

1

Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures

PRÉSENTATION

Le réseau des préfectures et sous-préfectures est confronté à une tension croissante entre la baisse de ses effectifs et le renforcement de certaines de ses missions. Depuis 2010, dans le prolongement de la révision générale des politiques publiques, les missions de ce réseau ont fait l'objet de réflexions visant à les moderniser et à les simplifier. Des réformes ont été entreprises, notamment l'expérimentation, à partir de 2014, d'une mutualisation interdépartementale de l'instruction des demandes de passeports.

Dans ce contexte, le « plan préfectures nouvelle génération » (PPNG) a consisté à tirer plus pleinement parti des technologies numériques pour redéployer une partie des effectifs vers des missions insuffisamment dotées et les faire progresser en qualification. C'est ainsi que l'accueil au guichet et le traitement des dossiers ont été remplacés par des procédures numériques pour la demande et la délivrance de quatre grands titres qui mobilisaient jusqu'alors 4 000 agents environ : cartes nationales d'identité (CNI), passeports, permis de conduire et certificats d'immatriculation des véhicules (les « cartes grises »).

Ce plan, mis en œuvre pour l'essentiel en 2017 et 2018, est à la croisée de multiples enjeux : la maîtrise des moyens budgétaires du réseau préfectoral, la modernisation d'une grande administration régaliennne, la réussite de la transition numérique par l'administration et l'amélioration de la qualité du service rendu au public.

Les objectifs de restructuration des services préfectoraux ont été globalement atteints malgré une préparation insuffisante et une mise en œuvre difficile des projets informatiques (I). Les leçons de cette expérience devraient permettre de mieux exploiter les potentialités ouvertes par la dématérialisation et de mettre au centre des réformes à venir la qualité du service rendu aux usagers (II).

I - Des objectifs atteints malgré une préparation insuffisante et une mise en œuvre difficile

Jusqu'en 2017, la délivrance des cartes nationales d'identité, passeports, permis de conduire et cartes grises nécessitait, de la part des demandeurs ou de leurs intermédiaires, un contact physique aux guichets des services « titres » d'une préfecture ou d'une sous-préfecture, ainsi que le dépôt d'un dossier papier dûment renseigné.

Le « plan préfectures nouvelle génération » a prévu la dématérialisation intégrale des opérations de traitement des demandes, qui devait s'accompagner de la suppression de 1 300 ETP sur les 4 000 affectés en 2016 aux tâches de délivrance des titres : 1 000 autres devaient être transférés vers quatre missions alors jugées prioritaires ; 1 500 devaient être regroupés sur une cinquantaine de plateformes interdépartementales installées dans des préfectures, spécialisées par titre, dénommées centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), chargées d'instruire les demandes à l'aide d'outils numériques ; 200 devaient continuer à accomplir dans les préfectures des tâches « résiduelles » ne pouvant être confiées aux CERT.

Avec une bascule fixée pour des raisons budgétaires au 6 novembre 2017, ce plan volontariste de dématérialisation s'est inscrit dans un calendrier extrêmement serré, ce qui explique les insuffisances de sa préparation.

Détaillé quant à ses objectifs de gains de productivité et de calendrier, le projet ne formulait initialement aucun objectif précis d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

A - Des lacunes dans la préparation de la réforme

1 - Une insuffisante prise en compte des difficultés d'accès de certaines populations aux services numériques

Au moment où la décision a été prise de dématérialiser la délivrance des titres, les difficultés d'accès des Français aux services numériques étaient bien connues : persistance d'un illettrisme fort en France (7 % de la population adulte selon l'Insee) et d'un bien plus fort « illectronisme », fait de réticences culturelles et de difficultés persistantes face au numérique, notamment de la part de personnes âgées ou en situation de handicap. Le ministère de l'intérieur, sans ignorer ces données, n'a pas conduit d'évaluation détaillée des conséquences d'une dématérialisation intégrale pour cette partie des usagers, ni conçu de réponse structurée à leurs besoins.

Il a également sous-estimé le rôle de facilitateurs joué par les agents des guichets des préfectures face à une réglementation complexe, rédigée de façon peu explicite. La rigidité intrinsèque à tout traitement automatisé entraîne le rejet de téléprocédures mal ou insuffisamment renseignées, difficultés qu'un agent de guichet formé pouvait éviter.

De fait, la première réponse face à ces difficultés a reposé entièrement sur le rôle d'intermédiation de 310 points numériques. Les usagers trouvent, dans ces points, un libre accès à des outils informatiques pour effectuer les téléprocédures et bénéficient de l'accompagnement d'un médiateur, le plus souvent un jeune en service civique.

Si cette réponse s'est avérée insuffisante face aux difficultés d'une partie de la population, deux ans après la mise en place du PPNG, l'utilité de ces points numériques ne se dément pas. Or il est de plus en plus difficile de recruter des assistants numériques pour ces structures. Par ailleurs, les agents des préfectures connaissant les procédures de délivrance des titres aux guichets et capables de les former vont peu à peu disparaître, sans que ce problème semble avoir été anticipé.

2 - Une assistance téléphonique sous-dimensionnée au départ

La dématérialisation intégrale des procédures de délivrance des titres ne pouvait réussir sans que soit offerte aux usagers une aide téléphonique. Dans sa conception initiale, le projet se contentait de mettre à leur disposition le numéro d'un serveur vocal totalement automatisé. Ce n'est que cinq mois avant la fermeture des guichets des préfectures qu'il a été décidé de confier au « centre de contact citoyens » (CCC) de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) une mission de soutien téléphonique interactif aux usagers des services de délivrance des titres.

Une évaluation sérieuse de l'impact potentiel du PPNG sur le dimensionnement du CCC n'a été lancée, dans l'urgence, qu'en juin 2017. Elle concluait à une multiplication probable par trois à cinq des appels et mails reçus par le centre, soit un besoin de 171 à 298 ETP supplémentaires (pour 68 téléconseillers et superviseurs présents en 2016). Là encore, les besoins du public ont d'abord été ignorés, puis sous-évalués.

3 - Une sous-estimation des tâches non traitées par les CERT

Les opérations de traitement des CERT laissent aux préfectures une multitude de tâches résiduelles de tous ordres, qualifiées de « missions de proximité », pour lesquelles une première estimation chiffrait les besoins

en ETP à environ 200 pour l'ensemble de la France. Bien que cette cible ait ensuite été portée à 241 ETP, elle reste très insuffisante par rapport aux besoins. En effet, les tableaux établis au printemps 2019 faisaient déjà état de 373 ETPT affectés à ces missions en 2018, et le ministère a encore ajouté depuis un renfort supplémentaire de 25 agents.

Ces missions de proximité n'avaient pas été assez précisément identifiées ni évaluées au démarrage du plan ; alors que la liste de 2016 tenait sur une page et demie, la plus récente remplit six pages pour environ 80 missions de nature très diverse. Leur importance et leur nombre, largement sous-estimés, ne vont pas diminuer. Dans de telles conditions, ces missions résiduelles n'ont pas pu être correctement anticipées ni prises en charge par les préfetures.

4 - Une absence de réflexion sur l'adaptation du réseau

Afin d'assurer l'adhésion des agents, l'adaptation du réseau préfectoral s'est faite sans plan ni obligation de mobilité géographique, ce qui n'a pas permis un redéploiement optimal des effectifs.

Il n'a quasiment pas été possible de regrouper au niveau des préfetures les agents des services « titres » supprimés dans les sous-préfetures. Des pôles départementaux spécialisés dans le traitement de certaines tâches de police administrative ont été constitués en sous-préfetures pour y maintenir ces agents. Dans le Puy-de-Dôme, des missions départementales (greffe des associations, gestion des manifestations sportives, gestion du fonds de compensation de la TVA, secrétariat de la CDAC⁸) ont ainsi été confiées à quatre sous-préfetures ; ailleurs ont été créés des pôles « armes » ou encore « opérations funéraires ».

Cette pratique a conduit à conforter artificiellement un réseau dont la Cour a critiqué à plusieurs reprises le caractère figé⁹. Si la création de pôles départementaux en sous-préfetures n'est pas à proscrire, car elle peut être source d'une meilleure performance dans un contexte de dématérialisation des procédures, ces restructurations improvisées, en prenant largement en compte les situations personnelles des agents, ont rendu moins lisible la carte des services préfectoraux et ont compliqué l'organisation de ces services régaliens.

⁸ Commission départementale d'aménagement commercial.

⁹ Cour des comptes, « Le réseau des sous-préfetures : entre statu quo et expérimentation », in *Rapport public annuel 2015*, La Documentation française, février 2015 ; *Les services déconcentrés de l'État*, rapport public thématique, La Documentation française, décembre 2017 ; disponibles sur www.ccomptes.fr.

Dans les préfectures, les missions jugées prioritaires qui exigent des compétences de niveau A ou B n'ont pas toujours pu être renforcées, faute de cadres parmi les agents redéployés ; à l'inverse, en particulier dans les départements où l'activité des guichets délivrant des titres aux étrangers n'a pas connu de hausse, des agents issus des autres services « titres », concernés par le PPNG, ont pu être répartis dans des services qui n'avaient pas nécessairement besoin de renforts.

5 - Un coût informatique mal pris en compte

La décision de dématérialiser la délivrance des titres a été prise, en juin 2015, sans chiffrage étayé du coût informatique correspondant, la première estimation ayant été établie six mois plus tard. Il n'est pas possible aujourd'hui d'en arrêter le coût final car le suivi financier des projets a été interrompu en janvier 2018, soit bien avant leur complet achèvement. Ce coût final ne sera pas disponible avant 2020.

Au total, à la fin du premier semestre 2019, le coût des projets informatiques liés au PPNG peut être estimé à près de 40 M€, ce qui représente au moins un doublement par rapport à la première estimation de décembre 2015. Quant aux surcoûts récurrents pour le fonctionnement de l'ANTS, ils sont aujourd'hui estimés à plus de 15 M€ par an.

B - Une transition menée à bien, malgré la crise des cartes grises

La dématérialisation de la délivrance des titres s'est effectuée à la date prévue, le 6 novembre 2017.

Elle a nécessité la réalisation simultanée de plusieurs grands projets informatiques dont l'un, celui concernant les cartes grises, a connu des difficultés extrêmes. Son opérateur « naturel », l'ANTS, ne constitue qu'un maillon de la chaîne d'acteurs intervenant dans les projets informatiques du ministère de l'intérieur, acteurs nombreux, d'une maturité inégale pour la gestion de projets et éloignés géographiquement, ce qui n'a pas facilité l'adoption de méthodes efficaces pour la gestion du projet PPNG.

**Tableau n° 1 : processus de production des titres sécurisés
par les différents acteurs**

Titre	Systèmes	Tâches informatiques						Fabrication des titres	Déploiement et accompagnement	
		Définition des besoins	Développement	Maintenance	Exploitation	Hébergement	Déploiement		Acheminement des titres	SAV
<i>Passeport</i>	TES (titres électroniques sécurisés)	DLPAJ	ANTS	ANTS	ANTS	DSIC (matériels ANTS)	ANTS	Imprimerie Nationale	ANTS	ANTS
<i>Carte nationale d'identité</i>	TES (titres électroniques sécurisés)	DLPAJ	ANTS	ANTS	ANTS	DSIC	ANTS	DSIC	DSIC	ANTS
<i>Permis de conduire</i>	SNPC-FAETON (système national du permis de conduire)	DSCR	DSIC ANTS	DSIC ANTS	DSIC ANTS	DSIC	Sans objet	Imprimerie Nationale	ANTS	ANTS
<i>Certificat d'immatriculation</i>	SIV (système d'immatriculation des véhicules)	DSCR	ANTS	ANTS	DSIC	DSIC	Sans objet	Imprimerie Nationale	ANTS	ANTS

Source : Cour des comptes d'après DSIC du ministère de l'intérieur. DSIC = Direction des systèmes d'information et de communication, DLPAJ = Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, DSCR = Délégation à la sécurité et à la circulation routières

1 - La gestion défaillante de la délivrance des cartes grises

La délivrance des cartes grises repose sur le système d'immatriculation des véhicules (SIV), application qui identifie chacun des plus de 40 millions de véhicules circulant en France. Le SIV, qui sert aussi à la perception des taxes sur les véhicules, au versement de certaines aides (prime à la conversion...), à l'émission des amendes, à l'identification des véhicules volés, à la sécurisation des transactions automobiles, et à l'information de nombreux professionnels, est fortement sollicité (30 à 40 millions de consultations par an), ce qui rend toute évolution du système extrêmement complexe.

Quatre téléprocédures ont été développées pour qu'au sein des CERT le plus grand nombre possible de transactions soient traitées sans intervention humaine. Or, dès la fermeture des guichets des préfectures, le nombre de dossiers nécessitant une instruction en CERT a été beaucoup plus élevé qu'il avait été anticipé. Par ailleurs, la mise en œuvre des téléprocédures a révélé de nombreuses défaillances : instabilité du logiciel, problèmes de connexion des particuliers et des professionnels, défauts de conception du logiciel, notamment pour la première immatriculation de véhicules d'occasion.

Nombre de ces anomalies ont pesé sur les professionnels de l'automobile : impossibilité de se connecter en qualité de personne morale, obligation de traiter une par une les opérations, impossibilité d'avoir une connexion simultanée de plusieurs postes, obligation de payer par carte bancaire personnelle.

Les délais de traitement se sont allongés de manière anormale. Sur les quatre premières semaines d'activité fin 2017, les CERT n'ont pu traiter que 61 % des demandes. Le stock en attente a crû de manière continue jusqu'en mars 2018, dépassant le nombre de 256 000 dossiers.

Les défaillances constatées ont des origines multiples : un manque de simplification préalable de la procédure, une faible prise en compte des besoins des usagers dans la conception des téléprocédures et une absence de respect des bonnes pratiques de gestion de projets informatiques. La phase de test du logiciel, beaucoup trop limitée dès le calendrier initial, a dû encore être réduite en raison de la dérive dans le temps de la conception du logiciel, due autant aux équipes du ministère qu'à celles du prestataire.

Pour y remédier, le ministère de l'intérieur a renforcé les effectifs des CERT, créé trois CERT temporaires supplémentaires et mis en place une « task-force » chargée de résoudre les anomalies informatiques. Celle-ci a réintroduit les éléments fondamentaux d'une bonne gestion de projet et a accéléré le rythme de résolution des anomalies. Ces mesures ont permis, à partir de mai 2018, de faire décroître le stock de dossiers en attente pour le ramener fin 2018 à 140 000 dossiers, soit deux semaines et demie de capacité de traitement des CERT.

2 - La conduite réussie des autres projets de dématérialisation

En matière de **permis de conduire**, la difficulté du projet informatique tenait à l'ancienneté et à la complexité du système existant, qui était obsolète. Un précédent projet de refonte de l'application avait échoué en 2013, entraînant la dépense en pure perte de 48 M€. Le nouveau projet s'est limité à dématérialiser les procédures existantes, sans les modifier.

Les problèmes rencontrés ont essentiellement touché les agents des préfectures et n'ont eu qu'un faible impact sur l'utilisateur. La mise en ligne progressive des procédures numériques à partir de juin 2016 a permis une montée en puissance de la dématérialisation avant la fermeture définitive des guichets. Cette transition réussie n'a cependant pas corrigé l'obsolescence croissante du système informatique.

Pour **les cartes d'identité et les passeports**, la dématérialisation de la délivrance n'est que partielle puisque le recueil d'identité du demandeur nécessite toujours un rendez-vous physique. La réception et la saisie des demandes, ainsi que la remise du titre, relèvent de la compétence des maires agissant en tant qu'agents de l'État. Toutes les mairies ne disposant pas d'un dispositif numérique de recueil d'identité, l'utilisateur peut désormais déposer sa demande de titre dans n'importe quelle mairie et pas uniquement dans celle de son domicile. Cette évolution, indispensable pour permettre aux habitants des communes non dotées d'accéder à un dispositif de recueil d'identité, constitue une simplification bienvenue.

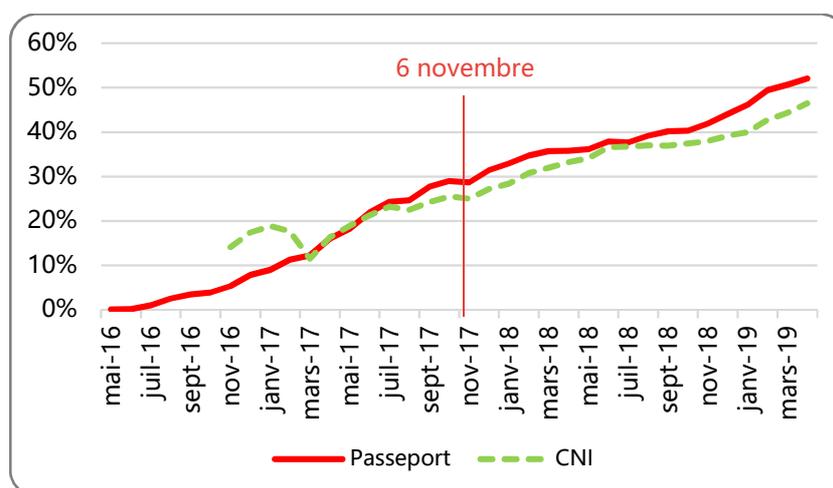
Les dispositifs de recueil biométriques, déjà déployés dans près de 2 000 communes avant la dématérialisation, ont vu leur nombre renforcé. L'accroissement du parc a coûté 5,7 M€ à l'État, y compris une subvention de 4 000 € par nouveau dispositif de recueil, versée une seule fois aux communes concernées (alors même que l'installation est à la charge de l'État et de son opérateur).

Par ailleurs, l'État soutient annuellement les communes équipées d'un dispositif de recueil. En 2017, la dotation annuelle par dispositif est passée de 5 030 € (chiffre inchangé depuis 2011) à 8 580 € et les dispositifs utilisés à plus de 50 % de la capacité nominale d'utilisation, fixée à 3 750 titres par an, ont fait l'objet d'une allocation majorée de 12 130 €. Ces mesures représentent un doublement de l'effort financier annuel qui dépasse, ainsi, 43 M€ en 2018.

L'adaptation des logiciels a consisté, pour les passeports, en un simple paramétrage du logiciel existant (TES). Pour les cartes d'identité, la solution la plus efficiente consistait à intégrer leur gestion dans le même logiciel, ce qui soulevait la question de l'acceptabilité sociale d'un fichier unique pour les deux titres. Face à ces craintes, un audit de sécurité du système a conclu à sa conformité globale et formulé 11 recommandations, parmi lesquelles la possibilité, effective mais très peu utilisée par les usagers, de refuser la numérisation de leurs empreintes. Quant au nouveau processus de gestion des cartes d'identité, il a pu utilement être testé sur une grande échelle un an avant la fermeture des guichets.

Des procédures facultatives de pré-demande en ligne pour accélérer le traitement des demandes de passeports et cartes d'identité avaient été mises en œuvre à partir de mai 2016. Les courbes du graphique n° 1 montrent la vitesse d'adoption spontanée par les usagers de procédures dématérialisées quand elles leur sont proposées de façon facultative : près de trois ans après, les pré-demandes en ligne représentent la moitié des demandes. Il est vraisemblable que la dématérialisation des permis de conduire et des cartes grises aurait suivi une pente similaire si la numérisation avait comporté une phase optionnelle préalable.

Graphique n° 1 : taux de pré-demandes en ligne de passeports et de cartes d'identité



Source : Cour des comptes, données ANTS

Le 6 novembre 2017 est la date de fermeture des guichets des préfectures

C - Une restructuration des services préfectoraux globalement réussie

Les premiers objectifs ont été atteints mais ce n'est qu'au cours de l'année 2020 que le plein effet de la réallocation des gains de productivité aux missions prioritaires pourra être totalement évalué.

1 - Des objectifs de restructuration atteints

Le plan a respecté le calendrier prévu et ses principaux engagements en termes d'effectifs ont été tenus : 1 300 emplois ont été supprimés en trois ans au sein de la mission « titres » ; 1 000 autres ont déjà été ou seront prochainement transférés vers les missions aujourd'hui prioritaires ; près de 1 500 ETP (plus de 1 800 en intégrant les renforts contractuels) travaillaient dans les CERT à la fin de l'année 2018 ; environ 400 ont été maintenus dans les préfectures, hors des CERT, pour assurer les tâches résiduelles de délivrance des titres. La Cour estime à 70,4 M€ le gain net lié aux suppressions de postes une fois déduits les coûts directs du « repyramidage », c'est-à-dire de la transformation d'« emplois de base » en emplois de catégorie supérieure (cf. *infra*).

Les travaux d'aménagement des 58 CERT se sont globalement déroulés selon le calendrier prévu, les dépenses induites, étalées entre 2016 et 2018, s'élevant au total à 10,7 M€.

Le statut des CERT, leur degré de spécialisation, leur implantation, la définition de leurs ressorts et leur structure-type ont fait l'objet de décisions rapides. Fondées sur des réflexions préalables approfondies, ces évolutions ont eu lieu dans les délais prévus, avec la participation des personnels. Les défaillances techniques ont pu être surmontées, une fois passée la « crise » des cartes grises.

2 - Une attention forte portée aux besoins des agents

La concertation avec les agents pour la mise en place du PPNG a été menée dans de bonnes conditions, au prix d'une forte sollicitation des équipes chargées de la gestion des ressources humaines. En particulier, dans les sous-préfectures, les agents concernés ont fait l'objet d'un accompagnement individualisé. Le plan de formation a été bien mené, en dépit de certaines inégalités territoriales.

Les choix de départ pour l'organisation matérielle du travail en CERT¹⁰ ont été prudents et ont tiré les leçons des expériences antérieures, dans l'aménagement des espaces. L'ergonomie de certains outils doit encore être améliorée. Les conditions de travail, bien prises en compte, devraient continuer à être suivies, en liaison avec le niveau d'absentéisme, ponctuellement important. Les visites de la Cour sur le terrain ont montré que, si les tensions sociales ont été désamorçées dans ce contexte de changement, elles ne doivent pas être perdues de vue, notamment en cas de surcharge cyclique ou accidentelle.

¹⁰ Les CERT emploient très majoritairement des agents de catégorie C (81,6 % de leurs effectifs contre 45,3 % pour les préfectures dans leur ensemble au 31 décembre 2018).

Un recours problématique aux contrats courts

En 2017, les contractuels dits « infra-annuels » ont représenté un volume de 950 ETPT et un coût de 24,8 M€. En 2018, année où ils ont notamment permis de faire face à la crise des cartes grises et de renforcer le CERT de Nantes, en proie à de graves difficultés (cf. *infra*), ils ont encore représenté 440 ETPT et 11,2 M€ de masse salariale.

Destiné à permettre une bonne transition entre la fermeture des guichets et le démarrage du service numérique, le recours à ces contractuels au sein des CERT se perpétue, avec des contrats de durée très courte (deux ou trois mois) qui de plus s'enchaînent souvent.

Ces contractuels sont gérés par les préfets, qui peuvent être tentés de faire appel à cette ressource même dans des cas où le recours à des agents titulaires serait justifié. L'administration centrale ignore tout de leurs conditions d'emploi : justification du recrutement, conditions de sélection ou de renouvellement, etc.

Il est difficile d'admettre que des situations précaires de ce type puissent perdurer au sein du service public, au-delà des périodes de transition pour lesquelles ces concours étaient justifiés.

3 - Le renforcement de certaines missions prioritaires

Au moment de la préparation du PPNG, quatre missions avaient été jugées prioritaires : la sécurité et la gestion de crise, le contrôle de légalité et budgétaire, la coordination territoriale des politiques publiques et la lutte contre la fraude.

Ajoutant à ces priorités les services « étrangers », confrontés en 2017 à des flux migratoires en hausse, l'administration y a affecté 40 % des effectifs prévus à l'origine pour renforcer les quatre missions prioritaires (1 000), un choix qui, dans ce contexte, apparaît justifié. Cependant, la volonté d'utiliser le « solde » de 603 agents pour renforcer les quatre missions s'est heurtée aux réalités du terrain et à des appréciations variables de l'encadrement local, conduisant à une répartition des agents quelque peu erratique.

Le PPNG s'est par ailleurs accompagné d'un « repyramidage » des emplois (cf. *supra*). Ses objectifs ambitieux (part des A et B portée de 43 % en 2010 à 58 % en 2020) doivent à terme permettre un renforcement qualitatif des services, essentiellement pour les missions prioritaires. Ils ont permis de donner aux agents de nouvelles perspectives sans les contraindre à une mobilité géographique non choisie. L'effet de dynamisation du

repyramidage peut cependant s'épuiser. Il risque en effet de se révéler à terme davantage comme une mesure ayant facilité l'acceptation sociale du PPNG, en permettant notamment la promotion d'agents qui continuent à assurer le même métier, que comme le vecteur d'une progression qualitative des agents et des services au sein desquels ils exercent.

En définitive, le risque est fort que, pour certaines des missions prioritaires initiales, les conditions d'exercice continuent de se dégrader. C'est en particulier le cas des fonctions de contrôle de légalité et budgétaire, dont la Cour avait demandé la consolidation sur la base de critères objectifs¹¹, et qui ont peu bénéficié des redéploiements. En revanche, la mission de sécurité et de gestion des crises et la lutte contre la fraude semblent avoir été effectivement renforcées dans de nombreux départements.

Il conviendra donc de dresser en 2021 un bilan de l'exécution du PPNG, permettant de vérifier que, dans un contexte évolutif, les moyens nécessaires ont été alloués aux quatre missions qualifiées de prioritaires dès 2016.

II - Une dématérialisation dont les potentialités peuvent encore être mieux exploitées

La réussite globale de la réforme, malgré un contexte et des délais très contraignants, ne doit pas occulter les faiblesses qui subsistent, notamment quant au service rendu à l'utilisateur, ni les problèmes rencontrés dans la phase de transition. Il importe de répondre aux unes et de tirer les leçons des autres.

A - Un accès au service généralement amélioré

1 - Une accessibilité facilitée

Si l'accès au numérique pose de réels problèmes à certains usagers, la dématérialisation des procédures de délivrance des titres a offert à la majorité d'entre eux l'opportunité d'engager la procédure au moment de leur choix. Le nombre de téléprocédures engagées en dehors des plages

¹¹ Cour des comptes, « Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État », in *Rapport public annuel 2016*, La Documentation française, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

d'ouverture traditionnelles des anciens services des préfectures montre qu'ils s'en sont largement saisis. Ainsi, de mai 2018 à avril 2019, 49 % des procédures de carte grise ont été initiées par les usagers avant 8 h ou après 17 h, ainsi que les week-ends et les jours fériés.

Cet acquis de la réforme pâtit cependant de la faible ergonomie des sites internet. Celui de l'ANTS, devenu le portail d'entrée principal pour les usagers qui engagent une procédure, avait été conçu initialement comme un site institutionnel. La transformation s'est opérée sans modification, ni de l'architecture, ni de l'organisation éditoriale du site, ni de son intitulé. De ce fait, le portail actuel ne respecte pas les meilleures pratiques des grands sites transactionnels.

L'ANTS, consciente de ces défauts, travaille à son amélioration, mais le volume des anomalies à corriger sur ses systèmes d'information est tel qu'elle n'a pu dégager de ressources pour réaliser la moindre évolution structurelle de ses sites. S'agissant de sites transactionnels qui doivent gérer des procédures à la réglementation complexe et changeante, il importe pourtant que l'adaptation de leur ergonomie soit permanente, et non ponctuelle.

La complexité de la réglementation, la faible convivialité des sites de l'ANTS et les défaillances des téléprocédures pendant les premiers mois du projet PPNG ont favorisé le développement d'offres de service de prestataires privés proposant de suivre les procédures à la place de l'utilisateur. En mars 2019, la Cour des comptes alertait sur certaines dérives de ces offres supplétives payantes¹². La pratique contestable de renvoi par les sites du ministère vers les prestations privées a aujourd'hui disparu.

L'ANTS a amélioré sa visibilité sur internet, même si les noms de domaine les plus pertinents ont été préemptés par les opérateurs privés. Son travail d'optimisation du référencement lui permet d'être le premier site en référencement naturel pour les recherches les plus usuelles. Cette première place, derrière néanmoins les sites achetant du référencement payant, constitue un bon résultat pour un opérateur public qui n'investit pas dans ce type de dépenses. En complément, les efforts de l'agence pour empêcher l'utilisation du logo du ministère ou d'une Marianne par les sites des prestataires privés ont permis de réduire les tentatives les plus flagrantes d'induire les usagers en erreur.

¹² Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, communication au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Enfin, la disponibilité des procédures digitales est fragilisée par le fait que l'ANTS ne dispose pas d'un plan de continuité d'activité éprouvé, et opérationnel en cas de panne de ses systèmes d'information. Cette lacune crée un risque de rupture du service public de délivrance des titres. Elle doit être comblée sans délai.

2 - Un service de recueil d'identité largement dimensionné

Pour les cartes d'identité et les passeports, la qualité du service aux usagers dépend de celle des procédures dématérialisées mais aussi de l'accessibilité des guichets des mairies pour le dépôt des dossiers.

Le ministère de l'intérieur conduit chaque trimestre une enquête sur les délais requis pour la prise de rendez-vous en mairie. Selon l'enquête de mars 2019, dans onze départements, plus des trois quarts des communes donnaient des rendez-vous à moins de 15 jours, alors que dans cinq départements, plus des trois quarts des communes donnaient des rendez-vous à plus de 30 jours. Dans les trois quarts des départements, le délai moyen pour obtenir un rendez-vous est supérieur au délai nécessaire, ensuite, pour obtenir le titre (15 jours).

Le réseau actuel des guichets de mairie équipés d'un dispositif de recueil d'identité (DR) est globalement bien dimensionné. Il est même sous-utilisé puisque la moyenne nationale de recueils effectués par DR ne représentait, en 2018, que 58 % de la capacité optimale, fixée par le ministère de l'intérieur à 3 750 recueils par an. Cette sous-utilisation est d'autant plus nette que l'optimum fixé ne correspond qu'à 3 h 45 minutes d'activité par jour ouvré. Par ailleurs, il existe de forts écarts d'utilisation entre DR : les 10 % les moins utilisés ont servi en moyenne à 356 recueils dans l'année, tandis que les 10 % les plus utilisés servaient à 4 258 recueils.

Ces écarts s'expliquent en partie par une logique d'aménagement du territoire qui a conduit l'État à sur-doter certains départements. Ainsi, le ratio est de 12 400 habitants par DR dans les départements les moins peuplés contre 17 000 habitants par DR dans les plus peuplés.

Il est plus surprenant de constater l'existence d'un grand nombre de DR sous-utilisés dans les départements les plus peuplés, notamment en Île-de-France. Il s'agit souvent de DR supplémentaires ajoutés, de manière non justifiée, dans des communes qui disposaient déjà d'un ou de plusieurs de ces derniers. Par ailleurs, la Cour note que la région Île-de-France a été globalement privilégiée. Elle est dotée de 827 DR pour 12 millions d'habitants (un pour 14 600 habitants environ) alors que la région Hauts-de-France ne dispose, par exemple, que de 295 DR pour six millions d'habitants (un pour 20 400 habitants environ).

Les modalités d'organisation sont à la libre initiative des communes, ce qui entraîne une très grande disparité dans l'accessibilité des services. Des mutualisations à l'échelle d'un département ont été relevées. Celles consistant à doter les communes du même outil de prise de rendez-vous en ligne sont à encourager : elles offrent aux usagers une visibilité sur les délais de rendez-vous dans l'ensemble du département et facilitent le report des communes engorgées vers celles disposant de capacités d'accueil.

Mais ces mutualisations dans l'intérêt des usagers se heurtent parfois aux réticences de maires qui craignent de devoir absorber les flux d'usagers venant de communes qui offrent un moindre accueil au public. D'ailleurs, plusieurs communes ont mis en place des systèmes différenciés limitant de fait l'accès au service pour les non-résidents. Ces pratiques, dont l'effet est discriminatoire, sont contraires à l'égalité d'accès au service public.

Au total, pour améliorer l'accès au service public de la délivrance des titres d'identité, il convient non pas d'accroître le nombre de DR, mais d'optimiser leur utilisation, en corrigeant notamment la sur-dotation relative de l'Île-de-France et en généralisant les bonnes pratiques de certaines mairies. En outre, les dispositifs de recueil mobile devraient être privilégiés, aussi bien pour desservir les structures hébergeant des personnes ne pouvant se déplacer que les zones rurales n'effectuant que quelques dizaines de recueils d'identité par an.

3 - Des délais de délivrance des titres acceptables mais disparates

En moyenne, l'ANTS fabrique un peu plus de 22 millions de titres par an : 11,5 millions de cartes grises (hors étiquettes de changement d'adresse), 4,8 millions de cartes d'identité, 4 millions de passeports et 2,3 millions de permis de conduire. Ces volumes de production n'ont pas baissé, en dépit des turbulences liées à la bascule dans le nouveau système, et l'ANTS a été capable d'assurer le service public d'émission des titres sécurisés.

Les délais de délivrance des titres avant et après la dématérialisation ne sont pas directement comparables. La nouvelle procédure permet de tracer les délais en totalité, depuis l'ouverture de la demande de titres par l'usager sur internet jusqu'à la réception du titre à son domicile. Avant la réforme, certains de ces délais étaient masqués, comme celui dû aux déplacements des usagers en préfecture pour répondre aux demandes complémentaires des services instructeurs (aujourd'hui traitées par courriel).

Sur la période récente, en l'absence de demande complémentaire adressée à l'utilisateur, le délai moyen de mise à disposition est de 15 jours pour les passeports et 16 jours pour les permis de conduire et les cartes d'identité. Mais, lorsqu'une demande complémentaire doit être adressée à l'utilisateur, ces délais passent respectivement à 22, 23 et 24,5 jours. Or, le taux de demandes complémentaires est élevé, 37 % par exemple pour les permis de conduire. Il témoigne de l'adaptation limitée des usagers aux procédures dématérialisées, de la complexité des procédures, et de l'inadaptation des outils de communication de l'ANTS. À l'avenir, la réduction du délai de délivrance des titres résultera avant tout d'une simplification de la réglementation et d'une amélioration des interfaces internet, notamment de leur lisibilité pour les usagers.

Le cas des cartes grises est particulier. Les demandes sont, en majorité, traitées automatiquement par le système et les cartes sont livrées au domicile de l'utilisateur dans les trois jours suivant la demande. Mais 12 % des procédures font l'objet d'une instruction en CERT et le délai moyen de livraison est alors de 34 jours ; enfin, les 10 % de téléprocédures les plus complexes mettent plus de trois mois à être traitées. Ces chiffres sont encore appelés à évoluer : ni le pourcentage de téléprocédures devant faire l'objet d'une instruction ni le délai de cette instruction ne sont stabilisés.

Ces délais moyens peuvent connaître de fortes disparités géographiques. Ainsi, hors demandes complémentaires, le délai moyen de délivrance des cartes d'identité varie de 8 à 27 jours et celui des passeports de 9 à 23 jours, selon le CERT chargé du traitement. Début 2019, un usager qui déposait sa demande dans les Hauts-de-Seine avait trois chances sur quatre de recevoir son titre en 11 jours ou moins alors qu'en Normandie, il avait neuf chances sur dix d'attendre plus de 21 jours. Ces écarts sont davantage liés à la répartition des effectifs qu'à l'efficacité proprement dite des CERT, le CERT d'Alençon ayant en l'occurrence une productivité moyenne supérieure à celui de Boulogne-Billancourt.

La disparité des performances des différents CERT montre que l'accroissement des effectifs ne se justifie pas, des progrès étant encore possibles en matière de productivité. Ainsi pour les permis de conduire, en excluant les cas de l'outre-mer et de Paris, l'écart de productivité entre le CERT le plus performant et le moins performant est de 35 %. L'alignement sur les meilleures pratiques serait un moyen d'améliorer, d'une part, une productivité qui, après avoir crû dans les premiers mois suivant l'installation des CERT, ne progresse plus significativement et, d'autre part, le service rendu aux usagers des départements concernés.

4 - Un coût d'acheminement qui reste à maîtriser

En octobre 2015, le ministère de l'intérieur avait évalué le coût complet de délivrance des titres, hors outre-mer, à 15 € pour une carte d'identité, 17,15 € pour une carte grise, 32 € pour un passeport, 46 € pour un permis de conduire et 128 € pour un échange de permis étranger. Ce calcul, indispensable, n'a pas été renouvelé depuis la dématérialisation, en raison de la stabilisation toujours en cours des systèmes de délivrance des titres.

Deux titres sont délivrés gratuitement aux usagers, sauf pour les renouvellements en cas de perte ou de vol, la carte d'identité et le permis de conduire, ce qui constitue une exception en Europe. À l'inverse, l'établissement des cartes grises et des passeports est facturé aux usagers.

Les coûts d'instruction des demandes devraient baisser, mais les coûts d'acheminement sont, quant à eux, en forte croissance. Cela s'explique, en premier lieu, par la décision de généraliser l'envoi des permis de conduire au domicile de l'utilisateur alors qu'avant 2017, cet envoi dépendait de décisions locales d'organisation : 40 % des permis de conduire étaient envoyés par colis groupés en préfecture où les usagers les retiraient, solution moins pratique pour l'utilisateur, mais moins coûteuse. La hausse des coûts d'acheminement s'explique, en second lieu, par l'augmentation des tarifs postaux. Le nouveau marché, conclu par l'ANTS en juillet 2019, devrait ainsi engendrer un surcoût annuel de 3,7 M€, que l'administration a exclu de répercuter sur les usagers.

L'envoi en lettre suivie des permis de conduire et des certificats d'immatriculation engendrerait une économie d'environ 27 M€ par an. Le ministère de l'intérieur fait valoir les risques de fraude pour justifier le maintien d'un envoi en lettre expert remise contre signature, sans pour autant quantifier l'apport réel d'un tel envoi dans la lutte contre la fraude.

B - Une attention accrue à porter aux usagers à l'avenir

1 - Répondre aux difficultés des usagers éloignés du numérique

En 2017, pour mieux répondre aux difficultés que rencontrent les usagers les plus éloignés du numérique, le ministère a créé une instance ministérielle d'écoute. Ce forum institutionnel, dans lequel les usagers sont représentés par des associations, constitue un lieu d'échange sur les difficultés rencontrées et sur les solutions à mettre en place. L'administration a pris devant cette instance des engagements concrets d'amélioration, s'agissant par exemple de l'accès des personnes handicapées, qui font l'objet d'un suivi régulier.

Cette démarche intègre peu à peu l'évaluation régulière de la satisfaction des usagers face aux procédures de délivrance des titres. Les premiers résultats, encourageants, devront être suivis dans le temps. Une étude des réactions des usagers face aux pages internet a aussi été menée en 2018, afin d'en faire évoluer l'ergonomie. Cette démarche, bienvenue mais limitée à trois procédures liées aux cartes grises, a vocation à s'étendre.

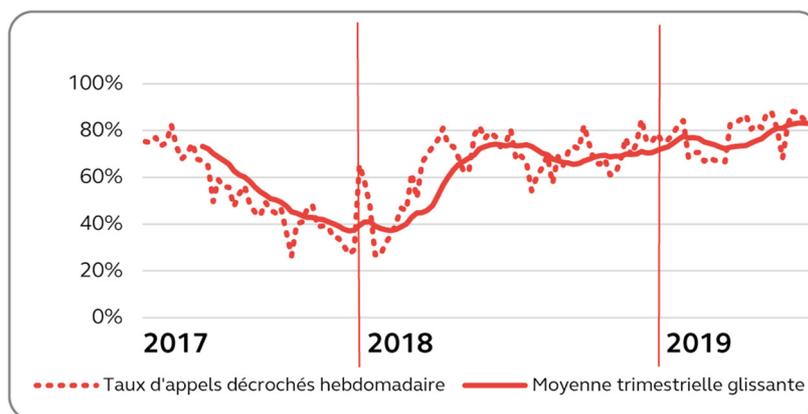
2 - Améliorer la qualité de l'accueil téléphonique

Le projet PPNG a fait changer d'échelle le « centre de contact citoyens » (CCC) : le nombre d'appels reçus est passé d'un million en 2015 à 2,3 millions en 2018. Faute d'anticipation des besoins en effectifs, la dégradation du service rendu a été particulièrement forte pour les cartes grises et les permis de conduire. Le taux de réponse pour la carte grise a chuté jusqu'à atteindre 27 % seulement des appels en novembre 2017. Pour les permis de conduire, les performances ont été plus mauvaises encore puisque, certaines semaines de l'été et de l'automne 2017, le centre ne répondait qu'à un appel sur six (17 %).

L'année 2018 a vu se redresser le taux de réponse : globalement 71 % des appels reçus ont été traités contre 47 % en 2017. Depuis le début de l'année 2019, l'amélioration se poursuit, mais de manière erratique. Les performances sont supérieures à l'objectif de 65 % fixé par le contrat d'objectifs de l'ANTS pour 2018 et voisines de celles observables chez d'autres opérateurs publics. Mais elles restent éloignées de la cible de 90 % pour 2020 et des normes des entreprises privées.

En matière de temps d'attente au téléphone des usagers, les performances sont par ailleurs très contrastées selon les titres. Pour les cartes grises, elles sont mauvaises, avec un temps d'attente moyen en 2018 de 11 minutes pour les particuliers et de 14 minutes pour les professionnels. Pour les permis de conduire, le temps d'attente des particuliers était de 8 minutes en moyenne en 2018, alors que celui des auto-écoles a été de moins de 3 minutes la même année. Pour les passeports, les particuliers ont attendu en moyenne moins de 2 minutes en 2018.

Graphique n° 2 : évolution du taux hebdomadaire global d'appels décrochés par le CCC entre 2017 et 2019



Source : Cour des comptes, données ANTS

La fermeture des guichets des préfectures a entraîné également une forte augmentation du nombre de courriels reçus par le CCC, multiplié par 3,6 entre 2016 et 2018. Le taux de réponse global est resté faible durant la crise des cartes grises, mais s'est rétabli depuis. Au premier semestre 2019, l'ANTS a répondu à 100 % des messages reçus, dans les 24 heures pour 75 % d'entre eux. L'agence a choisi de focaliser ses efforts sur le traitement des courriels. Cette stratégie, rationnelle, le coût de traitement d'un message étant inférieur à celui d'un appel, a porté ses fruits. Elle peut néanmoins renforcer un sentiment de service à deux vitesses pour les usagers éloignés du numérique.

Le CCC a subi de plein fouet les conséquences de l'impréparation du projet PPNG et d'arbitrages ministériels tardifs. Il en est résulté une dégradation massive de la qualité du soutien aux usagers en 2017 et 2018, qui a compromis la perception de la réforme. Depuis, le centre a amélioré de façon continue ses performances ; cet effort doit se poursuivre.

3 - Simplifier d'abord la réglementation : la leçon des cartes grises

La législation s'appliquant à l'immatriculation des véhicules est particulièrement complexe ; le texte définissant les règles applicables comporte 19 annexes techniques, recense 64 cas d'opérations différentes possibles différentes et détaille par exemple 39 sources d'énergie pour les véhicules, six sous-catégories pour enregistrer un side-car ou encore 26 sous-catégories pour enregistrer une benne ou une citerne.

La numérisation intégrale de procédures aussi complexes aurait justifié un travail approfondi de simplification préalable. Or, le ministère a conclu dès 2015 que celle-ci n'était pas compatible avec le calendrier du projet. Ce choix explique largement les difficultés rencontrées en 2018.

Le ministère a tenté de tirer les leçons de la crise des cartes grises en œuvrant à la simplification de la réglementation, et en lançant la refonte du système d'immatriculation des véhicules (SIV). Cependant, les premières simplifications sont modestes. Ainsi, après une analyse détaillée des 31 pièces justificatives différentes qui peuvent être demandées aux usagers, le ministère n'en a identifié que quatre dont la suppression est envisageable à court terme. Aller au-delà nécessitera une relecture critique de l'ensemble des règles du droit de la circulation.

À plus long terme, la question du maintien d'un titre physique cartonné et sécurisé est posée. Cela peut apparaître superflu à partir du moment où, pour leur travail de contrôle des véhicules circulant sur les routes françaises, les autorités de police se connectent directement sur le SIV, seul à disposer d'informations mises à jour en temps réel. Le cahier des charges de refonte du SIV a été ainsi conçu pour permettre la dématérialisation complète du certificat d'immatriculation.

4 - Résorber le point noir des permis de conduire étrangers

L'un des échecs de la réforme concerne l'échange des permis étrangers et l'établissement des permis internationaux. Ces procédures sont centralisées pour l'ensemble des départements, à l'exception de Paris, dans le CERT de Nantes, créé en septembre 2017 avec un effectif largement sous-dimensionné.

Cette erreur résulte d'une double sous-estimation, d'une part, du nombre de dossiers, calculé sur les dossiers validés et non sur les demandes déposées, et, d'autre part, des effectifs consacrés à ces tâches dans les préfectures, calculés à partir de déclarations systématiquement minorées. Faute de temps, aucun outil n'a été initialement créé pour automatiser les procédures. Enfin, l'instruction donnée aux préfectures d'apurer leurs stocks à l'instruction avant la bascule a conduit ces dernières à repousser l'enregistrement de nouvelles demandes, créant un afflux massif de demandes sur le CERT de Nantes, engorgé dès les premiers jours.

Le grand nombre de dossiers s'explique par celui des accords réciproques d'échanges de permis entre la France et d'autres pays et par le choix spécifiquement français de ne faire payer ni l'échange de permis, ni l'établissement de permis internationaux, gratuité dont le principe peut être discuté.

Le CERT de Nantes traite les dossiers dans des délais anormalement longs et gère un stock, mi-2019, de 113 000 demandes d'échange de permis en attente, soit une année de production. Ces délais s'accompagnent d'une absence totale d'information du public : il n'y a aucun accusé de bonne réception du dossier, le standard de la préfecture répondait à moins d'un appel sur cinq en 2018 et à moins de 10 % des courriels reçus.

Les effectifs consacrés à ces procédures internationales ont été multipliés par trois par rapport à un effectif initial de 35 agents. Une téléprocédure a été développée pour fluidifier les échanges avec les usagers. Mais ces améliorations permettront au mieux de traiter le flux de nouvelles demandes, sans possibilité en l'état de réduire le stock accumulé.

C - Une transformation numérique qui permet de renforcer la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité

La dématérialisation des titres et le numérique sont à la fois vecteurs d'une sécurité renforcée et sources de possibilités nouvelles de fraude. Au total, la création d'un véritable réseau de lutte en la matière constitue une avancée majeure du PPNG.

1 - La fraude, une menace à mieux anticiper dans un univers numérique

La fraude documentaire et à l'identité constitue souvent la première étape vers d'autres fraudes, aux finances publiques notamment, ou vers la grande délinquance.

Les quatre titres concernés par la réforme du PPNG y sont particulièrement sensibles car ils touchent à l'identité des personnes, à la sécurité routière et aux déplacements. L'ampleur de la fraude est par nature difficile à apprécier, d'autant plus que les résultats ne sont pas consolidés entre les différents acteurs de la lutte contre la fraude.

La dématérialisation de la délivrance des titres, à l'origine de défis nouveaux à relever pour le ministère, lui a permis de développer de nouveaux outils de sécurisation et de détection, et de mieux organiser la lutte contre la fraude, qui s'est adaptée à la nouvelle configuration créée par le PPNG et le déploiement des CERT.

Parmi ces outils, dont plusieurs font appel à l'intelligence artificielle, le rapprochement automatique de données ou les calculs par algorithme démultiplient les capacités de détection et sécurisent davantage la chaîne de délivrance. D'autres assurent la certification des pièces à l'appui de demandes de titres comme pour les actes d'état-civil ou pour les justificatifs de domicile ; enfin, des outils qui s'enrichissent d'eux-mêmes au vu des résultats de leurs détections antérieures cernent les différents scénarios de fraude, comme pour les certificats d'immatriculation des véhicules.

Une stratégie ministérielle formalisée permettrait de coordonner ces efforts et de développer une meilleure capacité d'anticipation. Elle pourrait utilement s'inscrire dans le plan national de lutte contre la fraude.

2 - Des moyens de lutte qu'il faut continuer de renforcer

La lutte contre la fraude a bénéficié de la réaffectation d'effectifs libérés par la dématérialisation. Le ministère de l'intérieur estime qu'avant la réforme, seulement 35 ETP avaient une mission spécifique de lutte contre la fraude exercée, dans la plupart des cas, à temps partiel. La cible, fixée à 296 ETP, est en voie d'être atteinte (250 ETP aujourd'hui), ce qui a permis de doter chaque département d'un référent fraude, et chaque CERT d'une cellule spécialisée.

La fraude se concentre sur les maillons faibles de la chaîne de l'identité. Le processus de délivrance dématérialisée des titres exige une vigilance particulière vis-à-vis des tiers de confiance, chargés du « face à face » en mairie ou auprès des professionnels de l'automobile.

La sensibilisation et la formation du personnel des mairies à la lutte contre la fraude doivent ainsi se poursuivre. La situation des professionnels de l'automobile, en relation commerciale avec leurs clients, est plus ambiguë. Un arrêté de 2018 oblige déjà le professionnel habilité à avoir un casier judiciaire vierge, et un cahier des charges de l'habilitation est en cours de finalisation.

Les référents fraude départementaux doivent élaborer un plan de contrôle de ces tiers de confiance afin de vérifier la sécurisation de leurs processus de délivrance, mais également leur participation active à la lutte

contre la fraude. Au sein du ministère de l'intérieur, la mission « délivrance sécurisée des titres » cherche désormais à recentrer son activité autour de la lutte contre la fraude, à consolider les données recueillies dans le réseau départemental et à accompagner les cellules fraude des CERT dans leur capacité d'anticipation de la menace.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les faiblesses constatées au départ de la mise en œuvre du projet « plan préfetures nouvelle génération » sont imputables à la logique initiale du plan, trop contraint dans le temps et insuffisamment préparé, à un manque d'ouverture vers les usagers et les parties prenantes et à une surestimation des avantages de la numérisation. Toutefois, il offre l'exemple d'une dématérialisation, largement effective, d'un service public de masse. Il reste à assurer un suivi attentif des effets à moyen terme de ce plan et à exploiter les pistes de progrès pour la qualité du service à l'utilisateur que fait ressortir l'examen des premiers résultats obtenus.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'État :

- 1. dresser en 2021 un bilan de l'exécution du PPNG, permettant de vérifier que, dans un contexte évolutif, les moyens nécessaires ont été alloués aux quatre missions qualifiées de prioritaires dès 2016 ;*
 - 2. préparer et tester, en conditions réelles, un plan de continuité d'activité et un plan de reprise d'activité pour les systèmes et les procédures concourant à la production des titres sécurisés ;*
 - 3. procéder à une réallocation territoriale des dispositifs de recueil d'identité sous-utilisés, et promouvoir l'utilisation des dispositifs de recueil mobiles ;*
 - 4. donner la priorité à la simplicité pour l'utilisateur dans la conception des nouveaux systèmes de délivrance des cartes grises et des permis de conduire qui vont être lancés ;*
 - 5. revenir sur la gratuité de l'échange de permis étrangers et de l'établissement de permis internationaux et faire un bilan de la politique d'échange des permis de conduire étrangers ;*
 - 6. définir une stratégie nationale de lutte contre la fraude à l'identité, à l'immatriculation et aux droits à conduire, permettant notamment de veiller au déploiement et au renforcement des outils numériques de contrôle et de détection, avec une attention particulière pour les « tiers de confiance ».*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	42
Réponse du ministre de l'intérieur	43
Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF)	44

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
Directeur de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Vous dressez dans votre chapitre un bilan mesuré et critique du déploiement du « plan préfectures nouvelle génération » (PPNG) conduit par le ministère de l'intérieur entre 2016 et 2018, auquel je souscris globalement. Vous soulignez, d'une part, l'atteinte des objectifs de la réforme malgré les difficultés rencontrées lors de son déploiement, d'autre part, le nécessaire retour d'expérience à établir pour les futurs chantiers de dématérialisation des services publics et, enfin, vous appelez à mettre la qualité du service rendu à l'usager au centre des réformes à venir.

Je rejoins notamment le constat de réussite du PPNG, malgré une perception contrastée pour les usagers, s'agissant notamment de la délivrance des cartes grises, loin de l'image d'« accident industriel » qui a pu lui être attribuée. Le rôle de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) a été particulièrement décisif dans la phase critique, en particulier pour absorber le flux exponentiel de demandes des usagers lié à la disparition des guichets de préfectures.

Je ne peux que partager l'ensemble des recommandations formulées, en particulier celle invitant le ministère de l'intérieur à dresser, en 2021, un bilan de l'exécution du PPNG permettant de vérifier l'effectivité de la réallocation des moyens aux missions prioritaires. Il pourra également être l'occasion d'affiner l'analyse de cette réforme dont le calendrier de bascule semble avoir été plus tributaire de la maturité des systèmes d'information et des contraintes logistiques, que de la dimension budgétaire.

S'agissant des relations avec les usagers, le ministère de l'action et des comptes publics, notamment la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique (DINUM), est pleinement engagé aux côtés du ministère de l'intérieur et de l'ANTS dans la mise en place d'une véritable démarche d'amélioration.

À cet égard, le travail qu'ont commencé à mener depuis plusieurs mois le ministère de l'intérieur et son opérateur mérite d'être salué. Il conviendra néanmoins de rester vigilant sur les évolutions à venir.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce document reprend les éléments du relevé d'observations provisoires de la Cour relatif à la dématérialisation de la procédure de délivrance de certains titres et ses conséquences qui m'a été adressé le 29 juillet 2019. Mes services ont transmis, le 26 septembre dernier, leurs observations sur certaines de vos préconisations.

La Cour considère, de manière générale, que le « plan préfectorales nouvelle génération » donne plutôt satisfaction quant à l'effectivité de la dématérialisation d'un service public de masse et à l'atteinte des objectifs de restructuration assignés aux services préfectoraux, en termes d'effectifs et d'accompagnement des agents impactés par ce changement. Elle estime, toutefois, que la mise en œuvre du plan se serait faite trop rapidement et n'aurait pas permis d'anticiper certaines difficultés qui devraient faire l'objet d'une attention particulière.

Parmi ses points d'attention, ressortent la nécessité de prioriser la simplicité pour l'utilisateur dans la conception des nouveaux systèmes de délivrance des titres, celle de revenir sur la gratuité de l'échange des permis étrangers et de l'établissement des permis internationaux et, enfin, celle de définir une stratégie nationale de lutte contre la fraude à l'identité, à l'immatriculation et aux droits à conduire (recommandations n° 4 à 6).

S'agissant de la quatrième recommandation, visant à prioriser la simplicité pour l'utilisateur dans la conception des nouveaux systèmes de délivrance des cartes grises et des permis de conduire qui seront lancés, je tiens à préciser qu'une mission confiée à un administrateur général et un marché attribué à un prestataire externe ont permis de mettre en place un plan de simplification constitué de 67 mesures en cours de mise en œuvre.

S'agissant de la cinquième recommandation, préconisant de revenir sur la gratuité de l'échange de permis étrangers et de l'établissement de permis internationaux, cette réflexion est d'ores et déjà conduite pour les permis internationaux afin d'en limiter les demandes injustifiées. La fin de la gratuité de l'échange de permis étranger apparaîtrait, en revanche, inefficace pour en limiter le flux. Cet échange est obligatoire afin de pouvoir continuer à conduire en France après une année de résidence et le prix exigé pour ce titre n'aurait donc pas d'incidence.

Enfin, s'agissant de la sixième recommandation, appelant à la définition d'une stratégie nationale de lutte contre la fraude à l'identité, je rappelle que la dématérialisation des titres a contribué à accroître l'efficacité de la lutte contre la fraude documentaire. J'appelle, toutefois, l'attention de la Cour sur le maintien du principe de double comparution, indispensable compte tenu des enjeux associés à la sécurité des titres et des objectifs de lutte contre la fraude à l'identité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

Comme je l'indiquais déjà dans mon courrier du 12 août portant sur le relevé d'observations provisoires, l'AMF confirme sa remarque concernant la présentation des statistiques de délais d'attente pour l'obtention des titres.

En indiquant que « dans les trois quarts des départements, le délai moyen pour obtenir un rendez-vous est supérieur au délai nécessaire, ensuite, pour obtenir un titre (15 jours) », la Cour fait peser, même non intentionnellement, un reproche sur les communes dans la mise en œuvre d'un dispositif dont la responsabilité première relève de l'État et qu'il a délégué à quelque 2 400 communes pour 67 millions d'habitants.

De surcroît, le délai de 15 jours pour l'obtention du titre, cité par la Cour, nous paraît toujours recouvrir des réalités très différentes suivant les départements.

Quant à l'indemnisation par la dotation spécifique, elle est toujours loin de couvrir les frais réels engagés par les communes pour cette mission, ceci devant être pris en compte dans la perspective de la mise en place de la future CNIe à horizon 2021.

Enfin, la promotion de l'utilisation des dispositifs de recueil mobiles que vous préconisez correspond à une demande faite avec insistance par l'AMF depuis 2016. Toutefois, les modalités d'utilisation de ces équipements, parfois déficients, n'ont jamais été sérieusement étudiées et les maires des communes équipées en DR estiment, à juste titre, que leurs agents ne sont ni habilités ni juridiquement protégés pour effectuer des déplacements dans d'autres communes que les leurs. Ce point fondamental devra être revu au préalable dans le cadre plus général des réflexions sur l'accès aux services publics par des moyens mobiles.
