

Projet de loi de finances pour 2023
Mission « Relations avec les collectivités territoriales »
et articles 45 et 46 rattachés

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,
M. Philippe Pradal

14 octobre 2022

MESDAMES, MESSIEURS,

Les deux programmes de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) représentent un total de 4,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances pour 2023.

Ces crédits, si l'on exclut les mesures de relance précédemment mise en œuvre dans le contexte spécifique de la sortie de crise sanitaire, se caractérisent par leur stabilité par rapport à 2022. Votre rapporteur pour avis n'ignore cependant pas que le contexte économique, notamment inflationniste, a radicalement changé récemment. Pour autant, le soutien de l'État aux collectivités ne saurait être réduit à la seule mission « RCT » et se manifeste dans d'autres dispositions du présent projet de loi de finances : augmentation de la dotation globale de fonctionnement, maintien du bouclier tarifaire de l'énergie ou encore création d'un fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires doté de deux milliards d'euros.

Les relations entre l'État et collectivités territoriales ne sont cependant pas seulement financières et jamais à sens unique. Ce fut le cas dans les circonstances exceptionnelles nées de la crise sanitaire, c'est aussi le cas lorsque les collectivités se trouvent en première ligne pour assumer des compétences pour le compte de l'État ou conjointement avec lui, par exemple dans le cadre de la procédure de délivrance des titres d'identité – carte nationale d'identité et passeports – dans laquelle l'État s'appuie, à raison, sur les communes qui assurent l'enregistrement des demandes et la remise des titres. Au printemps 2022, le contexte de la reprise de la demande de titres a néanmoins provoqué une saturation de la procédure, ce qui a légitimement provoqué l'incompréhension des Français.

Après avoir présenté les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », votre rapporteur pour avis a donc fait le choix, cette année, de s'intéresser à la procédure de délivrance des titres d'identité et aux relations entre l'État et les communes dans sa mise en œuvre.

I. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS »

Le programme 119 est le principal programme de la mission. Il comprend les dotations d'investissement et les dotations de décentralisation versées par l'État aux collectivités territoriales et représente plus de **4 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2023. Alors que les dotations d'investissement assurent le soutien de l'État aux projets d'investissement des collectivités territoriales pour 2,06 milliards d'euros en AE et 1,89 milliard en CP, les dotations de décentralisation, d'un montant de 1,89 milliard d'euros en AE et en CP, visent à compenser les charges supportées à la suite d'un transfert de compétence.

Si le programme 119 est dans l'ensemble **stable par rapport à 2022**, il affiche néanmoins une baisse faciale de 13,5 % en AE qui s'explique essentiellement par l'abondement exceptionnel de 303 millions d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) opérée par la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 dans le cadre spécifique du plan de relance.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 119

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Soutien aux projets des communes et groupements de communes	2,4	1,66	1,85	1,73	- 22,89 %	+ 4,17 %
02 – Dotation générale de décentralisation des communes	0,13	0,13	0,13	0,13	+ 0,14 %	+ 0,14 %
03 – Soutien aux projets des départements et des régions	0,23	0,15	0,21	0,16	- 8,63 %	+ 6,39 %
04 – Dotation générale de décentralisation des départements	0,31	0,31	0,26	0,26	- 16,3 %	- 16,3 %
05 – Dotation générale de décentralisation des régions	1,31	1,31	1,29	1,29	- 1,21 %	- 1,21 %
06 – Dotation générale de décentralisation concours particuliers	0,25	0,25	0,26	0,26	+ 3,57 %	+ 3,57 %
09 – DSIL exceptionnelle	-	0,27	-	0,21	-	- 21,99 %
Total	4,65	4,11	4,02	4,07	- 13,49 %	- 0,97 %

Source : projet annuel de performances pour 2023.

1. Les dotations d'investissement

Les dotations d'investissement sont versées par le biais de deux actions : l'action n° 1 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » et l'action n° 3 « Soutien aux projets des départements et des régions ».

a. Le soutien à l'investissement du bloc communal

L'action n° 1 regroupe, pour 2023, huit dispositifs en faveur des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), créée par la LFI pour 2011, a pour objet de subventionner des dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements en milieu rural, déterminées comme prioritaires par les commissions DETR réunies à l'échelon départemental. La dotation est fixée à 1,05 milliard d'euros depuis 2018, année où elle a été augmentée de 50 millions d'euros pour pallier la suppression de la réserve parlementaire. Le PLF pour 2023 reconduit ce montant d'AE. Les CP augmentent de 4 millions d'euros pour atteindre 906 millions d'euros.

La dotation politique de la ville (DPV), créée par la LFI pour 2015, soutient financièrement les communes les plus exposées aux difficultés en matière urbaine. Son montant, qui s'élève à 150 millions d'euros en AE, est stable depuis 2017. Pour 2023, il est donc maintenu en AE et légèrement diminué en CP (130 millions d'euros, contre 133 millions d'euros en 2022).

La dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL), créée en 2016, participe au financement de projets locaux structurants définis avec l'État. En 2023, les AE retrouveront leur niveau de 2021. En 2022, dans le cadre du plan de relance, elles avaient en effet été portées de 570 à 873 millions d'euros pour financer les projets de redynamisation des centralités mis en œuvre dans le cadre des contrats de relance et de transition écologique. Les CP, en hausse de 30 millions d'euros, s'élèvent à 547 millions d'euros.

La dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés (DTS), dont le montant est en augmentation et s'élève à 52 millions d'euros en AE et en CP, est présentée en deuxième partie du présent rapport consacrée à la procédure de délivrance des titres d'identité et aux relations entre l'État et les communes dans sa mise en œuvre.

La dotation pour les régisseurs de police municipale au titre de la perception du produit de certaines contraventions (IRPM) compense l'obligation des communes de verser, pour le compte de l'État, une indemnité de responsabilité aux régisseurs des polices municipales qui a pour objet de compenser leurs charges de cautionnement. Cette dotation est stable à 500 000 euros en AE et en CP.

La dotation communale d'insularité, créée par la LFI pour 2017, permet de prendre en compte les charges spécifiques, liées à l'insularité, des « îles-communes ». Elle demeure stable à 4 millions d'euros en AE et CP.

La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la protection des aménités rurales, a remplacé, en 2022, la dotation « Natura 2000 ». Elle est abondée de 5,7 millions supplémentaires dans le présent PLF : son montant en AE et en CP atteindra ainsi 30 millions d'euros.

Le plan Marseille en grand, initié par le Président de la République en 2021 au profit de la rénovation des écoles de la ville de Marseille, continue de mobiliser, pour 2023, 30 millions d'euros en CP après un soutien exceptionnel de 254 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP votés dans le cadre de la LFI pour 2022.

b. Le soutien à l'investissement des départements et des régions

L'action n° 3 « Soutien aux projets des départements et des régions » mobilise, d'une part, les crédits de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) qui a succédé, en 2019, à la dotation globale d'équipement (DGE) des départements et, d'autre part, ceux de la dotation exceptionnelle du plan d'action pour la Seine-Saint-Denis.

La LFI pour 2022 a modifié la structuration de la DSID en fusionnant les deux parts – projets et péréquation – qui existaient initialement. La part « péréquation » a été intégrée à la part « projets » : l'intégralité de l'enveloppe est désormais versée, de manière ciblée, par les préfets de région sur la base d'appels à projets dans des domaines structurants dont le caractère prioritaire est déterminé au niveau local. En 2023, les AE seront stables à 231 millions d'euros alors que les CP augmenteront à 153,4 millions d'euros.

Dans la LFI pour 2022, conformément au plan d'action initié par le Gouvernement en 2019, 20 millions d'euros en AE avaient été mobilisés en soutien des investissements du conseil départemental de Seine-Saint-Denis. Ce sont finalement 10 millions d'AE et de CP qui sont attribués en 2022 ; les mêmes montants sont prévus pour 2023 dans le présent PLF.

c. La dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle (DSIL)

Dans le contexte de la sortie de crise sanitaire, le législateur a abondé, par la troisième loi de finances rectificative (LFR) pour 2020, de 950 millions d'euros supplémentaires en AE la DSIL afin de financer la dimension territoriale du plan de relance et d'accompagner massivement les projets d'investissement des communes et des EPCI à fiscalité propre, principalement dans les domaines de la transition écologique, de la résilience sanitaire et de la préservation du patrimoine public, et d'amplifier leur effet de levier incontestable sur la reprise économique.

Si, au 31 décembre 2021, la totalité des AE ouvertes a bien été engagée, conformément aux objectifs du plan de relance, **l'action n° 9** continue d'ouvrir, pour 2023, 215 millions d'euros au titre des CP.

2. Les dotations de décentralisation

Il existe quatre dotations générales de décentralisation (DGD) qui concernent des dispositifs spécifiques de compensation de transferts de charges ne relevant pas de la dotation globale de fonctionnement (DGF), cette dotation étant abondée par des ressources de l'État affectées par la première partie du PLF.

L'action n° 5 « Dotation générale de décentralisation des régions » est la plus importante de ces dotations. Elle diminue, dans le présent PLF, de 1,31 à 1,29 milliard d'euros en AE et en CP en raison de la fin de l'abondement qui venait compenser provisoirement la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) opérée par la LFI pour 2021. La DGD des régions finance notamment la dotation attribuée à la collectivité de Corse ou la dotation du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) pour les charges liées aux transports scolaires.

Les principaux crédits de **l'action n° 2** « Dotation générale de décentralisation des communes » (90,6 millions d'euros) concernent le financement des services communaux d'hygiène et de sécurité. La DGD des communes augmente, par rapport à 2022, de 194 000 euros pour s'établir à 135 millions d'euros en AE et CP.

L'action n° 4 « Dotation générale de décentralisation des départements » permet une compensation financière résiduelle, par rapport à la DGF, ne pouvant être opérée sous forme fiscale. Cette dotation affiche une baisse faciale de 317 millions d'euros en AE et CP en 2022 à 265 millions d'euros dans le présent PLF. En 2022, une dotation exceptionnelle de 51,6 millions d'euros avait été prévue pour compenser les pertes du dispositif de compensation de péréquation provoquée par la diminution de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Les crédits de **l'action n° 6** « Dotation générale de décentralisation concours particuliers » augmentent de 10 millions d'euros à 265 millions d'euros en AE et CP. Ils concernent les compensations attribuées aux différentes collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre. Il s'agit des concours en faveur des autorités organisatrices des transports urbains (87,9 millions d'euros), des ports maritimes (53,4 millions d'euros), des aéroports (4,4 millions d'euros), de la gestion du domaine public fluvial (2,9 millions d'euros) ou des bibliothèques municipales et départementales (88,4 millions d'euros). L'action comprend également deux dotations de compensation de la réduction des taxes additionnelles de la CFE et de la TFPB (19,3 millions d'euros) et, pour la première fois, de compensation de la suppression de la taxe d'habitation des communes et EPCI à fiscalité propre qui avaient institué en 2017 une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (9,3 millions d'euros).

B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »

Le programme 122 regroupe, de manière résiduelle au sein de la mission, les crédits destinés aux aides exceptionnelles octroyées aux collectivités territoriales (action n° 1), les moyens de la direction générale des collectivités territoriales (action n° 2) et les dotations d'outre-mer (action n° 3).

Pour 2023, ces crédits s'élèvent à 251,7 millions d'euros en AE et 295,6 millions d'euros en CP. Les crédits exceptionnels, nécessairement fluctuants d'une année sur l'autre, diminuent de 10 % en AE et augmentent de 63 % en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 122

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	111,6	88,04	99,5	143,9	-10,84 %	+ 63,45 %
02 – Administration des relations avec les collectivités territoriales	2,31	2,14	4,69	4,18	+ 103,15 %	+ 94,66 %
04 – Dotations outre-mer	145,38	145,38	147,51	147,51	+ 1,46 %	+ 1,46 %
Total	259,29	235,57	251,7	295,6	- 2,93 %	+ 25,48 %

Source : projet annuel de performances pour 2023.

1. L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »

L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » est dotée de 99,5 millions d'euros en AE et 88,04 millions d'euros en CP. Elle comprend, pour 2023 :

- les subventions exceptionnelles aux communes en difficulté (9 millions d'euros en AE et CP, en hausse de 7 millions d'euros) ;

- les aides aux communes forestières victimes de scolytes (1 million d'euros en AE et CP), qui font l'objet d'une ouverture spécifique dans le présent PLF après avoir été introduites par la LFI pour 2022 ;

- les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques (40 millions d'euros en AE et 60 millions d'euros en CP) et le fonds de reconstruction « Tempête Alex » (49,5 millions d'euros en AE et 68,98 millions d'euros en CP) ; leurs CP sont en hausse en raison des subventions versées au titre des travaux de réparation qui se poursuivent après la catastrophe qui a frappé les Alpes-Maritimes et ses habitants le 2 octobre 2020.

- les subventions pour travaux divers d'intérêt local (4,63 millions d'euros en CP) ;

- les aides aux communes concernées par les restructurations Défense (300 000 euros en AE et CP).

2. Les autres actions du programme

L'**action n° 2** « Administration des relations avec les collectivités territoriales » comprend les crédits alloués à la DGCL et au fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales. Pour 2023, ces crédits, qui s'élèvent à 4,69 millions d'euros en AE et 4,18 millions d'euros en CP, sont en hausse pour assurer le financement des refontes des systèmes d'information existants et de nouveaux outils informatiques structurants qui bénéficieront également aux collectivités territoriales dans leurs relations avec l'État.

L'**action n° 4** « Dotations outre-mer », bénéficiant de 145,51 millions d'euros en AE et CP pour 2023, regroupe une dotation de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie (82 millions d'euros), deux dotations de compensations versées à cette même collectivité (57 millions d'euros) et à la Polynésie Française (2 millions d'euros) au titre des services et établissements publics transférés et une dotation de compensation versée à Saint-Martin (4 millions d'euros).

C. LES MESURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES RATTACHÉS

L'**article 45** modifie la DGF des communes et EPCI à fiscalité propre ainsi que des départements, en révisant ses modalités de répartition et en faisant évoluer les dispositifs de péréquation horizontale qui s'appliquent entre les collectivités. Votre rapporteur pour avis relève notamment que la dotation d'intercommunalité, abondée de 30 millions d'euros supplémentaires, et les dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de solidarité rurale (DSR), respectivement augmentées de 90 millions d'euros, poursuivent leur augmentation. Concernant la DSR, suite à une délibération du comité des finances locales, le critère de la longueur de voirie classée dans le domaine public communal, qui était jusqu'à présent utilisé pour la répartition des deuxième et troisième fractions de la dotation – la DSR est divisée entre les fractions « bourg-centre », « péréquation » et « cible » – est remplacé par un indicateur de superficie et de densité.

L'**article 46** modifie l'article L. 2335-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de permettre l'augmentation de 5,7 millions d'euros de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la diversité et pour la valorisation des aménités rurales précédemment décrite.

II. LA NÉCESSITÉ DE CONFORTER LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES DANS LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ

L'instruction des demandes de titres d'identité – carte nationale d'identité (CNI) et passeport – et leur production relèvent d'une prérogative régaliennne de l'État, qui s'appuie néanmoins, pour l'enregistrement des demandes et la délivrance des titres, sur le maillage territorial offert par les mairies et sur les compétences reconnues des communes en matière d'état civil.

Cette procédure touche aux enjeux fondamentaux d'identité, de citoyenneté et de souveraineté, à des perceptions à la fois intimes et collectives qui ont été durement ébranlées par la saturation de la procédure constatée au printemps 2022, situation qui a provoqué des retards déraisonnables et difficilement supportables pour les Français.

Pour répondre à l'émotion – voire la colère – qui s'est légitimement manifestée pendant cette période, votre rapporteur pour avis souhaite éclairer les raisons qui ont conduit à cette position fâcheuse, rassurer sur les mesures efficaces qui ont été mises en œuvre et insister sur la nécessité, pour l'État et les communes, d'œuvrer conjointement à la consolidation durable de cette procédure.

A. L'ORGANISATION DE LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ EST SATISFAISANTE MALGRÉ UNE GRAVE DÉSTABILISATION EN 2022

1. La réforme de la procédure de délivrance des titres est entrée en vigueur de manière réussie

La réforme de la procédure de délivrance des titres d'identité a été mise en œuvre en 2017 dans le cadre du « Plan préfetures nouvelle génération » (PPNG). Celle-ci organise, selon les mêmes modalités et de manière dématérialisée, le recueil des demandes, leur instruction et la production à la fois du passeport, dont le format est devenu biométrique en 2009, et de la CNI, électronique depuis 2021 (CNIe).

LA NOUVELLE CARTE D'IDENTITÉ ÉLECTRONIQUE



Source : Ministère de l'Intérieur et des outre-mer

La réforme initiée par le PPNG, qualifiée de « réussite globale » par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2020 ⁽¹⁾, organise la procédure de délivrance des deux titres d'identité en quatre étapes ⁽²⁾.

- La première étape consiste, pour le demandeur, à prendre **rendez-vous dans un lieu équipé d'un dispositif de recueil (DR)**, c'est-à-dire principalement en mairie et si possible après avoir effectué sa pré-demande sur internet. Les DR, dont le parc est géré par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ⁽³⁾, permettent de collecter les données d'état civil, les empreintes digitales, la photographie et les pièces justificatives au moyen du fichier des titres électroniques sécurisés ⁽⁴⁾ fourni, depuis 2013, au ministère de l'Intérieur et des outre-mer par IN Groupe.

(1) « Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures » : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-RPA-2020-tome-II.pdf>

(2) Voir le schéma de la procédure en annexe.

(3) L'ANTS, créée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007, est un établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'Intérieur et des outre-mer. Elle a pour mission de répondre aux besoins de conception, de gestion, de production de titres sécurisés et des transmissions de données qui leur sont associées.

(4) Ce fichier a été créé, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, par le décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité.

- Les données sont ensuite transférées électroniquement aux **centres d'expertise de ressources et des titres** (CERT). Créés par le PPNG, 27 de ces centres sont en charge de l'instruction et de la validation des demandes de titres d'identité. Les CERT sont des services déconcentrés du ministère de l'Intérieur et des outre-mer.

- Les données parviennent ensuite à **IN Groupe**, anciennement Imprimerie nationale, qui produit le stock de titres et les personnalise sur les lignes de production de son centre d'expertise de Douai (Nord) à partir des informations qui lui ont été transmises. La relation entre l'État et son prestataire est organisée sous forme de conventions conclues entre l'ANTS et IN Groupe.

IN Groupe, le succès d'une société anonyme à capitaux détenus par l'État

Après la révolution culturelle que représenta, en 1450, l'invention de l'imprimerie par Gutenberg, les prémices du monopole de l'imprimerie remontent au règne de François I^{er} (1515-1547), le roi protecteur des Lettres. C'est en 1871 que l'institution royale, créée en 1640 par Louis XIII, deviendra définitivement nationale.

La loi du 31 décembre 1993 ⁽¹⁾ transforme l'Imprimerie nationale en société à capitaux publics détenus exclusivement par l'État via l'Agence des participations de l'État. Cette loi confie à la société l'exclusivité de la réalisation des documents dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, dont les CNI et les passeports.

L'Imprimerie nationale, qui emploie 1 800 salariés, a opéré une diversification réussie de ses activités par le biais d'un nouveau nom, IN Groupe. En effet, In Groupe ne se cantonne plus à la seule activité de monopole, devenue minoritaire, de l'ancienne Imprimerie nationale : elle se positionne désormais, avec succès, sur les activités nationales concurrentielles (par exemple la production d'autres types de titres) et développe de manière importante son activité, forte de son savoir-faire historique, à l'international.

Dans une communication récente ⁽²⁾, la Cour des comptes relève que 56 % des activités d'IN Groupe s'organisent vers l'export et que le chiffre d'affaires de la société est passé de 209,3 millions d'euros en 2015 à 427 millions d'euros en 2020.

- La dernière étape est la seule qui n'est pas dématérialisée : les titres physiques sont acheminés depuis leur site de production vers les lieux de recueil des demandes où ils sont retirés, dans un délai de trois mois, par les demandeurs après contrôle de leurs empreintes digitales.

La procédure de délivrance des titres d'identité fait ainsi intervenir trois acteurs : les communes, le ministère de l'Intérieur et des outre-mer – via les CERT et l'ANTS – et IN Groupe. La demande de titres a culminé, avant l'épidémie de Covid-19, à près de 9,7 millions de demandes en 2019, pour des délais moyens de mise à disposition des titres, cette année-là, par le ministère de l'Intérieur et des

(1) Loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale.

(2) « IN Groupe, les transformations de l'Imprimerie nationale », 7 juin 2022 : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/61253>

outre-mer de 20 jours pour les passeports et de 23 jours pour les CNI. Si l'on ajoute le délai pour obtenir un rendez-vous en mairie – généralement inférieur à quinze jours en situation normale –, la procédure permet une délivrance du titre d'identité dans un délai tout à fait raisonnable d'environ un mois et qui ne saurait excéder, hors situations particulières ou demandes incomplètes, deux mois.

ÉVOLUTION DE LA DEMANDE DE TITRES ET DES DÉLAIS MOYENS DE DÉLIVRANCE

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de demandes de titres	7 372 913	8 843 391	9 691 222	6 532 074	8 399 412
Délai moyen de délivrance des CNI (en jours)	<i>Donnée indisponible</i>	15	23	23,6	22
Délai moyen de délivrance des passeports (en jours)	<i>Donnée indisponible</i>	16,2	20	22,4	18,76

Source : Ministère de l'Intérieur et des outre-mer

Selon les informations transmises par le ministère de l'Intérieur et des outre-mer à votre rapporteur pour avis, le coût global d'un passeport varie, en fonction des quantités produites, entre 14,47 euros et 16,58 euros et celui d'une CNIe entre 8,36 euros et 8,82 euros. Ce coût comprend le prix de production et de personnalisation du titre, le coût d'instruction en CERT et les frais d'acheminement.

2. Les communes sont en première ligne dans la mise en œuvre de cette procédure

Au 1^{er} janvier 2021, **2 345 communes accueillent 4 108 DR**, alors qu'en 2009, lors de l'introduction du passeport biométrique, près de 3 500 stations étaient déployées dans 2 067 communes. On observe ainsi que les DR sont concentrés dans les villes de taille moyenne et grande, c'est-à-dire celles qui sont en mesure d'accueillir le public et d'affecter les ressources humaines nécessaires au recueil des demandes. Le taux moyen de population par DR s'élevait ainsi à 17 500 en 2018. En conséquence, le demandeur ne dépose pas nécessairement sa demande dans sa commune de résidence : il peut le faire dans toute commune équipée d'un DR.

Dans son rapport annuel 2020 précité, la Cour des comptes qualifiait de « *bien dimensionné* » le maillage territorial des DR.

CARTE DES STATIONS INSTALLÉES PAR COMMUNES AU 1^{ER} JANVIER 2021



Source : commission des Finances de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾

Pour compenser la charge résultant, pour la commune, de l'installation d'un DR, la loi de finances pour 2009 a créé, à l'article L. 2335-16 du CGCT, une **dotation pour les titres sécurisés** (DTS) dont le montant était, initialement, fixé à 5 000 euros par DR. Depuis 2018, la DTS octroie 8 580 euros par an et par station en fonctionnement dans la commune au 1^{er} janvier de l'année en cours. Une majoration de 3 550 euros par an est attribuée aux communes pour chaque DR ayant enregistré plus de 1 875 demandes de passeports et CNIe au cours de l'année précédente. Cette part complémentaire vise à favoriser une exploitation satisfaisante de chaque DR par les communes, le seuil de 1 875 demandes annuelles correspondant, pour le ministère de l'Intérieur et des outre-mer, à une utilisation de la moitié des capacités d'utilisation normale d'un DR ⁽²⁾.

(1) Rapport n° 17 du 13 juillet 2022 de M. Jean-René Cazeneuve sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_fin/116b0147_rapport-fond

(2) Le taux nominal de 100 % correspondant au traitement de 16 demandes et 4 heures d'accueil par jour ouvrable.

La DTS est en croissance régulière – 18 millions d’euros en 2017, contre 52 millions d’euros dans le présent projet de loi de finances – mais **demeure insuffisante pour couvrir l’ensemble des charges** qui résultent, pour les communes, de la prise en charge de ce dispositif. Les auditions conduites par votre rapporteur pour avis ont permis d’évaluer que l’installation d’un DR enregistrant plus de 1 875 demandes par an nécessitait l’affectation de 1,25 équivalent temps-plein annuel travaillé (ETPT) – pour l’orientation, le renseignement et l’accueil des demandeurs en amont du rendez-vous et pour le recueil des informations et leur saisie dans le DR lors du rendez-vous – dont la prise en charge salariale annuelle totale représente environ 31 000 euros par agent pour la commune. Cela représente donc, pour la commune, une charge finale annuelle de 38 750 euros, tandis que la compensation qui lui est versée au titre de la DTS atteint 12 130 euros.

3. En 2022, la reprise de la demande de titres a cependant entraîné une saturation majeure du système

L’ensemble des acteurs s’entendent sur les causes qui ont conduit à la saturation de la procédure de délivrance des titres à partir du début de l’année 2022. Si la reprise des déplacements professionnels, scolaires et surtout de tourisme à l’issue de la crise sanitaire a constitué la cause principale, les effets de la saisonnalité de la demande de titre, de l’attrait provoqué par la nouvelle CNIe, ou encore de l’entrée en vigueur de la loi du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation ⁽¹⁾ doivent aussi être mentionnés.

Concrètement, **ce sont plus de 8 millions de demandes de titres qui ont été déposées entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2022**, la demande atteignant ainsi 1 million de titres par mois, en hausse de 61 % par rapport à 2021 : + 37 % pour la CNIe et + 101 % pour les passeports. En comparaison avec 2019, précédente année record, la demande de CNI est en augmentation de 16 % et celle de passeport de 20 %.

Les communes constituant le premier maillon de la chaîne, c’est au niveau de la phase de prise de rendez-vous pour le dépôt des demandes que s’est amorcée l’embolie de la procédure. Dès janvier 2022, le délai moyen a commencé à se dégrader et atteignait déjà 27 jours. En avril 2022, il était passé à 65,6 jours, avant de culminer à 77 jours au début du mois de mai.

Dans les CERT, les délais d’instruction sont passés de 18 jours en janvier à 21 jours en mai, puis à 25 jours en juillet.

Au niveau d’IN Groupe, les délais de production prévus par la convention décennale conclue entre l’ANTS et la société sont fixés à 4 jours ⁽²⁾, hors volumes exceptionnels franchissant un certain seuil, fixé en l’occurrence à 20 000 par jour

(1) Loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022.

(2) Des pénalités financières s’appliquent en cas de non-respect de ce délai.

pour les passeports, seuil qui a été dépassé dès le mois de mai et a même atteint le nombre de 25 000 au mois de juin. Selon les données transmises à votre rapporteur pour avis par IN Groupe, les délais de production entre juin et septembre de ce titre, qui a été le plus en tension pendant la crise, ont été les suivants :

- en juin, 99 % des passeports personnalisés au jour 4 et 100 % au jour 5 ;
- en juillet, 97 % des passeports personnalisés au jour 4 et 100 % au jour 5 ;
- en août, 70 % des passeports personnalisés au jour 4 et 100 % au jour 7 ;
- en septembre, 42 % des passeports personnalisés au jour 4 et 100 % au jour 7.

Il y a donc bien eu un **effet domino dans la cinétique de la crise** et tous les acteurs du processus ont été affectés par cette dernière. Il est néanmoins important de souligner ce sont les communes, seuls relais identifiés par les pétitionnaires, qui ont eu, le plus souvent, à répondre à l'exaspération légitime exprimée par la population suite à des allongements de délai dont la responsabilité était partagée. En effet, ce sont elles qui sont en première ligne de la procédure. Elles demeurent par ailleurs des institutions de proximité parfaitement identifiées par les Français. Face à ce constat, il faut cependant rappeler que les communes n'assument que partiellement une compétence qui relève de l'État et que la compétence qu'elles exercent pour lui ne fait pas l'objet d'une compensation financière intégrale.

B. DES SOLUTIONS CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES EXISTENT POUR SORTIR DURABLEMENT DE LA CRISE

Face à l'ampleur de la crise, le Gouvernement a déployé, le 4 mai 2022, un plan d'urgence prolongé par la mobilisation des communes et d'IN Groupe. Il convient désormais, dans la perspective d'un maintien à un niveau haut de la demande de titres, de le consolider dans la durée.

1. Au printemps, le déploiement d'un plan d'urgence et une mobilisation à la hauteur des enjeux

Le plan d'urgence du Gouvernement s'est principalement appuyé sur un soutien financier renforcé aux communes et sur une accélération du déploiement des DR afin de réduire les délais de prise de rendez-vous dans les communes. La loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 ⁽¹⁾ a ainsi ouvert 10 millions d'euros supplémentaires de crédits – 11 millions d'euros devraient finalement être consommés – au titre de la DTS, en introduisant deux

(1) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

nouvelles parts qui sont venues s'ajouter aux deux parts existantes et précédemment décrites.

- Une part forfaitaire de 4 000 euros, destinée à **favoriser l'installation de nouveaux DR dans des communes équipées de DR saturés ou non encore équipées**, est versée pour tous les dispositifs installés, à titre provisoire ou définitif, entre le 1^{er} avril et le 31 juillet 2022.

Entre janvier et juillet 2022, 484 demandes de DR ont été validées et 225 ont été effectivement installés au 31 juillet 2022. 29 centres temporaires d'accueil ont été installés à partir de juin, permettant le déploiement de 221 DR supplémentaires, qui ont recueilli plus de 18 000 demandes par semaine en moyenne grâce à un taux moyen d'utilisation de 98 %.

Le ministère de l'Intérieur et des outre-mer fait ainsi état d'une augmentation totale et pérenne du réseau de recueil de l'ordre de 10 % : 4 650 DR (+ 542 par rapport à 2021) sont désormais répartis, au 1^{er} juillet 2022, sur 2 464 communes (+ 119). Il indique que 197 DR supplémentaires devaient être installés d'ici la fin de l'année 2022.

- Une part de 2 500 euros, destinée à **favoriser l'utilisation optimale des DR existants**, est attribuée à ceux déjà installés au 31 mars 2022 dont le taux d'utilisation mensuel moyen, sur la période du 1^{er} avril au 31 juillet 2022, a progressé de plus de 40 points de pourcentage par rapport à la moyenne annuelle 2021 et dont le taux d'utilisation dépassait en moyenne le seuil de 50 % du taux d'utilisation sur la même période (1^{er} avril-31 juillet 2022).

Cette dernière mesure a contribué à faire progresser le taux d'utilisation des DR de 59 % en janvier à 80 % en juin.

Au niveau des CERT, **245,5 ETPT supplémentaires ont été affectés** et formés successivement (97,5 en janvier, 63 en avril et 85 en juillet), soit une croissance des effectifs de 42 % par rapport à 2021. Cet effort, ajouté à une efficacité accrue de la procédure d'instruction, a permis de contenir les délais (+ 7 jours en juillet) malgré l'accélération de la hausse de la demande provoquée par l'installation de nouveaux DR dans les mairies. Des dispositifs d'entraide entre CERT ont également été mis en œuvre pour soulager les centres les plus sollicités.

Les communes ont aussi joué un rôle essentiel, puisqu'elles se sont mobilisées pour affecter – dans un contexte rendant la tâche complexe – des ressources humaines aux DR nouvellement installés, ou encore pour étendre les horaires d'accueil du public. Les auditions conduites par votre rapporteur pour avis ont permis de constater que le recul des délais de prise de rendez-vous était amorcé, mais que le retour à la normale ne pourrait être que progressif. Selon le ministère de l'Intérieur et des outre-mer, entre les mois de mai et août 2022, le délai de prise de rendez-vous a ainsi diminué de 26 jours. Il s'établissait encore à 48 jours à la fin du mois de septembre.

De son côté, IN Groupe s'est engagé dans une augmentation rapide de ses capacités opérationnelles, alors que son plan industriel était fondé sur des prévisions annuelles de production, établies par l'ANTS, de l'ordre de 15 000 passeports par jour. Cette augmentation rapide s'est fondée sur des mesures organisationnelles, logistiques et de ressources humaines qui ont permis la hausse des approvisionnements en matières premières et l'augmentation des volumes de production des titres. Dans le contexte estival, IN Groupe a été en mesure de personnaliser 525 000 passeports en août, un nombre jamais atteint jusque-là. La société s'est organisée pour faire face, depuis mi-septembre, à une demande de 27 000 passeports par jour qui résulte, là aussi, de la hausse des capacités de recueil des communes. IN Groupe table sur un retour au délai standard de 4 jours de production à la mi-décembre.

2. Des mesures pérennes doivent être prises pour faire face au maintien d'une forte demande de titres

Il convient à la fois de parachever le plan d'urgence pour que la situation revienne à la normale le plus rapidement possible et d'anticiper le maintien à un niveau haut, voire une nouvelle augmentation, des demandes de titres. Le ministère de l'Intérieur et des outre-mer estime que **la demande pourrait atteindre 14 millions de titres par an**. Pour y faire face, les auditions conduites par votre rapporteur ont permis de dégager un certain nombre de recommandations, la plupart étant consensuelles et leur bien-fondé partagé par l'ensemble des acteurs de la procédure.

- Si les communes n'accueillent pas des DR pour l'argent qu'elles en retirent, il convient néanmoins de poursuivre l'effort de convergence entre le coût réel d'un DR et la compensation versée par l'État au titre de la DTS. Dans le prolongement des ambitions du plan d'urgence qui a entendu favoriser une utilisation optimale des DR ⁽¹⁾, il conviendrait de **privilégier une augmentation de la seconde part de la DTS**, afin que les communes puissent maintenir leur effort dans la durée.

- Si les communes doivent rester mobilisées, il en va de même pour l'État au niveau des **CERT**. En 2020, la Cour des comptes avait évoqué des disparités de performance entre les centres et indiqué que des progrès en matière de productivité pouvaient être accomplis. Si l'effort consenti en 2022 ne saurait être négligé, il convient néanmoins qu'il soit poursuivi dans les prochaines années.

- Votre rapporteur pour avis a été alerté sur le sujet de la multiplication des demandes de rendez-vous non honorés en mairie qui sont, le plus souvent, le fait de rendez-vous multiples pris par les demandeurs, auprès de différentes mairies équipées de DR, et finalement non annulés. Pour limiter les doublons et réduire le gaspillage de créneaux, il convient d'inciter les communes, y compris

(1) Dans son rapport annuel 2020, la Cour des comptes alertait déjà sur les DR sous-utilisés.

financièrement, à l'**installation de logiciels de rendez-vous interopérables** permettant d'empêcher de telles pratiques.

● Le **déploiement des DR mobiles** – par exemple dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou dans les hôpitaux – est indispensable, mais reste aujourd'hui trop limité, les communes n'ayant souvent pas les capacités d'assumer cette charge, surtout lorsque la demande est effectuée en dehors de leur territoire. Si la Cour des comptes préconisait déjà, en 2020, de promouvoir leur utilisation, c'est à l'État, via les préfetures, qu'il revient d'assumer cette mission.

● Votre rapporteur pour avis préconise d'**instaurer une gouvernance du maillage territorial du recueil des demandes de titres**. Cette proposition s'avère pertinente au regard de l'effort qui a conduit à étendre de 10 %, en seulement quelques mois, le maillage territorial des DR. Cette gouvernance souple, mise en œuvre sous l'égide du préfet de département et de l'association départementale des maires, aurait pour objet :

– de faire participer certaines communes non équipées de DR ou encore les Maisons France service au maillage territorial, par exemple par l'accompagnement des demandeurs dans leur démarche de pré-demande en ligne, et ce afin de poursuivre l'accélération du déploiement de cette télé-procédure ⁽¹⁾ ;

– de renforcer la coordination de l'offre de rendez-vous ;

– d'améliorer la communication auprès du grand public sur les bonnes pratiques à adopter.

● Il convient également de renforcer, au niveau national, la communication visant à **réduire la saisonnalité de la demande de titres**, qui connaît un pic à l'approche du printemps dans la perspective des déplacements estivaux, et de fluidifier pendant l'année l'ensemble de la procédure. Il est important d'inciter les Français à mieux anticiper les échéances nécessitant la production d'un titre d'identité – examens, voyages scolaires etc. – ou l'approche de la date d'expiration de leur titre ⁽²⁾ et d'accroître l'information sur les cas où un titre expiré depuis moins de cinq ans reste considéré comme valable.

*

* *

Au-delà de 2023, se projeter vers l'avenir, c'est aussi s'interroger sur la pérennité du support physique que constitue le titre d'identité, un siècle après

(1) Le plan d'urgence a permis de faire passer le taux de pré-demande en ligne, via le portail de l'ANTS, de 50 % à 70 %.

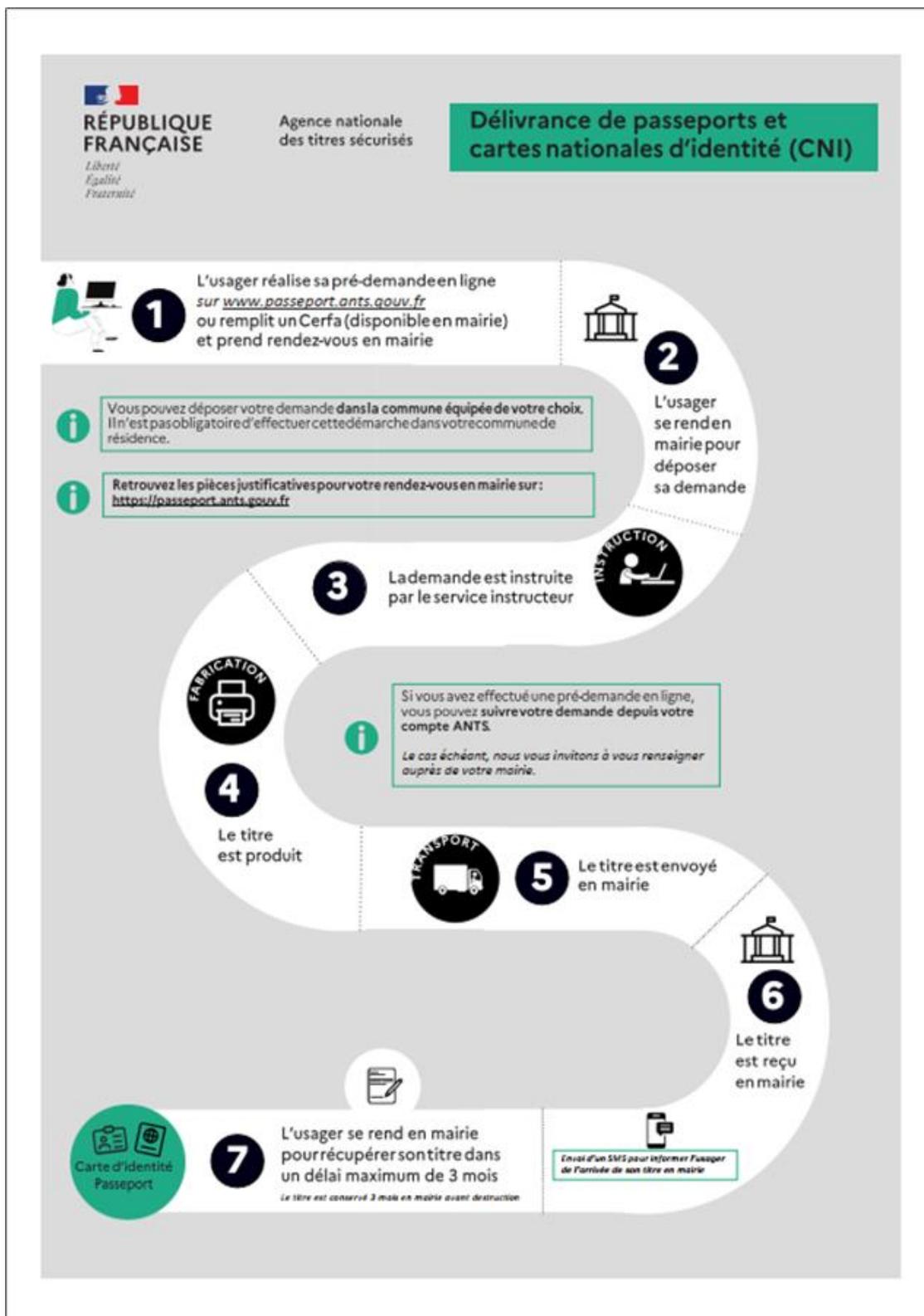
(2) Le ministère de l'Intérieur et des outre-mer expérimente l'information par SMS des titulaires d'un titre six mois avant sa date d'expiration.

l'introduction, en 1921, de la première carte d'identité en France et sans que le futur de celle-ci soit nécessairement et exclusivement numérique.

Les voies de l'identité numérique se développent, incontestablement. Le programme France Identité a pour objectif de construire une identité numérique de niveau régalien. L'application a été lancée en version bêta le 11 mai 2022 ; elle permettra d'éditer un justificatif d'identité et servira de compte unique pour accéder à de multiples services en ligne. Au niveau européen, la Commission européenne travaille également à doter les Européens d'une identité numérique permettant de leur offrir un portefeuille électronique utile à leurs différentes démarches.

Votre rapporteur pour avis estime qu'il n'est cependant pas inenvisageable qu'un titre d'identité physique – la CNI – puisse, lui aussi, servir de support à un portefeuille de titres multiples, au-delà du seul titre d'identité. Même si le développement d'une identité numérique est souhaitable et inéluctable, elle ne saurait se faire en évinçant les supports physiques au double motif d'éviter l'exclusion d'une partie de nos concitoyens et de maintenir le lien physique à la citoyenneté. IN Groupe a indiqué, lors de son audition, avoir participé à un projet regroupant sur un même titre la carte d'identité, les informations d'un permis de conduire et un applicatif bancaire.

ANNEXE : SCHÉMA DE LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ



Source : Ministère de l'Intérieur et des outre-mer