, de satisfaction. La qualité du service rendu suppose également que les usagers aient un égal accès aux rendez-vous en mairie, qu'ils puissent être accompagnés dans leurs démarches numériques et que l'administration les informe de manière proactive sur l'avancée de leur démarche.

A ce titre, des marges de progrès sont encore possibles tant pour le maillage territorial des dispositifs de recueil que pour l'accueil physique des usagers. Le portail et le centre d'appels de l'ANTS doivent également contribuer à améliorer la qualité du service rendu, en rendant plus accessibles les différentes étapes des démarches en ligne et en se donnant les moyens de répondre aux sollicitations des usagers quel qu'en soit le canal. Les services d'instruction pourraient grandement gagner en productivité en s'appuyant sur les évolutions technologiques actuelles, afin de traiter informatiquement les cas simples de demandes de titre.

Pour l'avenir, il s'agit également de poursuivre la simplification et l'amélioration de l'expérience usager à travers des dispositifs comme la prise de photographie en mairie, une information proactive sur le suivi des demandes, ou encore l'activation d'une identité numérique sécurisée par l'État.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 8. prioriser le déploiement de nouveaux dispositifs de recueil dans les communes d'au moins 10 000 habitants non encore équipées (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS) ;*
 - 9. équiper les dispositifs de recueil en mairie d'un appareil permettant la prise directe de photos par les agents lors du dépôt de la demande de titre (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS) ;*
 - 10. traiter par contrôle informatique les cas « simples » de demandes de carte d'identité et de passeport, en suivant l'exemple adopté pour les autres titres sécurisés (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS) ;*
 - 11. informer les demandeurs de titres d'identité sur le suivi de leur dossier, notamment par un système de SMS « push » à chaque étape de la délivrance du titre (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ANTS).*
-

Liste des abréviations

AMF.....	Association des maires de France
ANTS.....	Agence nationale des titres sécurisés
BNDC.....	Bureau national des droits à conduire
CCC.....	Centre de contact citoyens
CERT.....	Centre d'expertise et de ressources titres
CIV.....	Certificat d'immatriculation des véhicules
CNI.....	Carte nationale d'identité
CNIe.....	Carte nationale d'identité électronique
COMEDec ...	Communication électronique des données d'état civil
DLPAJ.....	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DMATES	Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
DSR.....	Délégation à la sécurité routière
DTS.....	Dotation pour les titres sécurisés
ETP.....	Équivalent temps plein
IN.....	Imprimerie nationale
PGA.....	Portail guichet agent
PPNG.....	Plan « <i>préfectures nouvelle génération</i> »
SI.....	Système d'information
SIV.....	Système d'immatriculation des véhicules
SNPC.....	Système national du permis de conduire
TES.....	Titres électroniques sécurisés (système d'information pour les cartes d'identité et les passeports)

Annexes

Annexe n° 1 : échanges entre le président de la commission des finances du Sénat et le Premier président.....	90
Annexe n° 2 : liste des centres d'expertise et de ressources titres (CERT), par type.....	93
Annexe n° 3 : suivi de l'activité mensuelle des CERT certificats d'immatriculation des véhicules – octobre 2023	95
Annexe n° 4 : pilotage de l'activité des CERT – tableau de bord hebdomadaire semaine 45 (du 6 au 12 novembre 2023)	96
Annexe n° 5 : tableau de bord hebdomadaire – délivrance des cartes d'identité et passeports – semaine 46 (situation au 13 novembre 2023).....	98
Annexe n° 6 : la production des titres par l'Imprimerie nationale	99
Annexe n° 7 : motifs de demande de titres.....	101
Annexe n° 8 : liste des recommandations d'organisation à destination des CERT CNI-passeports, diffusée aux préfets le 23 décembre 2022.....	102
Annexe n° 9 : dysfonctionnements du système d'information : Portail guichet agent (PGA).....	103
Annexe n° 10 : évaluation des coûts de délivrance des titres sécurisés – années 2019 à 2022.....	106
Annexe n° 11 : liste des communes d'au moins 10 000 habitants non équipées de dispositifs de recueil	108
Annexe n° 12 : comparaison internationale	110

Annexe n° 1 : échanges entre le président de la commission des finances du Sénat et le Premier président

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président de la Cour des Comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 14 décembre 2022

Réf. : CF_2022_PDT_0333

CLAUDE RAYNAL

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Monsieur le Premier président,

Cher Pierre,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de quatre enquêtes portant respectivement sur les thèmes suivants :

- l'action de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auprès des collectivités territoriales ;
- les financements extrabudgétaires (PIA, plan de relance, etc.) de la politique culturelle de l'État ;
- la délivrance des titres d'identité ;
- la mise en place et la viabilité de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre septembre 2023 et mars 2024.

Le champ, les modalités et la date de remise de ces enquêtes pourront, comme les années précédentes, être précisés lors d'échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés.

Enfin, la commission des finances du Sénat se réserve la possibilité de commander une autre enquête, dont le champ serait défini ultérieurement avec la Cour.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes meilleures salutations.

Amicalement,

Claude Raynal
Claude RAYNAL

Cour des comptes



Le Premier Président

Le 23 MARS 2023

Monsieur le Président, *Che Claude,*

Sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête relative à la délivrance des titres d'identité.

La Cour a répondu favorablement à cette demande, qui sera conduite par la quatrième chambre et dont la réalisation est inscrite au programme 2023 de la juridiction.

Il a été convenu que l'enquête, qui portera sur la délivrance des cartes nationales d'identité, des passeports, des permis de conduire et des certificats d'immatriculation des véhicules, examinera notamment depuis 2019, année de la dernière enquête sur ce thème :

- la qualité du service rendu aux usagers et notamment son accessibilité, les délais de production des titres et les coûts associés ;
- la sécurisation des titres et des données associées ainsi que la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité ;
- l'organisation de l'administration et l'efficacité des acteurs qui interviennent tout au long de la chaîne de production : centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), préfectures, mairies, administrations centrales, Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et Imprimerie nationale (IN Groupe).

Monsieur Claude RAYNAL
Président de la commission des finances
Sénat
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

L'enquête s'attachera tout particulièrement à approfondir les axes suivants :

- les causes de l'augmentation des demandes de titres par les usagers ;
- l'accessibilité et le fonctionnement du site de l'ANTS pour les démarches en ligne, avec notamment l'étude de la nouvelle plateforme de prise de rendez-vous ;
- les raisons des délais de traitement à chaque étape de l'instruction et de la fabrication des titres, notamment les effectifs et l'attractivité des postes, l'importance du recours à des agents contractuels, les dysfonctionnements des systèmes d'information et de gestion des stocks de dossiers dans les CERT ;
- les conditions de la délégation par l'État aux communes de la réception des usagers et notamment le coût de la gestion des demandes pour les collectivités ainsi que la pertinence du nombre et de la répartition des dispositifs de recueil fixes et mobiles déployés ;
- les délais des prises de rendez-vous en mairie ;
- la mise en œuvre des mesures prises par le Gouvernement en 2022 pour remédier aux difficultés rencontrées par les usagers (ouverture de nouveaux dispositifs de recueil, dotation supplémentaire aux collectivités...) ;
- l'estimation du coût budgétaire global du dispositif et, dans la mesure du possible, du coût analytique d'un titre produit.

Ainsi, le contrôle sera l'occasion d'analyser comment un dispositif fondé sur la dématérialisation, qui semblait initialement fonctionner dans de bonnes conditions, suscite aujourd'hui de fortes critiques de la part des usagers.

Des entretiens seront organisés auprès des différents acteurs de la délivrance des titres au niveau central (directions du ministère de l'intérieur, ANTS, Imprimerie nationale) et au niveau local (CERT dans les préfectures, mairies, associations des maires).

Le rapport de la Cour des comptes vous sera transmis en décembre 2023.

Je vous prie d'agréer Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Ariès,

Pierre Moscovic

Pierre Moscovic

Annexe n° 2 : liste des centres d'expertise et de ressources titres (CERT), par type

Tableau n° 7 : CERT cartes nationales d'identité (CNI) et passeports

<i>CERT</i>	DÉPARTEMENTS DE COMPÉTENCE
<i>Paris (75)</i>	75
<i>Melun (77)</i>	77 – 93
<i>Versailles (78)</i>	78 – 95
<i>Créteil (94)</i>	91 – 94
<i>Boulogne (92)</i>	92
<i>Le Puy en Velay (43) / Saint Etienne (42)</i>	01 – 03 – 07 – 15 – 26 – 38 – 42 – 43 – 63 – 69 – 73 – 74
<i>Toulon (83)</i>	2A – 2B – 04 – 05 – 06 – 13 – 83 – 84
<i>Arras (62)</i>	02 – 59 – 60 – 62 – 80
<i>Montpellier (34) / Foix (09)</i>	09 – 11 – 12 – 30 – 31 – 32 – 34 – 46 – 48 – 65 – 66 – 81 – 82
<i>Belfort (90) / Metz (57)</i>	08 – 10 – 51 – 52 – 54 – 55 – 57 – 67 – 68 – 88 – 90
<i>Agen (47) / Angoulême (16)</i>	16 – 17 – 19 – 23 – 24 – 33 – 40 – 47 – 64 – 79 – 86 – 87
<i>Quimper (29)</i>	22 – 29 – 35 – 56
<i>Le Mans (72)</i>	44 – 49 – 53 – 72 – 85
<i>Alençon (61)</i>	14 – 27 – 50 – 61 – 76
<i>Nevers (58)</i>	21-25 – 39 – 58 – 70 – 71 – 89
<i>Bourges (18)</i>	18 – 28 – 36 – 37 – 41 – 45
<i>Fort-de-France (972)</i>	971 – 972 – 977 – 978
<i>Papeete (987)</i>	987
<i>Nouméa (988)</i>	988
<i>Cayenne (973)</i>	973
<i>La Réunion (974)</i>	974 – 976

Tableau n° 8 : CERT permis de conduire (PC)

<i>CERT</i>	DÉPARTEMENTS DE COMPÉTENCE
<i>Grasse (06)</i>	09 – 18 – 40 – 41 – 71
<i>Troyes (10)</i>	43 – 53 – 63 – 73
<i>Caen (14)</i>	60 – 69 – 81
<i>Toulouse (31)</i>	22 – 33 – 49 – 67 – 86
<i>Bordeaux (33)</i>	08 – 28 – 44 – 50 – 70 – 80 – 83
<i>Rennes (35)</i>	11 – 23 – 66 – 94 – 95

CERT	DÉPARTEMENTS DE COMPÉTENCE
<i>Tours (37)</i>	04 – 24 – 29 – 30 – 62
<i>Grenoble (38)</i>	35 – 55 – 58 – 76
<i>Châlons-en-Champagne (51)</i>	05 – 07 – 52 – 54 – 79
<i>Lille (59)</i>	42 – 57 – 65 – 77 – 82
<i>Perpignan (66)</i>	03 – 27 – 34 – 36 – 47
<i>Strasbourg (67)</i>	17 – 78 – 84 – 87 – 88 – 89
<i>Mulhouse (68)</i>	48 – 56 – 85 – 2B
<i>Lyon (69)</i>	12 – 13 – 14 – 15 – 39 – 90
<i>Rouen (76)</i>	10 – 19 – 26 – 31 – 51 – 72
<i>Avignon (84)</i>	37 – 61 – 68 – 91
<i>Évry (91)</i>	02 – 38 – 46 – 64 – 93 – 2A
<i>Le Raincy (93)</i>	01 – 21 – 32 – 45 – 74 – 92
<i>Cergy (95)</i>	06 – 16 – 25 – 59
<i>Basse-Terre (971)</i>	971 – 972 – 973
<i>Saint-Pierre (974)</i>	974
<i>Mamoudzou (976)</i>	976
<i>Paris (75)</i>	75 (dont échange de permis étrangers et PC international)
<i>Nantes (44)</i>	tous sauf 75 (échange de permis étrangers uniquement)
<i>Cherbourg (50)</i>	tous sauf 75 (PC international uniquement)

Tableau n° 9 : CERT certificat d'immatriculation de véhicule (CIV)

CERT	DÉPARTEMENTS DE COMPÉTENCE
<i>Besançon (25)</i>	21 – 25 – 39 – 58 – 70 – 71 – 89 – 90 – 08 – 10 – 51 – 52 – 54 – 55 – 57 – 67 – 68 – 88 – 94 – 77
<i>Amiens (80)</i>	02 – 59 – 60 – 62 – 80 – 14 – 27 – 50 – 61 – 76 – 93 – 95
<i>Poitiers (86)</i>	79 – 86 – 22 – 29 – 35 – 56 – 18 – 28 – 36 – 37 – 41 – 45 – 44 – 49 – 53 – 72 – 85 – 78 – 91 – 92
<i>Clermont-Ferrand (63)</i>	01 – 03 – 07 – 15 – 26 – 38 – 42 – 43 – 63 – 69 – 73 – 74 – 16 – 17 – 19 – 23 – 24 – 33 – 47 – 87
<i>Nîmes (30)</i>	40 – 64 – 09 – 11 – 12 – 30 – 31 – 32 – 34 – 46 – 48 – 65 – 66 – 81 – 82 – 04 – 05 – 06 – 13 – 83 – 84 – 2A – 2B
<i>Paris (75)</i>	75
<i>Basse-Terre (971)</i>	971 – 972 – 973
<i>Saint-Pierre (974)</i>	974
<i>Mamoudzou (976)</i>	976

Annexe n° 3 : suivi de l'activité mensuelle des CERT certificats d'immatriculation des véhicules – octobre 2023

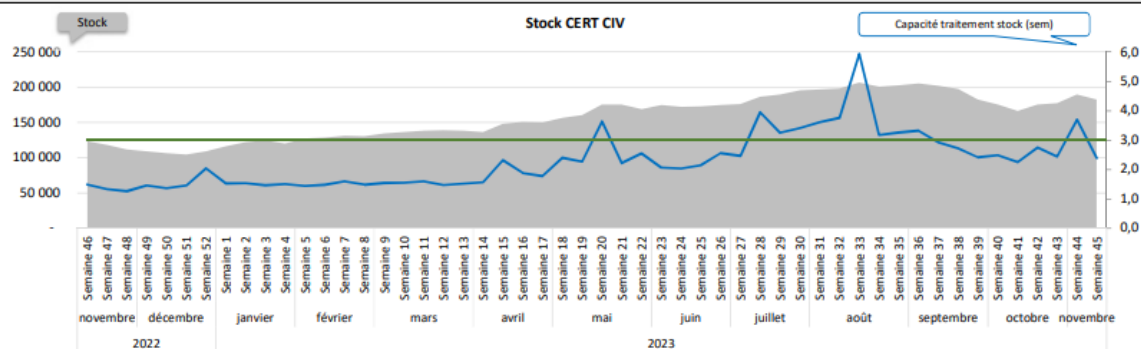
Régions	Départements	Site	Total du nombre de demandes dans le mois		Dernière semaine du mois			Délai moyen d'instruction de la TP en CERT	Efficience	ETPO (Moyenne par jour)
			Flux entrant	Flux sortant (traitées + rejetées)	Stock	Equivalent stock (semaines capacité de traitement)	Dossiers en attente (informations télédéclarant)			
Bourgogne - Franche Comté	25 - Doubs	Besançon	61 028	64 424	22 635	1,4	57 374	31	53	49
Hauts-de France	80 - Somme	Amiens	59 403	61 815	37 329	2,4	48 985	39	51	56
Auvergne-Rhône-Alpes	63 - Puy-de-Dôme	Clermont-Ferrand	60 715	65 830	10 889	0,7	50 022	17	59	55
Occitanie	30 - Gard	Nîmes	50 815	50 739	55 969	4,1	48 859	47	64	52
Nouvelle-Aquitaine	86 - Vienne	Poitiers	62 582	56 898	44 213	2,9	59 665	41	54	49
Ile-de-France	75 - Paris	Paris	6 704	6 237	4 945	3,1	8 834	38	52	4
Guadeloupe	971 - Guadeloupe	Basse-Terre	2 713	2 934	223	0,3	4 192	12	66	3
Mayotte	976 - Mayotte	Dzaoudzi	368	357	49	0,5	703	13	9	2
La Réunion	974 - La Réunion	Saint-Pierre	2 028	1 528	1 263	2,9	1 439	19	52	2
Résultat national			306 356	310 762	177 515	2,4	181 674	35	56	46

Régions	Départements	Site	Evolution Mois-1				Evolution N-1					
			Evol flux entrant		Evol flux sortant	Evol stock (nb)	Evol efficience	Evol flux entrant		Evol stock (nb dossiers)		Evol efficience
			Valeur	%	%	%	%	%	%	Valeur	%	%
Bourgogne - Franche Comté	25 - Doubs	Besançon	5 886	10,7%	0,3%	-13,5%	-8,7%	7,5%	14,1%	5 006	28,4%	-3,4%
Hauts-de France	80 - Somme	Amiens	6 318	11,9%	10,9%	-6,2%	0,6%	0,0%	1,3%	26 562	246,7%	-6,6%
Auvergne-Rhône-Alpes	63 - Puy-de-Dôme	Clermont-Ferrand	6 385	11,8%	9,2%	-32,4%	3,8%	-1,4%	2,1%	-5 274	-32,6%	0,1%
Occitanie	30 - Gard	Nîmes	3 551	7,5%	12,0%	-0,1%	5,9%	-15,0%	-13,9%	36 530	187,9%	7,8%
Nouvelle-Aquitaine	86 - Vienne	Poitiers	2 345	3,9%	-8,7%	14,2%	-3,7%	-5,4%	-12,5%	15 232	52,6%	-7,1%
Ile-de-France	75 - Paris	Paris	329	5,2%	-3,4%	10,0%	12,4%	-4,4%	-10,7%	2 861	137,3%	16,5%
Guadeloupe	971 - Guadeloupe	Basse-Terre	124	4,8%	24,3%	-50,0%	23,3%	-24,1%	-24,7%	-29	-11,5%	-3,4%
Mayotte	976 - Mayotte	Dzaoudzi	2	0,5%	-15,0%	32,4%	-5,6%	-2,4%	-4,0%	2	4,3%	6,4%
La Réunion	974 - La Réunion	Saint-Pierre	-174	-7,9%	-36,8%	65,7%	0,0%	-4,6%	-32,4%	705	126,3%	7,3%
Résultat national			24 766	8,8%	3,7%	-2,8%	1,4%	-4,3%	-4,1%	76 143	75,1%	0,8%

Annexe n° 4 : pilotage de l'activité des CERT – tableau de bord hebdomadaire semaine 45 (du 6 au 12 novembre 2023)

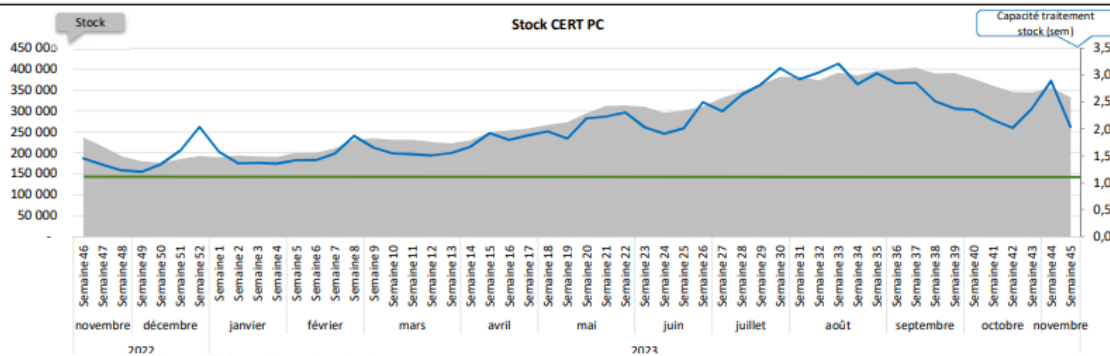
CERT CIV								
	Stock	Evol	Capacité traitement stock	Evol	Délai moyen d'instruction (mensuel)	Evol	Efficienc	Evol
	(nb dossiers)		(nb de semaines)		(nb de jours)		(nb de dossiers/ETPO/jour)	
Cibles	/		2		17		55	
Semaine 44 30-oct.	189 855		3,7		0		60	
Semaine 45 6-nov.	182 446 ↓		2,4 ↓		0		56 ↓	

Commentaire : La forte productivité des agents en CERT CIV (+ 69%) a eu pour effet la baisse du nombre de dossiers en stock de 4%, pour une capacité de traitement de ce stock de 17 jours. L'efficienc reste supérieure à la cible, mais diminuée de 4 points par rapport à la semaine précédente. Les statistiques relatives au délai moyen de traitement d'une TP seront communiquées par l'ANTS à la fin du mois de novembre.



CERT PC									
Stock		Capacité traitement stock		Délai médian* d'instruction		Délai moyen* d'instruction		Efficience	
	Evol		Evol		Evol		Evol		Evol
(nb dossiers)		(nb de semaines)		(nb de jours)		(nb de jours)		(nb de dossiers/ETPO/j)	
Cibles		1		8		15		55	
Semaine 44	30-oct.	356 499	2,9	23,0		31,7		73	
Semaine 45	6-nov.	332 916 ↓	2,0 ↓	25,0 ↑		31,8 ↑		69 ↓	

Commentaire : Le flux sortant est très important malgré des dysfonctionnements le mercredi 8. La journée du 9 a battu un record depuis le début de l'année avec 25 732 demandes finalisées (terminées + rejetées). Le stock et les délais restent encore très au-dessus des cibles.

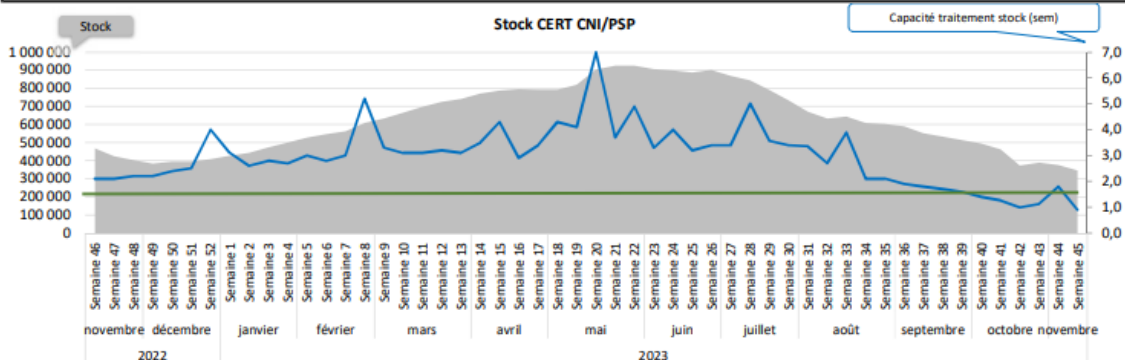


*Moyenne : somme des valeurs divisée par le nombre de valeurs

*Médiane : nombre qui divise une série en deux groupes de telle façon que chaque partie contient le même nombre de valeurs

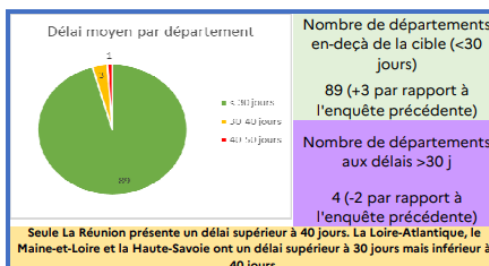
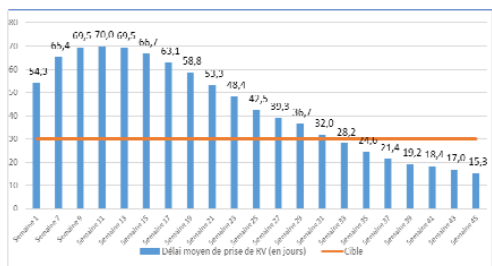
CERT CNI/passeports									
Stock		Capacité traitement stock		Délai moyen d'instruction (hebdo)		Efficience		Evol	
	Evol		Evol		Evol		Evol		Evol
(nb dossiers)		(nb de semaines)		(nb de jours)		(nb de dossiers/ETPO/jour)			
Cibles		2		15		80			
Semaine 44	30-oct.	374 465	1,8	13,0		95			
Semaine 45	6-nov.	345 805 ↓	0,9 ↓	12,0 ↓		94 ↓			

Commentaire : le stock poursuit sa baisse et passe sous le seuil des 350 000 demandes, une première depuis la semaine 37 de 2021. L'équivalent stock en semaine de traitement est de 0,9. Le délai d'instruction a baissé d'un jour et s'établit à 12 jours, soit 3 jours en-deçà de la cible. L'efficience a baissé d'un point mais demeure élevée.



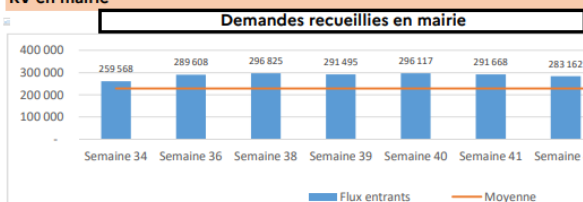
Annexe n° 5 : tableau de bord hebdomadaire – délivrance des cartes d'identité et passeports – semaine 46 (situation au 13 novembre 2023)

Délais de prise de RV



Nombre de départements ayant répondu à l'enquête : 93 (-1 par rapport à l'enquête précédente).

RV en mairie



Potentiel de RV et taux d'utilisation
(données de la semaine 45)

Rappel : un DR dont l'utilisation est considérée comme satisfaisante enregistre 3750 demandes par an, soit environ 16 demandes/jour ouvrable, et 4 heures d'accueil/jour.

Taux d'utilisation en semaine 45 : 60,82%
Sem. précédente : 54,66% Evolution : +6,16 points

+25 230 demandes par rapport à la S44 2022, soit une hausse de 13 % des recueils en mairie

Taux de pré-demande en ligne : **74,8%** (données de la semaine 45) contre **77,29%** la semaine précédente

Le recours à la pré-demande en ligne via le portail de l'ANTS permet de diminuer la durée des rendez-vous en mairie, et ainsi dégager de nouveaux créneaux

S'agissant de la plateforme RV mairie, 75 % des mairies raccordées disposaient d'au moins un créneau disponible au 09/11/2023, pour une moyenne de 20 jours d'attentes pour le premier rendez-vous disponible

Déploiement des DR

	Du 29 mars au 31 décembre 2022 (hors CTA) *	Depuis le 1er janvier 2023 au titre du sous-équipement	Depuis le 1er janvier 2023 au titre demandes au fil de l'eau	Total 2023
Demands enregistrées (DMATES)	723	337	640	977
Autorisations validées (DMATES)	662	320	625	945
DR installés et opérationnels (ANTS) **		1823		1096

Rappel : il convient de compter un délai d'un mois pour déployer un DR dans une commune déjà équipée, 2 mois le cas échéant.

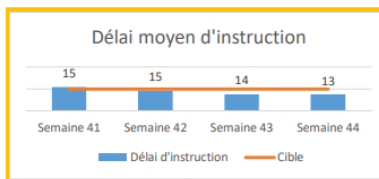
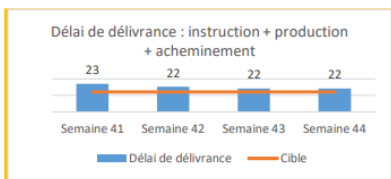
* 10 communes qui, après relance par les services préfectoraux, ont indiqué ne plus être candidates à l'octroi d'un DR supplémentaire.

** données ANTS, y compris DR installés avant le 29 mars 2022.

Instruction en CERT

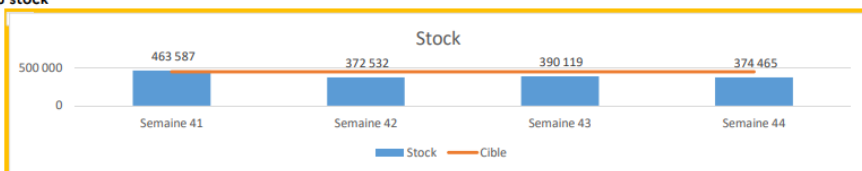
CNI-passeports délivrés aux usagers en 2022 : 11 270 827 dont 6 311 939 CNI.

CNI-passeports délivrés aux usagers depuis le 1er janvier au 13 novembre 2023 : 12 655 090 dont 6 801 759 CNI



Délai de délivrance ou délai de mise à disposition = instruction + production + acheminement

Evolution du stock



Plan de renforts en effectifs en 2023 : 340 ETPT.

Autres données

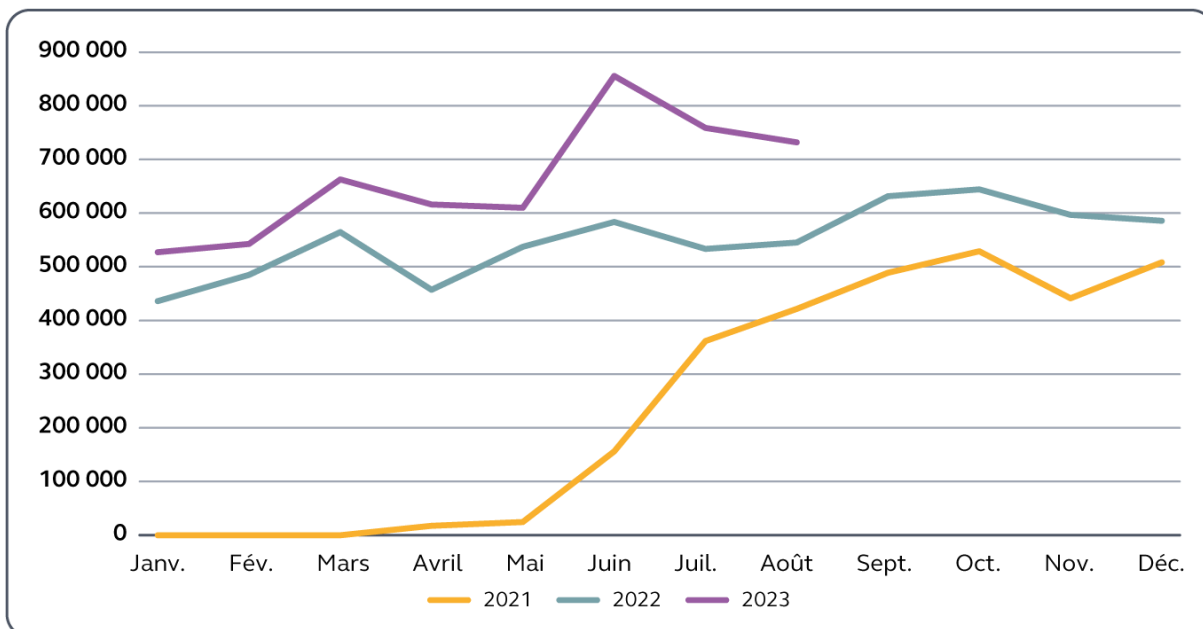
Interventions de parlementaires
0 question écrite en semaine 45

Pannes infocentre

Panne infocentre : 1h16 Durée interruptions TES : 1h17

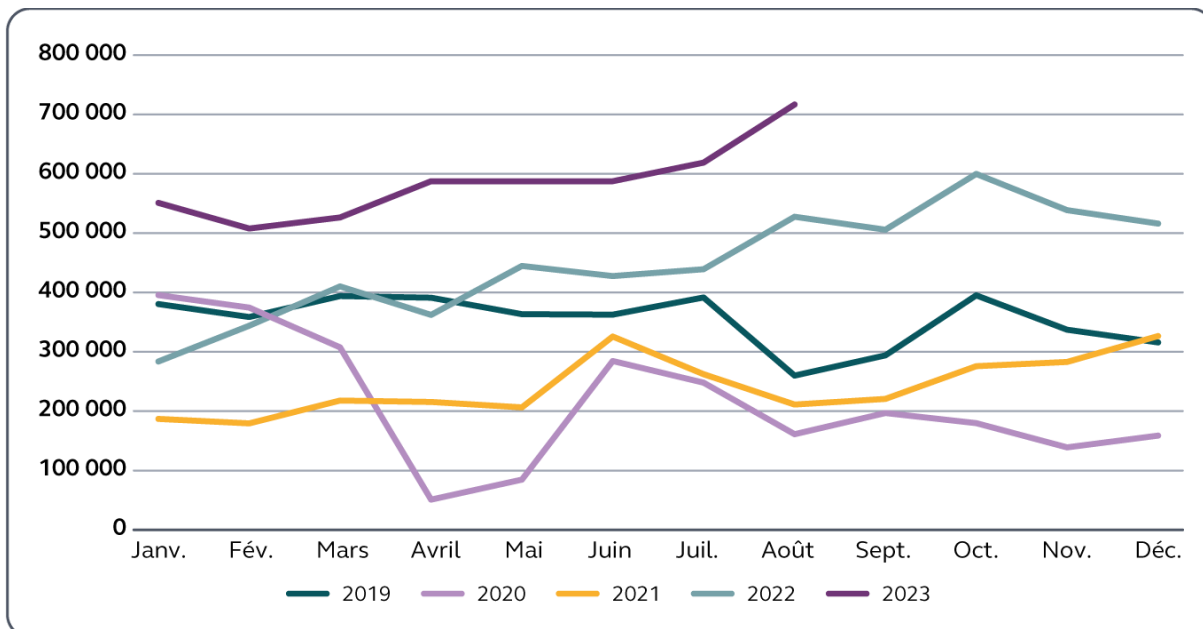
Annexe n° 6 : la production des titres par l’Imprimerie nationale

Graphique n° 22 : production des cartes nationales d’identité électroniques



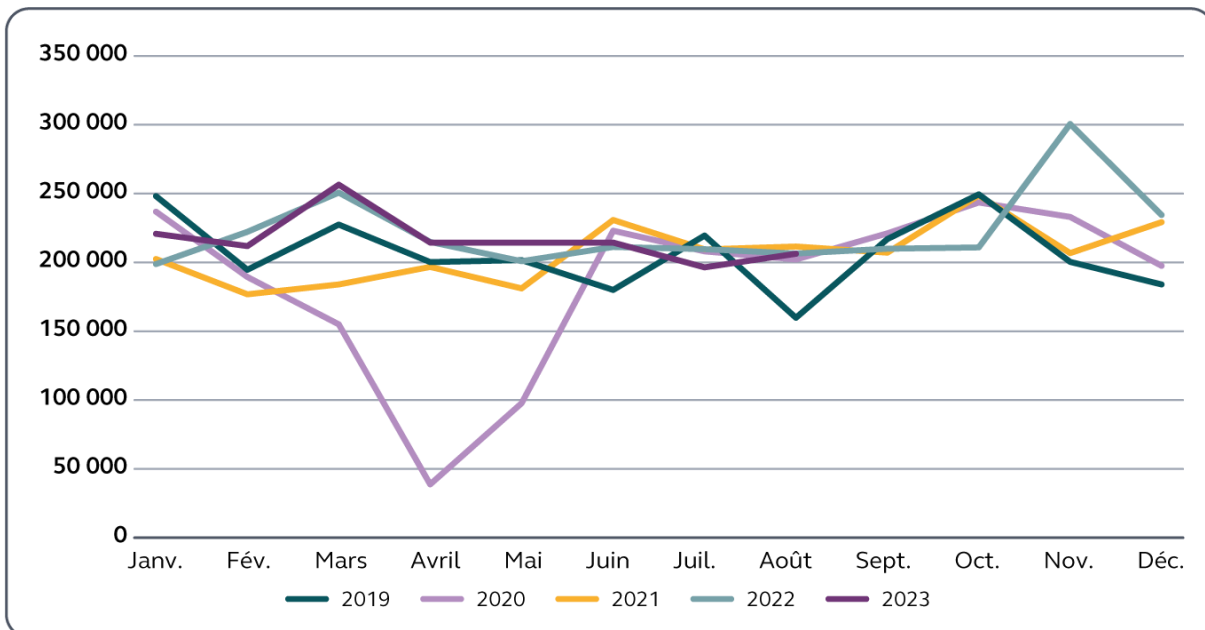
Source : ANTS

Graphique n° 23 : production des passeports biométriques ordinaires



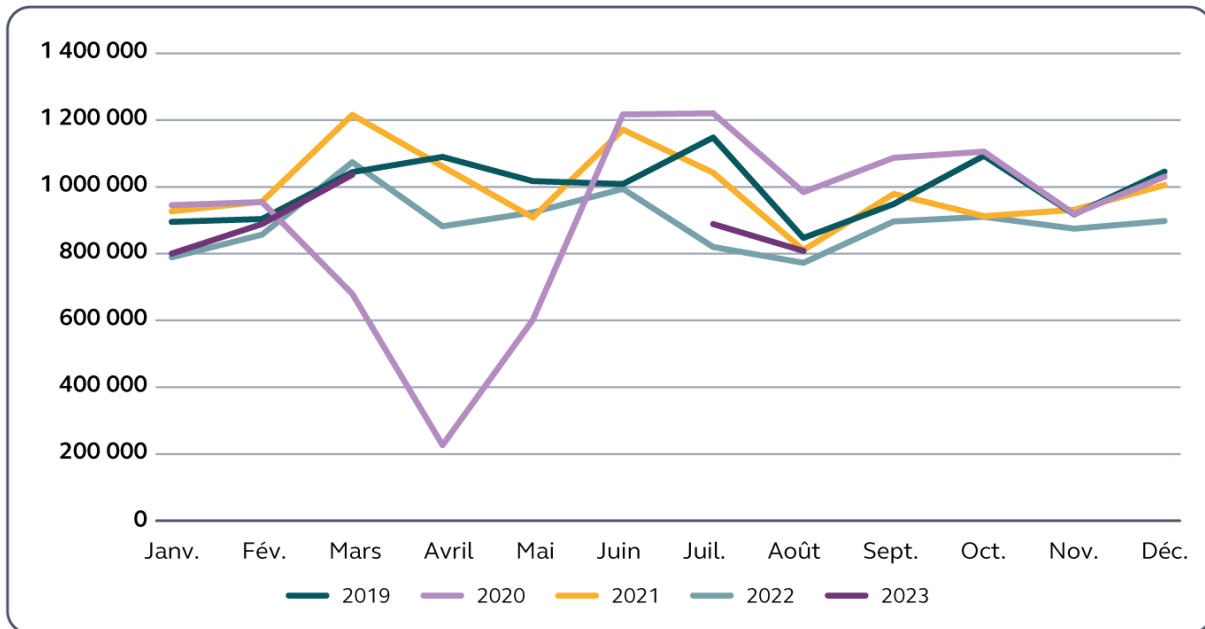
Source : ANTS

Graphique n° 24 : production des permis de conduire



Source : ANTS

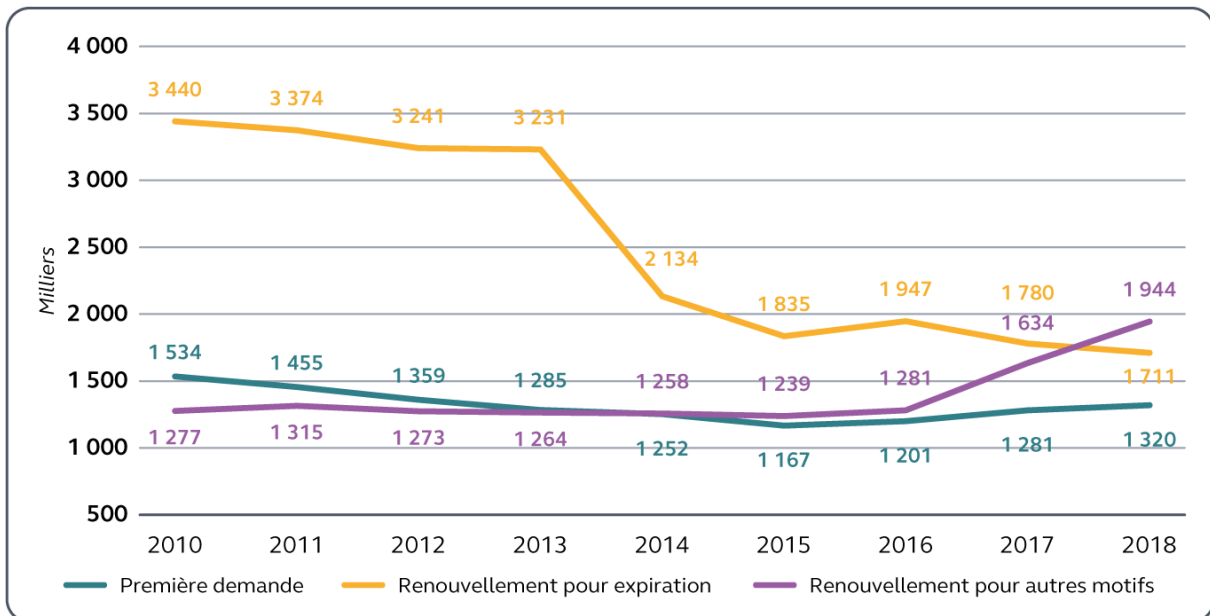
Graphique n° 25 : production des certificats d'immatriculation des véhicules



Source : ANTS

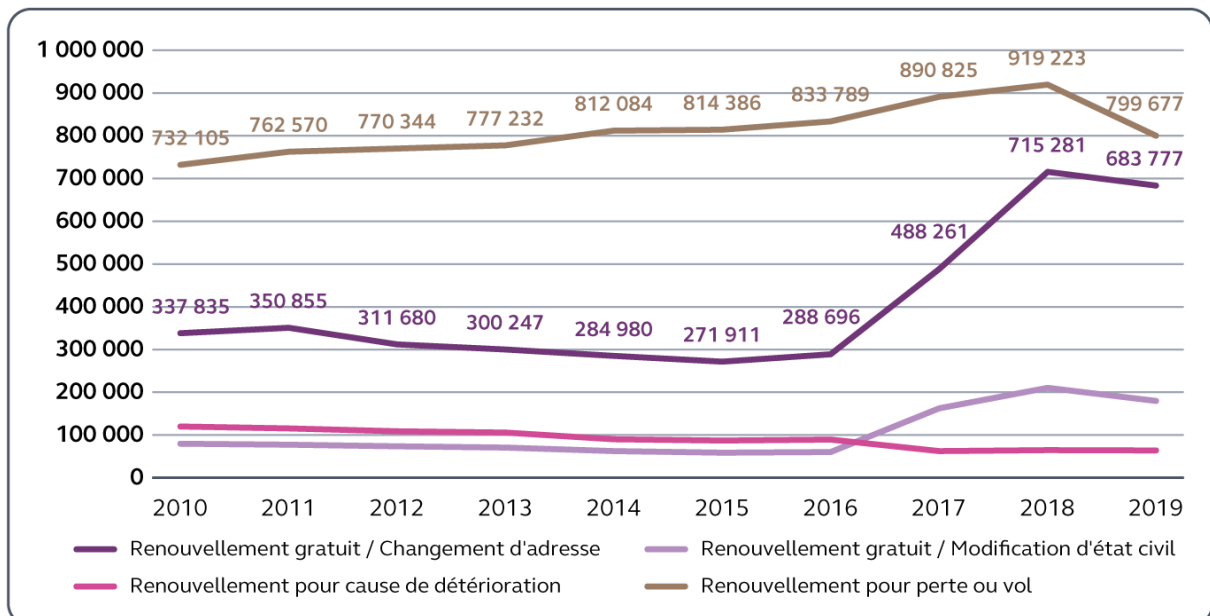
Annexe n° 7 : motifs de demande de titres

Graphique n° 26 : motifs de demande de renouvellement de CNI



Source : ANTS

Graphique n° 27 : détail des autres motifs de renouvellement de CNI



Source : ANTS

Annexe n° 8 : liste des recommandations d'organisation à destination des CERT CNI-passeports, diffusée aux préfets le 23 décembre 2022

I. ORGANISATION DE L'INSTRUCTION

1. Adapter l'organisation par sections à la taille du CERT
2. Spécialiser les agents contractuels lorsque la durée de la mission est inférieure à 6 mois
3. Systématiser la transmission des dossiers complexes au chef de section pour arbitrage

II. FORMATION

4. Mettre en place un dispositif de formation interne à la prise de poste
5. Assurer un dispositif de tutorat pour les nouveaux arrivants (titulaires et contractuels)

III. PILOTAGE & MANAGEMENT

6. Fixer un objectif de production commun par agent
7. Réaliser des opérations régulières de déstockage en cas de stock important
8. Anticiper le besoin et le renouvellement des cartes TES et cartes agent ministérielles
9. Favoriser la progression des agents du niveau 1 vers le niveau 2
10. Instaurer une mixité agents titulaires / agents contractuels au sein des sections
11. Instaurer des horaires décalés est un facteur d'attractivité

IV. LIENS AVEC LES MAIRIES

12. Mettre en place une boîte de messagerie dédiée permettant aux mairies de signaler les urgences
13. Mettre en place une permanence téléphonique ou une ligne d'appel dédiée aux mairies
14. Assurer une instruction immédiate des dossiers signalés comme urgents par les mairies
15. Instaurer un suivi spécifique des mairies nouvellement équipées de dispositifs de recueil
16. Instaurer des journées « portes ouvertes » en CERT

Annexe n° 9 : dysfonctionnements du système d'information : Portail guichet agent (PGA)

Dans le cadre de son contrôle, la Cour a examiné le processus de délivrance des permis de conduire auprès du CERT de la préfecture de l'Essonne, plateforme chargée de l'instruction des permis de conduire.

Afin de recueillir et instruire les demandes des usagers qui ont préalablement réalisé leurs démarches sur le site internet de l'ANTS, les CERT disposent d'un outil : le portail guichet agents (PGA). Peuvent accéder au PGA les agents instructeurs, les agents du CERT, les chefs de section, ainsi que les chefs de pôle et la cheffe du CERT. Ces utilisateurs n'ont pas les mêmes droits sur l'outil. Les agents instructeurs ont des droits plus limités que les chefs de pôle : ils ne peuvent, par exemple, pas changer complètement l'état civil d'un usager. Depuis juin 2023, le PGA est interfacé avec le fichier national des permis de conduire via l'outil ODAC, dont les nombreuses difficultés d'interfaçages alourdissent le traitement des dossiers des usagers.

Depuis le début de l'année 2023, le CERT de la préfecture de l'Essonne note une augmentation d'incidents sur les outils mis à sa disposition dans le cadre des traitements des dossiers de demande de permis des usagers. Ces derniers faisant face, par conséquence, à un allongement important des délais de traitement de leurs dossiers. Dès leur survenance, les incidents sont d'abord remontés aux chefs de section ; ces derniers possédant des accès privilégiés leur permettant de résoudre les problèmes de premier niveau. Si le problème est d'ordre technique et qu'il persiste, un courriel est envoyé par la cheffe du bureau du CERT au bureau national des droits à conduire (BNDC) qui crée un ticket informatique. D'après le CERT, les délais de traitements des tickets peuvent courir de 6 à 10 mois, ce qui est très long pour résoudre un ticket⁷⁵. Par exemple, les délais de traitement des tickets pour l'envoi des lettres 48SI⁷⁶ signifiant à l'utilisateur qu'il est en solde nul est de 8 mois minimum. Une extraction des incidents enregistrés sur le système a été demandée mais la Cour est toujours dans l'attente de sa réception. Si d'une part le BNDC s'occupe des problèmes de fond concernant le dossier des usagers, l'ANTS agit également sur des blocages informatiques et sur l'applicatif tels que les ralentissements, la non synchronisation entre PGA et SNPC, l'impossibilité de traiter les bannettes pertes, vols, dégradations, expirations, stages et suspensions de permis pendant des semaines.

Les autres incidents (ceux qui ne sont ni adressés à l'ANTS ni au BNDC) sont remontés à la DNUM qui réalise des correctifs sur le PGA si nécessaire. Elle s'occupe également des lancements de mises à jour ou l'installation de nouvelles fonctionnalités sur l'outil conjointement avec la délégation à la sécurité routière (DSR). Auparavant, avant tout lancement⁷⁷ de nouvelles fonctionnalités par la DNUM et la DSR, un CERT (appelé "CERT pilote") était désigné pour tester l'outil et remonter les éventuels dysfonctionnements avant de l'étendre aux autres CERT. Cependant aucun test en 2023 n'a été réalisé en amont d'une mise en production d'une mise à jour.

⁷⁵ Le délais moyen de résolution d'un ticket dans un organisme similaire varie entre 1 jour et 1 semaine sur des incidents à criticité faible ou moyenne.

⁷⁶ La lettre 48SI est un courrier envoyé lorsque le solde de points est nul (0 point). Il s'agit d'une annulation de permis de conduire ou d'invalidation à la suite de la perte totale de son capital de points.

⁷⁷ Lors de la phase de tests de l'outil, avant la mise en production.

Plus précisément dans le cas de l'outil ODAC⁷⁸, il ne semble qu'aucun CERT pilote n'ait été sollicité, et donc un nombre important d'incidents de configuration ou paramétrage a été relevé. Or, beaucoup d'anomalies auraient pu être évitées si la phase de test avait été respectée. Ces anomalies impactent fortement les délais de traitements des dossiers des usagers.

De plus, les agents du CERT ne sont pas toujours informés des prochaines évolutions prévues sur le PGA, ou alors très tardivement⁷⁹. Les agents ne sont informés seulement que pour les mises à jour importantes. S'agissant des petites mises à jour, les CERT subissent les changements à travers des bugs, incidents, crash de l'application, etc. Les mises à jour modifient parfois le contenu des dossiers des usagers (suppression de certaines catégories), contraignant les agents du CERT à tout reprendre manuellement. Il apparaît donc des difficultés de planification des évolutions liées à l'outil PGA ainsi qu'un manque de communication de la part de la DNUM. Le rôle de l'ANTS étant d'assurer la conduite de ce projet, il serait nécessaire que cette dernière facilite la communication entre les différentes parties prenantes via des comités de pilotages réguliers.

Plusieurs dysfonctionnements sont rapportés par le CERT, principalement dus à un manque d'interfaçage et un défaut de paramétrage du PGA. Par exemple, lors de la demande de titre par un usager après réussite de son examen, le CERT est obligé d'aller chercher manuellement certaines informations sur différents outils car ces derniers ne communiquent pas. Les agents du CERT sont contraints de se rendre sur la plateforme RdvPermis et d'ouvrir un PDF du certificat de réussite afin de récupérer les données de réussite, les codes restrictifs comme les restrictions médicales (lunettes, prothèses auditives, prothèses de membres...), les précisions sur le véhicule (boîte de vitesse adaptée, embrayage manuel/automatique, direction au pied...) ou encore les restrictions administratives (conduite sans passagers, pas de conduite sur l'autoroute, restreint aux trajets de jour...). En somme, ce sont toutes les données accessibles par l'examineur le jour de l'examen. Les agents récupèrent manuellement ces données dans différents onglets et dans des fichiers sous forme PDF afin de le valider, perdant ainsi un temps précieux lors du traitement d'un dossier. L'outil gagnerait donc à être interfacé avec la plateforme RdvPermis afin d'automatiser le processus de renseignement des données de l'utilisateur mais également d'éviter les erreurs de saisies manuelles.

Les CERT relèvent également des difficultés avec le paramétrage de l'outil PGA, plus particulièrement concernant les demandes de titre avant 18 ans⁸⁰. En effet, il est possible d'obtenir le permis avant l'âge légal de 18 ans par la voie de la filière professionnelle via un titre professionnel⁸¹. Or, l'outil PGA bloque automatiquement toutes les obtentions de permis avant 18 ans. Ici encore, les agents du CERT sont contraints de contourner manuellement ce blocage dans l'outil, ce qui entraîne un allongement dans les délais de traitement des dossiers des usagers. Il est donc nécessaire de revoir les paramètres de l'outil afin que les diplômés professionnels puissent obtenir leurs permis avant l'âge légal. De plus, ce dernier sera abaissé à 17 ans à partir de janvier 2024, selon les déclarations de la Première ministre lors de la présentation du plan pour la jeunesse, mardi 20 juin 2023.

⁷⁸ Outil des Droits A Conduire, outil de gestion des droits à conduire qui avait vocation à remplacer le SNPC.

⁷⁹ La veille ou le matin de la mise en place des correctifs.

⁸⁰ Ces usagers ne pourront pas conduire seuls avant leurs 18 ans, mais avoir fait la conduite accompagnée leur ouvre le droit de passer l'épreuve pratique plus tôt.

⁸¹ Notamment pour les permis de catégorie C.

Les CERT rencontrent également un souci avec la plateforme RdvPermis qui fait remonter la date de réussite mais pas la date d'anniversaire. Ce qui bloque ensuite dans PGA. Les agents du CERT sont obligés de reporter manuellement la demande à la date d'anniversaire, ce qui allonge les délais de traitement des dossiers. À noter que l'outil n'est cependant pas bloquant pour attribuer le permis B avant 18 ans.

L'outil fait également face à des situations incompatibles. Par exemple, un usager ne peut obtenir son permis le jour de son anniversaire. Il est impossible de modifier la date d'obtention du permis sur ODAC lorsque celle-ci est égale à la date du jour (pour les usagers ayant réussi leur examen de conduite avant leurs 18 ans). Le dossier de l'usager est donc bloqué jusqu'à l'intervention manuelle d'un agent du CERT. L'usager peut être débloqué pour obtenir son permis à 18 ans et 1 jour, ce qui ne respecte pas la réglementation en vigueur.

Pour tous ces cas de figure, il est recommandé de mettre en place une nouvelle règle de gestion dans le PGA afin de tenir compte de la réglementation applicable, dans le cas où l'usager passerait son permis avant 18 ans.

Lors de la création d'un titre, le demandeur doit fournir une photographie chez un photographe ou des cabines agréées par l'ANTS ainsi qu'une signature numérique. Ces photographes peuvent être habilités à la « photo-signature » autrement dit l'usager a la possibilité d'effectuer ces deux démarches directement chez le photographe. Il a été relevé dans certains photomats (notamment en Isère) que le fichier des signatures était trop volumineux et donc ne se déversait pas dans le PGA. Les agents du CERT doivent donc rejeter la demande. L'usager devra refaire entièrement sa demande et retourner dans un autre photomaton ou chez un photographe pour renvoyer une nouvelle signature ainsi qu'une photo. Dans l'ensemble, ce sont 6 semaines de délais supplémentaires et des coûts additionnels pour l'usager pour refaire la photo et traiter le dossier.

Dans des circonstances habituelles et lorsque les outils fonctionnent, les agents du CERT traitent 70 à 80 dossiers d'usagers par jour. Cependant depuis le début de l'année 2023, les agents du CERT notent un fort ralentissement de l'outil lorsque tous les agents des CERT de France se connectent en même temps. Cela a pour conséquence la diminution du traitement des dossiers de 10 %, soit un traitement de 55 à 65 demandes par agents du CERT et par jour. Afin d'éviter les ralentissements de l'outil liés à une forte utilisation, certains CERT demandent des dérogations pour pouvoir travailler hors des plages horaires prévues. Le PGA fait face à un problème d'extensibilité⁸² ; autrement dit des difficultés de capacité de l'application à s'adapter et à s'étendre de manière fluide pour supporter une augmentation de la charge ou des besoins en ressources. Le PGA doit augmenter sa capacité pour gérer un plus grand nombre d'utilisateurs sans compromettre les performances de l'outil ou encore de disponibilité.

⁸² Ou scalabilité (scale en anglais = échelle).

D) ANTS

Dépenses fléchées ou allouées

	2019	2020	2021	2022	Moyenne
CNI	11 906 219,20	15 315 288,34	49 328 660,4	21 565 901	24 529 017,1
PSP	15 896 528,26	15 841 567,29	14 394 730,6	22 224 136	17 089 240,4
PC	10 876 029,38	13 608 168,76	14 654 753,7	16 144 660	13 820 902,9
CIV	44 529 920,02	48 484 666,17	44 526 616,2	31 810 544	42 337 936,5

TOTAL **83 208 696,85** **93 249 690,56** **122 904 760,90** **91 745 239,46**

E) Production et acheminement

	2019	2020	2021	2022	Moyenne
CNI	28 424 125,5	22 466 093	15 427 287	32 677 519	24 748 756,0
PSP	87 586 457	50 118 026	61 638 423	113 789 634	78 283 135,0
PC	29 718 240	32 131 457	34 787 704	37 393 622	33 507 755,7
CIV	52 499 913	49 680 130	53 406 243	48 115 854	50 925 535,2

TOTAL **198 228 735,9** **154 395 705,7** **165 259 656,6** **231 976 629,1**

	2019	2020	2021	2022	Moyenne
CNI	219 984 782,6	248 917 574,9	242 918 094,0	280 489 886,6	248 077 584,5
PSP	242 161 739,2	193 993 713,2	253 313 177,5	325 373 727,5	253 710 589,4
PC	135 837 347,5	140 029 317,1	137 982 514,5	138 894 313,9	138 185 873,2
CIV	168 444 536,8	168 677 046,4	165 562 485,6	141 305 265,2	160 997 333,5
TOTAL	766 428 406,1	751 617 651,6	799 776 271,5	886 063 193,2	800 971 380,6

Répartition par nature	administrations centrales	mairies	centres d'expertise	Production et acheminement	informatique et autres
CNI	9 943 107,2	145 439 257	43 417 447,4	24 748 756,0	24 529 017,1
	4%	59%	18%	10%	10%
PSP	8 721 730,2	115 537 282	34 079 202,0	78 283 135,0	17 089 240,4
	3%	46%	13%	31%	7%
PC	4 070 777,1	0	86 786 437,6	33 507 755,7	13 820 902,9
	3%	0%	63%	24%	10%
CIV	19 756 644,8	0	47 977 217,0	50 925 535,2	42 337 936,5
	12%	0%	30%	32%	26%

cout complet par titre

	2019	2020	2021	2022	Moyenne
CNI	39,7	57,9	82,4	42,5	55,6
PSP	56,6	74,5	86,3	60,0	69,3
PC	55,4	62,5	55,5	52,0	56,3
CIV	14,1	15,4	14,0	13,2	14,2

**Annexe n° 11 : liste des communes d'au moins 10 000 habitants
non équipées de dispositifs de recueil⁸³**

Commune	Population (2019)	Département	Région
Le Mée-sur-Seine	20 917	77	Île-de-France
Ozoir-la-Ferrière	20 416	77	Île-de-France
Ronchin	19 206	59	Hauts-de-France
Les Clayes-sous-Bois	17 749	78	Île-de-France
Le Vésinet	16 643	78	Île-de-France
Loire-Authion	16 416	49	Pays de la Loire
Carrières-sous-Poissy	16 213	78	Île-de-France
Verneuil-sur-Seine	15 913	78	Île-de-France
Montesson	15 584	78	Île-de-France
Carrières-sur-Seine	15 476	78	Île-de-France
Haubourdin	15 054	59	Hauts-de-France
Bois-d'Arcy	14 845	78	Île-de-France
Villers-lès-Nancy	14 789	54	Grand Est
Outreau	13 874	62	Hauts-de-France
Roncq	13 580	59	Hauts-de-France
Mouvaux	13 526	59	Hauts-de-France
Lieusaint	13 505	77	Île-de-France
Moins	13 370	69	Auvergne-Rhône-Alpes
Andrésy	13 076	78	Île-de-France
Maripasoula	12 919	973	Guyane
Épinay-sous-Sénart	12 846	91	Île-de-France
Riedisheim	12 658	68	Grand Est
Bully-les-Mines	12 376	62	Hauts-de-France
Seyssinet-Pariset	12 120	38	Auvergne-Rhône-Alpes
Florange	12 008	57	Grand Est
Le Relecq-Kerhuon	11 704	29	Bretagne
Mainvilliers	11 619	28	Centre-Val de Loire
Longuenesse	11 584	62	Hauts-de-France
Voisins-le-Bretonneux	11 569	78	Île-de-France
Fleury-Mérogis	11 446	91	Île-de-France
Doué-en-Anjou	11 368	49	Pays de la Loire
Épinay-sur-Orge	11 295	91	Île-de-France
Solliès-Pont	11 230	83	Provence-Alpes-Côte-d'Azur

⁸³ Au 30 avril 2023, y compris dispositifs de recueil planifiés.

Vaux-le-Pénil	11 221	77	Île-de-France
Villepreux	11 120	78	Île-de-France
Saint-Jean	10 878	31	Occitanie
Douchy-les-Mines	10 765	59	Hauts-de-France
Wambrechies	10 626	59	Hauts-de-France
Pierre-Bénite	10 582	69	Auvergne-Rhône-Alpes
Chanteloup-les-Vignes	10 517	78	Île-de-France
Léognan	10 516	33	Nouvelle-Aquitaine
Croissy-sur-Seine	10 277	78	Île-de-France
Montigny-en-Gohelle	10 249	62	Hauts-de-France
Le Pradet	10 233	83	Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Bondues	10 225	59	Hauts-de-France
Lillers	10 162	62	Hauts-de-France
Feyzin	10 034	69	Auvergne-Rhône-Alpes
Maxeville	10 011	54	Grand Est

Source : Cour des comptes d'après les données de l'ANTS

Annexe n° 12 : comparaison internationale

Belgique

En Belgique, la maîtrise d'ouvrage des titres est répartie entre différents services publics (l'équivalent des ministères français). Le pilotage des titres d'identité est confié à la direction générale identité et affaires citoyennes du service public fédéral intérieur, c'est-à-dire du ministère de l'intérieur. Le service public fédéral des affaires étrangères pilote la production des passeports. Enfin, le service public fédéral mobilité et transports assure la gestion des permis de conduire et des immatriculations de véhicules.

- Les cartes d'identité

La fabrication des titres est confiée à Zetes, une société privée belge qui assure également la production de titres à l'étranger (Côte d'Ivoire, Gambie, etc.). La société Sopra Steria est responsable du développement du système d'information recensant les cartes d'identité électroniques dans le registre national, ainsi que du suivi de l'installation de l'infrastructure Belpic, l'équivalent du dispositif de recueil français, dans les communes. Cette infrastructure permet la production et la personnalisation des cartes d'identité, ainsi que de la gestion des données biométriques qui y sont associées.

Le coût unitaire de la carte d'identité varie en fonction des taxes communales. En 2022, le tarif était en moyenne de 16,70 € dans le cadre d'une procédure classique, sans inclure la taxe communale. Le tarif de la carte d'identité pour enfants de moins de douze ans (*Kids ID*) était fixé en 2022 à 6,60 € (hors taxe communale). Ce prix relativement faible incite la population à s'en doter.

À la différence de la carte d'identité destinées aux personnes majeurs, la carte d'identité des moins de douze ans (*Kids ID*) ne contient pas d'empreintes digitales. Elle est obligatoire depuis 2009 pour sortir du territoire belge. Depuis mai 2021, elle contient une puce électronique et un code-barres bidimensionnel pouvant faire office de carte d'inscription à la bibliothèque, d'abonnement, de piscine ou servir lors de l'inscription à l'école. La procédure d'obtention de cette carte n'est pas totalement dématérialisée et dure environ trois semaines.

Par ailleurs, la Belgique a développé depuis 2003 la carte d'identité électronique belge (eID), qui contient des dispositifs d'authentification permettant d'acheter, vendre, commander, réserver et de conclure des contrats. En complément, le service « *Checkdoc* » permet à tout usager de vérifier la validité d'un document d'identité en ligne. Elle inclut depuis janvier 2020 les empreintes digitales du titulaire pour la rendre conforme à la réglementation européenne. La procédure d'obtention de cette carte n'est pas totalement dématérialisée non plus et dure entre deux et trois semaines.

- Le passeport

La procédure d'obtention d'un passeport est considérée comme rapide, avec un délai de 5 jours en procédure normale après l'introduction de la demande au service dédié de la commune.

Le tarif pour la délivrance d'un passeport varie selon l'âge du demandeur (mineur/majeur), la procédure de demande et l'éventuelle taxe communale. Celui-ci est facturé à 35 € pour un mineur et à 65 € pour un majeur (hors taxes communales).

En 2004, le passeport a été équipé d'une puce électronique contenant les données personnelles, la signature et la photo du détenteur du passeport. Depuis février 2022, un nouveau modèle de passeport est disponible en Belgique, offrant une sécurité renforcée avec quarante-huit éléments de sécurité, contre vingt-quatre dans l'ancien modèle.

- Les permis de conduire et certificats d'immatriculation

Concernant le permis de conduire, le centre d'examen délivre au candidat une « demande de permis de conduire » après réussite de l'examen pratique. Ce document, valable trois ans, lui permet de faire une demande de permis de conduire de catégorie B auprès de son administration communale. Les conditions, y compris les tarifs, varient selon les réglementations propres à chaque région mais le coût est en moyenne de 30 € par permis. Depuis 2013, le format papier a été remplacé par le format carte bancaire, avec un remplacement obligatoire prévu d'ici 2033.

En Belgique, trois étapes sont requises pour immatriculer un véhicule neuf ou d'occasion : remplir un formulaire rose de demande d'immatriculation, contacter son intermédiaire en assurance afin qu'il assure le véhicule et qu'il l'immatricule, et envoyer le dossier complet par voie postale ou en prenant rendez-vous auprès d'une antenne ou des guichets bruxellois de la Direction des Immatriculations des Véhicules (DIV). Une fois ces étapes effectuées, la plaque et/ou le certificat d'immatriculation sont livrés le premier ou le deuxième jour ouvrable suivant la demande.

Cette procédure implique des frais de 30 € pour l'obtention d'une plaque d'immatriculation et de 26 € pour l'émission d'un certificat d'immatriculation.

Grande-Bretagne

- Les cartes d'identité et passeports

Depuis 2011, les citoyens britanniques n'ont plus de carte d'identité. Le « *Identity Cards Act* » voté en 2006 par le Parlement britannique a été abandonné et le fichier national d'identité détruit. En fonction des situations, les britanniques peuvent recourir à leur certificat de naissance, leur carte électorale, leur passeport ou encore une facture portant lieu de résidence afin de s'identifier.

La délivrance des passeports et l'enregistrement de l'état civil en Grande-Bretagne sont assurés par le « *HM Passport Office* », une direction du ministère de l'Intérieur. Le passeport est uniquement requis pour entrer et sortir du territoire britannique et pour justifier de son identité. La demande de passeport est dématérialisée et le délai moyen de traitement est de 10 semaines à partir de la réception du dossier.

Bien qu'il s'agisse d'un passeport biométrique, la puce électronique ne contient pas les empreintes digitales du détenteur, seulement une « biométrie faciale ». En effet, depuis la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union Européenne en 2020, le pays n'est plus tenu de se conformer aux réglementations de l'UE en la matière.

À partir de mai 2016, la Grande Bretagne a proposé à ses citoyens un service d'authentification en ligne privé « *GOV.UK Verify* » développé par le *Government Digital Service* (GDS). Celui-ci permettait à chaque usager d'accéder à vingt-deux services en ligne, en vérifiant leur identité de manière sécurisée. Ce système a toutefois été fermé en avril 2023 et devrait prochainement être remplacé par le service « *One Login For Government* ».

- Les permis de conduire et certificats d'immatriculation

Le permis de conduire permet aux britanniques de prouver leur identité. La délivrance de ce titre est assurée par la *Driver and Vehicle Licensing Agency* (DVLA). Cette agence gouvernementale est également responsable de l'immatriculation des véhicules en Grande-Bretagne. Lorsqu'il s'agit d'un véhicule neuf, le processus d'immatriculation peut être pris en charge par le concessionnaire automobile, sinon, le propriétaire doit lui-même faire la demande auprès de la DVLA.

Luxembourg

- Les cartes d'identité et passeports

Au Luxembourg, la production des titres est encadrée depuis 2009 par le Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE), un établissement public chargé des services informatiques et de la simplification des procédures. Composé de 300 agents à temps plein, le CTIE centralise la maîtrise d'œuvre des titres pour les différents ministères. Certains services sont externalisés.

La carte d'identité est obligatoire pour les résidents de plus de 15 ans. La demande doit être effectuée auprès d'une administration communale ou sur le portail *Myguichet.lu*. Depuis 2014, la carte est dotée d'une puce électronique sans contact comprenant le numéro d'identification national, la signature, la photo du titulaire, les certificats d'authentification et de signature électronique ainsi que les clés privées liées à ces certificats. Pour les cartes demandées après le 2 août 2021, la puce comporte également deux des empreintes digitales numérisées du titulaire, si ce dernier est âgé de plus de 12 ans.

La carte électronique d'identité (eID) permet aux Luxembourgeois de réaliser l'intégralité des démarches administratives à travers le portail *MyGuichet.lu*. L'accès à cette plateforme est toutefois conditionné par la possession d'un certificat Lux Trust. Luxtrust est une société privée détenue à 39 % par l'Etat luxembourgeois. Elle permet aux usagers de disposer d'une signature électronique ayant une valeur juridique équivalente à une signature manuscrite, et un certificat d'authentification permettant de se connecter à de multiples applications.

Pour l'obtention d'un passeport, il faut instruire la demande auprès du Bureau de la population de l'administration communale ou auprès du Bureau des passeports, visas et légalisations (BPVL).

Le tarif pour obtenir une carte d'identité varie de 5 à 14 € en fonction de l'âge du demandeur (hors taxes communales de chancellerie). Quant au passeport, le prix est de 30 € ou 50 €, selon la durée de validité choisie. Les délais d'obtention sont relativement courts : 10 jours pour la carte d'identité après la validation de la demande, et 7 jours pour le passeport dans le cadre d'une procédure classique.

- Les permis de conduire et certificats d'immatriculation

Les demandes de permis de conduire ainsi que les immatriculations de véhicules sont gérées par la société nationale de circulation automobile (SNCA), placée sous la tutelle du ministère de la Mobilité et des Travaux publics.

Les tarifs sont de 30 € pour une demande de permis de conduire et de 50 € pour l'immatriculation d'un véhicule. Après la réussite de l'examen pratique, le candidat reçoit un permis de conduire probatoire, valable pour une durée de 24 mois. Durant cette période, le conducteur doit participer à une formation d'une journée au Centre de formation à Colmar-Berg. Cette formation donne droit au permis définitif qui ne sera édité, au plus tôt, qu'un mois avant la date d'expiration du permis probatoire.

Monaco

- Les cartes d'identité et passeports

La délivrance des cartes d'identité monégasques est assurée par le service d'état civil - nationalité de la mairie de Monaco.

Depuis juin 2021, une carte d'identité entièrement électronique est proposée gratuitement à tous les citoyens monégasques, sans distinction d'âge, sur rendez-vous uniquement. L'utilisation de cette nouvelle version reste facultative. Monaco ne souhaite pas entièrement dématérialiser les procédures relatives aux titres d'identité.

La société française IN Groupe a été choisie par la principauté pour développer cette nouvelle forme de carte d'identité. Pour obtenir cette identité numérique, les résidents doivent d'abord s'équiper d'une nouvelle carte d'identité pour les Monégasques ou d'un titre de séjour pour les résidents qui ne sont pas de nationalité monégasque.

Une fois la nouvelle carte reçue et l'identité numérique activée, les utilisateurs peuvent l'utiliser en ligne en utilisant un lecteur de carte fourni gratuitement lors de la remise de la carte, ou depuis leur smartphone en téléchargeant l'application *MyConnect Mobile*. Des mesures de sécurité, incluant un code PIN à cinq chiffres pour l'utilisation sur un ordinateur et un code à six chiffres pour l'application mobile, garantissent l'intégrité et la sécurité de cette identité numérique. Elle est valable pendant trois ans.

Les demandes de passeports sont prises en charge par le secrétariat général du gouvernement. En 2021, Monaco a introduit un nouveau système de production de passeports. Le passeport biométrique monégasque est désormais valide pendant 10 ans, pour un coût de 90 € pour les personnes âgées de plus de 18 ans. Pour les mineurs, les tarifs varient entre 30 et 60 €, selon l'âge du demandeur, et la durée de validité du passeport est de 3 à 5 ans.

Des directives plus strictes ont été établies, notamment en ce qui concerne la photographie du titulaire du passeport, permettant ainsi de renforcer la sécurité globale du document.

- Les permis de conduire et certificats d'immatriculation

Les demandes de permis sont transmises par les usagers au service des titres de circulation, après passage des examens pratiques et théoriques. Les permis sont transmis en moyenne 72 heures après validation du dossier, pour des tarifs qui varient selon la nature du permis. Le circuit est similaire pour les certificats d'immatriculation.

États-Unis

- Les cartes d'identité et passeports

Aux États-Unis, il n'existe pas de carte d'identité nationale délivrée par le gouvernement américain. La gestion des demandes de carte d'identité est décentralisée et peut varier d'un État à un autre.

Les départements des véhicules à moteur (*Department of Motor Vehicles - DMV*) de chaque État américain sont le plus souvent chargés de délivrer ces cartes. Les procédures et les tarifs peuvent varier selon les règles applicables à chaque État. À Washington par exemple, pour effectuer une demande de carte d'identité, il faut déboursier 54 \$ pour la carte d'identité standard et 78 \$ pour la eID.

Contrairement à la carte d'identité, le passeport est délivré par une autorité nationale, le Département d'État (*U.S. Department of State*). Il est possible d'effectuer la demande par courriel (pour une modification ou un renouvellement du passeport), par un « dispositif d'acceptation » (pour une première demande de passeport) ou dans une agence ou un centre de passeport. Pour les voyages internationaux, il existe deux types de documents autorisés par le gouvernement américain : le livret de passeport et la carte de passeport. Cette dernière est uniquement valide pour l'entrée aux frontières étrangères par voie terrestre et maritime et uniquement dans des endroits spécifiques. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'un document biométrique, contrairement au livret de passeport.

Il convient également de noter une différence de tarification : le coût du livret de passeport varie entre 135 \$ et 165 \$, en fonction de l'âge du demandeur, tandis que la carte de passeport coûte entre 50 \$ et 65 \$.

- Les permis de conduire et certificats d'immatriculation

Les permis de conduire sont délivrés dans l'État dans lequel l'utilisateur réside. La procédure dépend ainsi de chaque État. Toutefois, il est généralement possible de faire la demande en ligne ou en direct dans les agences concernées. Cette hétérogénéité se retrouve également pour les certificats d'immatriculation.