

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 011-046-01

**PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CNIe
GROUPE DE TRAVAIL AVEC L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
COMPTE RENDU DES TRAVAUX**

– JUIN 2011 –

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 011-046-01

**PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CNIe
GROUPE DE TRAVAIL AVEC L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
COMPTE RENDU DES TRAVAUX**

Etabli par :

**Patrice O'MAHONY,
Inspecteur général de l'administration**

- JUIN 2011 -

SYNTHÈSE

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre Mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration a proposé au président de l'Association des Maires de France (AMF) qu'un groupe de travail, examine les éléments techniques permettant de revoir la cartographie des communes accueillant des dispositifs de recueil des données biométriques et définir le nouveau niveau d'indemnisation des communes concernées.

Associant des représentants de la mission des titres sécurisés du ministère de l'Intérieur, de l'ANTS et de la DGCL, des représentants de huit communes désignées par le président de l'AMF (Bron, Brunoy, Sartrouville, Sceaux, Toul, Tourcoing, Tours et Versailles), cette concertation a permis d'établir des constats communs à partir d'hypothèses définies conjointement :

- une simulation a été établie pour chaque commune (tableau annexe) des flux probables de demandes de titres sécurisés ; l'hypothèse a été retenue que le comportement des demandeurs de CNIe devrait, selon toute vraisemblance, être comparable à celui des demandeurs de passeports biométriques. Au regard de la capacité moyenne de production d'un DR, estimée à 15 titres par jour et 3750 par an, **un complément de 300 DR serait nécessaire ;**
- la Cour des Comptes, a mené en 2010, une enquête sur le coût du passeport biométrique pour les administrations. Les représentants des communes ont été surpris de la faible différence constatée par la Cour entre le coût de traitement d'un passeport biométrique dans le cas de l'introduction de la CNIe », et le coût de la participation des communes à l'établissement des anciens passeports électroniques. Le groupe de travail a cependant estimé qu'il s'agit de la référence la moins contestable et que les coûts des titres, CNI et passeports, étaient identiques.
- la jurisprudence, relative à la compensation des missions confiées par l'Etat aux maires, étant bien établie, le surcoût du traitement des titres sécurisés pour les demandes des « résidents » n'a pas été pris en compte, d'autant que sur la base des évaluations de la Cour, l'enjeu financier est souvent faible (0,73€ par titre) ;
- **le coût de traitement par les communes des titres non résidents serait de 40, 765 M€** (base production de titres 2010). Parallèlement les communes qui n'auront plus à recevoir de demandes réaliseraient, selon l'estimation de la Cour, une économie de 38 M€ ;
- les représentants des communes ont insisté sur les coûts d'aménagement et d'organisation qui pourraient apparaître dans certaines communes pour préparer des afflux nouveaux et importants de demandeurs. Ils regrettent également de ne pouvoir maintenir le service de prise de photos des DR.

Les diverses modalités d'indemnisation ont été comparées et deux critères prioritaires de choix ont été évoqués par les représentants des communes, d'une part rapprocher au mieux l'indemnité de chaque commune de la charge réelle, d'autre part éviter de lier l'indemnité au nombre de DR afin de faciliter une meilleure répartition des DR entre communes.

Les représentants des communes ont porté un grand intérêt au maintien du forfait actuel, assorti d'une indemnité complémentaire par titre, cette solution est estimée entre 41,2 et 43M€, elle présente l'inconvénient de lier l'indemnisation au nombre de DR. Elle imposerait de limiter les excédents de dotation en stations de recueil souvent liés à l'équipement de mairies annexes. Pour rester dans la partie basse de l'estimation, il pourrait être envisagé de réserver le forfait aux communes équipées d'un seul DR.

C'est pourquoi, **l'indemnisation par titre produit pourrait être privilégiée** ; elle n'a pas connu d'opposition notable et est la seule modalité qui réponde aux deux critères évoqués précédemment ; elle correspondrait à la dépense réelle des communes ; elle permettrait de mieux répartir les stations de recueil traitant un nombre très limité de demandes. Sur la base de la production de titre 2010, **le coût serait de 40,765 M€ à comparer aux 17,650 M€ d'indemnisation versés en 2010.**

S'il était décidé de prendre en compte la situation particulière des 491 communes rurales ou d'outre mer, dotées d'un seul DR qui assurent un service de proximité indispensable et dont l'indemnité pourrait baisser car elles traitent peu de titres, il serait possible d'introduire une clause de sauvegarde leur garantissant une indemnité équivalente à celle qu'elles perçoivent actuellement. **Le surcoût serait inférieur à 200 000 €.**

Enfin, pour 2012, année de transition, le forfait actuel pourrait être maintenu pour les DR (proratisé sur 3 mois pour les 300DR mis en service en octobre), tandis qu'à la clôture d'exercice annuel, les communes qui auraient traité en moyenne plus de 463 titres de non résidents par DR bénéficieraient d'une indemnité de 10,85€ par titre supplémentaire ; **le montant total serait de 22,33 M€.**

SOMMAIRE

Synthèse.....	3
1 - LES FLUX POTENTIELS DE DEMANDES, LE NOMBRE ET LA RÉPARTITION DES STATIONS DE RECUEIL (DR)	7
<i>1.1. L'estimation des flux potentiels</i>	7
<i>1.2. L'estimation de la capacité de production d'une station de recueil (DR)</i>	8
<i>1.3. La capacité de production des communes</i>	8
2 - LE COÛT DE TRAITEMENT PAR LES COMMUNES	10
3 - L'INDEMNISATION DES TITRES DES NON RÉSIDENTS	11
4 - SOLUTION DE TRANSITION POUR 2012	13
5 - LES AMÉLIORATIONS À APPORTER AU DISPOSITIF AVANT LA MISE EN PLACE DE LA CNIE	14
6 - CONCLUSION	15
Annexe.....	16

La proposition de loi relative à la protection de l'identité, a été adoptée en première lecture au Sénat le 31 mai dernier. Si le calendrier parlementaire le permet, les nouvelles cartes d'identité électroniques (CNIe) pourraient être délivrées en 2012.

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre Mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration a proposé au président de l'Association des Maires de France (AMF) qu'un groupe de travail, animé par M. Patrice O'Mahony, Inspecteur général de l'administration, examine les éléments techniques permettant de revoir la cartographie des communes accueillant des dispositifs de recueil des données biométriques et définir le nouveau niveau d'indemnisation des communes concernées.

Associant des représentants de la mission des titres sécurisés du ministère de l'Intérieur, de l'ANTS et de la DGCL, des représentants de huit communes désignées par le président de l'AMF (Bron, Brunoy, Sartrouville, Sceaux, Toul, Tourcoing, Tours et Versailles), le groupe de travail s'est réuni à trois reprises, les 13 avril, 5 mai et 9 juin dans les locaux de l'AMF en présence de la responsable du département administration et gestion locale de l'AMF.

La concertation très constructive et ouverte a permis d'établir des constats communs à partir d'hypothèses définies conjointement. Ce compte rendu des travaux du groupe donne les éléments techniques qui pourraient servir de base à la négociation à venir entre le ministère et l'AMF.

Après avoir estimé les flux potentiels de demandes de titres sécurisés vers les communes équipées de stations de recueil (DR) ainsi que la capacité de production des stations, le groupe a évalué les coûts de production des titres pour les communes en s'appuyant sur les évaluations du récent rapport de la Cour des Comptes relatif au coût complet des passeports biométriques.

En raison des récentes décisions du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat relatives à la compensation des missions confiées par L'Etat aux maires, il n'a pas pris en compte le surcoût du traitement des titres sécurisés pour les demandes émanant des habitants des communes équipées de stations, d'autant que sur la base des évaluations de la Cour des comptes ce n'est pas un réel enjeu financier.

Pour ce qui concerne les demandes déposées par des habitants d'autres communes (non résidents), le groupe a examiné les avantages et les inconvénients des divers modes d'indemnisation. Enfin, il propose une solution d'indemnisation pour l'année 2012, année de transition, et signale les difficultés qui apparaissent encore et doivent être corrigées avant la mise en place de la CNIe, pour le fonctionnement du dispositif des passeports biométriques.

1 - LES FLUX POTENTIELS DE DEMANDES, LE NOMBRE ET LA RÉPARTITION DES STATIONS DE RECUEIL (DR)

En 2010, **8,741 millions de demandes de titres d'identité**, passeports et cartes d'identité, ont été déposées dans les communes ; la mise en œuvre du passeport biométrique étant achevée, les demandes de passeport ont été traitées par les seules 2 091 communes équipées de stations de recueil (DR). En revanche, les demandes de CNI, (6,15 millions de demandes) ont été déposées dans chacune des 36 000 communes, lieux de résidence des demandeurs. Près de la moitié (2,88millions) l'ont été dans des communes qui ne sont pas dotées de DR.

Le passage à la carte d'identité sécurisé (CNIe) posera aux communes équipées de DR une double difficulté, d'une part traiter sur leurs DR les demandes de leurs propres administrés, d'autre part absorber l'afflux des demandes des personnes résidant dans d'autres communes. C'est en conséquence une augmentation très importante du volume des titres sécurisés à traiter qui doit être envisagée avec la mise en place de la CNIe.

En théorie, les 3 526 DR en service à ce jour seraient suffisants pour traiter ces demandes car la production moyenne s'établirait à 2 479 titres sécurisés par DR et par année, soit moins de 10 titres par jour ouvré. Cependant, l'expérience acquise de la mise en œuvre des passeports biométriques montre que les flux de demandes de titres sécurisés devraient être très inégaux selon les communes. Le groupe de travail a donc demandé à l'ANTS d'estimer pour chacune des communes équipées de DR les flux potentiels de demandes qu'elles seraient susceptibles de recevoir et vérifier qu'elles disposent d'un nombre suffisant de DR pour les traiter.

1.1. L'ESTIMATION DES FLUX POTENTIELS

Pour estimer les flux annuels potentiels de demandes de titres sécurisés dans chacune des communes équipées, il était nécessaire d'évaluer les reports des près de trois millions de demandes potentielles de non résidents. L'hypothèse a été retenue par le groupe de travail que le comportement des demandeurs de CNIe habitants dans les communes non équipées de stations de recueil devrait, selon toute vraisemblance, être comparable à celui des demandeurs de passeports biométriques.

Sur la base de cette hypothèse, la simulation réalisée par l'ANTS (tableau joint en annexe) établit, pour chacune des communes, le cumul des demandes de CNI et passeports déposées en mairie en 2010 et des flux nouveaux potentiels de CNIe de non résidents. Il en ressort qu'il est vraisemblable **qu'en année pleine 727 communes devraient avoir à traiter moins de 1 500 demandes de titres sécurisés**, dont 15 moins de 100 et 184 moins de 500, **tandis que plus de 1 000 communes pourraient avoir à traiter plus de 3 750 titres.**

1.2. L'ESTIMATION DE LA CAPACITÉ DE PRODUCTION D'UNE STATION DE RECUEIL (DR)

Pour estimer le nombre de DR nécessaire pour chaque commune, le groupe de travail a également été dans l'obligation de déterminer quelles capacités moyennes de production, journalière et annuelle par DR, pouvaient raisonnablement être retenues.

Le système d'information TES permet d'analyser de manière fiable les conditions de production des passeports en 2010. Les jours de pointe entre 16 et 22 demandes par DR ont été traités dans certaines communes. Pour tenir compte du fait qu'il peut y avoir des périodes sans usager ou des rendez-vous annulés et que les communes fixent des rendez-vous dans des délais allant de 20 à 30 minutes, **le groupe de travail a retenu une capacité moyenne de production d'un DR de 15 titres par jour et 3 750 par an (253 jours ouvrés, arrondis à 250).**

1.3. LA CAPACITÉ DE PRODUCTION DES COMMUNES

Sur ces bases, simulation de flux de demandes et capacité moyenne de production, la situation de chacune des communes actuellement équipées a été examinée. Il en ressort que certaines communes connaîtraient un déficit de stations tandis que d'autres pourraient être considérées comme suréquipées. Au regard des tableaux qui suivent, **300 DR supplémentaires seraient nécessaires.** Ce nombre a d'ailleurs été cité à titre de perspective par le ministre de l'intérieur lors de sa récente audition au Sénat sur la RGPP.

Le groupe de travail propose qu'une concertation soit engagée par les préfets avec les associations départementales des maires, avant la mise en place de la CNIe, afin d'examiner la répartition des DR (renforcement des communes déficitaires, ajout de nouvelles communes, rééquilibrage du nombre des DR entre communes).

Analyse de la capacité de production Passeport biométrique+CNIe pour 2010			
Déficit de la capacité de production	Nombre de communes déficitaires	DR supplémentaires par Commune	Nombre de DR supplémentaires
Moins de 375 (10% de capacité de production)	61	0	5 réserve
Entre 376 et 4125	232	1	232
Entre 4126 et 7875	22	2	44
Entre 7876 et 11625	5	3	15
Entre 11626 et 15375	1	4	4
Total	323		300

Excédent de la capacité de production	Nombre communes	DR en surplus par commune	Nombre de DR excédentaires
Entre 3750 et 4125 (110% de capacité de production)	27	0	0
Entre 4126 et 7875	124	1	124
Entre 7876 et 11625	28	2	56
Entre 11626 et 15375	10	3	30
Entre 15376 et 19125	2	4	8
Entre 19126 et 22875	3	5	15
Entre 22876 et 26625	2	6	12
Entre 30376 et 34125	1	8	8
Entre 37876 et 41625	1	10	10
Entre 64126 et 67875	1	17	17
Total	199		280

Pour illustrer les enjeux de cette concertation départementale, le groupe de travail a procédé à un examen plus approfondi de la situation dans les 7 départements d'origine des communes représentées. Il en ressort que globalement pour ces départements :

- 4 communes pourraient avoir une production excédant jusqu'à 10 % de la production maximale théorique ; il pourrait être envisagé de ne pas leur donner tout de suite de DR complémentaire car cet écart n'est pas significatif. Il pourrait être compensé par l'évasion d'un certain nombre de demandes de leurs administrés vers d'autres communes, et par des doubles demandes de titres (CNIE + passeport biométrique) qui seront traitées simultanément. Il faut également tenir compte d'une marge d'incertitude quant à l'évaluation des reports de demandes de CNIE des non résidents. L'hypothèse concernant le comportement des usagers, retenue par le groupe de travail, est la plus vraisemblable mais ne pourra être vérifiée qu'après quelques mois de mise en œuvre de la CNIE ;
- 38 communes devraient être renforcées de 1 DR et une de 2 DR car elles pourraient avoir une production excédant de plus de 10% leur capacité de production théorique tandis que, à l'inverse, 47 communes disposeraient de DR en excédent.

Le groupe de travail estime qu'il serait délicat de retirer des DR dans des communes n'ayant que 2 stations. La même difficulté se posera pour les grandes villes ayant équipé des mairies d'arrondissement ou annexes. A titre d'exemple, l'adjoint au maire, représentant l'une des communes du groupe de travail qui dispose d'une capacité théorique de production excédentaire, a indiqué qu'il demanderait cependant deux stations supplémentaires car l'afflux principal devrait concerner la mairie et non les annexes.

Le groupe souligne l'importance de tenir compte des exigences liées à l'aménagement du territoire qu'il soit rural ou urbain avant de réviser la répartition des DR. Il remarque également que l'introduction de nouvelles communes dans le dispositif permettrait d'alléger la charge des communes équipées.

Un débat complémentaire s'est engagé lorsque le représentant d'une commune a demandé que le nombre des DR mobiles mis en œuvre par les préfetures soit augmenté pour répondre aux demandes des personnes ayant des difficultés à se déplacer. Les DR mobiles, aujourd'hui en place dans les préfetures pour le passeport biométrique, sont peu sollicités mais les représentants des communes ont souligné que les publics sollicitant des CNIe pouvaient être très différents de ceux qui demandent des passeports. Il est indispensable qu'une réflexion complémentaire soit engagée sur les rôles respectifs des préfetures et des communes pour l'utilisation des DR mobiles. Une circulaire en date du 7 mai 2008 précise que « ces stations sont mises à la disposition des préfets pour répondre aux demandes des personnes à mobilité réduite ou qui ne peuvent pas se déplacer ». Par convention, elles peuvent être mises à disposition des communes qui le souhaitent. La question se pose de savoir à qui revient la charge, matérielle et financière, de répondre à ces demandes, la préfeture, la commune de résidence ou la commune équipée de DR auprès de laquelle la demande est faite.

2 - LE COÛT DE TRAITEMENT PAR LES COMMUNES

La durée de traitement d'une demande de titre sécurisé et donc son coût, est très variable selon la situation personnelle du demandeur et l'organisation des services municipaux. Cependant la Cour des comptes, saisie par le Sénat¹, a mené une enquête sur le coût du passeport biométrique pour les administrations, dont les communes. Au terme de ses conclusions, rendues en juin 2010, elle a estimé que, « compte tenu de la poursuite des évolutions évoquées, jointes aux économies d'échelle dans le cas de l'introduction de la CNIe », le coût brut d'un passeport biométrique pour les communes ressort en valeur 2009, hors indemnisation forfaitaire, à 10,80 €. Elle a également évalué à 10,07 €, le coût de la participation des communes à l'établissement des anciens passeports électroniques.

Le groupe de travail est conscient que ces évaluations peuvent bien évidemment être mises en cause par certaines communes en raison des situations locales. Il a cependant estimé qu'il s'agit de la référence la moins contestable. Par ailleurs, les conditions de traitement de la CNIe étant les mêmes que celles du passeport, **il a retenu**, après avoir pris en compte l'augmentation salariale de 0,5% de juillet 2010, **des coûts complets de 10,85 € pour les titres sécurisés et de 10,12 € pour les anciens titres**.

Sur ces bases et sous réserve que les nombres de demandes dans l'avenir soient identiques à celles de 2010, les coûts ou surcoût pour les communes en année pleine seraient :

- Pour les titres non résidents :

Le coût pour les communes de traitement des titres non résidents serait de 40,765 M€ (3 757 125 titres x 10,85 €) ; leur indemnisation sur la base du forfait actuel s'élèverait à 19,321 M€.

Parallèlement, les communes qui n'auront plus à recevoir de demandes réaliseront, selon l'estimation de la Cour des comptes une économie **de 38,022 M€ (10,12 €/titre)**.

¹ Saisine en application de l'article 58 (2°) de la loi organique n° 20016692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le groupe de travail a constaté que ce transfert de charges entre les communes, imposé par la mise en œuvre de la CNIe, nécessite un examen complémentaire en vue d'un éventuel rééquilibrage des ressources. Selon la représentante de l'AMF, ce sujet ressort du cadre des travaux sur la péréquation des dotations aux Communes qui sont en cours. Le représentant de la DGCL relève toutefois que ce sujet particulier n'est pas à l'ordre du jour des travaux engagés actuellement par le Comité des finances locales dans le cadre de son groupe de travail.

- Surcoût pour les titres résidents :

Le surcoût théorique pour les titres des résidents serait de 3,638 M€ [4 983 825 titres x (10,85 € - 10,12 €)]. Il devrait être pratiquement compensé par les économies réalisées lorsque deux titres (passeport et CNIe) seront demandés simultanément et surtout par celles réalisées lorsque leurs propres habitants demandent des titres dans d'autres communes. L'économie pour un titre « en évasion » correspond au surcoût de traitement de 14 titres sécurisés par rapport aux anciens titres. L'enjeu financier est donc très faible, sinon nul.

Rappelant les récentes décisions du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat² concernant les charges confiées au maire au nom de l'Etat qui confortent la position affirmée à plusieurs reprises par les ministres, les représentants de l'administration ont proposé de ne pas aller plus loin dans l'analyse des surcoûts liés aux titres des résidents. Les représentants des communes se sont ralliés à cette position. Ils se sont cependant étonnés que la Cour des comptes n'évalue qu'à 0,73€ le surcoût des titres sécurisés. Il a été nécessaire de consulter le rapport en leur présence pour leur faire constater que la Cour indiquait nettement avoir déduit le temps « machine », nécessaire au traitement des titres sécurisés, pour évaluer le coût des anciens titres..

3 - L'INDEMNISATION DES TITRES DES NON RÉSIDENTS

Le groupe de travail a examiné les diverses modalités d'indemnisation pouvant être envisagées. Les coûts sont évalués avec la réserve qu'ils sont établis à partir des constats de production de titres en 2010 qui peut évoluer à l'avenir.

Quelle que soit la modalité d'indemnisation retenue, il sera nécessaire de prévoir une clause de révision. Le système d'exploitation permettra en effet de traiter simultanément pour un même demandeur, s'il le souhaite, une demande de passeport et de CNIe. La durée moyenne de traitement d'un titre dans le dispositif associant CNI et passeports biométriques pourrait encore décroître. Une nouvelle expertise pourrait être envisagée, au terme d'une première année de fonctionnement complet.

■ L'indemnisation par titre traité

Cette solution est la plus équitable car elle permet d'indemniser chaque commune au regard de sa charge réelle. **Son montant annuel s'élèverait à 40,765 M€**, si le nombre des

² QPC 2010-29/37 du 22 septembre 2010 et du CE 22 octobre 2010

demandes de non résidents constatées en 2010 demeurerait stable. Une avance pourrait être faite en fonction de la production de l'année précédente, le solde serait versé après constatation du nombre de titres traités dans l'année.

Le système informatique de l'ANTS permettant de connaître au jour le jour la production des communes, cette solution ne pose pas de difficulté technique. En revanche, les 653 communes traitant moins de 463 titres non résidents/DR/an recevraient une indemnisation inférieure au forfait actuel.

Outre le fait d'être exactement ajustée aux coûts réels supportés par les communes, cette solution présente le grand avantage de ne plus lier l'indemnisation des communes à leur nombre de DR. Elle permettrait de mieux répartir les stations de recueil traitant un nombre très limité de demandes, les communes perdant tout intérêt à vouloir conserver un DR sous utilisé.

Certains membres du groupe de travail font toutefois observer que cette solution pourrait poser une difficulté aux petites communes (rurales ou d'outre mer) qui verraient le montant de leur indemnisation diminuer. Ils soulignent qu'il convient également de prendre en compte la problématique de l'aménagement du territoire. En effet, en pratique, le forfait actuel, supérieur au coût de traitement des titres des non résidents, allège la charge liée au traitement des titres de leurs administrés et permet à ces communes, ayant parfois de faibles moyens, d'assurer dans de bonnes conditions un service de proximité indispensable.

- **Le forfait unique**

La grande disparité du nombre des demandes qui devraient être traitées par les communes rend cette modalité d'indemnisation très inéquitable, **Le montant du forfait serait très difficile à fixer** et, quel que soit son montant, il favoriserait les communes traitant peu de demandes au détriment des autres. Une stricte moyenne, au regard de la production de titres en 2010 et du nombre de DR nécessaires, porterait le forfait à **10 659 €** par DR ce qui accentuerait encore plus le déséquilibre.

Cette solution présente en outre l'inconvénient d'inciter les communes à demander parfois davantage de DR afin d'avoir une indemnité plus importante. **Les représentants des communes, membres du groupe de travail, ont unanimement souligné les inconvénients liés au forfait unique.**

- **Le maintien du forfait de base actuel et une indemnisation forfaitaire complémentaire**

Au forfait actuel par station de recueil qui correspond au coût de traitement de 463 titres, il pourrait être envisagé d'ajouter une indemnité complémentaire forfaitaire lorsqu'il aura été constaté que la commune en a traité davantage en moyenne pour l'ensemble des DR dont elle est dotée. Le forfait complémentaire pourrait être de 1 085 € par tranche de 100 titres supplémentaires traités.

Le montant de cette indemnisation forfaitaire complémentaire à verser aux communes serait très variable : ainsi, par exemple, selon les simulations de production, une indemnité complémentaire de 1 085 € serait versée à 110 communes, de 19 530 € à 31, le montant le plus élevé dépasserait 170 000 € pour la commune qui devrait, traiter le plus de titres de non résidents.

Cette solution avantage les communes traitant peu de titres qui conserveraient une indemnité supérieure aux coûts réels, mais d'un montant identique à l'indemnité perçue actuellement. En revanche, elle pénalise légèrement les autres. **Les représentants des communes ont émis de fortes réserves sur cette solution, évaluée à 43M€,** en raison des effets de seuil qui en découlerait : ainsi une commune traitant 662 titres percevrait 1 085 € de moins que celle qui en produirait 664.

- **Le maintien du forfait actuel par DR et une indemnisation supplémentaire égale au coût par titre**

Le forfait actuel par DR serait maintenu, il correspond à 463 titres par DR. Les communes qui auraient traité dans l'année davantage que 463 titres/DR et par an recevraient une indemnité de 10,85 € par titre supplémentaire.

Ainsi, par exemple une commune ayant 1 DR et qui aurait traité 737 titres de non résidents percevrait une indemnité forfaitaire de 5 030 € et une indemnité complémentaire de 2 974 € pour les 274 titres supplémentaires.

Les représentants des communes au groupe de travail ont jugé cette solution particulièrement intéressante car elle préserve l'indemnisation actuelle des petites communes. Ils ont observé cependant que toute indemnisation liée au nombre de DR des communes rendrait très difficile des modifications de la répartition des stations.

Adopter sans restriction cette modalité serait coûteux (43 M€). Certaines grandes villes ont demandé une dotation en DR importante pour équiper des mairies de quartier ou d'arrondissement. Elles ont en conséquence une production moyenne par DR de titres de non résidents faible. L'indemnisation forfaitaire par DR leur assurerait une indemnisation parfois nettement supérieure à leurs dépenses réelles pour le traitement des titres des non résidents.

Pour résoudre cette difficulté, le forfait de base pourrait n'être appliqué qu'aux seules communes ayant un seul DR, les autres étant indemnisées uniquement par titre produit. **Le coût serait alors ramené à 41,08M€.**

4 - SUGGESTION POUR 2012

2012 sera une année de transition, avec une mise en œuvre de la CNIe en cours d'année (octobre) ; le forfait actuel pourrait être maintenu pour les DR (proratisé sur 3 mois pour les 300 DR mis en service en octobre), tandis qu'à la clôture d'exercice annuel, les communes qui auraient traité en moyenne plus de 463 titres de non résidents par DR bénéficieraient d'une indemnité de 10,85 € par titre supplémentaire.

Avec 300 DR en complément en octobre, la dotation forfaitaire s'élèverait à 18,12M€. La dotation complémentaire, si la production de CNIe est équivalente au quart de celle de l'année 2010 serait de 4,21 M€ ; **soit pour l'année 2012, une indemnisation globale de 22.33 M€.**

5 - LES AMÉLIORATIONS À APPORTER AU DISPOSITIF AVANT LA MISE EN PLACE DE LA CNIe

Les représentants des communes ont insisté sur les couts d'aménagement et d'organisation qui pourraient apparaître dans certaines communes pour préparer des afflux nouveaux et importants de demandeurs. Il leur parait essentiel qu'un crédit relativement important soit prévu pour aider au financement dans certaines communes, d'aménagements spécifiques pour l'accueil d'un public nouveau et nombreux.

Le groupe de travail a également examiné les difficultés encore rencontrées par les communes pour le traitement des passeports biométriques, elles concernent notamment :

- Les démarches administratives et la dématérialisation des documents :

- a) les communes sont dans l'attente de la mise en place d'un formulaire « cerfa » dématérialisé ;
- b) sur les sites publics, les usagers rencontrent des difficultés pour accéder au formulaire « cerfa », le cheminement pour l'accès est compliqué, les renseignements donnés pour établir le document sont peu explicites et la recherche des communes ayant des noms composés est très longue ;
- c) l'AMF a rappelé son souhait que la dématérialisation de l'état civil soit rapidement expérimentée en Seine-et-Marne.

- La prise des empreintes :

La capture des empreintes, notamment pour les enfants et les personnes âgées, est parfois difficile ou même inopérante.

- La prise des photos :

Les représentants des communes dans leur ensemble, regrettent de ne pouvoir maintenir le service de prise de photos des DR, estimant que ce dispositif reste plus fiable et plus rationnel ; ils signalent que dans certaines communes, près de 70 % de prises de photos sont réalisées au moment du recueil de la demande. Il souhaitent qu'il soit possible de requérir aux deux systèmes (photos prises sur place ou chez un photographe) permettant ainsi le libre choix d'utilisation aux maires et aux usagers.

- La fonctionnalité des stations de recueil pose encore quelques difficultés :

- a) problèmes du verrouillage sécurisé du DR après un délai de non-utilisation de l'appareil ;
- b) difficultés de lecture de la bande MRZ de certains passeports biométriques produits lors de la remise ;

- c) blocage partiel du DR lorsqu'il y a afflux de passeports à traiter (problème de connectique).

L'ANTS a recensé l'ensemble des problèmes techniques rencontrés par les communes et prépare des « process-métier », établis sous forme de films de 2 minutes diffusés sur les DR ; par ailleurs, un module de formation juridique sera proposé aux communes.

Enfin les membres du groupe de travail ont unanimement appelé l'attention sur les délais souvent trop longs d'instruction par certaines préfectures et la nécessité de mettre en place rapidement la vérification en ligne des actes d'état civil des primo-demandeurs.

6 - CONCLUSION

Le groupe de travail a été unanime pour souligner que le déploiement de la CNIE devra être soigneusement préparé. Il a particulièrement apprécié la démarche consistant à engager une réflexion technique commune au ministère et à l'AMF, très en amont. Le projet d'une mise en œuvre du dispositif en fin d'année (octobre) lui semble particulièrement opportun. En effet, certaines communes qui auront à connaître des flux importants de demandes doivent disposer de temps pour adapter leur organisation et leurs locaux. Par ailleurs, il aurait été très délicat de débiter en périodes d'examens scolaires et universitaires ou de départ en vacances, périodes qui connaissent des flux inhabituels de demandes de titres.

Bien que le groupe de travail soit plutôt favorable au maintien du forfait actuel et une indemnité complémentaire par titre, il ressort de ces analyses que l'indemnisation par titre produit pourrait être privilégiée ; elle correspond à la dépense réelle des communes pour le traitement des titres de non résidents, soit 40,765 M€ (au regard des chiffres de production 2010). Elle présente en outre l'avantage de rendre plus facile l'adaptation de la répartition des DR car l'indemnisation ne sera plus liée à leur nombre.

S'il était décidé de prendre en compte la situation particulière des 491 communes rurales ou d'outre mer, dotées d'un seul DR qui assurent un service de proximité indispensable et dont l'indemnité pourrait baisser car ils traitent moins de 463 titres de non résident, il serait possible d'introduire une clause de sauvegarde leur garantissant une indemnité équivalente à celle qu'elles perçoivent actuellement. **Le surcoût serait inférieur à 200 000 €.**

Patrice O'Mahony
Inspecteur Général de l'Administration

ANNEXE