

... le rapport d'information sur

LA DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ ET DE CIRCULATION

Florence BLATRIX CONTAT, rapporteure spéciale de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », Sénatrice de l'Ain.

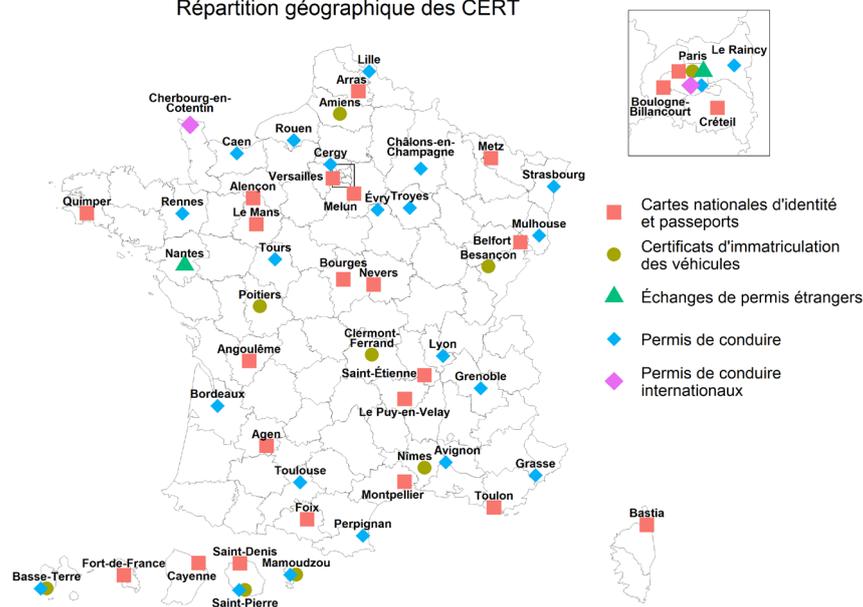
En janvier 2023, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de produire une enquête sur les conditions de délivrance des titres d'identité et circulation, en vertu du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **permettant d'apprécier la qualité du service rendu aux usagers, les conditions de la lutte contre la fraude et l'efficience de l'organisation administrative**. Cette enquête, qui fait l'objet d'une **audition pour suite à donner** devant la commission des finances le **mardi 12 mars**, sous la présidence de Claude Raynal, a été demandée alors que la mission de délivrance des titres d'identité rencontrait, en **2022 et en 2023, une crise d'une exceptionnelle gravité**. En effet, les délais pour obtenir un titre d'identité, indispensable à un certain nombre de démarches et de déplacements de nos concitoyens, **ont atteint à cette période des délais inacceptables**.

1. UNE ABSENCE DE PILOTAGE DU PROCESSUS DE DÉLIVRANCE DES TITRES, QUI A CONDUIT À NE RÉAGIR QU'AVEC RETARD, ET DE FAÇON IMPROVISÉE

A. LA RÉFORME DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES EN 2017 A CONDUIT À UNE ATTRITION DES EFFECTIFS DÉDIÉS À L'INSTRUCTION DES DEMANDES DANS LES PRÉFECTURES

Mis en œuvre en 2017, le plan « *préfecture nouvelle génération* » (PPNG) visait deux objectifs, à savoir mettre en œuvre la dématérialisation des titres et renforcer d'autres missions prioritaires en mobilisant les effectifs déchargés par cette dématérialisation. Ainsi, concernant **la délivrance des titres, il s'agissait en grande partie de profiter de mutualisations pour diminuer les effectifs**. La réforme s'est traduite par la fermeture des guichets d'accueil dans les préfectures **et par l'ouverture de 58 centres d'expertise et de ressources titres (CERT)**.

Répartition géographique des CERT



Source : ministère de l'Intérieur

Les CERT sont consacrés à l'instruction des demandes de titres d'identité (cartes d'identité et passeport), aux permis de conduire et aux certificats d'immatriculation des véhicules (CIV). **Cette nouvelle organisation devait à la fois générer des redéploiements de personnel vers les missions prioritaires, et une économie globale de 1 300 emplois.**

Le CERT dédié aux permis de conduire étrangers et internationaux, à Nantes

Lors de la mise en place des CERT, un service à compétence nationale a été installé à Nantes, spécialisé dans les échanges de permis de conduire étrangers (EPE) et le traitement des demandes de permis de conduire internationaux (PCI) pour toute la France hors Île-de-France.

Ce service illustre les difficultés de la réforme : manque d'anticipation, sous calibrage initial et absence de véritable stratégie de long terme.

En effet, ce sont uniquement 40 agents qui étaient prévus au départ pour traiter les plus de 100 000 demandes annuelles d'échanges de permis étrangers et l'ensemble des demandes de permis de conduire internationaux, alors même que les applications informatiques adaptées à ces types de demandes n'avaient pas été déployées. Les demandes d'échanges de permis se sont très vite accumulées, atteignant 120 000 dossiers en stock dès 2019.

Deux réponses ont alors été mises en œuvre, à savoir d'une part le transfert au CERT de Cherbourg des demandes de permis de conduire internationaux en mars 2019, et, d'autre part, le recours à des renforts pérennes et à des contractuels.

Ainsi, pour résorber les stocks de dossiers, il a fallu que le CERT de Nantes emploie jusqu'à 120 ETPT, soit près de trois fois les effectifs prévus initialement. Seule la moitié de ces effectifs ont été pourvus en effectifs titulaires, le reste étant occupé par des effectifs contractuels.

Si la situation s'est aujourd'hui nettement améliorée, on peut néanmoins s'interroger sur le statut du CERT de Nantes, qui, bien qu'étant un service à compétence nationale, n'est pas considéré comme une direction déconcentrée du ministère de l'intérieur. Un rattachement direct à la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) paraît ainsi être opportune, permettant de clarifier les responsabilités et de ne pas mobiliser les marges d'emploi de la préfecture de département de Loire-Atlantique. Par ailleurs, une telle évolution pourrait avoir des conséquences positives en termes d'attractivité pour le service.

Source : échanges de la rapporteure avec les services de la Préfecture de Loire-Atlantique

À l'échelle nationale, il est rapidement apparu que les services avaient été sous-calibrés, les gains de productivité surévalués **et que les objectifs initiaux du plan PNG ne pourraient pas être atteints**. La création de nouvelles procédures et leur dématérialisation ne se sont pas traduites par une réduction aussi importante qu'attendue des besoins en moyens humains, **rendant la mobilisation d'effectifs contractuels structurellement indispensable pour permettre aux services d'exercer leurs missions**. Ainsi, alors qu'après la crise sanitaire, ces services ont dû répondre à la hausse des demandes de titres d'identité, **la majorité d'entre eux se trouvaient déjà depuis leur création dans une situation de forte tension**.

B. UNE ABSENCE DE PILOTAGE DU PROCESSUS, QUI A EMPÊCHÉ LE MINISTÈRE D'ANTICIPER LA DÉRIVE DES DÉLAIS DE PRISE DE RENDEZ-VOUS

Le processus de délivrance des titres d'identité implique différents acteurs : les communes pour le dépôt des demandes de titres d'identité, les services instructeurs de préfectures (CERT), INGroup pour la réalisation des titres et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) qui assure un soutien opérationnel à chacune de ces étapes.

Rappel du processus de délivrance des titres d'identité



Source : commission des finances du Sénat

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), créée en 2007, joue un rôle essentiellement opérationnel : elle est chargée des systèmes d'information, des équipements, des réseaux informatiques et de l'achat à INGroup¹ des titres sécurisés. Ce positionnement d'ordre technique est manifesté par le rattachement historique de l'ANTS à la fonction numérique du ministère de l'intérieur, situation qui a d'ailleurs évolué sur la période récente².

Dans cette configuration, le secrétaire général était chargé, par décret, « *de coordonner la politique du ministère de l'intérieur en matière de titres sécurisés* »³, sans que cette mission ne trouve de traduction précise dans l'organisation du secrétariat général.

En effet, la **direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) ne s'était pas vu confier de mission de pilotage du processus** par l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur, qui fait seulement référence aux missions de la direction concernant la « *lutte contre la fraude en matière de titres sécurisés* »⁴. Ainsi, si des effectifs sont bien dédiés, au sein de la DMATES⁵, à des fonctions en lien avec les titres sécurisés, **il n'y avait, au premier semestre 2022, aucun pilotage réel assuré par le ministère de l'intérieur.**

Pour rappel, en mai 2022, le délai moyen d'obtention d'un rendez-vous pour nos concitoyens était de 77 jours, et la délivrance d'une carte d'identité prenait ensuite 27 jours. Ainsi, il fallait alors **en moyenne en France près de 150 jours calendaires pour obtenir un titre d'identité.**

Alors que l'augmentation des délais de rendez-vous en mairie a été progressive, **la rapporteure spéciale ne peut que déplorer que le ministère de l'intérieur n'ait pris la mesure de la situation que tardivement.** En effet, les premières mesures d'urgence n'ont été annoncées que début mai 2022, soit plusieurs mois après le début de la crise. Il faudra **alors plus d'un an et quatre salves d'annonces ministérielles et primo-ministérielles⁶ pour que soient mises en place les conditions de la résorption des délais.** Ce n'est d'ailleurs que le 28 mars 2023 qu'un haut fonctionnaire est désigné par le ministre pour « *renforcer le pilotage national du dispositif* ». La rapporteure spéciale recommande par conséquent **que le ministère mette en œuvre un pilotage réel de la délivrance des titres, en particulier en déterminant des indicateurs de suivi et les leviers de pilotage pertinents.**

Recommandation n° 1 : confier à la DMATES un rôle de pilotage d'ensemble du processus de délivrance des titres (*secrétariat général du ministère de l'intérieur*).

C. UNE RÉPONSE IMPROVISÉE, QUI NE RÈGLE QUE PARTIELLEMENT LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES EN 2022

La réponse apportée par le Gouvernement ne s'est pas faite immédiatement. Les différentes mesures d'urgence ont été égrenées pendant près d'un an, **n'aboutissant à un retour à une situation normale que près de deux ans plus tard, à l'automne 2023.** Les moyens mis en œuvre par le Gouvernement ont permis, d'une part d'augmenter le potentiel de rendez-vous des mairies **en déployant massivement des dispositifs de recueil** et, d'autre part, **d'inciter celles-ci à maximiser l'utilisation des dispositifs en augmentant et en densifiant leurs plages de rendez-vous.**

¹ Anciennement Imprimerie Nationale.

² Le rattachement de l'ANTS à la DMATES date uniquement de l'arrêté du 30 décembre 2022, l'agence étant antérieurement rattachée à la direction du numérique du ministère.

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

⁴ L'arrêté du 30 décembre 2022 précise les missions de la direction en matière de lutte contre la fraude, sans lui confier plus précisément de rôle de pilotage.

⁵ La mission « délivrance sécurisée des titres », placée au sein de la direction de la modernisation de l'administration territoriale de l'État, comptait en 2022 une quinzaine d'agents.

⁶ Schéma 2 de la page 35 du rapport de la Cour.

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport, le ministère de l'intérieur a dû rompre avec une « *logique malthusienne* » quant au déploiement des dispositifs de recueil, de sorte que ceux-ci ne constituent plus un frein à la proposition par les mairies de rendez-vous à nos concitoyens. **Cette évolution marque un progrès majeur et durable.**

De plus, pour inciter les communes à augmenter le nombre de rendez-vous, plusieurs **enveloppes exceptionnelles ont été mobilisées à leur profit sur la dotation titres sécurisés (DTS), et des évolutions ont été apportées pour rendre le soutien plus progressif.** La dotation titres sécurisés a ainsi été portée, en 2023, à 100 millions d'euros et pérennisé à ce niveau ensuite. L'article 244 de la loi de finances initiale pour 2024¹ a prévu une évolution du régime de répartition de la dotation.

Lors de la lecture du texte par le Sénat, **la commission des finances avait supprimé cette évolution, alors que le dispositif proposé n'offrait aucune garantie sur le maintien d'une part forfaitaire de la DTS.** Comme l'a relevé notre collègue Isabelle Briquet, rapporteure spéciale de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », « *le dispositif ne donne donc que peu de visibilité aux communes sur l'évolution du soutien qui leur serait apporté et la suppression de toute référence à une part forfaitaire n'offre aucune garantie à cet égard.* »²

L'article ayant néanmoins été rétabli par le Gouvernement dans le texte final, l'évolution des modalités de répartition de la DTS est désormais actée pour aller vers un « *dispositif le plus incitatif possible* ». La rapporteure spéciale recommande que ces nouvelles modalités **ne comprennent pas uniquement cette dimension incitative mais visent bien à couvrir les coûts complets pour les communes de cette procédure, et qu'une part forfaitaire significative soit maintenue.** La Cour des comptes relève en effet qu'outre sa complexité, la DTS « *ne couvre que partiellement les coûts engagés par les mairies pour recevoir et traiter les demandes* ». S'agissant d'une **mission régaliennne transférée par l'État aux collectivités, la dotation doit pourtant avoir pour objectif principal de couvrir l'intégralité des coûts engagés.**

S'il a pu être opposé à la rapporteure spéciale qu'une partie des dépenses des communes liées au recueil des demandes étaient compensées par la dotation globale de fonctionnement (DGF), **il n'en paraît pas moins indispensable de clarifier les modalités de financement de cette mission et de s'assurer que les communes sont bien intégralement compensées.**

Par ailleurs, la rapporteure spéciale considère qu'il pourrait être utile que les préfetures disposent d'un levier financier pour réagir rapidement en cas d'allongement des délais dans un territoire et puissent ainsi inciter les communes qui le peuvent à ouvrir davantage de créneaux de rendez-vous.

Recommandation n° 2 : dans le cadre de la refonte des règles applicables à la dotation titres sécurisés (DTS), veiller à couvrir l'intégralité des coûts supportés par les communes, maintenir une part forfaitaire significative et prévoir un levier d'incitation ponctuelle à destination des communes qui sont en capacité d'ouvrir des rendez-vous, en cas d'allongement des délais (*direction générale des collectivités territoriales - secrétariat général du ministère de l'intérieur*).

La hausse des délais d'obtention des titres d'identité n'a pas résulté uniquement de l'allongement des délais de rendez-vous : l'encombrement des services instructeurs au sein des préfetures a également contribué à cette situation. Pour y répondre, le nombre d'agents contractuels dans les CERT titres d'identité **a été multiplié par 11,7 entre 2021 et 2023.** Comme le relève la Cour des comptes, 90 % des recrutements dans les CERT ont concerné

¹ « À compter de 2024, cette dotation est répartie entre les communes en fonction du nombre de stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité électroniques en fonctionnement dans la commune au 1^{er} janvier de l'année en cours, du nombre de demandes enregistrées au cours de l'année précédente, du nombre de mises à disposition d'un moyen d'identification électronique [...] et de l'inscription de ces stations à un module dématérialisé et interopérable de prise de rendez-vous. »

² [Rapport général n° 128 \(2023-2024\), sur le projet de loi de finances pour 2024, tome III, annexe 26. Relations avec les collectivités territoriales déposé le 23 novembre 2023.](#) Compte rendu de commission.

des contractuels en 2022, et, à Melun, plus de la moitié des effectifs sont des contractuels de courte durée (trois mois).

Cette situation n'est pas acceptable **et n'est conforme ni à la lettre ni à l'esprit** de l'article L. 311-1 du code général de la fonction publique, **qui prévoit que les emplois civils permanents de la fonction publique ont vocation à être confiés à des fonctionnaires**. S'agissant d'une **mission régalienne et permanente de l'État**, rien ne justifie une telle situation, si ce n'est une **logique comptable contre-productive**. Il est urgent de prévoir les emplois de fonctionnaires nécessaires pour assurer les missions d'instruction des demandes de titres. En effet, de nombreuses préfectures recourent structurellement à des contrats courts, avec des exemples de ruptures temporaires de contrat en fin d'année pour ne pas avoir à comptabiliser les agents dans leurs effectifs au 1^{er} janvier.

Cet artifice comptable, et plus généralement le recours récurrent à des contrats de trois ou six mois sans lien avec les fluctuations d'activité, **conduisent le ministère de l'intérieur à créer des situations de précarité injustifiées et inacceptables**.

De telles pratiques ne favorisent en rien le bon fonctionnement des services : **elles limitent la capacité à fidéliser les agents et démultiplient le temps dédié aux recrutements et à la formation**. Il est donc urgent de **recalibrer les CERT pour tenir compte à la fois des erreurs de calibrage initial et de l'évolution structurelle de la demande de titres**. On ne saurait voir perdurer de telles situations **au sein de nos préfectures, représentant l'État dans les territoires**.

Recommandation n° 3 : cesser de recourir à des contrats courts pour répondre à des besoins dont la pérennité n'est plus à démontrer (*direction du budget - secrétariat général du ministère de l'intérieur*).

Il est également impératif de renforcer l'attractivité des CERT, et par conséquent que le ministère de l'intérieur ait une ambition beaucoup plus forte à ce sujet. S'il est apparu lors de déplacements que certains agents pouvaient trouver un équilibre personnel satisfaisant dans les tâches d'instruction, il semble néanmoins **indispensable d'actionner tous les leviers permettant de rendre plus attractif le métier des instructeurs de demandes de titres**. La revalorisation doit ainsi passer par une série de mesures :

- déployer des outils **pour faciliter les contrôles routiniers en automatisant certaines vérifications** (reconnaissance faciale des photos, traitement des dossiers les plus simples). En effet, la situation actuelle impose aux agents de contrôler un très grand nombre de dossiers par jour (jusqu'à 80 dans certaines préfectures), ce qui peut contribuer à rendre ce métier redondant et peu motivant pour les agents. Recentrer les tâches des agents sur des contrôles de deuxième niveau pourrait constituer une occasion de mieux valoriser ces derniers ;

- rendre les postes plus attractifs **en mettant en place le télétravail pour l'ensemble des agents, y compris pour les demandes de titres d'identité**. Il apparaît en effet que les exigences de sécurité informatique ne sauraient justifier à elles seules le refus du ministère de l'intérieur de permettre le télétravail sur l'application TES¹, utilisée pour l'instruction des demandes de titres d'identité. Sans avoir expertisé le niveau de sécurité des postes Noémi, utilisés par le ministère de l'intérieur pour mettre en place le télétravail via un VPN, il apparaît néanmoins que la nature des données ne suffise pas à elle seule à justifier l'impossibilité de la mise en place du télétravail ;

- veiller à assurer un traitement non différencié des agents des CERT qui doivent, au même titre que leurs collègues de la préfecture, **bénéficier des campagnes d'avancement**.

Recommandation n° 4 : confier à la DMATES le rôle de définir une feuille de route visant à garantir l'attractivité des postes au sein des CERT, intégrant la possibilité du télétravail pour les agents des CERT titres d'identité (*secrétariat général du ministère de l'intérieur - agence nationale des titres sécurisés*).

¹ Fichier des titres électroniques sécurisés.

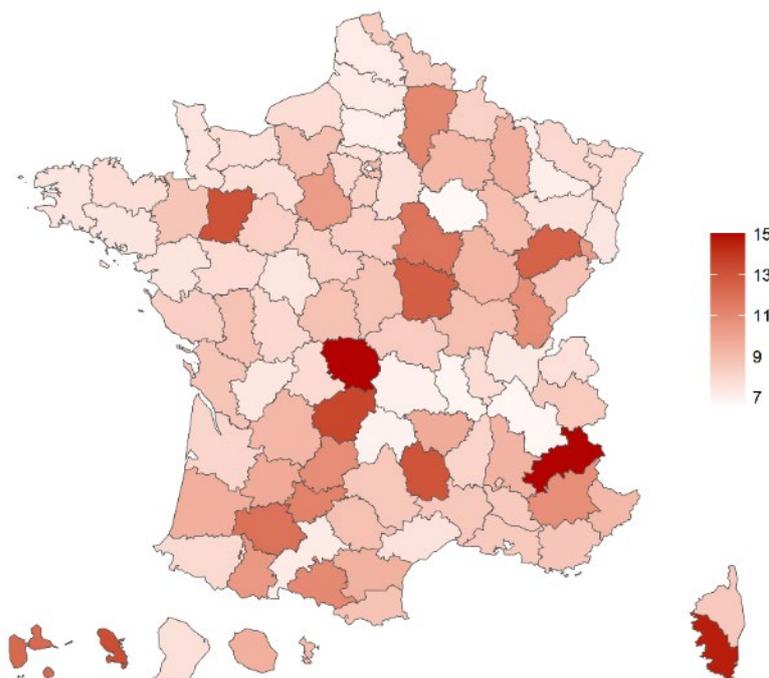
2. POUR RÉPONDRE DURABLEMENT À LA CRISE, REPENSER LA RELATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES, ET MIEUX ANTICIPER LES GRANDES ÉCHÉANCES À VENIR

A. LES COMMUNES, EN PREMIÈRE LIGNE POUR LA DEMANDE DE TITRES D'IDENTITÉ, DOIVENT ÊTRE MIEUX ACCOMPAGNÉES

L'accompagnement des communes dans la réponse aux évolutions des délais de rendez-vous doit impérativement être mieux organisé. Outre les évolutions de la dotation titres sécurisés évoquées plus haut, trois évolutions semblent nécessaires :

- de faire évoluer les applications pour fluidifier les relations entre les services des mairies et ceux des CERT, notamment en révisant la procédure de recueil complémentaire. En effet, **lorsqu'un dossier de demande de titre d'identité est incomplet**, la mairie ne peut le compléter avant qu'une demande ne soit formulée en ce sens par le CERT. Une fois que celui-ci formule la demande, le recueil doit intervenir sous un délai de trois mois, sous peine de rejet du dossier. Il semble essentiel de faire évoluer cette procédure, pour permettre aux communes d'enregistrer des dossiers, et de les compléter, dans des délais moins contraints ;
- la réalisation d'un **Vademecum, régulièrement mis à jour et uniforme au niveau national, pour répondre aux difficultés rencontrées par les agents de mairie lors du dépôt des demandes**. Il semblerait en effet utile de développer un référentiel de pratiques, uniforme et à destination de l'ensemble des mairies. Si, pour le traitement des cas les plus complexes, les mairies peuvent saisir les CERT, il n'en serait pas moins utile de disposer d'instructions plus précises à destination des mairies sur le traitement de dossiers (notamment concernant les premières demandes de titres et les reconnaissances de paternité) ;
- un **pilotage plus fin du parc des dispositifs de recueil, en améliorant la gestion des premiers déploiements et des redéploiements**. La Cour des comptes relève dans son enquête qu'un certain nombre de communes de plus de 10 000 habitants ne sont pas dotées de dispositifs de recueil malgré l'importance de leur population. Par ailleurs, la répartition des dispositifs de recueil entre les départements ne semble pas toujours répondre à des règles de répartition très claires, alors que des départements se trouvent assez faiblement dotés en comparaison de départements comparables.

Nombre de dispositifs de recueil pour 100 000 habitants dans chaque département

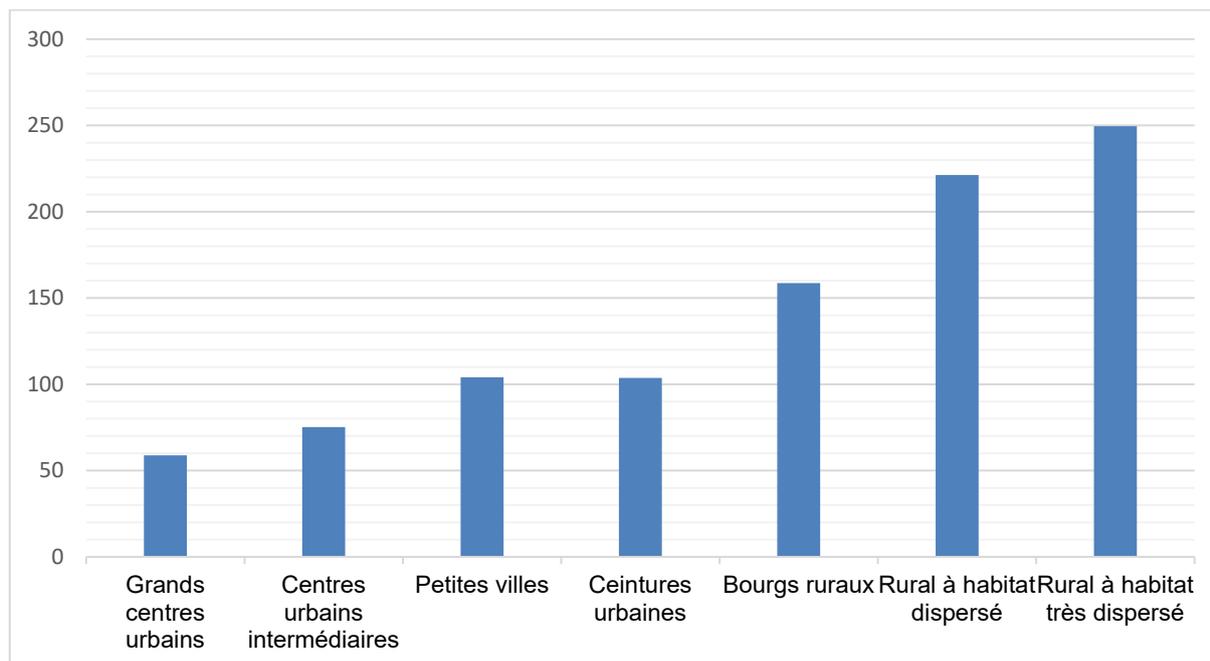


Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par l'ANTS.

Par ailleurs, la rapporteure spéciale tient à relever que les **communes situées dans les territoires ruraux font, en proportion de leur population, un effort beaucoup plus important pour accueillir des demandeurs issus d'autres communes que les communes de grande taille**. Ainsi, rapporté à la population de leur commune, les grands centres urbains ouvrent 59 rendez-vous hebdomadaires pour 10 000 habitants, alors que les communes rurales en ouvrent près de cinq fois plus. L'effort pour accueillir des demandeurs des communes tierces est donc beaucoup plus important pour les communes les plus rurales.

La rapporteure spéciale considère que cette dimension doit être pleinement prise en compte dans la réforme de la dotation « titres sécurisés » : une réforme qui serait uniquement tournée vers la dimension incitative risquerait de perdre de vue que ce sont actuellement les communes les plus rurales qui orientent le plus leurs efforts vers des demandeurs issus d'autres communes.

Nombre de rendez-vous hebdomadaires pour 10 000 habitants proposés par les communes disposant de dispositifs de recueil



Source : commission des finances du Sénat

Il semblerait ainsi pertinent que les préfetures identifient plus précisément, selon les communes de traitement des demandes, l'origine géographique des demandeurs. Les préfetures **devraient ensuite inciter les communes pour lesquelles les déséquilibres sont les plus marquants à se doter de nouveaux dispositifs de recueil ou à améliorer leur taux d'utilisation**.

Il semble en effet indispensable qu'outre l'accompagnement par les préfetures, l'ensemble des communes jouent le jeu et l'on ne saurait se satisfaire qu'une partie **d'entre elles fasse porter à d'autres la responsabilité d'un accueil en phase avec leur population**.

Recommandation n° 5 : assurer une meilleure répartition des demandes entre les communes et mieux informer ces dernières sur le recueil des demandes (*secrétariat général du ministère de l'intérieur*).

Dans son rapport, la Cour des comptes **recommande d'équiper les dispositifs de recueil des mairies en appareils photo pour permettre la prise directe des photos par les agents lors de dépôt de la demande de titre**. Cette proposition présente un intérêt indéniable : simplicité pour les usagers, garantie de respect des critères de validité des photos, lutte contre la fraude en ayant un relevé d'empreinte cohérent avec la photo.

Néanmoins, une telle évolution suscite des interrogations quant à sa mise en œuvre pratique. En effet, elle risque de **rallonger la durée de rendez-vous et rend nécessaire la formation des agents des communes**. Par ailleurs, les conséquences de cette décision sur les

photographes professionnels devront être évaluées, comme l'a rappelé M. Guy Geoffroy, vice-président de l'association des maires de France (AMF), lors de l'audition pour suites à donner par la commission des finances.

De plus, il serait indispensable, pour la mise en œuvre d'une telle évolution, **qu'un contrôle automatique et immédiat de la validité de la photo soit réalisé par un logiciel**, afin que les agents de mairie ne soient pas considérés comme responsables lorsque le CERT juge une photo non conforme. En effet, une telle situation conduirait à une nouvelle convocation et à un retard dans l'obtention du titre, que l'administré pourrait reprocher à l'agent de mairie.

Recommandation n° 6 : engager, avec des communes candidates, une expérimentation sur la prise de photo directement en mairie en mettant en place un logiciel de contrôle automatique de la validité des photos (*secrétariat général du ministère de l'intérieur – agence nationale des titres sécurisés*).

B. UNE NÉCESSAIRE ANTICIPATION DES GRANDES ÉCHÉANCES DE RENOUVELLEMENT À VENIR

D'importants renouvellements de titres sont à prévoir. Les projections de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) **annoncent un maintien des demandes de titres d'identité à un niveau élevé, à savoir environ 14 millions de titres par an**. Dans son rapport, la Cour des comptes met en avant les fragilités du pilotage du ministère de l'intérieur et des modèles de prévisions. Il est indispensable que le ministère se dote d'outils prévisionnels beaucoup plus précis.

Par ailleurs, deux grandes vagues de renouvellements doivent impérativement être anticipées, s'agissant d'une part, des **permis de conduire**, dont l'ensemble du stock des permis « roses cartonnés » doit être renouvelé **avant le 19 janvier 2033**, pour être rendu conforme au modèle européen de permis de conduire et, d'autre part, des **cartes nationales d'identité**, qui devront également répondre à des exigences européennes, **au plus tard le 2 août 2031**.

Ces renouvellements attendus et nécessaires doivent impérativement être anticipés à toutes les étapes de la chaîne : capacité de réception pour les rendez-vous en mairie, de traitement dans les CERT, et de production des titres pour INGroup.

Cette situation doit être pleinement mesurée par la DMATES qui doit mettre en place une stratégie, en lien avec les communes et l'ensemble des opérateurs.

Sans intervention de la part du ministère de l'intérieur, **ce sont de nouveau des situations inacceptables comme en 2022 qui pourraient voir le jour**.

Recommandation n° 7 : organiser dès à présent une stratégie avec l'ensemble des acteurs pour garantir le bon déroulement des grandes vagues de renouvellement de titres à venir (*secrétariat général du ministère de l'intérieur – agence nationale des titres sécurisés*).

3. DES CHANTIERS MAJEURS À MENER POUR AMÉLIORER LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LA SATISFACTION DES USAGERS POUR LEURS DEMANDES DE TITRES

A. L'AUGMENTATION DE LA DEMANDE DOIT CONDUIRE À MIEUX CIBLER LES CONTRÔLES

Alors que la réponse du ministère de l'intérieur s'est d'abord concentrée sur l'afflux de demandes, **la Cour des comptes dans son rapport s'interroge sur l'évolution du niveau de la fraude sur la même période.** En effet, d'après la Cour, l'augmentation des cas de fraudes constatés ne sont pas en phase avec l'évolution du nombre de dossiers traités.

Dans le contexte de massification des contrôles et alors que les agents sont contraints de traiter un nombre de dossiers bien plus élevé, la lutte contre la fraude doit demeurer une priorité. Comme évoqué plus haut, **l'automatisation de certains contrôles peut permettre de recentrer les interventions d'un certain nombre d'agents sur des fonctions à plus forte valeur ajoutée, revalorisant ainsi le métier d'agent instructeur.**

La rapporteure spéciale considère également que le recours à **des outils de reconnaissance faciale sur les photographies produites lors de l'instruction des demandes** pourraient être pertinent pour détecter des fraudes.

Comme le recommande la Cour des comptes, **les liens avec les parquets doivent également être renforcés, afin de garantir la mise en œuvre de poursuites contre les auteurs de fraude aux titres sécurisés.** Les reconnaissances frauduleuses de paternité ou encore les usurpations doivent être mieux contrôlées et les signalements aux parquets doivent être suivis d'effet. Les fraudes à l'identité peuvent en effet conduire les individus qui en sont victimes à d'importantes difficultés.

Par ailleurs, la rapporteure spéciale **s'inquiète particulièrement de l'évolution de la fraude en matière de droits à conduire.**

Les différents types de fraude aux droits à conduire

(en pourcentage des cas de fraude avérés)

Fraude au stage de sensibilisation à la sécurité routière	7 %
Falsification de réussite d'examen (examen théorique général et certificat du permis de conduire)	47 %
Fraude aux agréments et labels des auto-écoles	11 %
Falsification de justificatif de domicile	19 %
Fausse déclaration de perte ou vol de permis de conduire	7 %
Falsification d'avis médical	9 %

Source : réponses au questionnaire de la rapporteure

Il convient de relever **spécifiquement les fraudes massives rencontrées concernant le passage de l'examen du code.** D'après les échanges que la rapporteure spéciale a pu avoir en déplacement et les chiffres relayés dans la presse, **ce seraient aujourd'hui près de 40 % des attestations de réussite à l'examen du code de la route qui seraient obtenues frauduleusement.**

Si le ministère de l'intérieur indique que ce chiffre « *ne correspond à aucune réalité* », il n'apporte pas d'évaluation du niveau de la fraude rapportée au nombre de candidats et de certificats délivrés. Le Gouvernement doit prendre toute la mesure de la situation qui met en péril la sécurité de nos concitoyens : **des campagnes d'information sur les risques encourus par les fraudeurs doivent être organisées, et l'ensemble des acteurs doivent être lourdement sanctionnés.**

Recommandation n° 8 : déployer, en lien avec le ministère de la justice, une stratégie visant à éradiquer la fraude à l'examen du code de la route (*secrétariat général du ministère de l'intérieur – ministère de la justice*).

B. LES ÉVOLUTIONS À VENIR DOIVENT AVOIR POUR LIGNES DIRECTRICES L'ACCESSIBILITÉ ET LA SATISFACTION DES USAGERS

L'enjeu d'accessibilité des démarches de demande de titres est central : les publics ne maîtrisant pas ou mal les outils informatiques doivent pouvoir réaliser leurs demandes de titres sans être confrontés à des difficultés excessives. Dans son rapport « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* » de 2019, le Défenseur des droits relevait de « *nombreux dysfonctionnements techniques du site internet ANTS.GOUV.FR empêchant de réaliser les démarches [...], notamment des problèmes de conception du site, qui n'intégraient pas certaines situations* ». D'importants efforts ont été faits depuis ce rapport, notamment avec la mise en place d'un nouveau site plus accessible et le renforcement du point de contact citoyen de Charleville Mézière dont le **standard téléphonique a vu ses capacités multipliées par quatre entre 2018 et 2020, passant de 60 téléconseillers en août 2018 à près de 300 en 2020.**

Malgré ces progrès, il convient de rappeler l'importance de garantir un accès aisé aux services de demandes de titres d'identité et de circulation. Concernant la délivrance des titres de circulation, et notamment les certificats d'immatriculations des véhicules, **d'importantes marges de progrès subsistent.**

En effet, la plateforme de l'ANTS fait encore l'objet de critiques très négatives de la part des utilisateurs. Ainsi, tout en admettant certaines réserves sur le caractère représentatif de ces retours, la rapporteure spéciale note par exemple, sur le site *Trustpilot*, que 95 % des usagers accordent à l'ANTS la note la plus basse pour leur expérience, se référant les plus souvent aux « cartes grises ». Lors de l'audition pour suite à donner sur le rapport, la directrice de l'ANTS, Anne-Gaëlle Baudouin a indiqué que l'ANTS réalisait « *chaque année un sondage auprès de 2 500 personnes, qui permet d'apprécier dans la durée la perception de nos services par les usagers. On avait vu leur satisfaction bondir après la crise sanitaire, l'État ayant été jugé suffisamment présent pendant cette période, puis s'éroder avec la hausse des délais constatée en 2022 ; le dernier sondage, réalisé en décembre 2023, montre que la satisfaction remonte, notamment en matière de délivrance des titres d'identité.* »

Au regard de ces éléments, il semble essentiel de prévoir des outils pour mesurer et objectiver la satisfaction des usagers et de mettre en place des stratégies pour répondre aux difficultés qu'ils rencontrent.

Recommandation n° 9 : développer des outils de mesure et d'objectivation de la satisfaction des usagers lors de leurs démarches et tenir compte de ces retours pour améliorer le fonctionnement du service de délivrance de cartes grises (*agence nationale des titres sécurisés*).

Enfin, alors que la question de rendre obligatoires les pré-demandes pour les demandes de cartes nationales d'identité et de passeport a pu se poser, la rapporteure spéciale insiste sur la nécessité d'anticiper des solutions pour les publics les plus éloignés du numérique. Si les pré-demandes font bien gagner un temps précieux au guichet des mairies, leur généralisation ne saurait se faire au détriment des publics les plus fragiles. Les évolutions sur ce plan ne sauraient intervenir sans anticiper des solutions parfaitement opérationnelles pour les publics fragiles, alors que l'accès aux titres d'identité ne saurait tolérer aucune entrave.



Florence BLATRIX CONTAT
Rapporteure spéciale
Sénatrice (Socialiste, Écologiste et Républicain)
de l'Ain

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28