



**Inspection générale de
l'administration**

**Contrôle général
économique et financier**

**Inspection générale des
affaires étrangères**

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la mise en place

d'une agence des titres sécurisés

établi par

Philippe MELCHIOR

Inspecteur général de
l'administration

Ramiro RIERA

Inspecteur général de
l'administration

Jean-Pierre BATTESTI

Inspecteur de l'administration

Géraldine CAPDEBOSCQ

Contrôleur général
économique et financier

Denis BARBET

Inspecteur des affaires
étrangères

Avec le concours du Cabinet DELOITTE

– Décembre 2006 –

Synthèse

La mise en place d'une agence des titres sécurisés

Constats

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire – Ministère des affaires étrangères

1. Cadre de l'audit

- Le Gouvernement a décidé de créer un établissement public administratif afin de regrouper dans une structure unique l'ensemble des compétences relatives à la conception et à la mise en oeuvre d'une sécurisation des titres qu'il émet sous sa responsabilité.
- L'objectif est de renforcer l'expertise en matière d'ingénierie, de mutualiser l'ensemble des savoir faire et de développer des économies d'échelle.
- L'audit a pour but d'aider à la préfiguration de cet établissement.

2. Etat des lieux

- En matière de sécurisation des titres, l'État doit prendre en compte le nouveau contexte international et tenir ses engagements.
- Les chaînes actuelles de production des titres porteurs d'identité (passeports, visas, cartes d'identité, titres de séjours des étrangers, certificats d'immatriculation, permis de conduire, ...) doivent évoluer de manière profonde et représentent des enjeux très importants pour la modernisation de l'administration, pour les échanges en ligne, et en termes financiers (l'enjeu dépasse largement le milliard d'euros pour les 10 ans à venir).

MINEFI - DGME - 2006

Inspection générale de l'administration – Contrôle général économique et financier – Inspection générale des affaires étrangères

La mise en place d'une agence des titres sécurisés

Propositions

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire – Ministère des affaires étrangères

1. Recommandations

- L'agence (établissement public à caractère administratif) doit être interministérielle. Son champ de compétences doit être suffisamment large et cohérent pour obtenir les gains qualitatifs et quantitatifs attendus
- Elle assurera :
 - ✓ Les études fonctionnelles, techniques et financières de mise en œuvre des décisions prises par les autorités politiques
 - ✓ Sous le contrôle du secrétariat général de la défense nationale (SGDN), la définition des règles et moyens pour répondre aux exigences de sécurité
 - ✓ L'acquisition, le développement, la gestion technique et la maintenance des systèmes d'information correspondant à ses missions
 - ✓ Une coordination avec les organismes distributeurs de titres du secteur parapublic (sécurité sociale, ...).

2. Impacts attendus et échéances

- Dès janvier 2007, seront transférés à l'agence les visas biométriques, les passeports électroniques et biométriques, les cartes nationales d'identité biométriques
- Avant la fin du 1^{er} semestre 2007, l'agence se chargera en priorité du projet « titre de séjour » délivré aux étrangers
- A partir de 2008, l'agence traitera les permis de conduire, les cartes de qualification des transporteurs routiers, les certificats de circulation.
- A terme, l'agence sera force de proposition pour les autorités politiques dans tous les domaines où l'authentification par titre sera requise et notamment dans toutes les téléprocédures publiques.

MINEFI - DGME - 2006

Inspection générale de l'administration – Contrôle général économique et financier – Inspection générale des affaires étrangères

PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE L'AUDIT

Les tableaux ci-dessous présentent les principaux éléments utiles à la compréhension du sujet et dépassent le périmètre recommandé pour l'agence des titres

PERIMETRE PHYSIQUE

Éléments de périmètre	Nombre	Commentaires
Titres de séjour des étrangers (TSE)	612 816	Estimation projet de loi de finances (PLF) 2007
Passeports (dont passeports d'urgence)	3 329 848	Estimation PLF 2007
Cartes nationales d'identité (CNI)	5 047 989	Estimation PLF 2007
Permis de Conduire	2 307 467	Estimation PLF 2007
Certificats d'immatriculation des véhicules (CIV)	13 290 000	Estimation PLF 2007
Visas	2 500 000 (instructions) 2 000 000 (délivrés)	Estimation MAE/DFAE
Autres titres sécurisés de l'État	non disponible	La mission n'a pu auditer que les titres relevant MIAT et du MAE.

MAE : ministère des affaires étrangères – DFAE : direction des français à l'étranger.
MIAT : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

PERIMETRE FINANCIER

Éléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Recettes : Autres recettes		
Titres de Séjour	NC	Le montant des recettes de ce titre, liées au droit de timbre, n'est pas connu de la mission
Passeports	200 M €	Recettes estimées pour 2007. Droit de timbre fixé à 60€
CNI	0 €	Titres délivrés à titre gratuit
Permis de Conduire	0 €	Titres délivrés à titre gratuit
CIV	2 Mds €	Recettes estimées pour 2007 Droit de timbre moyen de 150€ (source : projet SIV)
Visas	90 à 110 M €	Recettes estimées pour 2007. Frais de dossier passant de 35€ à 60€ au 1 ^{er} janvier 2007.
Dépenses de personnel	non disponible	Les activités transférables à l'agence sont actuellement réparties entre diverses structures administratives.

EFFECTIFS CONCERNES

Nombre d'agents (en ETP)	Service(s)
non disponible	MIAT/DSIC
non disponible	MIAT/DLPAJ
non disponible	MAE/DSI
non disponible	MAE/DFAE
non disponible	Tous les ministères concernés par la délivrance de titres sécurisés de l'Etat (la mission n'a toutefois pu auditer que les titres relevant du MIAT et du MAE)

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Principes :

1. L'agence des titres sécurisés doit être interministérielle.
2. L'agence ne peut se limiter à un simple rôle de coordination.
3. Le champ de compétences de l'agence doit être suffisamment large, mais suffisamment cohérent, pour obtenir les gains attendus.
4. L'agence doit bénéficier de moyens précisément identifiés.

Déclinaison de ces principes :

Recommandations	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Échéance de mise en œuvre
ATTRIBUTIONS ET MISSIONS DE L'AGENCE DES TITRES			
1. Attribuer à l'agence les tâches suivantes: les études fonctionnelles, techniques et financières de mise en œuvre de décisions prises par l'autorité politique; sous le contrôle du SGDN, la définition des règles et moyens nécessaires pour répondre aux règles de sécurité préalablement définies; l'acquisition ou le développement, la gestion technique et la maintenance applicative des matériels et logiciels nécessaires à la gestion du système d'information correspondant ; la définition et le contrôle des règles relatives à l'acquisition et à la maintenance des équipements et des logiciels nécessaires au recueil et contrôle des données inscrites dans les titres, si , pour des raisons pratiques, celles-ci doivent être effectuées localement ; l'acquisition des titres vierges et, quand il y a lieu, leur acheminement aux points de délivrance ; le contrôle de la qualité (délais, respect des normes...) de la production des titres ; le suivi des évolutions technologiques ; la formation et le soutien des utilisateurs; l'information des usagers. Elle est chargée de l'acquisition et, quand il y a lieu, de l'acheminement des titres.	11-12	Gouvernement (décret)	Fin 2006
2. Transférer à l'agence, pour ce qui relève de ses attributions, les visas biométriques, les passeports électroniques et biométriques et les cartes nationales d'identité biométriques dès janvier 2007.	14	Gouvernement (décret)	Fin 2006
3. L'agence sera chargée en priorité du projet « titre de séjour », sécurisé, délivré aux étrangers, avant la fin du premier semestre 2007. Elle devra pouvoir s'appuyer sur les enseignements et avantages déjà tirés de la coopération organisée pour l'émission des visas, puis les étendre au traitement de l'ensemble des titres concernant les étrangers.	17	Gouvernement	Début 2007
4. Toutes les administrations qui fondent leurs décisions de gestion sur la présentation de leur titre de séjour par les étrangers devront se concerter pour étudier l'ensemble des échanges d'informations (sécurisées) qui doivent exister entre elles. Cette concertation doit préparer le transfert à l'agence de la responsabilité d'établir le système d'information et les titres correspondants, dès que possible, et au plus tard à la fin du premier semestre 2007.	17	Toutes administrations citées p. 15-16 du rapport	2007

5.	Transférer à l'agence, pour ce qui relève de sa compétence, les permis de conduire, cartes de qualification des conducteurs de transport routier, certificats de circulation en 2008.	19	Gouvernement	PLF 2008
6.	Quand un titre sécurisé permettant l'authentification en ligne sera disponible, faire en sorte que les téléprocédures publiques permettant d'accorder des droits, ou de reconnaître l'exécution d'obligations, prévoient obligatoirement son utilisation, et que les économies budgétaires correspondantes s'imposent (emplois et frais de communications).	14	Gouvernement	2008-2009
7.	L'agence doit pouvoir, de sa propre initiative, donner au Gouvernement un avis sur la répartition et l'organisation des points de contact avec les usagers.	16	Agence	À partir de 2007
8.	L'agence devra veiller non seulement à la qualité des titres eux-mêmes mais aussi à ce que les données qu'ils portent soient échangeables de façon automatique et sécurisée entre les services publics concernés, en tenant compte des habilitations délivrées et avec une traçabilité rigoureuse des traitements.	21	Agence/MIAT/MAE/DCSSI...	A partir de 2007
9.	Le transfert de responsabilité vers l'agence de la maintenance applicative et technique des systèmes informatiques centraux existants portant sur les titres qui lui sont attribués est souhaitable.	27	MIAT/MAE	2007
10.	La responsabilité de fixer le tarif des titres n'incombera pas à l'agence. Toutefois celle-ci permettra au Gouvernement de disposer de recettes supplémentaires, ainsi que d'une meilleure connaissance des titres et du coût de leur délivrance.	32	Agence	A partir de 2007
MESURES FINANCIERES				
11.	La mise en cohérence des projets nouveaux en cours et la mise en commun des ressources nécessaires à leur développement doivent contribuer à ce que l'investissement nécessaire reste compatible avec l'addition des mesures nouvelles prévues en ce sens dans les différents ministères concernés par le projet de loi de Finances.	23	Agence/MINEFI	A partir de 2007
12.	L'agence devra bénéficier du transfert de l'ensemble des crédits d'AMO prévus pour moderniser les titres délivrés aux étrangers ou les procédures faisant appel à leur usage, et du transfert des effectifs chargés de développer les projets correspondants, pour pouvoir constituer l'équipe nécessaire, et passer un nouveau marché d'AMO global avec un objectif de réalisation plus rapide.	38	Agence/MINEFI	2007
13.	Affecter à l'agence une partie des crédits du MAE correspondant aux missions dont il n'a plus la charge ainsi qu'une partie des ressources supplémentaires nettes prévues pour la biométrisation des visas, afin de tenir compte des coûts correspondant aux contrôles des visas par les services de la police, de la gendarmerie et des douanes. A partir de 2008, il paraît possible de déterminer les ressources de l'agence en lui attribuant un pourcentage de la recette totale obtenue sur les visas. Ce pourcentage doit en principe être fixe pour donner à l'agence la prévisibilité nécessaire à la conduite des projets pluriannuels qu'elle doit mener. On sait bien que s'il s'avère inadéquat, ce pourcentage sera corrigé. Si à l'inverse il était fixé chaque année, il ne permettrait pas de planifier le travail de l'agence sur le moyen terme. Pour la même raison, le mécanisme de subvention par chaque ministère doit être proscrire afin d'éviter des circuits de financement longs et complexes et afin que l'agence ne dépende pas, dans son fonctionnement courant, de « tutelles » non prévues qui l'empêcheraient d'exercer ses missions.			

<p>14. Pour les passeports et cartes d'identité biométriques dont la mission propose le transfert le 1^{er} janvier, la mission suggère qu'une vérification du caractère exhaustif des crédits figurant au PLF 2007 (programme 108) soit effectuée très rapidement.</p>	37	MIAT/MINEFI	immédiatement
<p>15. Pour les systèmes et fichiers concernant les étrangers qui seraient transférés courant 2007, la mission a proposé un premier recensement (p. 14-15). Il reviendra à la mission complémentaire d'étude dont la présente mission recommande la mise en place, de traduire la contribution financière de chacun des partenaires concernés.</p>	37	MIAT//MINEFI/mission d'étude	Fin 2006
<p>16. Le coût total de ces projets est évidemment sans commune mesure avec les crédits prévus en 2007. Si le Gouvernement les considère comme nécessaires et rentables, comme le pense la mission, il convient ne pas différer ni ralentir leur réalisation. Comme les statuts de l'agence le prévoit, il convient alors de l'autoriser à recourir à l'emprunt, dont le remboursement, dès 2009, pourrait être gagé par les recettes supplémentaires dont le principe devra être décidé et le montant précisé.</p>	37	MIAT/Agence/MINEFI	2007-2011

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Principaux bénéficiaires					Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
	Citoyen	Usager	Contribuable	Agents	Compétitivité de l'industrie française	
Prise en compte globale des informations concernant des groupes d'usagers ayant les mêmes besoins ou formulant des demandes identiques, mise en place des moyens permettant une mise en œuvre plus efficace des politiques concernant ces besoins et ces demandes, tant en terme de sécurité et de fiabilité des titres que de sauvegarde des libertés publiques.	X	X	X	X	X	Voir propositions concernant le modèle économique de l'agence et les économies induites
Mise en cohérence des nombreux systèmes interministériels hétérogènes existants et adoption, par les principales administrations intéressées, d'une architecture de systèmes permettant l'interopérabilité de leurs applications concernant les données inscrites sur les titres sécurisés.	X	X	X	X	X	
Gains de productivité dans la mise en œuvre supérieurs et plus rapides que si l'agence n'existait pas. Accélération des investissements et des bénéfices qui en résultent.			X	X	X	4, 6, 7, 8, 9 (diminutions de coûts)
Sécurisation des téléprocédures publiques et privées ; contribution à leur développement et à la dématérialisation des documents publics.	X	X	X	X	X	2, 3, 4, 5, 5, 7, 8
Possibilité d'organiser une action durable financée par des recettes affectées, et incitation à raisonner sur le retour sur investissement et l'efficacité des tarifs pratiqués.	X		X		X	2, 3, 4, 5, 5, 7, 8
(*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics (2) Meilleure adaptation des missions de l'État aux besoins ; meilleure allocation des moyens de l'État par rapport aux besoins (3) Simplification des procédures (4) Réduction des délais de traitement (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'État (6) Meilleur accès à l'information (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'État (8) Amélioration des conditions de travail des agents (9) Autres (à préciser)						

SOMMAIRE

INTRODUCTION	9
1 RÔLE ET CHAMP D'INTERVENTION DE L'AGENCE	10
1.1 RÔLE DE L'AGENCE	10
1.2 LISTE DES TITRES À CONFIER À L'AGENCE	12
1.2.1 Les passeports et les cartes d'identité.....	13
1.2.2 Les titres permettant l'accueil et le séjour des étrangers en France.....	15
1.2.3 Les autres titres délivrés aux citoyens Français.....	18
2 NATURE DES ÉCONOMIES RÉALISÉES OU FAVORISÉES PAR LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE	20
2.1 ÉCONOMIES GLOBALES CONCERNANT LE FONCTIONNEMENT DES NOUVEAUX SYSTÈMES D'INFORMATION	20
2.2 AUTRES ÉCONOMIES ISSUES DE L'URBANISATION DES SYSTEMES D'INFORMATION	24
2.3 ORDRE DE GRANDEUR DES ÉCONOMIES RÉALISÉES	25
2.3.1 Calendrier de montée en charge des projets confiés à l'agence.....	25
2.3.2 Coût des projets avant mutualisation par l'agence.....	26
2.3.3 Diminution des dépenses générées par la création de l'agence des titres et la mutualisation des efforts entre 2007 et 2011	27
2.4 RECETTES SUPPLÉMENTAIRES POUR L'ÉTAT OU AMÉLIORATION DE LA POLITIQUE DE TARIFICATION DES TITRES SÉCURISÉS	30
2.4.1 Les recettes issues des visas	30
2.4.2 Les recettes potentielles issues de la sécurisation des nouveaux titres.....	32
3 EQUILIBRE ECONOMIQUE DE L'AGENCE.....	33
3.1 RESSOURCES ET CHARGES À TRANSFÉRER ENTRE 2007 ET 2010.....	33
3.2 MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'AGENCE DES TITRES EN 2007.....	34
3.2.1 Investissements relevant du périmètre de l'agence.....	34
3.2.2 Le passeport électronique.....	34
3.2.3 Les visas biométriques	36
3.2.4 Autres projets dont la mission recommande le lancement dès 2007	37
3.2.5 Frais de personnel et de fonctionnement courant de l'agence.....	37
4 ACTIONS PRIORITAIRES	39
CONCLUSION	42
ANNEXES	43
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	45
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....	47
ANNEXE 3 : ANALYSE DE L'ÉTAT ACTUEL ET À VENIR DES TITRES ET DE LEUR SYSTÈME DE GESTION	48
ANNEXE 4 : CARTOGRAPHIE DES SYNERGIES ET DES REGROUPEMENTS LOGIQUES DE TITRES EN FONCTION DES GROUPES D'USAGERS CONCERNÉS	57
ANNEXE 5 : ÉLÉMENTS DE RÉPONSE RECUEILLIS AUPRÈS DE DIFFÉRENTS PAYS AU SUJET DU PROJET « CARTE D'IDENTITÉ ÉLECTRONIQUE ».....	58
ANNEXE 6 : COÛT DES SYSTÈMES D'INFORMATION "VISAS BIOMÉTRIQUES" 2006-2015	64
ANNEXE 7 : RAPPORT D'ÉTAPE (JUILLET 2006).....	65

INTRODUCTION

Dans le cadre de la quatrième vague d'audits de modernisation de l'État, la mission chargée par le Gouvernement d'aider à la création d'une agence des titres sécurisés a remis un premier rapport à la fin du mois de juillet, concernant le rôle souhaitable de cette agence et les conditions juridiques de sa création.

Après avoir pris connaissance de ce rapport, le Gouvernement a décidé de créer un établissement public administratif chargé de « *développer, acquérir, exploiter et maintenir les moyens nécessaires à la mise en œuvre des procédures sécurisées permettant la délivrance des titres réglementaires* ». Cet établissement sera susceptible de « *faire bénéficier de son expérience d'autres administrations publiques, ainsi que des organismes chargés de missions de service public* ».

En distinguant les responsabilités des administrations centrales concernées et celles de l'agence, l'objet du présent rapport est :

- de préciser le rôle et le champ d'intervention de l'agence, précédemment définis par la mission dans son rapport d'étape¹, pour tenir compte des décisions prises par le Gouvernement et de l'avis du Conseil d'État et de façon à ce que celle-ci réponde véritablement aux objectifs de sa création ;
- d'indiquer la liste des titres dont la mission préconise la prise en charge par la future agence, ainsi que l'échelonnement souhaitable dans le temps des projets assurant le développement des procédures de sécurité concernant ces titres ;
- de fournir une première évaluation des éléments économiques et financiers liés à la sécurisation des titres et à la création de l'agence, à court et moyen terme ;
- et de recommander les actions à mener pour la mise en place de l'agence.

¹ Ce rapport d'étape est reproduit en annexe 7.

1 RÔLE ET CHAMP D'INTERVENTION DE L'AGENCE

1.1 RÔLE DE L'AGENCE

Dans son rapport d'étape, la mission avait recommandé la création de l'agence par la loi.

Or, il apparaît qu'aucune loi en préparation ne pouvait accueillir les dispositions instituant l'établissement et que celles-ci ne pouvaient pas figurer dans la loi de finances, dans laquelle ne peut être prévue que l'affectation de recettes à l'agence. Toutefois, la section des finances du Conseil d'État a considéré que le dispositif envisagé ne correspondait pas à la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public et que l'agence pouvait donc être créée par la voie réglementaire.

Sans revenir sur cette question, la mission souhaite préciser les points suivants :

- la création de l'agence ne doit bien évidemment pas se traduire par un transfert des responsabilités régaliennes du Parlement, du Gouvernement, ou des autorités indépendantes contribuant à la protection des libertés publiques, telle que la CNIL. En revanche, elle doit permettre la mise en cohérence interministérielle, sous la responsabilité du Gouvernement, des actions actuellement menées par différentes administrations centrales selon leurs propres priorités ;
- l'expérience a montré dans le passé que ni les structures de coordination interministérielles sans responsabilités opérationnelles, ni les organisations dotées de moyens, mais perçues comme trop dépendantes d'un seul ministère, ou dont l'objet était trop général, ne permettaient de répondre aux objectifs dévolus à l'agence des titres ;
- sans mise en commun des ressources nécessaires à la création des outils modernes qui leur font aujourd'hui défaut, les administrations centrales de l'État ne pourront pas réaliser en temps utile les investissements qui sont nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, à la tenue de leurs engagements internationaux et à l'amélioration de leur productivité ;
- aussi l'établissement public dont la mission recommande la création devrait-il être dirigé par un fonctionnaire nommé par le Gouvernement, sous le contrôle d'un conseil d'administration formé de représentants des administrations centrales concernées, et être doté des moyens humains et financiers nécessaires à son objet par transfert des crédits budgétaires correspondants ;
- en cela, il ne s'agit nullement de réaliser « un démembrement de l'État », mais de favoriser la modernisation du mode de fonctionnement des administrations, dans un domaine où les outils nécessaires au bon exercice des responsabilités ministérielles doivent désormais être conçus et mis en œuvre de façon interministérielle, avec la prévisibilité financière nécessaire. Dans cette optique, le financement de l'agence devra reposer sur une logique d'objectifs et de résultats, avec l'affectation d'une fraction des

recettes obtenues par la sécurisation des titres.

D'après le projet de texte dont le Conseil d'État a été initialement saisi, l'agence est chargée de « *développer, acquérir, exploiter et maintenir les moyens nécessaires à la mise en œuvre des procédures sécurisées permettant la délivrance des titres réglementaires* ».

La décision d'établir un nouveau titre ou de modifier un titre existant est donc prise par l'autorité publique, qui veille également au respect des commandes qu'elle adresse à l'agence. Celle-ci se voit confier, d'une part, la maîtrise d'ouvrage fonctionnelle des projets – c'est-à-dire qu'elle doit définir, pour un titre donné, les modalités de satisfaction des besoins exprimés par le Gouvernement –, d'autre part, elle est chargée de l'acquisition et, quand il y a lieu, de l'acheminement des titres.

En appliquant ce qui précède au phasage d'un projet, on aboutit à la répartition suivante des rôles, sachant que l'agence et les administrations concernées devront étroitement coopérer :

Relèvent des ministères concernés, voire, pour les principales spécifications de la plupart des titres, du Parlement ou de l'Union européenne :

- pour chaque catégorie de bénéficiaires de titres, la définition des objectifs et des caractéristiques du titre (données contenues, fichiers y afférents, durée et conditions de validité, caractère obligatoire ou facultatif) ;
- les règles de sécurité, en termes de résultat attendu et de validation des solutions proposées ;
- la préparation des textes législatifs ou réglementaires nécessaires ;
- le choix de l'organisation administrative chargée du recueil et de la délivrance des titres (points de contact avec les usagers) au nom de l'État ;
- le suivi des procédures réglementaires de délivrance.

Pour sa part, l'agence se voit attribuer les tâches suivantes :

- les études fonctionnelles, techniques et financières de mise en œuvre des décisions prises par l'autorité politique. Par exemple, s'agissant des passeports, l'Union européenne a déjà défini les objectifs ; lorsque le Gouvernement aura arrêté sa décision, il reviendra à l'agence de l'assister, lors des négociations visant à définir les standards techniques à adopter par l'Union européenne, puis d'assurer (ou de faire assurer) leur mise en œuvre ;
- sous le contrôle du SGDN, la définition des règles et moyens nécessaires pour répondre aux règles de sécurité préalablement définies ;
- l'acquisition ou le développement, la gestion technique et la maintenance applicative des matériels et logiciels nécessaires à la gestion du système d'information correspondant ;
- la définition et le contrôle des règles relatives à l'acquisition et à la maintenance des équipements et des logiciels nécessaires au recueil et contrôle des données inscrites dans

les titres si , pour des raisons pratiques, celles-ci doivent être effectuées localement ;

- l'acquisition des titres vierges et, quand il y a lieu, leur acheminement aux points de délivrance ;
- le contrôle de la qualité (délais, respect des normes...) de la production des titres ;
- le suivi des évolutions technologiques ;
- la formation et le soutien des utilisateurs ;
- l'information des usagers.

1.2 LISTE DES TITRES À CONFIER À L'AGENCE

Les priorités ci-après tiennent compte à la fois de la nécessité de concevoir des titres pour des groupes d'usagers présentant les mêmes besoins, et de l'avancement des projets qui sont en cours pour moderniser les multiples systèmes, électroniques ou manuels, auxquels les services de l'État ou, par délégation, les collectivités locales, ont recours pour traiter les demandes qui leur sont présentées.

Par rapport à l'organisation d'une coopération interministérielle moins structurée, la valeur ajoutée de l'agence doit résulter :

- d'une gestion globalisée des informations concernant des groupes d'usagers ayant les mêmes besoins ou formulant des demandes identiques ;
- d'une sécurité plus grande tant en ce qui concerne les libertés publiques que la lutte contre la fraude documentaire ;
- des gains de productivité qu'elle permet.

Le surcoût résultant du remplacement de titres papier par des titres électroniques et biométriques doit être rapidement compensé par l'amélioration de la qualification des informations que comportent les titres : l'État pourra ainsi renforcer la garantie qu'il apporte à la délivrance des titres.

Surtout, grâce à l'automatisation des procédures, les contrôles répétitifs de documents papier qui existent actuellement devraient être en grande partie allégés et, dans l'avenir, les projets de modernisation et de dématérialisation des systèmes d'information des différents ministères bénéficieront des mêmes économies, en prenant en compte les données qualifiées et électroniquement accessibles portées par ces nouveaux titres.

Enfin, plus les titres d'identité sécurisés seront nombreux à faire appel aux mêmes types de support, plus la production des titres vierges et la personnalisation des données individuelles qu'ils portent pourront être industrialisées, plus leur coût unitaire baissera. Cette personnalisation pourra être assurée par l'Imprimerie nationale, dont l'équipement a été modernisé à cette fin en 2005, et qui

bénéficie dans ce domaine d'un monopole dont la Commission européenne a reconnu la justification de principe.

Les systèmes entrant dans le périmètre de l'agence ont donc été déterminés en fonction :

- de la mise en cohérence des données traitées et de l'interopérabilité des systèmes d'information correspondants ;
- des possibilités d'automatisation des chaînes de traitement des informations collectées et des surcoûts qu'il est possible d'éviter grâce à cette mise en cohérence ;
- des simplifications qui peuvent être apportées à court terme à l'action des guichets (premiers points de contact) avec le public.
- et du calendrier des engagements pris pour le déploiement des titres européens.

La mission a souligné dans son rapport d'étape de juillet 2006 l'importance des enjeux industriels qui sont liés à ces engagements. Les principaux partenaires de la France ont déjà progressé dans la conception ou la mise en œuvre des titres biométrique de la zone Schengen. Si les solutions françaises ne sont pas compétitives et capables d'interagir de façon sécurisée avec les procédures de ses principaux partenaires, la France court le risque de devoir mettre en œuvre leurs solutions, ce qui la priverait d'un moyen d'influence diplomatique, et, pour ses entreprises, supprimerait un levier de développement puissant. Ce serait d'autant plus dommageable que les entreprises françaises sont très compétitives dans le domaine de la sécurité et détiennent des parts de marché considérables, tant dans le domaine des cartes à puce que dans celui des logiciels de sécurité. Comme, en outre, leur avance technologique s'est très largement nourrie des recherches menées dans les laboratoires publics, financés par l'État, il y aurait un gaspillage certain dans la perte de son bénéfice.

1.2.1 Les passeports et les cartes d'identité

Les documents nécessaires aux Français se rendant à l'étranger comprennent actuellement les passeports électroniques et les cartes nationales d'identité (quand les passeports ne sont pas nécessaires, par exemple dans l'espace Schengen).

En ce qui concerne les cartes d'identité électroniques (actuelles), la mission considère qu'elles doivent rester, en 2007, de la compétence du MIAT.

Les passesports électroniques actuellement en cours de déploiement devront être remplacés en 2009 par des passesports biométriques. Compte tenu du temps nécessaire à la mise au point du nouveau système, le démarrage de ce projet est prévu dès la fin de l'année 2006. Le nombre total de passeports délivrés en 2007 devrait se situer autour de 3,3 millions de titres. **A partir de 2008, une certaine diminution devrait être constatée.**

La mise au point de cet ensemble de titres devrait contribuer à la préfiguration, pour la population des Français qui vont à l'étranger, des cartes d'identité biométriques, dont le Gouvernement a décidé la création, et dont les modalités devraient être adoptées par le Parlement dans le courant de l'année 2007.

Il pourrait paraître prématuré de transférer à l'agence la responsabilité des cartes d'identité biométriques dès le début de l'année prochaine. En effet, le projet détaillé les concernant ne pourra pas être lancé avant son adoption par le Parlement prévue pour 2007. Toutefois, plusieurs arguments plaident en faveur d'un transfert de ces titres dès le 1^{er} janvier 2007 :

- une concertation préalable avec les responsables des projets Sesame Vitale et Dossier Médical Partagé (DMP) est indispensable, à la fois pour tirer les leçons de leur expérience dans le domaine de l'identification biométrique par des photographies, et pour réduire, en le standardisant, le coût des outils de saisie correspondants ;
- une réflexion commune avec le MINEFI doit également être menée au sujet du coût d'administration des téléprocédures, pour définir comment l'optimiser en développant l'identification par une carte d'identité électronique (certificats de Copernic, mais aussi ceux concernant l'identité des officiers ministériels, d'Accord, etc.) ;
- les négociations internationales en cours vont en outre se poursuivre, jusqu'à la définition de spécifications fonctionnelles et techniques détaillées ;
- la préparation des textes législatifs et réglementaires devrait être achevée d'ici la fin de l'année 2006, avec le dépôt du projet de loi correspondant ;
- enfin et surtout, **il existe une relation très étroite entre la nature du futur passeport biométrique et celle de la CNIe** ; il serait tout à fait contreproductif de dissocier les travaux les concernant. Enfin, la quantité des titres de même nature plaide pour un rapprochement systématique des éléments entrant dans leur conception.

La mission recommande donc de transférer à l'agence à la fois les passeports électroniques et biométriques et les cartes nationales d'identité biométriques dès janvier 2007.

Plus de 5 millions de cartes nationales d'identité ont été délivrées en 2005. Si l'on considère qu'actuellement près de 24 millions de Français utilisent l'ADSL et sont donc constamment confrontés à la nécessité de demander et mémoriser des mots de passe et certificats pour accéder aux services en ligne, que 5,7 millions de Français déclarent leurs impôts par Internet, et 13 millions de Français font des achats en ligne, on peut penser qu'au moins 10 millions de Français seront intéressés à terme par l'usage d'une carte d'identité, si cette carte n'est pas trop coûteuse à acquérir, pour accéder aux téléprocédures en ligne de façon fiable, sans avoir à mémoriser leurs mots de passe.

Quand un titre sécurisé permettant l'authentification en ligne sera disponible, il faudra que les téléprocédures publiques permettant d'accorder des droits, ou de reconnaître l'exécution d'obligations, y fassent obligatoirement appel, et que les économies budgétaires correspondantes s'imposent (emplois et frais de communications).

En outre, la sécurité supplémentaire produite par l'usage des titres d'identité sécurisés pourrait donner lieu à une redevance pour services rendus, de la part des organisations

commerciales ou privées intéressées.

Les **cartes des fonctionnaires habilités** à accéder aux informations ou à intervenir sur les fichiers électroniques servant à la délivrance des titres (environ un pour mille titres) devraient être sécurisées de la même façon.

1.2.2 Les titres permettant l'accueil et le séjour des étrangers en France

Depuis les années quatre-vingts, les règles concernant l'accueil et le séjour des étrangers en France ont été profondément modifiées. Elles sont également en pleine évolution dans les pays de l'Union Européenne, qu'il s'agisse de mettre en œuvre une égalité de traitement entre citoyens des pays membres de l'espace Schengen ou d'organiser la liberté de circulation entre l'espace Schengen et les autres pays membres.

Dès à présent, mais après les États-Unis d'Amérique, les pays membres de l'Union se sont accordés sur le principe de l'enregistrement d'éléments biométriques sur les visas et titres de séjour des étrangers, et sur la généralisation de titres sécurisés. Le contrôle de ces titres devrait être mieux assuré grâce au partage d'informations et à la dématérialisation des procédures associées à leur émission. Le service rendu aux usagers devrait en outre être simplifié et nettement amélioré : par exemple, grâce à leur titre de séjour, les étrangers pourraient avoir accès à toutes les téléprocédures les concernant.

La mise en œuvre des règles actuelles se traduit par l'émission de titres multiples, en général dotés d'un support en papier, dont la vérification et le traitement sont lourds et complexes. Les fraudes et falsifications concernant les documents permettant de justifier l'autorisation d'entrer ou de séjourner sur le territoire français sont d'autant plus fréquentes que les flux migratoires se développent et que les conditions d'accès au territoire sont plus sévères.

Les systèmes d'information anciens dont l'administration française dispose ne lui permettent plus désormais de mettre effectivement en œuvre les réformes intervenues, ni a fortiori les directives européennes à venir. Leur modernisation est donc indispensable, mais elle est abordée séparément par chacun des ministères concernés.

Pour le seul traitement des titres et documents concernant spécifiquement les étrangers, sont actuellement annoncés ou en cours de développement, sans vérification préalable de leur compatibilité :

- au MIAT, le système GREGOIRE, destiné à remplacer le système AGDREF ;
- au ministère de la Justice, JUSTINAT et TRINAT (certificats de nationalité et naturalisations par mariage) ;
- au ministère des affaires sociales, PRENAT (décrets de naturalisation).

La dématérialisation des autorisations de travail données aux étrangers doit être mise à l'étude par le ministère du travail en 2007 ; une étude de dématérialisation est également en cours à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

Enfin, de nouvelles spécifications techniques et de sécurité, inconnues de l'application AGDREF, vont désormais être recherchées pour les titres suivants :

- titre de voyage pour réfugiés, institué par la convention de Genève du 28 juillet 1951 (validité : 2 ans, timbre fiscal de 8 euros) ;
- titre de voyage pour apatrides, créé par la convention de New-York du 28 septembre 1954 (idem) ;
- titre d'identité et de voyage, délivré aux réfugiés de fait (personnes ne pouvant obtenir de passeports auprès de leurs autorités nationales) ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (validité : un an, fiscalité : 8 euros) ;
- sauf-conduits délivrés par les préfetures sur la base d'une pratique administrative née de l'application des conventions de 1951 et 1954. Ces documents, ne bénéficiant d'aucune sécurisation, permettent théoriquement aux réfugiés et apatrides de se rendre dans leur pays d'origine dans des cas exceptionnels, pour des motifs d'ordre humanitaire.

En dépit de la diversité de leurs supports actuels et de celle des droits qu'ils confèrent, tous les titres délivrés à des étrangers regroupent les mêmes informations :

- données d'état-civil, qui doivent pouvoir être validées par des données familiales ;
- données relatives à la date d'entrée sur le territoire, à la durée et à la nature du séjour autorisé.

Les visas biométriques sont en cours de développement (environ 2,5 millions de demandeurs par an, et plus de 2 millions de titres émis) ; ils concernent les courts et longs séjours, pour affaire ou tourisme. Leur généralisation, qui est en cours, a été le fruit d'un effort commun du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministère des affaires étrangères.

L'équipe qui a bâti et suivi le projet visas biométriques devra être intégrée à l'agence dès le 1^{er} janvier 2007.

En effet, un tel transfert permettra de planifier les projets à venir sur les autres titres délivrés aux étrangers en capitalisant l'expérience interministérielle acquise.

Par ailleurs, la mise en cohérence des chaînes de traitement des visas a fait apparaître la nécessité de repenser l'organisation des points de contact avec les usagers (consulats, mairies, services préfectoraux, etc.) qui doivent s'adapter aux nouvelles méthodes biométriques de reconnaissance de l'identité. Il faut de nouveaux équipements, mais aussi des personnels compétents. Le respect de délais satisfaisants concernant la délivrance des titres impose en outre une réflexion approfondie sur la logistique de distribution associée.

Il serait souhaitable que l'agence puisse, de sa propre initiative, donner au Gouvernement un avis sur la répartition et l'organisation des points de contact avec les usagers.

Ces réorganisations ne peuvent être décidées sans prendre en compte leur impact sur l'accueil des Français demandant des titres aux mêmes structures administratives. Ce sont, en effet, les mêmes types de compétences et les mêmes nouveaux équipements, et, en partie, les mêmes circuits logistiques qui sont nécessaires. Il existe donc une grande proximité entre les systèmes

d'information concernant les titres des Français à l'étranger et des étrangers en France. L'efficacité de l'agence se renforcerait en prenant en compte l'ensemble des titres d'identité sécurisés dès 2007.

La mission recommande que l'agence s'appuie sur les enseignements et avantages déjà tirés de la coopération organisée pour l'émission des visas, les étende au traitement de l'ensemble des titres concernant les étrangers et soit chargée en priorité « du » titre de séjour, sécurisé, délivré aux étrangers, avant la fin du premier semestre 2007.

Il s'agit :

- des **titres de séjour court ou long des étrangers actifs** (environ 300 000 par an), dont certains, comme les Algériens, bénéficient d'un régime particulier ;
- des **titres de séjour des étudiants** (environ 50 000), **des mineurs, des familles bénéficiant du rapprochement familial, ou des anciens combattants pensionnés de l'ancienne France d'Outre-Mer** ;
- des cartes sécurisées permettant aux **ressortissants de l'Union européenne résidant en France** de sortir de l'espace Schengen ;
- des **certificats de nationalité française** délivrés par le ministère de la justice ;
- des **titres d'identité et de voyage et des sauf-conduits** ci-dessus mentionnés.

Par ailleurs, les décisions administratives et judiciaires qui ne donnent pas lieu, à proprement parler à l'émission d'un titre, comme les décrets de naturalisation, les arrêtés d'expulsion, les arrêtés de reconduite à la frontière (assortis, le cas échéant, d'une dotation de retour vers le pays d'origine), ou les décisions de non admission sur le territoire, doivent néanmoins pouvoir être recensées et consultables par les autorités qui délivrent les titres sécurisés.

La mission recommande que toutes les administrations qui fondent leurs décisions de gestion sur la présentation de leur titre de séjour par les étrangers se concertent pour étudier l'ensemble des échanges d'informations (sécurisées) qui doivent exister entre elles. Cette concertation doit préparer le transfert à l'agence de la responsabilité d'établir le système d'information et les titres correspondants, dès que possible, et au plus tard à la fin du premier semestre 2007.

Le projet « Grégoire » devrait être lancé dès la fin du mois de septembre 2006 sur la base d'une étude réalisée par le MIAT. Il serait très souhaitable que le lancement de ce projet soit confié à une équipe interministérielle, préfigurant les services à fournir par l'agence en 2007 et chargée de la prise en compte de l'ensemble des préoccupations des services et organismes ci-après :

- MIAT : DLPAJ, DSIC, DMAT, DGPN, DCSP, DCPAF, DCRG, DST,
- MD/DGGN,
- MAE / DFAE, DSI
- OFPRA et CRR,
- SGDN / DCSSI,
- MSS / DPM
- MJ
- ANAEM

- Caisses de sécurité sociale et ANPE
- INSEE et INED
- ACVG...
- Services du Trésor (pour une partie des recettes)

L'agence devra bénéficier du transfert de l'ensemble des crédits d'AMO prévus pour moderniser les titres « étrangers » ou les procédures faisant appel à leur usage, et du transfert des effectifs chargés de développer les projets correspondants, pour pouvoir constituer l'équipe nécessaire (les compétences sont en général présentes, mais en trop petit nombre, dans les équipes techniques des différents ministères) et passer un nouveau marché d'AMO global avec un objectif de réalisation plus rapide.

1.2.3 Les autres titres délivrés aux citoyens Français

a) Les permis de conduire

Il est prévu de délivrer environ 2,3 millions de permis de conduire en 2006

En raison du fait qu'ils sont souvent acceptés comme justification d'identité et que les mêmes données permettant d'identifier les personnes doivent figurer sur ces permis et sur les cartes nationales d'identité, les permis de conduire devraient, à terme, être confiés à l'agence, pour ce qui relève de ses compétences.

Des dispositions d'harmonisation européenne encore à l'étude devraient prendre en compte, pour ces titres, les standards en cours de conception pour les visas, les passeports et les cartes d'identité.

Pour éviter d'étendre les compétences de l'agence au-delà de ce qu'elle pourrait efficacement prendre en compte en 2007, la mission ne recommande pas de lui transférer la responsabilité de ces titres avant 2008.

b) les cartes de qualification des conducteurs de transport routier

En vertu de la réglementation européenne, les conducteurs de transport routier de voyageurs et de marchandises, soumis à obligation de formation, se verront délivrer à l'avenir une attestation de qualification². En raison de l'obsolescence de l'application SNPC, qui gère les permis de conduire, et pour des raisons techniques, il a été décidé de délivrer cette attestation sous la forme d'une carte professionnelle.

Au total, 620 000 conducteurs seraient concernés. On peut estimer que l'établissement des titres devrait suivre le calendrier suivant :

- entre le 19 septembre 2008 et le 31 décembre 2008: 6 000 conducteurs concernés,

² Cf. directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs, article 10.

- essentiellement en transport interurbain de voyageurs ;
- pour l'année 2009 : 50 000 conducteurs concernés ;
- pour les années suivantes : 125 000 par an.

Il paraît nécessaire de confier ce titre à l'agence, pour les missions qui relèvent de sa compétence. Elle semble en effet particulièrement bien placée pour répondre à l'exigence de sécurisation exprimée par l'Union Européenne ("au moins comparable au niveau de sécurité du permis de conduire", prévoit la directive), et pour assurer que le nouveau permis de conduire prendra en compte, à terme, les informations relatives à la formation des conducteurs routiers. L'implication du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer dans l'agence s'avèrera particulièrement nécessaire.

c) Les certificats d'immatriculation des véhicules

Le système de délivrance des « cartes grises » (13,2 millions de titres à délivrer en 2007) est en cours de révision profonde. Ces titres continueront à faire référence à l'identité du propriétaire du véhicule et devraient donc faire partie à terme du champ d'activité de l'agence. Comme pour les permis de conduire, la mission recommande néanmoins d'attendre 2008 avant d'effectuer ce transfert.

D'une part, la rénovation du système d'immatriculation des véhicules est en cours, pilotée par une équipe bien constituée, et qui, selon ses animateurs, prend en compte les coopérations interministérielles nécessaires. D'autre part, la principale décision concernant la mutualisation des ressources entre les projets concernant l'identité des personnes, et les projets concernant les véhicules et les permis de conduire ne devra être prise que dans le courant de l'année 2007 : il s'agit de la constitution d'un service central d'administration des systèmes et de support des applications.

Le principe d'une telle mise en commun à l'échéance 2008 pourra être étudié en 2007 par l'agence et les équipes actuellement en charge du système d'immatriculation des véhicules (SIV) et des droits de circuler.

La mission recommande que les permis de conduire, cartes de qualification des conducteurs de transport routier, certificats de circulation soient transférés à l'agence en 2008.

Le tableau suivant donne le calendrier proposé du transfert des titres et les actions prioritaires à mener pour respecter ces échéances :

Transferts recommandés / Actions à mener	Janvier 2007	1^{er} semestre 2007	2^e semestre 2007	2008
Agence	Passeports et CNI Visas	Titres « étrangers »		CIV et permis de conduire
Administrations	Complément interministériel des études et moyens à transférer	Préparation du projet global concernant les étrangers, pour transfert avant le 30-06-07	Préparation des transferts à opérer au titre des permis de conduire et du CIV	

2 NATURE DES ÉCONOMIES RÉALISÉES OU FAVORISÉES PAR LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE

La mission n'a pas disposé du temps ni des moyens nécessaires pour auditer de façon approfondie les coûts des systèmes d'information existants, et pour évaluer précisément les économies qui résulteront d'une dématérialisation d'une partie des procédures accompagnant la sécurisation des titres. Les données chiffrées et détaillées disponibles au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, ou au ministère des affaires étrangères, concernent principalement les coûts de développement des systèmes d'information nouveaux, et pour certains d'entre eux, seulement les coûts des études à lancer en 2007, sans évaluation des phases ultérieures de déploiement et de généralisation. La contribution des nouveaux systèmes d'information à la réalisation d'économies concernant les systèmes existants et prenant en compte l'ensemble de leurs utilisateurs fait seulement l'objet d'une estimation globale et non contraignante. Elle porte quasi uniquement sur l'évolution des effectifs des préfetures. Sauf pour les visas, il n'y a pas encore d'études disponibles sur les implications interministérielles des projets.

Les éléments ci-dessous n'indiquent donc que des ordres de grandeur. Ils devront être précisés par une étude complémentaire à mener pendant le quatrième trimestre de 2006.

2.1 ÉCONOMIES GLOBALES CONCERNANT LE FONCTIONNEMENT DES NOUVEAUX SYSTÈMES D'INFORMATION

Avant même le recours aux données biométriques, l'état civil, l'adresse, et, le cas échéant, la période pour laquelle le titre est délivré à son bénéficiaire, doivent pouvoir être correctement vérifiés. Ces vérifications sont aujourd'hui l'objet de procédures manuelles et les études en cours dans chaque ministère ou service risquent, si l'on n'y prend pas garde, de déboucher sur des systèmes de traitement de données informatisés mais difficilement compatibles.

Le surcoût que représente le développement de passerelles entre des systèmes de traitement de l'information qui n'ont pas été d'emblée conçus pour s'interconnecter³ est très élevé, comme le montrent actuellement les développements nécessaires à la police et à la gendarmerie pour avoir accès aux mêmes fichiers concernant les activités criminelles (systèmes STIC et JUDEX, associés dans le projet ARIANE), ou les surcoûts dus à la coexistence des deux réseaux de transmission des forces de sécurité intérieure (RUBIS, pour la gendarmerie nationale, et ACROPOL, pour la police nationale), soit environ 500 M €

L'agence devra veiller non seulement à la qualité des titres eux-mêmes mais aussi à ce que les données qu'ils portent soient échangeables de façon automatique et sécurisée entre les services publics concernés, en tenant compte des habilitations délivrées et avec une traçabilité rigoureuse des traitements.

Il faut, à cet effet, construire un système d'information moderne et sécurisé, dans lequel chaque type de donnée est regroupé dans une base unique, de très bonne qualité, administrée par des responsables spécialisés et dûment habilités. Pour assurer le respect des libertés publiques, les éléments de chaque base ne sont croisés avec ceux d'une autre base⁴ que par l'intervention d'un responsable habilité ou par des automatismes sécurisés et autorisés par la CNIL.

C'est la condition pour que chaque ministère puisse ensuite développer sans dépense excessive et en toute sécurité les traitements automatisés qui le concernent, en accédant, en tant que de besoin, à des données partagées. La qualité des données communes est ainsi mieux garantie et constamment mise à jour. Ces données peuvent faire référence pour tous.

De tels systèmes d'information, dont la caractéristique principale est la flexibilité, sont possibles grâce à la généralisation d'Internet et des outils de communication faisant appel aux standards associés. Ils permettent d'ajouter, de retirer, ou de remplacer, des applications particulières⁵, sans porter atteinte au fonctionnement de l'ensemble⁶.

La mission s'est inspirée d'une analyse des impacts financiers des projets d'urbanisation menés par les opérateurs de télécommunications, pour évaluer approximativement les perspectives de retour sur investissement de la création d'un nouveau système de traitement des titres sécurisés⁷.

Le modèle théorique retenu, bâti à partir de retours d'expérience, a notamment permis de compléter l'évaluation des coûts globaux des projets pour la période 2007/2010-2012, lorsque seul le coût des premières études était disponible pour 2007.

Les retours d'expérience concernant les opérateurs de télécommunication soulignent que la

³ Il s'agit ici d'une interconnexion opérationnelle entre systèmes autorisée par les règlements et avalisée par les instances compétentes (CNIL...).

⁴ Par exemple, la base de données des membres de la famille, celle des empreintes digitales, celle des photographies de titulaires, de la durée de validité des titres, des identités individuelles, ou des titres émis...

⁵ Par exemple, remplacer un fichier de photographies par un fichier d'empreintes digitales, ou changer le fichier concernant les périodes de validité des titres, etc.

⁶ On dit qu'ils sont « urbanisés », car leur architecture, rationnelle et fonctionnelle à la fois, fait penser à l'organisation d'une ville, ou d'un jardin à la française, dont les grands axes assurent la cohérence et la compréhension, en dépit des variations introduites par les quartiers ou les bosquets. Les anglo-saxons disent de ces systèmes qu'ils sont « orientés services ».

⁷ Yves Caseau, *Urbanisation et BPM : Le point de vue d'un DSI*, Dunod.

construction d'un modèle organisationnel et technique, permettant de mettre en commun les données qu'il faut partager pour améliorer la qualité de la production, et d'échanger de façon automatique et sécurisée des données fiables, demande un effort important de réflexion de la part de structures habituées à travailler séparément. **L'adoption d'un référentiel élargi change les méthodes et les concepts, et a pour conséquence d'alourdir la phase de spécification. Il faut un temps d'apprentissage pour tirer parti du patrimoine intellectuel que représente ce nouveau « modèle-métiers » global et unifié.**

Les adaptations à apporter aux applications existantes et les supports techniques permettant d'interopérer de façon transverse et sécurisée, sont également coûteux : il faut acquérir des licences (si ces dernières ne font pas parties du domaine public, ou d'un contrat « open source »), produire de nouveaux logiciels, acquérir les matériels nécessaires, et surtout engager un effort de formation important.

En revanche, après cette phase d'apprentissage, les mécanismes internes d'un système d'information urbanisé permettent de réduire les coûts : on sait de quelles baisses de tarifs (donc de coûts) une telle révolution de l'organisation a rendu les opérateurs de télécommunication capables, en dépit de la concurrence qui leur imposait simultanément des investissements de croissance importants.

Le tableau suivant, inspiré de l'analyse des impacts financiers des projets d'urbanisation illustre, par phase de projet, l'impact de la mise en œuvre d'une architecture de système moderne.

Chaque projet étant par essence unique et la complexité d'un projet étant inhérente aux besoins propres de l'organisation concernée, il convient de considérer ces indicateurs comme des données moyennes :

Phase Applicative	Impact sur le coût de fonctionnement courant d'un système d'information « en silos » durant l'apprentissage (+/- 1 an)	Impact sur le coût de fonctionnement courant à plus d'un an	Facteurs positifs de réduction des coûts
Études Spécifications	+20%	-30%	Prise en compte globale des changements correspondant à la mise en cohérence des demandes et réponses faites aux usagers Partage et capitalisation du savoir, Simplification du système d'information
Développement Évolution	0%	-20%	Composants métier mutualisés, réutilisables Externalisation de la logique métier (processus)
Exploitation Maintenance	+20%	-20%	Découplage des systèmes Flexibilité de l'hébergement
Arrêt des anciens systèmes	0%	-80%	« Un seul fil à débrancher »

En premier lieu, il faut souligner qu'en raison de l'organisation actuelle des administrations centrales, le surcoût initial a en général un effet dissuasif sur la décision même de procéder aux investissements de modernisation nécessaires. Le temps depuis lequel la réforme des projets AGDREF et INES est à l'étude en témoigne.

En second lieu, compte tenu de la situation des finances publiques, pour que le surcoût initial de 20 % concernant les phases « Études et spécifications » et « Exploitation et maintenance » (tableau précédent, colonne 2) soit acceptable, il doit être mesuré au plus juste.

La mise en cohérence des projets nouveaux en cours et la mise en commun des ressources nécessaires à leur développement doivent contribuer à ce que l'investissement nécessaire reste compatible avec l'addition des mesures nouvelles prévues en ce sens dans les différents ministères concernés par le projet de loi de finances.

Actuellement, faute de moyens propres suffisants et de taille critique, chacun des services de l'État sous-traite à une société de services un contrat d'aide à la maîtrise d'ouvrage dont le périmètre lui correspond, ce qui oblige, d'une part, les sous-traitants à de nombreux réapprentissages et redites, et empêche, d'autre part, une prise en compte globale de la relation avec les usagers.

Dès 2007, le transfert à l'agence de la responsabilité de développer, d'acquérir, d'exploiter et de maintenir les moyens nécessaires à la mise en œuvre des procédures sécurisées permettant la délivrance des titres comportant des données d'identité devrait se traduire par **un regroupement des crédits d'études consacrés par les différentes administrations à la modernisation de tout ou partie des titres en question.**

Ce regroupement devrait permettre :

- de réduire les charges issues de contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) produisant des études parcellaires et redondantes, qui résultent de la passation de contrats séparés par chacune des administrations concernées ;
- de constituer au sein de l'agence une équipe technique interministérielle capable d'offrir aux différentes administrations concernées l'AMO dont elles ont besoin. Le « noyau dur » de cette équipe pourrait être formé par l'équipe interministérielle qui a développé les visas électroniques en 2005 et 2006. Il devrait être complété par des personnels compétents issus d'autres ministères (en particulier du MINEFI, du ministère de la justice, du ministère des affaires sociales) ;
- d'organiser la mise en cohérence des nombreux systèmes interministériels hétérogènes existants, ainsi que l'adoption, par les principales administrations concernées, d'une architecture de systèmes permettant l'interopérabilité de leurs applications avec les données inscrites sur les titres sécurisés ;
- de permettre ultérieurement le débranchement de systèmes d'information anciens et coûteux.

Outre les économies réalisées grâce à l'urbanisation des systèmes et à la mutualisation des compétences au sein d'équipes interministérielles, l'agence permettra une réduction des coûts

d'achat des titres vierges, des prestations de personnalisation des titres, des systèmes centraux et des matériels équipant les services, grâce à des effets d'échelle sous-tendus par la normalisation et la rationalisation des systèmes et des équipements. A titre d'exemple, initialement, l'achat de capteurs multidoigts et la licence correspondante pour la phase d'expérimentation des visas biométriques s'est fait au prix de 5 896 € l'unité. Par la suite, le MAE aurait pu obtenir seul pour une partie du marché total un prix de 5 782 €. Le marché groupé a permis d'abaisser le prix à 3 179 €. Cette réduction de quelque 45% du prix ne pouvait être atteinte que par un marché interministériel de plusieurs milliers de capteurs. Cette diminution des coûts de production sera d'autant plus importante que les outils choisis pourront être achetés dans l'ensemble de l'Union européenne.

2.2 AUTRES ÉCONOMIES ISSUES DE L'URBANISATION DES SYSTEMES D'INFORMATION

L'effort de mutualisation concernant les systèmes d'information pourrait être prolongé par une nouvelle organisation des sites de fabrication et délivrance et des fonctions de soutien dans plusieurs domaines :

- études et recommandations à l'État concernant l'optimisation des points de contact avec les usagers ;
- mise en commun des infrastructures techniques destinées au recueil et au traitement des données relatives aux titres d'identité et de voyage des étrangers et des Français dans les administrations concernées ;

NB. Le représentant de l'IGAE dans la mission d'appui ne valide pas cette proposition pour ce qui est des consulats : l'organisation interne des consulats est de la seule compétence du ministre des affaires étrangères qui veille à la rendre la plus rationnelle et la plus efficace dans l'objectif d'assurer à nos compatriotes vivant à l'étranger ainsi qu'à nos interlocuteurs étrangers un service public de qualité dans les meilleures conditions de sécurité. L'un des principes de base consiste, notamment, en la séparation des publics français et étrangers. Il convient aussi de tenir compte de la localisation de nos implantations et de nos compatriotes. C'est au ministre des affaires étrangères qu'il appartient de décider des modalités d'organisation du recueil des données biométriques dans les consulats. Ceci conduit à conférer à la future agence nationale des titres sécurisés un rôle de prestataire de service et non de prescripteur en matière d'organisation consulaire. A part en ce qui concerne la fourniture des titres, les relations financières entre le MAE et la future agence doivent donc passer principalement par le biais de lettres de commande (notamment pour la fourniture de matériels).

- le cas échéant, économies résultant de la mise en commun du centre de support du SIV avec celui des titres concernant l'identité ;
- suppression des supports papier existants, de leurs coûts de production, et de leur traitement logistique (dans le ministère chef de file, comme dans les autres ministères se référant aux mêmes données) ;
- optimisation des tâches entre les sites de Lognes, Limoges et Douai, permettant de mieux utiliser les compétences rares qui s'y trouvent ;

- par ailleurs, à court terme, avec le transfert à l'agence de la gestion des titres de séjour et le développement du TSE, des économies seront obtenues sur les matériels utilisés à Lognes pour la fabrication de ces titres ; à titre de premier exemple, les 7 ETP actuellement occupés à leur production pourront être supprimés ou redéployés (coût actuel : 250 000 € source CNTP).

L'agence devrait également permettre la réalisation de projets jusqu'alors ajournés malgré leur nécessité reconnue. Grâce à une diminution très sensible des tâches simples de vérification des documents comportant des données sur l'identité des personnes, dans tous les services publics autres que ceux qui émettront le nouveau titre sécurisé (au minimum 150 personnes chargées du contact avec les usagers pour les ministères de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et autant pour les services du ministère du travail) ; et grâce à la fin de lourds travaux de réconciliation des données statistiques et indicateurs de gestion issus des systèmes avant leur modernisation, **l'agence devrait faciliter l'effort de diminution des effectifs, auquel le MIAT s'est engagé pour 2010.** Celui-ci suppose en effet qu'elle aura pris en charge, avec succès, à cette date, à la fois les titres « étrangers », les passeports et cartes d'identité, les permis de conduire et les cartes grises. **La diminution des effectifs chargés des contacts avec les usagers ou du traitement des procédures les concernant sera également engagée dans les services du ministère des finances (cf. COPERNIC), du travail, du ministère de la justice, et d'autres ministères, en fonction des synergies mobilisées.**

2.3 ORDRE DE GRANDEUR DES ÉCONOMIES RÉALISÉES

2.3.1 Calendrier de montée en charge des projets confiés à l'agence

	2007	2008	2009	2010	2011
Visas biométriques	Déploiement	Généralisation Maintenance	Maintenance	Maintenance	Maintenance
Passeports et Carte Nationale d'identité	Études et conception passeport biométrique et CNIE en liaison avec le MAE, le MINEFI et la Défense	Conception détaillée Développements	Déploiement	Généralisation	Maintenance
Titres des étrangers en France	Déploiement des visas Études et conception des titres de séjour	Conception détaillée Développements	Déploiement	Généralisation	Maintenance
Permis de conduire	Conception, hors périmètre agence des titres en 2007	Développement	Déploiement	Généralisation	Maintenance
SIV	Conception, hors périmètre agence des titres en 2007	Développement	Déploiement	Généralisation	Maintenance

2.3.2 Coût des projets avant mutualisation par l'agence

Le tableau ci-après détaille les coûts anticipés des projets informatiques pour la sécurisation des titres de l'État, avant la création de l'agence. La mission n'ayant pas mené d'audit détaillé de ces données, elles ne sont présentées que pour donner une indication des ordres de grandeur des dépenses en cause.

La mission a pu connaître la clef de répartition du coût global par phase pour les visas biométriques (coût total pour le MAE, le MIAT, la gendarmerie et la douane) et pour deux projets à venir : les titres de séjour et le permis de conduire. Ces clefs de répartition du coût global sont homogènes et cohérentes avec celles constatées de manière générale dans l'industrie, soit :

- 20 % du montant global est consacré à la phase d'études ;
- 80 % du montant global est consacré à la phase de mise en œuvre comportant les efforts de réalisation et de développement ainsi que d'acquisition de matériel ;
- la maintenance des systèmes (applicative et technique) vient en sus du montant global. Elle correspond en règle générale à une redevance annuelle s'élevant à 15 % du montant global engagé⁸.

Ces pourcentages ont donc été retenus pour les autres projets.

Il résulte de ces hypothèses que les investissements globaux à envisager pour sécuriser les titres ciblés peuvent être estimés comme suit :

Titre M€	Étude et conception du projet, définition de l'architecture du système d'information	Mise en œuvre : réalisation des développements et déploiement du projet	Coût total du projet <u>hors maintenance</u>	Maintenance du système, veille sur les adaptations nécessaires et mises à jour
Visas biométriques	Phase achevée	environ 28,6M€ de 2007 à 2011	41,6M€ de 2007 à 2011 (Source : équipe projet « visas biométriques »)	Environ 13M€ à partir de 2008
Titres de séjour (Projet Grégoire et TSE)	3M € au titre de 2007 et 1 M € de conception détaillée en 2008	6 à 13 M € (source : MIAT/SG/DSIC)	10 à 17 M € (source : MIAT/SG/DSIC)	Annuellement, 10 à 15 % du coût de mise en œuvre (source : MIAT/SG/DSIC)
Carte d'Identité (projet INES) et Passeport Biométrique	24M € (selon une hypothèse de clef de répartition de 20% du montant global du projet)	96M€ (selon une hypothèse de clef de répartition de 80 % du montant global du projet)	Environ 120M€ (Source : Équipe INES - Éléments de chiffrage joint au projet de loi CNIE – 21 juillet 2006. La mission a retenu la fourchette basse présentée dans ce document)	18M € an (selon une hypothèse de clef de répartition 15% du montant de mise en œuvre du projet)

⁸ Mais 8 % seulement pour les visas, grâce à la mutualisation des dépenses des ministères concernés.

Titre M€	Étude et conception du projet, définition de l'architecture du système d'information	Mise en œuvre : réalisation des développements et déploiement du projet	Coût total du projet <u>hors maintenance</u>	Maintenance du système, veille sur les adaptations nécessaires et mises à jour
Permis de conduire Européen	4M €(source : « Annexe : estimation du coût du projet Faeton »)	16M €(source : « Annexe : estimation du coût du projet Faeton »)	20M € (source : « Annexe : estimation du coût du projet Faeton)	2,4 M €/an (selon une hypothèse de clef de répartition de 15% du montant de mise en œuvre du projet)
Certificat Immatriculation Véhicules	2,78M €(selon une hypothèse de clef de répartition de 20% du montant global du projet)	11,12M €(selon une hypothèse de clef de répartition de 80% du montant global du projet)	13,9 M € (selon le document : SIV, plan de projet 30/06/06)	1,67 M €/an (selon une hypothèse de clef de répartition de 15% du montant de mise en œuvre du projet)

Tout projet informatique suscite au long de son déroulement le maintien d'une double charge pour les structures concernées : le coût du projet lui-même et celui des systèmes en place qui doivent continuer à être maintenus pour être alignés sur les évolutions juridiques et réglementaires.

Le transfert de responsabilité vers l'agence de la maintenance applicative et technique des systèmes informatiques centraux existants portant sur les titres qui lui sont attribués est souhaitable.

Il permettrait à l'agence, d'une part de maîtriser le fonctionnement du système actuel et d'utiliser ce savoir-faire en vue d'optimiser la conception du système cible et, d'autre part, de garantir le débranchement des systèmes actuels dès lors que la validation de la conformité des systèmes cibles seraient obtenue et que leur généralisation serait décidée, pour limiter au maximum les doubles dépenses.

La mission n'a toutefois pas pu obtenir de données précises à ce sujet, qu'il conviendra d'approfondir, avant la fin de l'année 2006, pour les activités qui devront être transférées au 1^{er} janvier 2007. L'application AGDREF est particulièrement concernée. La maintenance des systèmes existants n'est donc pas prise en compte dans les évaluations ci-dessus.

2.3.3 Diminution des dépenses générées par la création de l'agence des titres et la mutualisation des efforts entre 2007 et 2011

La mission s'est inspirée de l'expérience des télécommunications pour estimer l'impact que pourrait avoir un projet d'urbanisation en appliquant ces hypothèses au coût global estimé des projets. Compte tenu de l'accumulation des hypothèses, ce tableau ne donne que des ordres de grandeur des investissements globaux et des économies possibles :

TABLEAU D'ECHELONNEMENT DES DEPENSES PROJETS TITRES AVANT MUTUALISATION

Population	Titre	2007 - 2008				2007-2008	2009-2010	2007-2010	2011	Total
		S1	S2	S3	S4					
Etrangers	Titres de séjours des étrangers	S1	S2	S3	S4					
		1,5M€	1,5M€	1M€	6,5M€	10,5M€	6,5M€	17M€	2,5M€	19,5M€
	Conception			Développements		Développement		Maintenance		
	S1	S2	S3	S4						
Visas		5,5M€	5,5M€	5M€	5M€	21M€	11M€	32M€	9,5M€	41,5M€
	Généralisation / Maintenance					Généralisation / Maintenance		Généralisation / Maintenance		
Français	Passeport biométrique et Carte Nationale d'identité	S1	S2	S3	S4					
		8M€	8M€	8M€	48M€	72M€	48M€	120M€	18M€	138M€
	Conception			Développements		Développement		Maintenance		
Conducteurs de véhicules	Permis de conduire européen	S1	S2	S3	S4					
				2M€	2M€	4M€	16M€	20M€	3M€	23M€
	Conception					Développement		Maintenance		
	S1	S2	S3	S4						
CIV				1,4M€	1,4M€	2,8M€	11,1M€	13,9M€	2M€	15,9M€
	Conception					Développement		Maintenance		
Total		15M€	15M€	17,4M€	62,9M€	110,3M€	92,6M€	202,9M€	35M€	237,9M€

Commentaire du tableau ci-dessus :

La mission a pris comme base de calcul les coûts anticipés des projets de sécurisation des titres, ventilés par phase, et repartis selon le calendrier recommandé.

Le tableau donne une estimation des dépenses nécessaires pour la conduite des projets de révision des titres et de leur système de gestion dans le cas où ils ne s'inscriraient pas dans une démarche d'urbanisation des systèmes confiés à l'agence dès 2007.

Concernant la valorisation et l'échelonnement des dépenses afférentes au projet Visa, la mission s'est appuyée sur le document intitulé « Visas Bio Coûts des Systèmes d'Information (MAE, MIAT, Défense, MINEFI) 2006-2015 : dépenses d'investissement et de fonctionnement » qui estime à 40,3M€ les dépenses totales pour la période 2007-2011. Ces dépenses concernent les visas biométriques eux-mêmes et celles du RMV3, réseau mondial visas 3. Concernant la qualification de la nature des dépenses (généralisation sur l'année 2007, maintenance à partir de 2008), la mission a pris comme hypothèse que l'année 2007 était charnière en matière de généralisation (transition de la phase pilote actuelle vers un objectif d'équipement de 60% des consulats) et que, par conséquent, l'année 2008 constituait le début de la phase de maintenance.

Le coût induit par le poste « maintenance » est un pourcentage du coût global du système payable annuellement et ce à partir de l'année suivant le déploiement.

Le tableau suivant donne une estimation des surcoûts et des économies qui pourraient être réalisées sur la globalité des coûts des projets de sécurisation des titres identitaires s'ils s'inscrivaient dans une démarche d'urbanisation des systèmes. Les hypothèses de surcoût et de gains ont été exposées dans le paragraphe 2.1 :

SURCOUTS ET ECONOMIES RESULTANTS D UNE APPROCHE MUTUALISEE

Population	Titre	2007 - 2008				2007-2008	2009-2010	2007-2010	2011	Total
		S1	S2	S3	S4					
Etrangers	Titres de séjours des étrangers	S1	S2	S3	S4					
		0,3M€	0,3M€	-0,3M€	-0,5M€	-0,2M€	-2M€	-2,2M€	-0,5M€	-2,7M€
	Conception				Développements		Développement		Maintenance	
	Visas	S1	S2	S3	S4					
0		0	0	0	0	0	0	0	0	
		Généralisation		Maintenance			Maintenance		Maintenance	
Français	Passeport biométrique et Carte Nationale d'identité	S1	S2	S3	S4					
		1,6M€	1,6M€	-2,4M€	-3,8M€	-3M€	-15,3M€	-18,3M€	-3,6M€	-21,9M€
	Conception				Développements		Développement		Maintenance	
Conducteurs de véhicules	Permis de conduire européen	S1	S2	S3	S4					
				0,4M€	0,4M€	0,8M€	-3,2M€	-2,4M€	-0,6M€	-3M€
	Conception					Développement		Maintenance		
	CIV	S1	S2	S3	S4					
				0,3M€	0,3M€	0,6M€	-2,2M€	-1,6M€	-0,4M€	-2M€
		Conception			Développement		Maintenance			
Total		1,9M€	1,9M€	-2M€	-3,6M€	-1,8M€	-22,7M€	-24,5M€	-5,1M€	-29,6M€

* le projet « visas » a été mutualisé dès le départ; les économies potentielles ont donc déjà été prises en compte

En résumé, à la condition préalable d'une mise en commun des ressources du MIAT avec celles des autres ministères concernés, les dépenses nettes à prévoir dans les années à venir seraient de l'ordre de :

Population	Titre	2007-2008	2009-2010	Total
Etrangers	Titres de séjours des étrangers	10,3M€	4,5M€	14,8M€
	Visas	21M€	11M€	32M€
Français	Passeport biométrique et Carte Nationale d'identité	69M€	32,7M€	101,7M€
Conducteurs de véhicules	Permis de conduire européen	4,8M€	12,8M€	17,6M€
	CIV	3,4M€	8,9M€	12,3M€
s/total		108,5M€	69,9M€	178,4M€
Autres Ministères	à préciser	à préciser	à préciser	à préciser
Total		108,5M€	69,9M€	178,4M€

La mission souligne que le surcoût lié à l'adoption d'un référentiel élargi et au temps d'apprentissage réclamé par le travail mené en commun doit être mis en regard du coût représenté par le fait que, dans l'organisation actuelle, des équipes différentes travaillent, en même temps, sur des sujets connexes.

2.4 RECETTES SUPPLÉMENTAIRES POUR L'ÉTAT OU AMÉLIORATION DE LA POLITIQUE DE TARIFICATION DES TITRES SÉCURISÉS

2.4.1 Les recettes issues des visas

Jusqu'en 2006 inclus, le prix du visa est de 35 €. Pour financer la biométrie des visas, l'union européenne a autorisé, à partir du 1^{er} janvier 2007, que ce prix soit porté à 60 €.

Le nombre de visas demandés devrait, au moins momentanément baisser. Certes, le nombre de visiteurs de pays à visas augmente, mais le nombre de pays dispensés de visas par l'Union européenne pourrait également augmenter. D'autre part, l'expérience (notamment britannique) a montré que l'augmentation du prix du visa et la plus grande sécurisation provoquaient une baisse de la demande (en Grande-Bretagne, initialement de 17 %, elle a été ramenée rapidement à 5 %).

La recette totale, de l'ordre de 85 M€ en 2006, devrait donc s'établir à au moins 126 M€ en 2007 si l'on anticipe par prudence une baisse de 20 % de la demande, soit un supplément de recette pour la France de 40 M€ au minimum.

Cette recette est justifiée par la nécessité de financer le coût de la « biométrisation » des visas, c'est-à-dire non seulement de leur délivrance mais aussi de leur contrôle et du système central gérant l'ensemble⁹.

Pour financer les dépenses qu'il doit exposer, le ministère des affaires étrangères a vu son retour sur la recette visas porté de 30 à 50 % : très précisément, aux 24 M€ antérieurement inscrits à son budget se sont ajoutés 16 M€ inscrits en LFI 2007, en application de la décision du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 28 juillet 2005. Ce taux de 50 % a été confirmé par le contrat de modernisation passé entre le MAE et le ministère du budget le 18 avril 2006 soit à un moment où le prix du visa était de 35 € et avant que l'Union européenne autorise les états membres à le porter à 60 €.

En 2007, le budget de l'État disposera donc d'une ressource supplémentaire de 40 M€ à laquelle il convient de retrancher 16 M€ attribués au MAE, soit une recette supplémentaire nette de 24 M€.

Cependant, les budgets des ministères de l'intérieur, de la défense et des finances n'ont pas encore été abondés pour tenir compte de leur part dans les dépenses de biométrisation des visas.

La création de l'agence aura pour effet de retirer à chacun des quatre ministères la charge correspondant aux acquisitions de logiciels, de matériels, à leur maintenance, à l'acheminement des données et des titres. Elle laissera à leur charge l'immobilier et les personnels assurant l'accueil des demandes et la délivrance des titres, même si cette charge est très atténuée par la diminution du nombre de visas demandés.

⁹ Sur ce point, voir partie 3.1.3 et annexe 6, Coût des systèmes d'information "Visas biométriques" 2006-2015.

En 2007, devront être affectées à l'agence¹⁰ :

- la partie de crédits du MAE correspondant aux missions dont il n'a plus à supporter le coût soit, en 2007, 4 712 000 €;

- une partie des 24 M€ de ressource supplémentaire nette disponible et prévue pour la biométrie des visas, afin de tenir compte des coûts de biométrisation des visas correspondant non pas à leur délivrance dans les consulats mais à leur contrôle par les services de police de douanes et de gendarmerie, soit en 2007, 6 378 000 €.

A partir de 2008, il paraît possible de déterminer les ressources de l'agence en lui attribuant un pourcentage de la recette totale obtenue sur les visas. Ce pourcentage doit en principe être fixe pour donner à l'agence la prévisibilité nécessaire à la conduite des projets pluriannuels qu'elle doit mener. On sait bien que, s'il s'avère inadéquat, ce pourcentage sera corrigé. Si à l'inverse il était fixé chaque année, il ne permettrait pas de planifier à l'agence son travail sur le moyen terme.

Pour la même raison, le mécanisme de subvention par chaque ministère doit être proscrit afin d'éviter des circuits de financement longs et complexes et afin que l'agence ne dépende pas, dans son fonctionnement courant, de « tutelles » non prévues qui l'empêcheraient d'exercer ses missions.

NB. Le représentant de l'IGAE dans la mission d'appui ne valide pas ce raisonnement ni cette proposition. Dans le cadre du contrat de modernisation, signé le 18 avril 2006, entre le ministre des affaires étrangères et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, il a été convenu que le MAE "bénéficiera de l'équivalent de 50 % du produit de la recette des frais de dossiers de demandes de visas". La contrepartie était que le MAE s'engageait "à plaider auprès des partenaires européens membres du dispositif Schengen le relèvement des frais de dossiers de demande de visa sur la base d'une revalorisation de 35 à 60 €". A l'initiative de la France, les États membres de l'Accord de Schengen ont décidé d'augmenter les frais de dossier de demande de visa de 35 à 60 € à compter du 1^{er} janvier 2007.

Les recettes supplémentaires qui en résulteront atteindront une somme difficile à apprécier aujourd'hui car elle dépendra de plusieurs variables dont l'évolution du nombre des demandeurs à partir de 2007. La création de la future agence ne peut conduire à remettre en cause, au lendemain de sa signature, un contrat signé en présence des deux ministres, des affaires étrangères et du budget et de la réforme de l'État, alors même que le ministère des affaires étrangères a rempli sa part du contrat.

Le financement des dépenses liées à la mise en place des visas biométriques pour d'autres ministères (MIAT, Défense, Finances) n'a pas été prévu. La future agence pourrait bénéficier, à compter de 2007, d'une fraction des 50 % de la recette des frais de dossiers de demandes de visas allant au budget de l'État.

¹⁰ Voir ci-dessous p. 35, pour la détermination des montants qui suivent.

Une telle opération serait d'autant plus indolore pour le budget général que cette recette augmentera plus fortement.

2.4.2 Les recettes potentielles issues de la sécurisation des nouveaux titres

La responsabilité de fixer le tarif des titres n'incombera pas à l'agence. Toutefois celle-ci permettra au Gouvernement de disposer de recettes supplémentaires, ainsi que d'une meilleure connaissance des titres et du coût de leur délivrance.

En conséquence, sa création devrait permettre d'éclairer les décisions à prendre concernant soit d'éventuels relèvements de tarifs, correspondant à la qualité (et si possible, à l'utilité pour les usagers) des titres émis, soit l'adoption d'une politique tarifaire encourageant l'usage de certains titres plutôt que d'autres (par exemple encouragement à utiliser la CNIE plutôt que les documents papier existants ou fourniture gratuite d'une carte d'identité électronique aux personnes demandant un passeport biométrique...).

A partir des éléments mis à sa disposition, la mission a mené une consolidation des estimations de volumétries actuelles et à venir des principaux titres délivrés par le MIAT et le MAE. La mission a également pu, au travers d'études documentaires et d'entretiens avec les experts concernés, obtenir un premier niveau d'appréciation des révisions de prix des titres envisageables à l'occasion de leur sécurisation et de leur généralisation. Ces données permettent d'estimer les ressources additionnelles que la sécurisation des titres pourrait permettre d'apporter à l'État entre 2008 et 2010. Seules celles concernant les visas sont décidées et existeront dès 2007; toutes les autres revalorisations ci-après sont donc purement indicatives :

RECETTES SUPPLEMENTAIRES INDUITES PAR LA SECURISATION DES TITRES				
1. RECETTES PERCUES à partir du 1^{ER} JANVIER 2007 (estimation)				
Groupes d'usagers	Nature des titres sécurisés	Nombre de ces titres demandés chaque année sur 2007-2010	Prix envisageable des nouveaux titres sécurisés	RECETTES annuelles (en M€)
Étrangers	Visas	Actuellement 2,5 Millions Hypothèse : entre 1,5 M et 1,8 M de titres à partir de 2007	35 € en 2006 60 € à partir du 1 ^{er} janvier 2007	de 37,5 à 45

2. PROPOSITION DE RECETTES NOUVELLES (à partir de 2009)

Groupes d'utilisateurs	Nature des titres sécurisés	Nombre de ces titres demandés chaque année sur 2007-2010	Prix envisageable des nouveaux titres sécurisés ¹¹	RECETTES annuelles (en M€)
Français se rendant à l'étranger	Passeport électronique puis biométrique	2006-2009 : 3,3 Millions	60 € en 2006 70 € dès la généralisation du titre sécurisé	33
Français en France	Carte d'identité	5 M 10M à partir de la généralisation de leur usage pour les téléprocédures publiques	Gratuite de 2006 à 2009 10 € dès la généralisation du titre sécurisé	50 dès 2009 100 à partir de 2010 ¹²
Étrangers	Titres de séjour	600 000	Grande diversité: 55 € pour les titres de séjour des étudiants en 2006 et 220 € dans les autres cas en 2006 Augmentation envisagée de 10€ titre	6
Conducteurs de véhicules	Permis de conduire	2,3 Millions	Gratuit en 2006 10 € dès la généralisation du titre sécurisé	23
	CIV	13,2 Millions	150 € en moyenne en 2006	Non applicable le produit des recettes étant attribué aux collectivités.

3 EQUILIBRE ECONOMIQUE DE L'AGENCE

3.1 RESSOURCES ET CHARGES À TRANSFÉRER ENTRE 2007 ET 2010

Pour la réalisation des seuls projets suivants : cartes d'identité biométrique, passeport biométrique, titres de séjour électroniques des étrangers, CIV et permis de conduire, le tableau suivant indique les dépenses totales estimées sur les périodes 2007-2008 et 2009-2010 :

M€	2007-2008 M€	2009-2010 M€
DEPENSES TOTALES	108,5	69,9
Dépenses nettes /projets passeports et cartes d'identité biométriques	100,3	48,2
Dépenses nettes/ permis de conduire et CIV	8,2	21,7

¹¹ Selon les études documentaires consultées et les entretiens menés par la mission.

¹² Ce tableau ne prend pas en compte les redevances pour services rendus à des organisations privées autres que les services de l'État, qui pourraient, en améliorant les ressources de l'agence, permettre la baisse d'autres tarifs, et l'accélération de la diffusion des titres, se traduisant par des baisses supplémentaires de leur coût. Ces redevances du secteur commercial privé ne pourraient apparaître en effet de façon très significative qu'après le déploiement des titres identitaires, en 2010.

Pour mener à bien ces projets, dans le cadre des attributions qui lui seront confiées, l'agence ne dispose, à l'heure actuelle d'aucun crédit. La mission propose dans un premier temps d'abonder son budget des 5,4 M€ prévus au budget du MIAT en 2007 pour les études fonctionnelles concernant les titres délivrés aux étrangers et les systèmes associés. Mais **il apparaît clairement que des ressources supplémentaires, par rapport à celles prévues au PLF pour 2007, seront nécessaires à l'agence** pour lui permettre de financer les projets que la mission recommande de lui transférer, compte tenu des dates auxquelles ces projets doivent aboutir. Il faudra donc envisager soit l'affectation de subventions budgétaires complémentaires, soit celle d'une partie des recettes nouvelles suscitées par la sécurisation des titres.

La mission recommande que l'émission de titres plus sécurisés se traduise systématiquement par une nouvelle tarification et que toutes les recettes additionnelles ainsi créées ou au moins une partie très significative d'entre elles soit affectée à l'agence pour lui permettre de mener ses projets à bien. Il faut souligner que les recettes supplémentaires potentielles permettraient soit de dégager des excédents substantiels par la suite au bénéfice de projets complémentaires, soit d'alléger la pression tarifaire sur certaines catégories d'usagers, soit d'abonder, pour l'excédent, les recettes du budget général de l'État.

3.2 MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'AGENCE DES TITRES EN 2007

3.2.1 Investissements relevant du périmètre de l'agence

Pour tous les éléments ci-dessous l'analyse prend en compte l'hypothèse qu'un partage clair des activités entre l'agence et les structures des ministères concernés sera réalisé de façon satisfaisante, c'est-à-dire sans double coût.

Ils concernent les recettes et dépenses consolidées de l'État et de l'agence qu'il ne faudra pas compter deux fois. En d'autres termes, les économies comptabilisées dans le cadre de l'agence ne pourront l'être qu'en fonction des crédits qui lui auront été préalablement transférés. Par ailleurs, les économies concernant les points d'accueil du public ne devront pas apparaître dans les comptes de l'agence, dès lors que les effectifs et locaux correspondants resteront financés par les administrations concernées.

La mission propose que l'agence prenne en charge, le 1^{er} janvier 2007, le passeport électronique, le visa, le passeport et la carte nationale d'identité biométriques. Dans la suite de l'année, l'ensemble des titres étrangers devrait lui être confié.

Le modèle suivant évalue titre par titre le besoin et la capacité de financement correspondants.

3.2.2 Le passeport électronique

Les phases de conception, d'études et de déploiement sont achevées. L'agence doit donc assurer l'achat des titres vierges, du matériel nécessaire, la maintenance de l'application DELPHINE, l'acheminement des titres.

A cette fin, le budget de l'agence a été abondé de 45 M€

Or, selon les estimations transmises à la mission, le nombre de titres à délivrer en 2007 s'établit comme suit :

- environ 3,3 M par le MIAT (préfectures et sous-préfectures y compris celles des DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon) si on retient l'hypothèse du maintien du volume produit en 2005¹³; en 2008 et les années suivantes, on peut estimer la production annuelle à environ 3 M de titres ;
- 220 000 titres par le MAE (consulats) et environ 40 000 titres par le MOM ;

Les titres délivrés par la préfecture de police ne sont pas compris dans ce montant total (programme « police nationale » et crédits du budget spécial de la PP). Par ailleurs, il convient d'en exclure également les passeports d'urgence, que l'on peut estimer à 5 % du total.

Le tableau suivant donne l'estimation du besoin de financement pour 2007 :

PREVISIONS 2007		Nbre de Pspe hors Urgence	Nbre de PsPe d'Urgence	coût unitaire	BESOIN de FINANCEMENT
MIAT	PsPe	3 126 750			
	PsPe urgence		173 250	4,50 €	
MAE	PsPe	208 450			
	PsPe urgence		11 550	4,50 €	
MOM	PsPe	38 000			
	PsPe urgence		2 000	4,50 €	
TOTAL		3 373 200	188 475		
<i>Dont</i>		<i>2 864 000</i>		<i>19,05 €</i>	<i>54 559 200 €</i>
<i>Dont</i>		<i>509 200</i>		<i>15,99 €</i>	<i>8 142 108 €</i>
TOTAL					62 701 308 €

Notes : 1. Le MIAT passe un marché unique pour ses besoins et ceux du MOM. On suppose dans le tableau ci-dessus que cette mutualisation des achats concerne également le MAE.

2. Un montant de 0,78 M€ est prévu pour le financement des passeports d'urgence du MIAT (source PEC 2007).

Pour couvrir l'ensemble des besoins de fabrication des passeports en 2007, les ressources suivantes sont actuellement prévues :

- 19,1 M€ pour le MIAT (programme 108 « administration territoriale »)¹⁴ ;
- 987,802 K€ pour le MAE (programme 151, « Français à l'étranger et étrangers en France ») ;
- environ 500K€ pour l'outre-mer (programme 160 « Intégration et valorisation de

¹³ Un peu plus de 3,4 M de titres ont été délivrés en 2004 (source : PAP 2006 du programme « administration territoriale »), 3,29 M en 2005.

¹⁴ Ces 19,1M € correspondent au montant figurant dans le PEC 2007 sur la ligne « PSPe » passeport électronique, le projet SIV bénéficiant pour sa part de 4,25 M€ sur une autre ligne. Au PLF 2007, ce montant semble avoir été réduit à 13 M€. La mission ne comprend pas ce dernier chiffre qui ne lui avait pas été communiqué lorsqu'elle a mené son étude. Elle maintient la nécessité d'attribuer le montant prévu au PEC pour répondre au besoin de financement des passeports électroniques pour 2007.

- l'Outre-mer ») ;
- 45 M€ pour l'agence des titres (sur lesquels il convient d'ôter 2,5M€ au titre du « déploiement d'une solution amont » de sécurisation du système et d'ajouter 0,84 M€ de report autorisé).

Crédits	TOTAL Passeports	urgence	Total disponible passeports électroniques	besoin	solde
MIAT	19 128 000		19 128 000 €		
MAE	987 802	51 975 €	935 827 €		
MOM	500 000	16 538 €	483 463 €		
Agence			45 000 000 €		
	Solution amont		-2 500 000 €		
	Report de Paiement		840 000 €		
TOTAL			63 887 290 €	62 701 308 €	1 185 982 €

On peut envisager soit que les crédits inscrits au budget des trois ministères soit transférés à l'agence, sous réserve que ceux-ci conservent les montants affectés aux passeports d'urgence, soit que, pour les premiers mois de l'année 2007, ils assurent le paiement des passeports électroniques directement à l'agence.

3.2.3 Les visas biométriques

Les phases de conception et d'études sont achevées. L'agence doit donc assurer la fin du déploiement, l'achat des titres vierges, du matériel nécessaire, la maintenance de l'application de gestion des titres et l'acheminement de ceux-ci, pour lequel un accord avec le MAE devra être conclu.

L'ensemble des besoins pour 2007 (MAE, MIAT, Gendarmerie, Douanes) figure dans le tableau suivant (source : équipe interministérielle « visas biométriques »)¹⁵ :

Prix TTC en K€	système central		MAE		MIAT, gend., douanes		Toutes admin.
	Invest.	Fonction.	Invest.	Fonction.	Invest.	Fonction.	
2007			2 368	2 344	5 987	391	11 090

Les besoins propres au MAE (données MAE/DAF), sont les suivants :

- fourniture des vignettes visas biométriques (2M/an au coût unitaire de 0,71€) : 1,5 M€;
- acquisition des matériels nécessaires à la biométrie : 7,6 M€ sur 3 ans, dont 2 M€ en 2007 ;
- une partie des dépenses de développement et de maintenance informatique et de télécommunication : 4,8 M€ sur 3 ans.

Les ressources de l'agence pour couvrir ces besoins sont indiquées ci-dessus (p. 31).

¹⁵ Voir annexe 6, Coût des systèmes d'information "Visas biométriques" 2006-2015.

Comme le montrent les développements précédents, l'attribution de 45 M€ à l'agence permet simplement de financer les surcoûts de l'ensemble des passeports électroniques délivrés. Aucun projet nouveau ne peut être financé sur ce montant et le fonctionnement courant de l'agence (notamment les dépenses liées aux locaux) ne peut être assuré.

3.2.4 Autres projets dont la mission recommande le lancement dès 2007

Au PLF 2007 (programme 108 « Administration territoriale ») figurent les crédits suivants :

- « Projet INES » : 1 M€(fonctionnement).
- « Passeport biométrique » : 1,4 M€(investissement).
- « Projet Grégoire » : 3 M€(investissement).
- « Eurodac » : 0,7 M€ (investissement - équipement des préfectures – bornes EURODAC)

En ce qui concerne les projets INES, passeport biométrique et GREGOIRE (modernisation de l'application AGDREF), 5,4 M€figurent donc au programme 108 du MIAT.

Pour les passeports et cartes d'identité biométriques dont la mission propose le transfert le 1^{er} janvier, elle suggère une vérification du caractère exhaustif des indications ci-dessus soit effectuée très rapidement.

Pour les systèmes et fichiers concernant les étrangers qui seraient transférés courant 2007, la mission a proposé un premier recensement (p. 15-16). Il reviendra à la mission complémentaire d'étude dont la présente mission recommande la mise en place de traduire la contribution financière de chacun des partenaires concernés.

Le coût total de ces projets est évidemment sans commune mesure avec les crédits prévus en 2007. Si le Gouvernement les considère comme nécessaires et rentables, comme le pense la mission, il convient ne pas différer ni ralentir leur réalisation. Comme les statuts de l'agence le prévoit, il convient alors de l'autoriser à recourir à l'emprunt, dont le remboursement, dès 2009, pourrait être gagé par les recettes supplémentaires dont le principe devra être décidé et le montant précisé.

3.2.5 Frais de personnel et de fonctionnement courant de l'agence

Ces frais (personnel, locaux, consommables...) doivent résulter du transfert des crédits correspondants issus des différents ministères concernés.

Dans l'hypothèse retenue, **les crédits de personnel (titre 2)** dédiés à la réalisation de ces projets seront transférés à l'agence. A titre d'illustration, sous l'hypothèse que le transfert des

personnels n'engendre aucun surcoût pour l'État, la mise en place d'une équipe composée d'environ 30 cadres A et B (équipe interministérielle actuellement chargée des visas, équipe chargée des passeports électroniques, équipe INES, et au moins un représentant de la DCSSI, du ministère de la Justice, du MINEFI et des Affaires sociales) se traduirait par un transfert de crédits de l'ordre de 5M€

Les frais de structure correspondants (achats courants, personnel administratif et d'encadrement, locaux, charges courantes...) devront également être transférés du budget des ministères à celui de l'agence, **au prorata du nombre de personnels mis à disposition pour constituer les équipes de projet**. On peut estimer que ces frais de structure s'élèveront à 15-20% de la masse salariale totale. Les coûts immobiliers, notamment, ne sont certes pas négligeables. Seule une mutualisation interministérielle **effective** permet de compenser – et au-delà de justifier – ces dépenses de logistique.

Les équipes du MIAT (équipes du projet Visas, du projet passeports biométriques et du projet INES), actuellement dévolues à la préparation ou à la mise en œuvre des projets portant sur l'identité des personnes, devront être transférées à l'agence dès janvier 2007, ainsi que les personnels ci-dessus mentionnés des autres ministères chargés du premier bloc de compétences attribué à l'agence. Toutes les équipes nécessaires à la réussite des projets concernant les titres des étrangers devraient suivre, dans le courant du premier semestre 2007. Il faut, en effet, éviter que les fonctions dévolues à l'agence puissent continuer à être exercées par d'autres équipes restées dans leurs administrations d'origine, ce qui susciterait inévitablement des ambiguïtés sur les tâches à réaliser et les objectifs à atteindre par chacun.

Personnel de l'agence au 1^{er} janvier 2007		
Direction	TOTAL	4
	<i>Directeur</i>	1
	<i>Directeur administratif et financier</i>	1
	<i>Secrétaires</i>	2
Équipe visas	TOTAL	12
<i>dont provenant du MIAT</i>	Total	6
	<i>Chef de projet</i>	1
	<i>Ingénieurs</i>	2
	<i>Professionnels police</i>	3
<i>dont provenant du MAE</i>	Total	4
	<i>ingénieurs</i>	2
	<i>professionnels consulaires</i>	2
<i>dont personnels de soutien (MIAT-MAE)</i>	<i>assistant pour le suivi de commandes</i>	1
	<i>secrétaire</i>	1
Équipe cartes d'identité biométriques, passeports électroniques, passeports biométriques	TOTAL	15
<i>dont équipe « INES »</i>		6
<i>dont équipe passeports électroniques</i>		5
<i>dont passeports biométriques</i>	<i>ingénieurs</i>	3
<i>dont personnel de soutien</i>	<i>secrétaire</i>	1
TOTAL GENERAL		31

Il serait très souhaitable que le ministère de la justice, la DCSSI et les Affaires sociales puissent affecter un agent. Il en va de même du MINEFI mais on peut imaginer que le directeur administratif et financier viendra de ce ministère.

Bien sûr, cet effectif devra croître lorsque seront transférés les titres de séjour délivrés aux étrangers et les applicatifs associés.

La mission souhaite rappeler les recommandations qu'elle a déjà exprimées dans son rapport d'étape. L'équipe à constituer doit être de bon niveau, dynamique et compétente dans le domaine très technique dont il s'agit. Des qualités de diplomatie seront requises, compte tenu de la difficulté des tâches interministérielles. Elle doit être également en mesure de bien saisir les enjeux des négociations internationales complexes.

Une partie de ces compétences devront être cherchées hors des ministères de l'intérieur et des affaires étrangères. Il s'agit :

- de compétences techniques de haut niveau, pour la conception d'un système d'information sécurisé de qualité, compétitif au niveau international. Les personnels correspondants doivent à la fois assister les administrations dans la définition fonctionnelle de leurs besoins, négocier avec les meilleurs spécialistes internationaux, publics ou privés, passer les contrats avec les entreprises sélectionnées, et garantir dans le temps la compétitivité technique et économique du système. Le démarrage de l'agence sera assuré par les équipes qui ont fait jusqu'à présent partie des « équipes de projet » existantes, regroupées, rassemblées, et éventuellement complétées, et qui ne doivent ni se sentir dépossédées du travail qu'elles ont déjà fait, ni concurrentes des personnels responsables des fonctions régaliennes restant dans les ministères, avec lesquels elles ont déjà coopéré ;
- de compétences de gestion pour assurer le fonctionnement du système ;
- de compétences de service et d'assistance aux administrations ou services publics concernés (à terme, les collectivités locales et les régimes sociaux) ;
- de compétences relatives à la perception des recettes.

Pour mobiliser une telle équipe et assurer son succès, il faut un responsable du niveau d'un directeur d'administration centrale comprenant bien les systèmes d'information modernes. Il serait souhaitable qu'il puisse être associé aux travaux de la mission d'études mentionnée ci-dessus.

Il faut également réfléchir à la composition du conseil d'administration, dont l'engagement au service des différentes administrations représentées sera très important pour que l'agence coopère efficacement avec les administrations dont elle sera issue. Au moins pendant l'année 2007, le président du conseil d'administration devra consacrer une part de son temps à la préparation des transferts d'activité concernant les titres de séjour délivrés aux étrangers puis les titres de transport.

4 ACTIONS PRIORITAIRES

Compte tenu de l'urgence qui s'attache au lancement des projets et du temps disponible d'ici la fin de l'année, le calendrier des mesures à prendre pour permettre à l'agence de démarrer dans de bonnes conditions en janvier prochain est très serré. Les décrets constitutifs de l'agence vont devoir être préparés pendant qu'aura lieu le débat parlementaire concernant un prélèvement sur les recettes tirées des nouveaux passeports au bénéfice de l'agence et parallèlement à la consultation des

instances ministérielles paritaires (CTP et CAP).

A titre indicatif, la mission a identifié les actions prioritaires et simultanées à engager avant la fin de 2006 :

- définition du format initial de l'agence et constitution du personnel d'encadrement et de gestion (un directeur, une équipe, un conseil d'administration...);
- consultation des CTP concernés et des CAP pour mises à disposition des personnels, tant au MIAT (CTP DSIC, CTP « centrale » et CTP ministériel pour le MIAT) que dans l'ensemble des ministères concernés ;
- recherche de locaux appropriés ;
- préparation du décret de création de l'agence et vote des crédits affectés pour 2007 ;
- préparation du texte (a priori décret simple) comportant la liste des titres dont l'agence aura la charge en 2007, dans la limite des compétences qui lui ont été reconnues ;
- mesures budgétaires assurant un financement stable le financement de l'agence.

Ces différentes tâches devront s'appuyer sur une description détaillée des moyens transférés à l'agence par les différents ministères, à la fois en termes de personnels et de crédits budgétaires. Cette description des transferts nécessaires pour que l'agence prenne en charge le premier bloc de compétences concernant les passeports, la carte d'identité et les visas dès janvier 2007 peut être précisée rapidement. **Il faudrait cependant la confier à une nouvelle équipe d'étude, comprenant au moins un informaticien (représentant la DCSSI) et, dans la mesure du possible, un représentant des équipes Sesame Vitale et un du ministère de la Justice.**

Sur le fond, le démarrage prévu fin septembre du projet GREGOIRE ne doit pas être retardé, mais orienté de telle sorte que les travaux interministériels nécessaires permettent le transfert du bloc de compétences concernant les titres des étrangers dès que possible et, en tout état de cause, avant la fin du premier semestre 2007.

La réussite de l'agence va dépendre largement de la confiance qu'elle saura inspirer aux administrations utilisatrices de ses prestations.

Pour gagner cette confiance, l'agence aura besoin de ressources stables, ce qui veut dire que les transferts de ressources opérés en 2007 devront se retrouver « en base » dans son budget en 2008, de préférence à une situation où l'agence devrait constamment dépendre d'augmentations de tarifs prélevés sur les usagers. La mission n'a pas cherché à évaluer les redevances pour services rendus qui pourraient à l'avenir être demandées à des organismes privés, en contrepartie de la contribution des titres à la diminution des charges de lutte contre la fraude de ces organismes. Ces ressources ne pourraient pas, en effet, devenir substantielles avant 2008 au plus tôt. Il faudra cependant privilégier la perception de telles redevances par rapport à l'augmentation des taxes sur les usagers, pour que ceux-ci soient encouragés à utiliser autant que possible les titres sécurisés.

A ce jour, le momentum interministériel nécessaire pour que la création de l'agence puisse

faire de la diffusion de titres sécurisés un puissant levier de la modernisation de l'Etat et du développement des téléprocédures n'existe pas encore. C'est parce que la décision de créer cette agence est très récente et peu connue des ministères autres que le MIAT et le MAE, et parce que les débats concernant la création de l'agence, ses objectifs et ses implications ont surtout été menés au sein du MIAT. Il faut créer les conditions pour que l'envie de prendre en compte l'existence de la future agence et de participer au succès des actions qu'elle devra mener se développe rapidement.

CONCLUSION

La création de l'agence des titres sécurisés de l'Etat devrait apporter une contribution très importante à la modernisation des administrations publiques, à condition de favoriser une prise en compte globale du fonctionnement des structures ministérielles.

Pour réussir, une telle réforme exige des moyens plus importants à court terme que ceux qui sont envisagés, séparément par chaque ministère, pour la poursuite de ses activités dans son périmètre traditionnel. L'investissement intellectuel, organisationnel et culturel nécessaire trouvera ensuite sa contrepartie dans des gains de productivité largement supérieurs au montant de l'investissement initial, à condition d'être mené dans la durée.

La création d'un établissement public administratif, doté de ressources stables, peut répondre à cet objectif et à ce besoin, dès lors le rôle et le champ d'activité de l'agence seront conçus de façon suffisamment large, permettant de tirer des bénéfices substantiels de la mutualisation des compétences et ressources concernées.

Cette mutualisation exigera un pilotage à la fois ambitieux et prudent, afin que la création de systèmes d'information sécurisés, loin de remettre en cause les libertés publiques, contribue à les préserver.

Dans le cadre qui lui était imparti, la mission est consciente d'avoir simplement esquissé les évaluations nécessaires au démarrage de l'agence dans de bonnes conditions au 1^{er} janvier 2007. Les principes qu'elle a posés comme les estimations qu'elle a fournies devront être prolongées par une mission d'étude qui devra s'attacher, notamment, à constituer l'équipe qui animera l'agence.

Philippe MELCHIOR
Inspecteur général de
l'administration (IGA)
Correspondant de la
mission

Géraldine CAPDEBOSCQ
Contrôleur général
(CGEFI)

Ramiro RIERA
Inspecteur général de
l'administration (IGA)

Denis BARBET
Inspecteur des affaires
étrangères (IGAE)

Jean-Pierre BATTESTI
Inspecteur de
l'administration (IGA)

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	45
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....	47
ANNEXE 3 : ANALYSE DE L'ÉTAT ACTUEL ET À VENIR DES TITRES ET DE LEUR SYSTÈME DE GESTION	48
ANNEXE 4 : CARTOGRAPHIE DES SYNERGIES ET DES REGROUPEMENTS LOGIQUES DE TITRES EN FONCTION DES GROUPES D'USAGERS CONCERNÉS	57
ANNEXE 5 : ELÉMENTS DE RÉPONSE RECUEILLIS AUPRÈS DE DIFFÉRENTS PAYS AU SUJET DU PROJET « CARTE D'IDENTITÉ ÉLECTRONIQUE ».....	58
ANNEXE 6 : COUT DES SYSTEMES D'INFORMATION "VISAS BIOMETRIQUES" 2006-2015.....	64
ANNEXE 7 : RAPPORT D'ÉTAPE (JUILLET 2006).....	65

APPUI A LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DE DELIVRANCE DES TITRES SECURISES DE L'ETAT

Ministères concernés	Intérieur Affaires étrangères
Programmes concernés	Administration territoriale Français à l'étranger et étrangers en France
Contexte de l'audit	<p>Afin de regrouper en une structure unique l'ensemble des compétences relatives aux titres sécurisés, qui sont appelés à être produits de manière centralisée, un établissement public administratif sera créé. Il sera chargé de gérer la production et l'expédition de titres sécurisés, ainsi que d'assurer un soutien aux dispositifs locaux de délivrance.</p> <p>L'amélioration attendue du regroupement en une structure unique est de renforcer l'expertise en matière d'ingénierie de projets, d'accroître les économies d'échelle et de mutualiser l'ensemble des compétences relatives à la production centralisée des titres sécurisés, par opposition au système traditionnel reposant sur les préfetures.</p>
Objectifs de l'audit	<ul style="list-style-type: none">- L'audit aura pour but d'aider à la préfiguration de cet établissement public.- Il devra préciser le champ d'action et l'organisation de cette structure, qui a vocation à intégrer à court terme, le passeport électronique et le nouveau système d'immatriculation des véhicules puis, progressivement, d'autres titres sécurisés. Il devra également déterminer si cet établissement pourrait être chargé de l'exploitation des systèmes et de la maintenance, ainsi que du service d'appui du SIV, chargé de gérer les anomalies du système d'immatriculation et de remplir des missions de centre d'appel. Il devra alors identifier les modalités d'intégration des personnels en charge de ces missions.- Il devra également établir le modèle économique de cet établissement dont le budget proviendrait de l'affectation d'une partie, fixée annuellement, des recettes tirées de la délivrance des passeports et des autres titres.- Il devra examiner les conséquences de la mise en place de cet établissement en termes d'organisation dans les préfetures.

- Enfin l'audit s'intéressera à la **définition des relations entre l'établissement public et l'Etat**, qui restera sous la charge de la réglementation et de l'accès aux fichiers nationaux.

- Composition de l'équipe d'audit**
- Inspection générale de l'administration
 - Inspection générale des finances
 - Inspection générale des affaires étrangères

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

1. M. Alaterre, MIAT/ membre de l'équipe « visas biométriques »
2. M. Aussel, MIAT/DSIC/ chargé de mission « titres »
3. M. Bachellerie, MINEFI/ contrôleur financier
4. M. Barbay, MIAT/DSIC
5. M. Barry Delongchamps, MAE/Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, directeur
6. M. Bou-Hanna, MAE/ Adjoint au Directeur des systèmes d'information
7. Mme Buhl, Direction du Budget, 5^e sous-direction
8. M. Butor, MAF, direction des populations et des migrations, directeur
9. M. Canepa, MIAT, secrétaire général
10. Mme Clara Carriot et M Patrick Averlant, chargés de l'Imprimerie Nationale au CGEFI
11. M. Chazal, MIAT/DLPAJ
12. Mme Couratier, co-responsable de la mission « visas biométriques »
13. M. de la Cochetière, Groupe Imprimerie Nationale, président directeur général,
14. Mme Cornec, MIAT/DLPAJ
15. M. Desmazières, MAE/Direction des affaires financières, directeur
16. M. Fitoussi, MIAT/DSIC, directeur
17. M. Fratacci, MIAT/DLPAJ, directeur
18. M. Laurent Garnier, direction du Budget, 7^e sous-direction
19. M. Guardiola, MIAT, DLPAJ, sous-directeur Étrangers
20. M. Hamet, MIAT/SDAT/ chef du bureau des préfetures
21. M. Jeandron, MIAT/DSIC
22. Mme Juston, MIAT/DSIC
23. Mme Lebrun, MIAT/DLPAJ
24. M Jean-Yves Leclerc et M Denis Barrier, Agence des participations de l'État (Imprimerie Nationale)
25. M. Meyer, DGME/ Chef de service du développement de l'administration électronique
26. M. Munch, MIAT/DEPAFI/ directeur
27. M. Olagnon, MIAT/SDAT
28. M. Poiret, MIAT/DSIC
29. M. Prévost, MIAT, sous-directeur de l'administration territoriale
30. M. Sanson, conseiller technique du ministre délégué au budget
31. M. Sauret, Directeur du GIP-DMP, Chargé de mission mise en cohérence du système de santé au Ministère de la Santé
32. M. Sauzey, Directeur du programme INES
33. M. Sitbon, préfecture de police/DPG
34. M. Stefanini, secrétaire général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration
35. Mme Tejedor, conseiller technique du ministre délégué au budget
36. Mme Wils-Morel, préfecture de police/DPG

ANNEXE 3 : ANALYSE DE L'ÉTAT ACTUEL ET À VENIR DES TITRES ET DE LEUR SYSTÈME DE GESTION

ÉTAT DES LIEUX DES MODALITÉS ACTUELLES ET PRÉVUES DE DÉLIVRANCE DE TITRES SÉCURISÉS

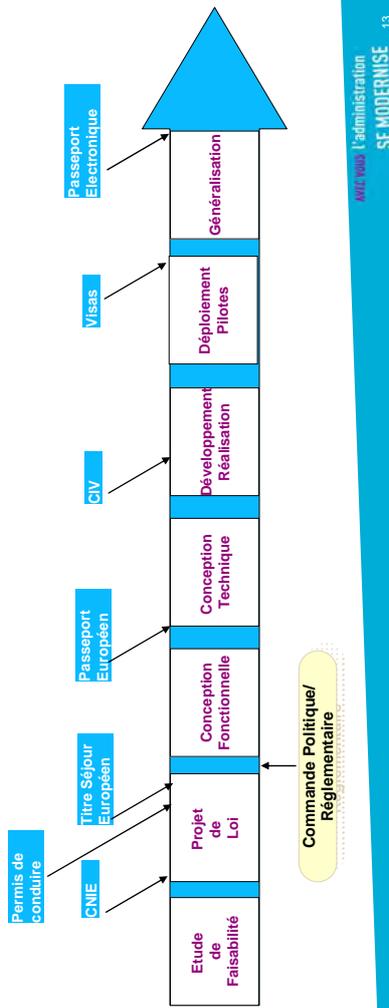
- 2 – Analyse de l'état actuel et à venir des titres et de leurs systèmes de gestion
- Les titres du MIAT et MAE étudiés ont tous pour vocation d'évoluer vers une nouvelle génération en incluant des fonctions électroniques permettant ainsi:
 - de renforcer la sécurisation de l'ensemble du dispositif (les titres et leur système de gestion) basé sur des procédures révisées et sur le lien exclusif que la biométrie permet d'établir entre une personne et son identité
 - de dématérialiser nombres des opérations réalisées aujourd'hui avec les titres « papier »
- Néanmoins les modernisations envisagées ne s'inscrivent pas toutes dans le même contexte et ne répondent pas eux-mêmes enjeux:
 - Certaines sont intimement liées au contexte international et aux engagements pris par la France en matière de délivrance de titres sécurisés de l'Etat.
 - D'autres dépendent d'initiatives nationales dont l'objectif est d'inscrire la France dans un processus de modernisation des principales applications permettant la délivrance des titres sécurisés.
 - Le tableau suivant précise les échéances de transition vers les nouveaux systèmes

Titre sécurisé	Engagement International	Modernisation de l'administration française
Passport électronique	Décembre 2005	
Passport biométrique	Juillet 2009	
Visa Biométrique	Décembre 2006	
Titre de Séjour Européen	Courant 2010	
CNIE		Echéance non entamée à ce jour
Permis de Conduire	2011 - 2012	Octobre 2008
CIV		

ETAT DES LIEUX DES MODALITÉS ACTUELLES ET PRÉVUES DE DÉLIVRANCE DE TITRES SÉCURISÉS

2 – Analyse de l'état actuel et à venir des titres et de leurs systèmes de gestion

- Les titres étudiés en sont à des stades différents dans le processus de transformation de leurs procédés de délivrance.
- Le diagramme ci-dessous illustre de façon synthétique le degré d'avancement des processus de transformation des différents titres étudiés
 - Les pages suivantes présentent l'état actuel et l'état cible des titres et de leur système de gestion ainsi que le calendrier des révisions



Titre Sécurisé	Analyse de l'état actuel et à venir de la chaîne de délivrance			Classification des titres :
Modalités	Etat actuel du dispositif	Révisions à venir du dispositif	Calendrier des révisions	Estimation du coût global des révisions 2007
<p>Passeport</p>	<p>→Le décret n°2005-1726 du 30 décembre 2005 publié au journal officiel de la République française le 31 décembre 2005 a institué le passeport électronique.</p> <p>→Les passeport comporte en plus d'une zone de lecture optique, une puce contenant notamment l'image numérisée de leur titulaire.</p> <p>→La puce sans contact intègre les mêmes informations que celles qui figurent sur la page 02 du passeport, ainsi que la photographie de son titulaire qui est numérisée.</p> <p>(source: site web Ministère de l'Intérieur)</p>	<p>→Le nouveau passeport européen stockera dans une puce sans contact la photographie de la personne ainsi que ses empreintes digitales.</p> <p>→Le règlement européen implique de numériser les empreintes digitales sur le lieu de dépôt de la demande de passeport, et au-delà, de repenser le traitement des dossiers depuis son dépôt en mairie.</p> <p>→Il suppose également une application des spécifications techniques communautaires en matière:</p> <p>d'exigences de sécurité complémentaires, notamment en matière de lutte contre la contrefaçon et la falsification ;</p> <p>de support de stockage et sa sécurisation ;</p> <p>d'exigences communes de qualité de la photo et des empreintes digitales.</p> <p>(sources: site de l'union européenne, site de la CNIL)</p>	<p>→Le règlement européen du 13 décembre 2004 impose l'introduction de la photographie et des empreintes digitales dans le composant électronique du passeport à compter de juillet 2009.</p>	<p>→1,4M€ accordés pour 2007 au titre de dépenses d'investissement.</p> <p>(source: MIA/SG/DEPAFI/SDAF)</p>
				<p>→ Commande réglementaire</p> <p>→ Normes définies par l'union européenne</p> <p>→ Etudes techniques à mener afin de s'aligner sur les normes définies.</p>

Modalités	Etat actuel du dispositif	Analyse de l'état actuel et à venir de la chaîne de délivrance	Calendrier des révisions	Estimation du coût global des révisions 2007	Classification des titres : Maturité des projets
Titre Sécurisé CNI/	<p>Application CNI</p> <p>→L'application CNI connaît la même obsolescence en terme de technologie qu'AGDREF. Il s'agit de l'application de gestion des titres la plus ancienne puisque sa conception remonte à 1983/1984.</p> <p>→Application peu ergonomique et doit évoluer en même temps que les caractéristiques de la carte d'identité.</p> <p>→L'application n'est pas lisible pour les personnels non formés. Elle est codifiée et donc non explicite.</p> <p>→Le fonctionnement actuel de l'application offre néanmoins des délais de réalisation corrects.</p> <p>(source: MIAT/DSIC)</p>	<p>Révisions à venir du dispositif</p> <p>Le projet INES</p> <p>→La CNI, tel qu'elle est envisagée à ce jour, aurait le format d'une carte à puce</p> <p>→Les informations inscrites sur la carte seraient, comme actuellement, le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance, la taille, le sexe, la couleur des yeux, l'adresse, la signature manuscrite, la préfecture qui a délivré la carte, le numéro de la carte et la « bande MRZ ».</p> <p>→La carte serait dotée d'un composant électronique ; les informations contenues dans ce composant seront divisées en deux blocs distincts et étanches :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une partie « régalière » relative à l'identité et conforme à la réglementation européenne sur les passeports (la carte est un document de voyage) ; elle reprendra : → d'une part, les informations imprimées sur la carte, → d'autre part, deux empreintes digitales numérisées. - une partie consacrée aux fonctions électroniques : → la fonctionnalité optionnelle d'identification en ligne. Grâce à un code secret, le titulaire pourrait s'il le souhaite prouver son identité sur internet, comme il le fait dans le monde réel, pour réaliser des démarches administratives. <p>(source: DP INES)</p>	<p>Quatre arguments principaux plaident pour que la réforme de la CNI s'inscrive dans la même dynamique que celle du passeport biométrique.</p> <ul style="list-style-type: none"> →les fonctionnalités nécessaires au projet de carte d'identité électronique et les équipements qu'elles supposent sont déjà pour une grande partie induits par les accords communautaires pris (passeports) ou en voie de l'être (visas, titre de séjour européen). →Le décret du 30 décembre 2005 relatif aux passeports électroniques aligne les conditions de délivrance et de renouvellement des passeports sur celui de la CNI. →Des lors que le passeport sera significativement sécurisé par l'introduction des données biométriques, la CNI, si elle n'adopte pas le même type de sécurisation, deviendra le « maillon faible ». →Depuis deux ans, l'Union intervient de façon croissante sur le thème de la carte d'identité. Le mouvement d'harmonisation des cartes d'identité européennes, engagé par les pays du G5, est maintenant lancé sur une base plus large. <p>(source: DP INES)</p>	<p>Estimation du coût global des révisions 2007</p> <p>→A ce jour pas de budget accordé au titre de dépenses d'investissement pour 2007</p> <p>(source: MIAT/SG/DEPAFI/SDAF)</p>	<p>Classification des titres : Maturité des projets</p> <p>→ Etudes de Faisabilité</p> <p>→ Préparation projet de loi pour le parlement</p>

Modalités	Analyse de l'état actuel et à venir de la chaîne de délivrance			Classification des titres :	
Titre Sécurisé	Etat actuel du dispositif	Révisions à venir du dispositif	Calendrier des révisions	Estimation du coût global des révisions 2007	
<p><i>Titre Sécurisé</i></p> <p><i>Titre de Séjour</i></p>	<p>Application AGDREF</p> <ul style="list-style-type: none"> →Technologie ancienne et organisée autour de bases de données locales pour des raisons de contraintes de débit au moment de sa conception. →Architecture pesant sur la performance du système →Difficulté du MIAT à trouver des compétences relatives aux technologies de cette application. →Mauvaise ergonomie de l'application si bien que des modules spécifiques ont été développés dans différentes préfectures. →Nombreux changements de réglementation ayant entraîné une évolution progressive du système sans que l'ensemble ne soit optimisé. →Fourniture de statistiques erronées ce qui handicape le travail au quotidien et ne permet pas de développer le contrôle de gestion. →Manque de coordination avec les applications utilisées par l'ANAEM ou l'OFFRA. <p>(source: MIAT/DSIC)</p>	<p>Le projet Gregoire a pour objectif de:</p> <ul style="list-style-type: none"> →Globaliser les procédures concernant la gestion de l'immigration - par la centralisation des données [état civil + biométrie] - par le rapprochement des différents acteurs qui participent à la gestion des dossiers d'étrangers (séjour, asile, éloignement, reconduite frontalière ..) →Fiblisser et sécuriser les données pour limiter les tentatives de fraudes - garantir l'unicité des identités par l'introduction d'éléments d'identification biométrique. - Constituer d'un fichier des « non admis » pour identifier ultérieurement plus rapidement des demandes ayant fait l'objet d'un rejet. → Tracer les accès à la base et gérer les habilitations - Avoir la possibilité d'identifier un fonctionnaire ayant accédé ou mis à jour la base de donnée de GREGOIRE. - sécuriser les accès →Simplifier - les démarches du demandeur (faciliter la prise de RDV, ouvrir des services en ligne) - les tâches des gestionnaires et les alléger. En effet l'automatisation va permettre la diminution conjointe du nombre de demandes injustifiées et du nombre d'agents nécessaires - les contrôles de police ou de justification de l'identité dans les lieux de passage - l'accès aux informations ce qui va faciliter le travail et la pertinence des données <p>(source: MIAT/DSIC)</p>	<p>→La Commission européenne a présenté le 24/09/03 deux propositions de textes au Conseil et au Parlement visant à accélérer l'intégration de données biométriques dans les visas et les titres de séjour des ressortissants des pays tiers (hors UE).</p> <p>→A compter de la date d'adoption du titre de séjour européen, qui devrait avoir lieu fin 2006 les différents pays concernés disposeront de trois ans pour intégrer la biométrie au titre de séjour: échéance 2010</p>	<p>→ 3 ME accordés pour 2007 au titre de dépenses d'investissement.</p> <p>(source: MIAT/SG/DEPAFI/SDAF)</p>	<p>Maturité des projets</p> <ul style="list-style-type: none"> → Atteinte commande réglementaire → Etudes conjointes à mener par la DLPAJ, la DSIC et l'AMO pour l'élaboration du dispositif fonctionnel GREGOIRE. → Rédaction des cahiers des charges, réparation du marché à réaliser sur 2007.

Titre Sécurisé	Analyse de l'état actuel et à venir de la chaîne de délivrance			Classification des titres :
Modalités	Etat actuel du dispositif	Révisions à venir du dispositif	Calendrier des révisions	Estimation du coût global des révisions 2007
<p>Permis de conduire</p>	<p>Le SNPc</p> <ul style="list-style-type: none"> → Système d'information conçu sur des technologies anciennes à une période où le permis à points n'existait pas encore → Architecture limitée pour répondre en terme de flux aux sollicitations croissantes du contrôle sanction automatisé. → Nombreuses révisions pour permettre le stockage d'un nombre toujours plus important d'enregistrements. → Modifications de règles de gestion (jamais rétroactives) retraçant toute l'histoire juridique des points du permis. → Faible niveau d'interactions du système actuel avec l'extérieur. → Accès difficile d'un titulaire de permis à son décompte de points. → Accès pour contrôle n'étant parfois possibles qu'en temps différé. <p>(source: MIAT/DSIC)</p>	<p>Le projet FAETON a pour objectif de disposer d'une application informatique:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Capacité de supporter l'augmentation permanente des traitements et consultations sans s'effondrer ; → S'adaptant aux évolutions réglementaires par des développements informatiques limités et rapides, voire par paramétrage ; → Consultable par les services nationaux comme les services des partenaires européens ; → Accessible au citoyen via des télé-services ; → Adaptée à une architecture technique, s'appuyant sur des composants éprouvés et partagés ; → Répondant aux attentes non seulement des acteurs du MIAT, mais également des partenaires des Ministères de la Justice, des Transports, de l'Education. <p>Le projet FAETON a également pour objectif de produire des permis de conduire :</p> <ul style="list-style-type: none"> → Conforme à la nouvelle directive européenne sur les permis de conduire, dans leur format (type « carte de crédit ») → Sécurisés : éventuellement par l'adjonction d'une puce électronique <p>(source: MIAT/DSIC)</p>	<p>→ Accord sur un projet de directive européenne pour la mise en place du permis européen le 03/04/06.</p> <p>→ Directive devant être votée, en deuxième lecture, par le Parlement Européen, probablement d'ici la fin de l'année 2006.</p> <p>→ L'entrée en vigueur du texte devrait se faire d'ici 2011-2012</p>	<p>→ 2,3 M € demandés et non accordés pour 2007</p> <p>(source: MIAT/SG/DEPAFI/SDAF)</p>

Titre Sécurisé	Analyse de l'état actuel et à venir de la chaîne de délivrance			Classification des titres :	
Modalités	Etat actuel du dispositif	Révisions à venir du dispositif	Calendrier des révisions	Estimation du coût global des révisions 2007	
CIV	<p>Le système FNI</p> <p>→ Le système français d'immatriculation des véhicules date des années 1950 pour le numéro et de 1986 pour les composants essentiels de l'application existante.</p> <p>→ Au total, même si l'application existante présente une fiabilité correcte eu égard à son ancienneté et malgré les nombreuses évolutions réglementaires</p> <p>→ L'obsolescence de l'application existante génère des difficultés pour la gestion même de l'immatriculation en France, car l'intégration des évolutions réglementaires, dans une application informatique conçue à l'origine dans un environnement fermé, se complexifie.</p> <p>(source: MIAT/DSIC)</p>	<p>Le projet SIV consiste à développer, déployer et maintenir une application informatique en support aux principes suivants:</p> <p>→ Le véhicule recevra une immatriculation lors de sa première mise en circulation en France et la conservera jusqu'à sa destruction.</p> <p>→ Le VIN (Vehicle Identification Number), véritable identifiant mondial pour le véhicule, permettra de fiabiliser les données et d'opérer des requêtes simplifiées.</p> <p>→ Pour les véhicules neufs et d'occasion vendus par les professionnels du commerce de l'automobile, les usagers feront leur demande de carte grise auprès des vendeurs qui prendront en charge les démarches ; elles seront facilitées par la généralisation des procédures de télétransmission.</p> <p>→ Pour les véhicules d'occasion revendus directement entre les particuliers, la carte grise pourra être demandée par l'intermédiaire des professionnels de l'automobile qui auront souscrit un engagement avec l'administration à cette fin.</p> <p>→ Les préfetures conservent une compétence générale pour l'immatriculation.</p> <p>(source: MIAT/DSIC)</p>	<p>→ Transition du système FNI vers le système SIV prévue en octobre 2008</p>	<p>→ 1,8 M€ accordés pour 2007 au titre de dépenses d'investissement.</p> <p>(source: MIAT/SG/DEPAFI/SDAF)</p>	<p>→ Début de la phase de réalisation (source: MIAT/DSIC)</p>

Titre Sécurisé	Analyse de l'état actuel et à venir de la chaîne de délivrance		Classification des titres :
Modalités	Etat actuel du dispositif	Révisions à venir du dispositif	Maturité des projets
<p>Visas</p> <p>Le Réseau Mondial Visas (RMV)</p> <p>→ Lancé en 1986, RMV automatise la délivrance d'un visa et vise à améliorer les procédures d'octroi et à affiner le contrôle des flux migratoires.</p> <p>→ Les réformes réglementaires intervenues en 1998, introduisant notamment la motivation des refus de visa pour certaines catégories de demandeurs, la progression de la fraude sur les visas, un nombre croissant d'interventions et le développement du contentieux administratif ont renforcé la nécessité d'améliorer l'outil informatique et d'enrichir les échanges entre les postes consulaires et les services de l'administration centrale.</p> <p>→ Le système actuel, RMV2 mis en place en 2001-2002, permet de mieux appliquer la réglementation en intégrant dans le fonctionnement du logiciel et de concentrer sur le seul outil l'essentiel des actions et échanges liés à l'activité visa, en vue d'une réduction progressive des transmissions de documents papier.</p> <p>→ RMV2 permet la délivrance d'un visa en six étapes:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Perception des frais d'instruction du dossier. * Réception de la demande de visa. * Introduction de la demande de visa * Recherche de signalements et d'antécédents. * Instruction de la demande de visa * Délivrance du visa. 	<p>Mission Visas Biométriques (expérimentations)</p> <p>→ Décision de lancer une expérimentation dans 7 consulats, création d'une mission interministérielle Affaires étrangères - Intérieur.</p> <p>→ L'expérimentation permet l'enregistrement au poste consulaire de la photographie du demandeur et des empreintes digitales, le stockage dans une base de données unique, l'inscription optionnelle dans un composant électronique associé au visa, la transmission des données vers la base de données centralisée du MIAT en vue de pouvoir effectuer des requêtes aux postes frontalières, l'authentification lors du passage à la frontière soit par lecture du contenu du composant électronique, soit par consultation directe de la base de données centrale en contrôle.</p> <p>Projets de dématérialisation</p> <p>→ Projet de prise de rendez-vous par Internet permettant aux consulats de gérer les flux de comparutions de manière prédictive</p> <p>→ Projet Visa Net pour l'externalisation des demandes de titres en permettant aux demandeurs de les saisir eux-mêmes à distance à partir d'un site Internet.</p> <p>→ Projet pour le paiement par anticipation des frais d'instruction à distance via Internet.</p> <p>→ Projet pour la consultation en temps réel du statut des demandes via Internet.</p>	<p>Calendrier des révisions</p> <p>→ La loi du 26 novembre 2003 relative à l'immigration prévoit désormais la possibilité de procéder au relevé, à la mémorisation et au traitement des empreintes digitales, ainsi que de la photographie, non plus seulement des demandeurs de titres de séjour et des étrangers en situation irrégulière mais aussi des demandeurs de visas</p> <p>→ En application de ces dispositions, un décret du 25 novembre 2004 autorise la création, à titre expérimental et pour une durée de deux ans, d'une base de données recensant notamment les empreintes digitales et la photographie numérisée des personnes sollicitant un visa dans sept postes consulaires et l'inscription de ces données dans une puce électronique associée au visa délivré</p> <p>→ Généralisation de l'intégration des données biométriques attendue pour fin 2006</p> <p>→ Démarrage du VIS (système d'information sur les Visas) au début de l'année 2007 qui devra comprendre des données biométriques : la photographie et les empreintes digitales des dix doigts</p>	<p>Estimation du coût global des révisions 2007</p> <p>Information demandées mais non recueillies à ce jour</p> <p>→ 16M€ inscrits au PLF 2007</p>

ETAT DES LIEUX DES MODALITÉS ACTUELLES ET PRÉVUES DE DÉLIVRANCE DE TITRES SÉCURISÉS

2 – Analyse de l'état actuel et à venir des titres et de leurs systèmes de gestion

Principales Caractéristiques des titres et de leurs systèmes de gestion:

- Mise en place progressive de dispositifs de sécurisation des différents titres selon des principes et standards communs à tous
- Fonctions communes de capture et d'archivage de données relatives à l'identité de la personne donnant lieu à la mise en place de base de données
- Cloisonnement et manque d'interopérabilité des systèmes liés à une organisation en silo des différentes applications titres
- Besoin croissant de passerelles applicatives interministérielles afin de
 - Dématérialiser les flux d'information interministériels existants inhérents à l'instruction de certains dossiers,
 - Fiabiliser les transferts de données et accélérer les rythmes de traitement
 - Renforcer les dispositifs de contrôle et de lutte contre la fraude
 - Placer l'utilisateur au cœur de dispositifs homogènes afin de simplifier ses démarches
 - Prendre en compte globalement des informations concernant un groupe de population homogène afin de rendre transversal les traitements

ANNEXE 4 : CARTOGRAPHIE DES SYNERGIES ET DES REGROUPEMENTS LOGIQUES DE TITRES EN FONCTION DES GROUPES D'USAGERS CONCERNÉS

ETAT DES LIEUX DES MODALITÉS ACTUELLES ET PRÉVUES DE DÉLIVRANCE DE TITRES SÉCURISÉS

1 – Cartographie des synergies et des regroupements logiques de titres en fonction des groupes d'usagers concernés.

- Les titres sécurisés de l'Etat peuvent être catégorisés en fonction de groupes d'usagers qu'ils concernent
- Le tableau ci-dessous illustre cette classification

	Etrangers entrant en France	Français se rendant à l'étranger	Français en France	Conducteurs de véhicules	Fonctionnaires habilités à intervenir dans une procédure
Visas					
Titres de Séjour					
Titres de Naturalisation					
Passeport Electronique					
Carte d'identité					
Certificat de Nationalité					
Permis de Conduire					
Permis de Naviguer					
CIV					
Carte d'Habilitation					

ANNEXE 5 : ÉLÉMENTS DE RÉPONSE RECUEILLIS AUPRÈS DE DIFFÉRENTS PAYS AU SUJET DU PROJET « CARTE D'IDENTITÉ ÉLECTRONIQUE »

Réponses recueillies auprès de différents pays au sujet du projet „Carte d'identité électronique“

- Les tableaux suivants constituent une synthèse des réponses recueillies par e-mail dans cinq pays européens engagés, à des degrés différents, dans le processus de mise en place de la carte d'identité électronique:
 - ✓ **le Royaume-Uni** (Trudy Payne, fonction non communiquée)
 - ✓ **l'Allemagne** (Christian Engel, Département IT 4 – Biométrie, Documents de Voyage, Enregistrement – Ministère Fédéral de l'Intérieur)
 - ✓ **la Suède** (Thomas Wahlberg, Chef de Projet, Consultant pour le Swedish National Police Board)
 - ✓ **la Belgique** (source non communiquée)
 - ✓ **l'Espagne** (José Luis Sanchez, fonction non-communicuée)

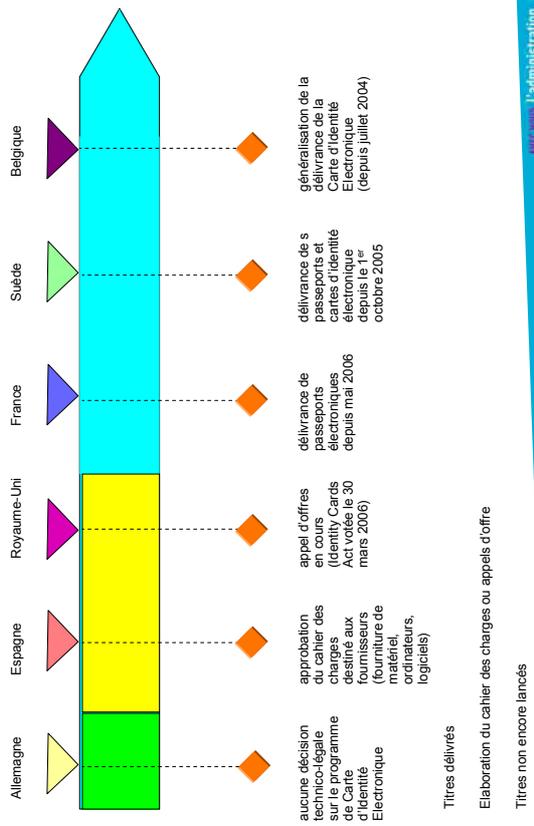
pays / dispositif	France	Royaume-Uni	Allemagne	Suède	Belgique	Espagne
titres concernés	- passeport électronique - carte d'identité électronique	- carte d'identité électronique - passeport électronique - titres de séjour	- carte d'identité électronique - passeport électronique	- carte d'identité électronique et passeport électronique liés au sein d'un même projet	- carte d'identité électronique	- carte d'identité électronique
dates-clés du projet	- délivrance de passeports électroniques depuis mai 2006	- équipe-projet lancée en 2002 - Identity Cards Act (loi sur les cartes d'identité) votée le 30 mars 2006		- lancement du projet le 1er janvier 2004 - délivrance des nouveaux passeports et cartes d'identités à partir du 1er octobre 2005	- 22 septembre 2000: lancement d'une étude sur la carte d'identité électronique - fin 2000 / début 2001: premier descriptif dans le Registre National des processus de création et de délivrance de la carte d'identité électronique - mai 2001: finalisation de l'étude conceptuelle sur l'introduction d'une carte d'identité électronique (analyse globale du projet, usages potentiels, analyse du cycle de vie du produit, validation des modèles technologiques et des standards de sécurité, validation des processus: budget, architecture, applications, plan d'action) + livrable: Request for Proposal (RFP) utilisé dans la recherche de partenaires industriels pour lancer, mettre en oeuvre et développer le système - 19 juillet 2001: approbation par le Conseil des Ministres des concepts fondamentaux, mise en place de 11 municipalités pilotes, désignation du Registre National ("Home Affairs") comme pilote du projet - (Infrastructure centrale, infrastructure locale des 11 municipalités pilotes, mise en place d'un helpdesk, création des cartes, ajustements juridiques, désignation du Fedict comme responsable des services de certification) - septembre 2002: suite à la procédure d'appel d'offres RFP, le choix des fournisseurs est approuvé par le Conseil des Ministres - 31 mars 2003: création de la première carte - 19 mars 2004: Conseil des Ministres: généralisation à toutes les municipalités et décision de délivrer les cartes à l'ensemble de la population sur 5 ans - juin 2004: embauche d'un chef de projet - juillet 2004: début de la généralisation (accord avec les municipalités sur le rythme de délivrance des cartes, etc.)	- depuis 1951, les données biographiques, les empreintes digitales et les photos sont gérées par les bureaux de police décentralisés (archivage manuel) - en 1991: mise en place d'une base de données centralisée; toutefois l'archivage manuel perdure en parallèle - 1998: début de la réflexion sur la carte d'identité électronique - 2001: rédaction d'un document-projet qui reçoit l'accord des autorités politiques - 2005: approbation des conditions auxquelles doivent répondre les fournisseurs pour pouvoir signer un contrat avec l'Etat (fourniture de matériel, ordinateurs, logiciels)

pays / dispositif	France	Royaume-Uni	Allemagne	Suède	Belgique	Espagne
état actuel du projet	- projet de loi sur la protection de l'identité (création d'une base de données d'empreintes digitales et d'une carte d'identité électronique) en attente de validation par le cabinet du Premier ministre	- travaux en cours sur l'appel d'offres	- le programme de carte d'identité électronique n'a pas encore donné lieu à une décision technico-légale définitive	- appel d'offres sur la saisie sécurisée des données (photo et signature)	- le système est désormais opérationnel, d'où un redéploiement des ressources se trouvant dans les cellules de coordination des provinces vers l'organisation centrale	
structures en charge du projet	le programme qui ne concerne initialement que les cartes d'identité nationales, a été mis en place par le Ministère de l'Intérieur (Home Office). Toutefois, il y a eu, depuis le début, une étroite collaboration avec le Ministère de Nationality Director du Ministère de l'Intérieur. Les unités de séjour des nationaux des pays tiers contiennent le même type d'informations que les cartes d'identité nationales. Le 1er avril 2006, le programme sur les cartes d'identité nationales se fonde avec le UK Passport Service pour devenir Identity and Passport Service	le programme qui ne concerne initialement que les cartes d'identité nationales, a été mis en place par le Ministère de l'Intérieur (Home Office). Toutefois, il y a eu, depuis le début, une étroite collaboration avec le Ministère de Nationality Director du Ministère de l'Intérieur. Les unités de séjour des nationaux des pays tiers contiennent le même type d'informations que les cartes d'identité nationales. Le 1er avril 2006, le programme sur les cartes d'identité nationales se fonde avec le UK Passport Service pour devenir Identity and Passport Service	- le programme de carte d'identité électronique n'a pas encore donné lieu à une décision technico-légale définitive - toutes les procédures liées aux papiers d'identité (passesports, cartes d'identités nationales, German office ID-Card, enregistrement de données) et à la biométrie (procédures technico-légales) sont gérées par l'unité IT 4, au sein du Ministère de l'Intérieur Fédéral - l'unité IT 4 a été spécialement créée dans le but d'avoir une cellule unique de coordination de l'ensemble des projets	- la police: Swedish National Police Board - le Ministère de la Justice (législation)	- fin 2000-début 2001: identification des principaux acteurs du projet (municipalités, Registre National, fournisseur d'accès sécurisé, producteur des cartes et transporteur en direction et en provenance des municipalités, organisme certificateur) - ICT Administration + experts / universitaires (COSIC) - mise en place d'un comité de coordination avec les titulaires fournisseurs et partenaires - durant la phase de généralisation, deux comités "opérationnels" ont été organisés, l'un pour assurer le suivi opérationnel de l'infrastructure, l'autre pour suivre sa mise en place dans les 578 municipalités - durant la mise en place et le lancement: les cellules de coordination des provinces gèrent la formation des personnes travaillant en municipalité, assurent le reporting des problèmes rencontrés par les municipalités et la liaison avec les gestionnaires du projet	- la Central Documentation Unit qui gère les problèmes relatifs à la carte d'identité électronique (problèmes juridiques, plaintes, support, consultations de la base de données, informations, etc.) - les bureaux de police

pays / dispositif	France	Royaume-Uni	Allemagne	Suède	Belgique	Espagne	
acteurs du projet	- 4 personnes	- 3 personnes à l'origine (tous des administrateurs civils du Ministère de l'Intérieur) - appel à des experts et spécialistes en biométrie, en achats, en ressources humaines, en questions européennes et en gestion de projet - recours à des avocats du Ministère de l'Intérieur, ainsi qu'à des cabinets d'avocats extérieurs - en 2005, embauche d'un chargé de relations avec la presse (Press Officer) à temps plein - en mai 2006, on comptait 43 administrateurs civils et 63 consultants sur le programme - certaines personnes travaillent à la fois sur les cartes d'identité et les passeports biométriques	- l'unité IT 4 comprend 4 administrateurs civils et 4 consultants - le projet de carte d'identité électronique et de passeport biométrique est porté par des spécialistes du Federal Office for Information Security (BSI) et du Federal Criminal Police Office (BKA)	- initialement 4 personnes travaillant notamment sur la partie systèmes d'information + 4 personnes travaillant sur l'appel d'offres - au total: 10 à 20 personnes	- décision du Conseil des Ministres du 19 mars 2004: 58 embauchés + une cellule dédiée à la gestion du projet (un chef de projet, un ICT manager, un responsable du helpdesk, un responsable de la communication, un responsable RH) + renforcement du helpdesk (35 personnes en tout) + suivi des municipalités par des cellules de province (11 équipes de coordination de 3 personnes chacune pour 559 municipalités en tout) + renforcement du personnel municipal de 722 personnes embauchées par le Registre National et réparties dans les municipalités pour 3 ans en fonction de la taille de la population	- dans la Central Documentation Unit: 50 administrateurs civils dont 7 assurent des fonctions de direction - dans les bureaux de police: 1200 administrateurs déployés sur tout le territoire (256 bureaux de police) - lancement du projet de carte d'identité électronique pour une équipe limitée à 1 chef de projet et 2-3 personnes pour l'assister	
présence de consultants	- en 2003: appel à des consultants issus de différents cabinets de conseil sur des projets à court terme - en Juin 2004, le Ministère de l'Intérieur engage le cabinet PA Consulting jusqu'à la phase de l'appel d'offres	- en 2003: appel à des consultants issus de différents cabinets de conseil sur des projets à court terme - en Juin 2004, le Ministère de l'Intérieur engage le cabinet PA Consulting jusqu'à la phase de l'appel d'offres	- 4 consultants au sein de l'unité IT 4	- nombreux consultants			
support utilisé				- un même support technique/formatique est utilisé pour la carte d'identité électronique et le nouveau passeport			
points-clés				- le Ministère de la Justice a requis que la nouvelle carte d'identité soit un document de voyage (conformément aux normes de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale - ICAO) - le Ministère de l'Industrie a requis que la carte contienne une puce pour les certificats d'authentification	- la Belgique dispose déjà d'un Registre National - les données devant figurer sur la carte font l'objet de dispositions législatives - le citoyen est autorisé à consulter en ligne son dossier du Registre National et à savoir qui y a eu accès sur les 6 derniers mois (en dehors de la police et des services de sécurité nationale)	- adaptation d'un système déjà existant (depuis 1951) - ancien système: 5 minutes pour le recueil des données biométriques, les empreintes digitales et pour scanner la photo, les empreintes digitales et la signature manuelle / nouvelle carte d'identité électronique: 20 minutes (production des certificats, code PIN, émission en présence de l'intéressé, etc.)	

Réponses recueillies auprès de différents pays au sujet du projet „Carte d'identité électronique“

Etat d'avancement du projet par pays

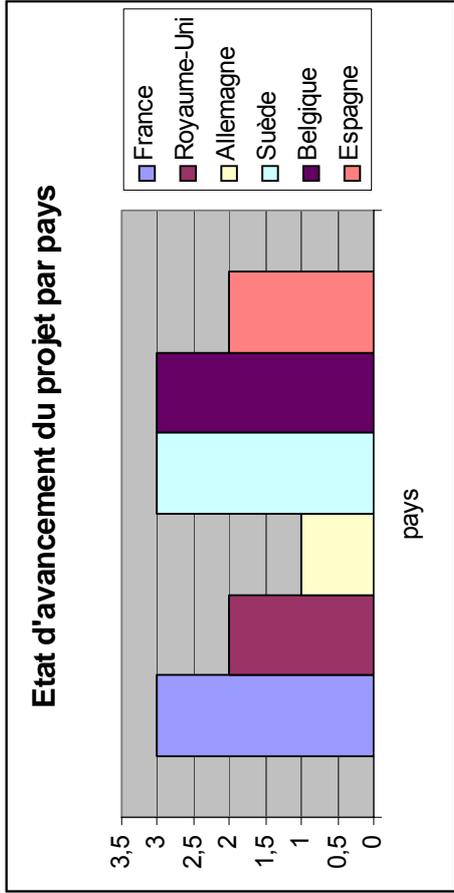


Titres délivrés

Elaboration du cahier des charges ou appels d'offre

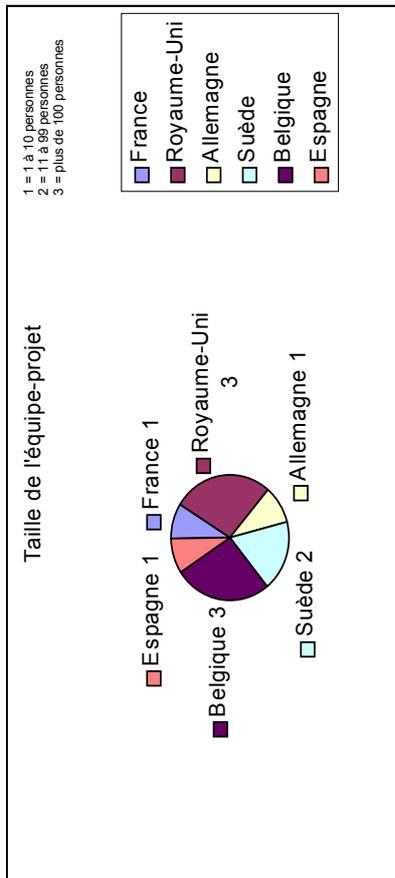
Titres non encore lancés

Réponses recueillies auprès de différents pays au sujet du projet „Carte d'identité électronique“



- 1 = Titres non encore lancés
- 2 = Elaboration du cahier des charges ou appels d'offre
- 3 = Titres délivrés

Réponses recueillies auprès de différents pays au sujet du projet „Carte d'identité électronique“



ANNEXE 6 : COÛT DES SYSTÈMES D'INFORMATION "VISAS BIOMÉTRIQUES" 2006-2015

Prix TTC en K€	système central		MAE		MIAT, gend., douanes		Toutes admin.
	Invest.	Fonction.	Invest.	Fonction.	Invest.	Fonction.	
2006	2319		2 512	100	1 615	160	6 706
2007			2 368	2 344	5 987	391	11 090
2008	808	208	2 368	2 488	3 594	549	10 015
2009	605	288	0	2 632	0	1 038	4 563
2010	453	348	475	2 632	1 700	991	6 599
2011	1300	295	1 796	2 632	2 395	991	9 409
2012	0	400	1 796	2 632	0	991	5 819
2013	0	400	0	2 632	0	991	4 023
2014	0	400	475	2 632	1 652	991	6 150
2015	0	400	1 796	2 632	2 395	991	8 214
Total	5485	2739	13 586	23 353	19 338	8 084	72 585
Total système central =	8224		Total MAE = 36 939		Total Autres = 27 422		

Source : équipe interministérielle visas biométrique

Commentaire général : les coûts d'acquisition des serveurs centraux, des serveurs de secours et de l'AFIS VISABIO sont individualisés. Il en est de même pour les coûts de maintenance de l'AFIS (10% coût achat).

La maintenance du système central (8% du coût d'acquisition, soit 112 K€/an ne figurait pas initialement dans les coûts VISABIO, du fait de la prise en compte par le contrat global MIAT avec BULL. Ce coût est désormais imputé à VISABIO.

En outre, le tableau intègre un coût de renouvellement des serveurs en 2011, non prévu au marché d'une durée de 4 ans. Au final, le total général est augmenté de 1,8 M€ essentiellement du fait des 2 items ci-dessus. Par ailleurs, les différences de quelques K€ sur les années postérieures à 2007 sont liées à des calculs plus affinés pour la maintenance et le fonctionnement.

Commentaire MIAT : dans l'investissement MIAT et sécurité intérieure, la gendarmerie intervient à hauteur de 87 K€ en 2007 et 178 K€ en 2008, la DGDDI intervient à hauteur de 30 K€ en 2007 et 122 K€ en 2008.

Commentaire MAE : les coûts de fonctionnement mentionnés pour le MAE n'incluent pas les coûts actuels de fonctionnement du RMV, pour le visa dit électronique, notamment le coût annuel des vignettes visa (1,4 M€).

ANNEXE 7 : RAPPORT D'ÉTAPE (JUILLET 2006)

INTRODUCTION

L'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires étrangères et le contrôle général économique et financier, ont été chargés dans le cadre de la quatrième vague d'audits de modernisation de l'État d'une mission d'appui à la mise en place d'une « *agence de délivrance des titres de sécurité de l'État (...) chargée de gérer, de façon centralisée, la production et l'expédition de l'ensemble des titres sécurisés (...) ainsi que d'assurer un soutien aux dispositifs locaux de délivrance* ».

Dans le court délai imparti, la mission a rencontré les principaux responsables de la délivrance des titres au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT) et au ministère des affaires étrangères (MAE), ainsi que les responsables techniques compétents de la direction générale de la modernisation de l'État au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI). Elle a pris connaissance des éléments budgétaires disponibles, sans pouvoir encore les approfondir. Des informations complémentaires ont été demandées qui figureront dans le rapport final que la mission doit remettre en septembre prochain.

La présente note a pour objet :

- de rappeler les principaux enjeux auxquels la création d'une agence permet de répondre ;
- d'exposer ce que pourrait être l'agence et quels objectifs pourraient lui être fixés pour 2007 ;
- de proposer un dispositif juridique et budgétaire permettant sa création au 1^{er} janvier 2007.

1 PRINCIPAUX ENJEUX DU PROJET

1.1 LA FRANCE DOIT PRENDRE EN COMPTE LE NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL ET TENIR SES ENGAGEMENTS CONCERNANT LA DÉLIVRANCE DES TITRES

Les Français qui se rendent aux États-Unis doivent désormais disposer de passeports comportant leur identification biométrique. Le traitement de telles données ne peut être assuré que par un système d'information électronique permettant de contrôler la validité des données correspondantes.

Concernant les passeports et visas, une résolution du Conseil européen du 20 juin 2003 a prévu une nouvelle version harmonisée des documents délivrés au nationaux ou aux étrangers autorisés à séjourner sur le territoire de la zone Schengen (et en Islande, Norvège et Suisse), qui doit être mise en place d'ici 2009.

Le Conseil a invité la Commission, le 24 février 2005, à « modifier sa proposition établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, afin de tenir compte du consensus dégagé au niveau du Conseil sur l'inclusion des éléments biométriques dans le titre de séjour, et de mettre ceux-ci en conformité avec les normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres ». Ces normes précisent, notamment, que les données électroniques stockées dans la puce ne peuvent servir qu'à vérifier l'authenticité du document et l'identité de son titulaire.

Les principaux partenaires de la France ont déjà progressé dans la conception ou la mise en œuvre des titres biométrique de la zone Schengen. Si les solutions françaises ne sont pas compétitives et capables d'interagir de façon sécurisée avec les procédures de ses principaux partenaires, la France court le risque de se voir imposer leurs solutions, ce qui la priverait à la fois d'un moyen d'influence et, pour ses entreprises, supprimerait un levier de développement puissant. Ce serait d'autant plus dommageable que les entreprises françaises sont très compétitives dans le domaine de la sécurité et détiennent des parts de marché considérable, tant dans le domaine des cartes à puce que dans celui des logiciels de sécurité.

D'ailleurs, la contribution à la définition ou l'adaptation d'un standard électronique européen unique d'interfaçage des titres électroniques concernant les populations de l'Union ne peut être conçu par aucune des administrations françaises prise isolément. Or, jusqu'à présent, la France n'a pas été représentée de façon suffisamment efficace dans les instances chargées de la standardisation internationales de ces normes.

L'enjeu est donc bien supérieur au risque de pénalités de retard habituellement encouru pour la transposition tardive des directives européennes.

Il s'agit, enfin, d'un sujet majeur de souveraineté. La sécurité des échanges électroniques associés à la délivrance de ces nouveaux titres dépend de technologies de cryptage qui sont contrôlées par la Défense nationale. Ces technologies doivent être renouvelées assez souvent, pour

rester efficaces et compétitives et être, de même que la délivrance des titres, complètement maîtrisées par l'État.

1.2 LA FRANCE DOIT MODERNISER SON ADMINISTRATION...

Indépendamment des enjeux précédemment évoqués, la France doit moderniser, dans les années qui viennent, les principales applications permettant la délivrance de titres sécurisés. Ainsi, un nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV) doit entrer en vigueur également en 2008 et qui mobilisera, pour fonctionner, une partie des mêmes services que ceux qui seront conçus pour les dispositifs d'identité.

Enfin, le MIAT doit également moderniser la délivrance des permis de conduire, pour être en mesure de tenir les objectifs d'économie budgétaire auxquels il s'est engagé vis-à-vis du Parlement dans son projet annuel de performance. Un projet de texte européen est à l'étude concernant ces titres.

En outre, les certificats de nationalité délivrés par le ministère de la justice mériteraient de bénéficier de la qualité sécuritaire introduite dans la délivrance des passeports et cartes d'identité.

1.3 ...TOUT EN CONTRÔLANT L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES

Le renouvellement des procédés de délivrance des titres impose à très court terme un investissement dont l'ampleur et la complexité sont du même ordre que celles des autres grands projets interministériels déjà lancés, comme ACCORD et COPERNIC, ou SESAME VITALE et DPM (dossier médical personnalisé). A l'instar de la conduite de ces projets, la modernisation de l'émission des titres reconnaissant l'identité des personnes exige une structure de gestion particulière, capable de prendre tout particulièrement en compte les impératifs de qualité associés, dans ce domaine, à la sécurité des procédures et des outils, et adaptée aux aspects interministériels du projet.

La mission n'a pas encore pu évaluer de façon précise le montant global de cet investissement pour les 4 ou 5 années qui viennent. Le rapport IGA/IGF de janvier 2005 avait évalué à environ 950 M€ sur 10 ans la mise en œuvre d'un programme commun concernant la carte nationale d'identité, les passeports biométriques et les certificats électroniques correspondants ; pour la délivrance et le contrôle des visas, les estimations sur 10 ans sont de l'ordre de 100 M€. Si l'on ajoute les dépenses nécessaires pour le SIV et le TSE électronique, la dépense totale prévue dépasse largement 1 Md€ sur 10 ans.

Les développements envisagés ont de nombreux éléments communs : l'état civil et l'adresse des personnes sont communs aux passeports, aux cartes d'identité et aux permis de conduire. Les visas et les titres de séjour des étrangers font également appel à des éléments communs qui pourraient être instruits, à l'avenir, en une seule fois, et sécurisés de façon à faciliter les renouvellements. Les changements prévus du système d'immatriculation des véhicules pourraient aussi être utiles aux douanes, à la gendarmerie, etc.

Toutefois, la rationalisation des procédures et du traitement des informations nécessaires à la délivrance des titres exige une association des forces de plusieurs ministères¹⁶ et un travail en réseau auxquels l'organisation traditionnelle, verticale et hiérarchique, de l'administration est peu propice. Si chaque administration travaille séparément, il existe un risque important de gaspillage des deniers publics¹⁷ et d'accumulation de retards, en raison de la répétition inévitable des dépenses concernant la conception, le développement, la gestion et la maintenance d'un système sécurisé de traitement de l'information, nécessaire à la préparation de la décision de délivrance des titres, compatible avec les standards internationaux et capable de s'interfacer avec eux, la passation centralisée des marchés nécessaires ainsi que les services associés à l'usage de ce système.

Ces investissements sont rentables pour l'État car ils sont la condition nécessaire des économies souhaitées en termes de dépenses de personnel, de fonctionnement et de locaux, du fait de l'automatisation des tâches qu'ils permettront.

Grâce aux nouvelles procédures et à la modernisation accélérées par l'intervention de l'agence, les suppressions de poste déjà prévues ou souhaitables, la rationalisation de l'emploi de locaux et des équipements pourront être plus facilement et rapidement réalisées.

1.4 LA QUALITÉ SÉCURITAIRE DES TITRES ÉMIS PEUT ÊTRE À L'ORIGINE DU DÉVELOPPEMENT DE LEUR USAGE, ET DONC GÉNÉRER DES RECETTES NOUVELLES

Avoir confiance dans l'identité de son interlocuteur est une condition essentielle du développement des échanges en ligne, comme le montre le nombre des magasins qui exigent désormais la production d'un ou deux documents d'identité pour accepter un contrat ou un paiement, même par carte bleue. La réussite d'un programme de délivrance, par l'administration française, de titres vraiment sécurisés, devrait contribuer de façon décisive à la modernisation des administrations et à la croissance économique, en augmentant la confiance dans les téléprocédures et la sécurité des échanges électroniques en ligne.

Ces nouveaux titres devraient générer de nouvelles recettes selon deux voies : les citoyens ou les étrangers présents sur le territoire, pourront être invités à contribuer partiellement à la couverture de la dépense supplémentaire due à la sécurisation de leur titre; le nouveau service rendu possible par l'existence de titres mieux sécurisés pourrait être facturé au secteur commercial en contrepartie de la baisse induite de ses coûts.

Ainsi, pour les visas, un accord s'est fait dans le cadre des procédures Schengen, afin de quasiment doubler la recette à l'occasion du passage aux titres biométriques. De la même façon, des recettes nouvelles pourraient accompagner l'établissement de titres plus sécurisés, dont l'usage est obligatoire : passeports biométriques (version 2009), acquittement d'une taxe d'un montant limité accompagnant la délivrance des nouvelles cartes d'identité, nouveaux permis de conduire, premières immatriculations des véhicules dans le cadre du futur SIV, etc.

La norme IAS (Identification, Authentification, Signature) qui permettra aux cartes à puce

¹⁶ A titre d'exemple, pour les visas, au lieu de deux équipes de projet de 8 personnes chacune dans des ministères différents, on peut mener les deux projets avec une équipe unique de 12 personnes.

¹⁷ A titre d'exemple, initialement, l'achat de capteurs multidoigts et la licence correspondante pour la phase d'expérimentation des visas biométriques s'est fait au prix de 5 896 €/l'unité. Par la suite, le MAE aurait pu obtenir seul pour une partie du marché total un prix de 5 782 €. Le marché groupé a permis d'abaisser le prix à 3 179 €.

de nouvelle génération d'assurer la sécurité de échanges en ligne, a été adoptée en accord avec l'Allemagne. Elle est largement compatible avec la version la plus récente des cartes bancaires française et allemande, ce qui pourrait permettre de vendre les services de sécurité à des organismes commerciaux privés¹⁸ y compris à l'étranger. Ces organismes pourraient même recueillir auprès de leurs clients l'autorisation d'utiliser les certificats de signature électronique créés par les pouvoirs publics pour gérer les services d'e-gouvernement.

Ces nouvelles recettes pourraient permettre de financer les investissements nécessaires à la création de titres mieux sécurisés, tout en respectant les objectifs de la politique générale de l'État : elles devraient moins concerner les usagers (chez qui des prix bas encouragent le développement des usages) que les administrations et entreprises, pour lesquelles la fraude est un coût et qui devront apporter leur contribution à la diminution de ce coût.

L'authentification des intervenants dans la mise en œuvre d'un système chargé de « *gérer, de façon centralisée, la production et l'expédition de l'ensemble des titres sécurisés, ainsi que d'assurer un soutien aux dispositifs locaux de leur délivrance* » est au cœur de toutes les téléprocédures. On pourrait donc souhaiter que l'agence tire profit des investissements déjà réalisés en ce sens par le MINEFI, dans ACCORD et COPERNIC, par les régimes sociaux et le ministère de la santé, dans SESAME VITALE, ou par la caisse des dépôts et consignations avec le projet FAST.

L'agence devrait ainsi permettre, à terme, à tous les services publics développant des téléprocédures, de focaliser leurs forces sur les fonctionnalités qui leur sont propres, en sous-traitant l'administration de la sécurité de leur système d'information au nouvel opérateur, au lieu de créer des structures redondantes et coûteuses. Il s'agit des fonctions d'administration des clés d'accès, des certificats, mots de passe et signatures électroniques, et du service après-vente des outils les plus divers, nécessaires à la sécurité du fonctionnement des systèmes d'information électroniques : enregistrement des annonces de perte et des dates de péremption ou de renouvellement des documents, blocage des accès ou du fonctionnement des applications qui la concernent quand une personne a perdu sa carte ou son mot de passe, etc. Le système SESAME VITALE fonctionne déjà de cette façon pour les organismes sociaux : les caisses de sécurité sociale restent propriétaires des fichiers des assurés, mais c'est le groupement d'intérêt économique qui assure pour elles la protection et l'interconnexion des fichiers (sur la base de leurs spécifications). La future agence devrait tirer avantage de cette expérience.

¹⁸ Paiements bancaires, sans qu'il soit nécessaire au client de donner son numéro de carte bleue sur Internet, par exemple.

2 LA CRÉATION D'UNE AGENCE DES TITRES DONNERAIT TOUTE LA COHÉRENCE NÉCESSAIRE AUX DIFFÉRENTES ÉVOLUTIONS PRÉSENTÉES CI-DESSUS

2.1 TROIS SCENARIOS SONT ENVISAGEABLES

La mission a reçu comme instruction de faire une recommandation dont la mise en œuvre soit simple et rapide. Elle a envisagé néanmoins trois scénarios :

Premier scénario: l'agence créée est une structure très légère, quasi virtuelle, principalement chargée d'assurer la débudgétisation des recettes et des dépenses concernant les passeports biométriques et le système d'immatriculation des véhicules, en rapprochant celles-ci, hors du périmètre du budget général de l'État.

L'agence, dans ce cas, n'a pas de responsabilités autres que comptables. Le développement des systèmes d'information évoqués ci-dessus reste sous la responsabilité entière des ministères concernés, à qui il reviendra de créer les structures de projets et de mettre en place la coordination interministérielle adéquate.

Comme il faut quelques personnes pour assurer en le fonctionnement courant et comme l'agence introduit un chaînon supplémentaire dans les procédures, sa création représente une perte de productivité et un coût net, certes modeste, pour l'État.

En contrepartie, si le budget confié à l'agence est suffisant, on peut cependant attendre une incitation des administrations concernées à mieux intégrer leurs projets. On peut ainsi imaginer que cette création permette de revoir les arbitrages inscrits dans les lettres plafond du MAE et du MIAT, en intégrant dans les dépenses de l'agence, d'une part, les coûts de développement des applications (INES) et, d'autre part, les coûts de contrôle des documents (visas) ainsi que le coût de gestion des titres de séjour des étrangers.

Par ailleurs, la création de l'agence, ayant pour effet de soustraire les investissements prévus au plafonnement des dépenses de l'État, pourrait faciliter une réalisation plus rapide des investissements en cause, qui apparaît très souhaitable compte tenu du contexte international compétitif dans lequel ils s'inscrivent.

Deuxième scénario: l'agence assure totalement la délivrance des titres. Elle intègre alors les moyens de production à tous les stades du processus (recueil des données, instruction, décision, production, remise du titre).

Cette solution signifie que les personnels et les moyens matériels et immobiliers sont directement ou indirectement payés par elle, sur le modèle de l'OFPRA, établissement public prenant des décisions individuelles importantes, sous le contrôle de son ministère de tutelle. Toutefois l'OFPRA est rattaché au seul MAE. Une agence interministérielle pour la délivrance de l'ensemble des titres sécurisés de l'État impliquerait un regroupement et un démantèlement de

l'organisation traditionnelle des ministères, susciterait sans aucun doute de très fortes oppositions et exigerait une très forte volonté politique. Elle supposerait aussi une tutelle appropriée, à redéfinir de toutes pièces. De plus, le statut de l'Imprimerie nationale devrait être revu avant l'instauration d'une telle structure.

Cette solution a été adoptée par les pays – Canada, Grande Bretagne... – qui ont utilisé la création d'agences comme vecteur de réforme de l'État et comme moyen de réduction de la dépense publique. C'est, bien sûr, une solution qui permet des gains de productivité très importants, puisqu'elle inclut les facteurs de production les plus coûteux (personnel, immobilier). Elle n'est pas traditionnelle dans notre pays et, en outre, il apparaît impossible de mettre en œuvre une telle option pour des raisons pratiques en 2007.

Troisième scénario : entre ces deux scénarios extrêmes, la mission a privilégié une solution qui, pour être intermédiaire, n'en est pas moins ambitieuse. Elle consiste à organiser toutes les synergies qui peuvent l'être entre ministères, concernant des applications qui doivent être renouvelées et ont un lien avec les données inscrites dans les titres sécurisés de l'État.

Ce troisième scénario, qui méritera une prolongation des efforts de la mission en septembre, est seul décrit ci-dessous. Il complète les dispositions du premier.

L'agence doit absolument être interministérielle. sa compétence ne peut être limitée aux applications du MIAT en liaison avec celles du MAE. Les avantages qu'elle apporte sa création doivent avoir une portée pratique suffisamment large pour compenser son coût, et, surtout l'inconvénient d'une distance nécessairement plus grande entre l'agence et les directions opérationnelles intéressées.

Si cette option où l'agence organise des synergies était retenue, il conviendrait de définir rigoureusement son articulation avec les ministères afin que ceux-ci jouent tout leur rôle – la délivrance des titres, sur la base d'une instruction facilitée par l'agence ainsi que le pouvoir réglementaire et la tutelle – mais n'empêchent pas l'agence de remplir ses missions. Les expériences dans le domaine de la santé montrent que le risque n'est pas théorique.

2.2 L'OBJECTIF CIBLE (SCÉNARIO 3)

Selon le scénario 3, cette agence devrait être chargée de prendre en charge pour tous les ministères qui délivrent des titres sécurisés faisant référence à l'identité des personnes, un système d'information et de support des téléprocédures efficace, reconnu et compétitif au niveau international, garantissant la sécurité et la fiabilité des informations traitées dans le respect des droits constitutionnels des personnes.

Cette agence devrait agir pour le compte de l'État, automatiser tous les actes qui peuvent l'être, mais laisser aux responsables de la délivrance de chaque titre l'exercice de leurs responsabilités régaliennes.

L'Agence devrait être garante de la confidentialité et de la sécurité des informations traitées ainsi que de la traçabilité de ses procédures, et assurer à l'État la disponibilité des solutions les plus compétitives techniquement et économiquement.

En outre, une gestion centralisée des titres permettrait de mettre en concurrence les

entreprises sous-traitantes et de les pousser à une innovation continue, au lieu d'affermir l'ensemble du projet à une seule entreprise, suffisamment riche pour avancer une partie du coût de l'investissement nécessaire, mais qui serait ainsi en position de se constituer ensuite une rente coûteuse pour l'État, tout en freinant les évolutions éventuellement nécessaires.

A cette fin, elle devrait assurer :

- 1°) le développement des outils nécessaires à l'instruction des demandes et à la préparation des décisions de délivrance des titres par les administrations responsables, ou à la mise en réseau sécurisée des applicatifs fonctionnels déjà développés par le MAE pour les visas avec les applicatifs à l'étude pour les titres de séjour des étrangers en France;
- 2°) la définition et le développement de l'architecture fonctionnelle et technique d'un système d'information garantissant la qualité des identifiants électroniques sous toutes leurs formes, attribués aux personnes au nom de l'État, pour leur conférer des droits ou reconnaître qu'ils se sont soumis à leurs obligations, et chargé d'assurer la gestion de ces droits ;
- 3°) la mise en œuvre et la gestion de cette architecture logique et physique, ainsi que le support et la maintenance évolutive du système central pour permettre à ces applications fonctionnelles nouvelles d'interopérer en tant que de besoin entre elles ou avec les solutions développées dans les pays voisins ; pour la maintenance, les solutions devront être adaptées en fonction des contraintes géographiques ;
- 4°) le choix des supports des titres et, le cas échéant des sous-traitants chargés de la fabrication de ces titres ; la mission n'a pas pu étudier les articulations nouvelles qui pourraient exister entre l'agence et l'imprimerie nationale ; celles-ci pourraient constituer une opportunité pour l'Imprimerie nationale en favorisant le développement de ses activités en liaison avec celles de l'agence ; il serait bon que cette question fasse l'objet d'une étude au premier trimestre 2007 ;
- 5°) tous les services nécessaires au fonctionnement de ce système d'information : administration des habilitations, vérification des signatures, organisation de la traçabilité des données et de leur stockage, gestion des évolutions techniques, etc. ;
- 6°) tous les services nécessaires aux administrations concernées pour optimiser l'usage de ces prestations (formation, assistance téléphonique, études et conseils en ce qui concerne l'évolution des procédures...)

2.3 ORGANISATION

Par les garanties qu'elle doit apporter durablement au fonctionnement de l'État, l'agence ne peut pas être un organisme de droit privé. Le monopole de l'agence est justifié par l'importance de l'investissement que l'État doit faire dans ce domaine, qu'il ne serait pas raisonnable de démultiplier, au moins dans un premier temps, et par la responsabilité particulière de l'État dans la définition de

l'identité des personnes et la garantie des droits attachés à cette identité.

En revanche, l'agence doit pouvoir avoir une connaissance approfondie des solutions technologiques qui se développent sur le marché et veiller à leur mise en œuvre, en s'appuyant sur des compétences qui ne se trouvent que dans les entreprises privées.

La structure d'EPA permet de fonctionner, de financer les investissements avec des recettes propres et de proposer des services rémunérés à des organisations autres que les administrations de l'État (organismes sociaux, collectivités locales...).

L'agence a le statut d'établissement public administratif. Elle est placée auprès du ministère de l'intérieur en raison de la responsabilité traditionnelle et particulière de ce ministère dans la délivrance des titres d'identité.

Au sein de son conseil d'administration sont représentés les ministères concernés : MIAT et MAE, Santé, MINEFI et Équipement/Transports, Justice. Le MIAT a une voix prépondérante pour la nomination du président du conseil d'administration.

L'agence dispose d'un conseil scientifique auquel participent le SGDN, le CGTI, la CNIL, un représentant du ministère de la justice et un représentant de l'ANR.

L'agence dispose d'un directeur. Si la création de l'agence ne devait être qu'une opération de débudgétisation, le directeur devrait être un financier. Si, en revanche, le scénario 2 est retenu, comme le préconise la mission, il devra avoir une expérience internationale et des connaissances techniques dans le domaine des systèmes d'information sécurisés.

Les personnels de l'EPA sont soit mis à disposition – dans une phase transitoire – soit détachés par les ministères concernés – ce qui est une solution préférable et vers laquelle il faudra très rapidement aller – soit recrutés contractuellement en raison de leurs compétences administratives ou techniques.

Le démarrage de l'agence sera assuré par les équipes qui ont fait jusqu'à présent partie des « équipes de projet » existantes, regroupées, rassemblées, et éventuellement complétées, et qui ne doivent ni se sentir dépossédées du travail qu'elles ont déjà fait, ni concurrentes des personnels responsables des fonctions régaliennes restant dans les ministères, avec lesquels ils ont déjà coopéré.

Les fonctions confiées à l'agence exigent des compétences diverses, dont une partie devront être cherchées hors des ministères immédiatement concernés :

- des compétences techniques de haut niveau, pour la conception d'un système d'information sécurisé de qualité, compétitif au niveau international. Les personnels correspondants doivent à la fois assister les administrations dans la définition fonctionnelle de leurs besoins, négocier avec les meilleurs spécialistes internationaux, publics ou privés, passer les contrats avec les entreprises sélectionnées, et garantir dans le temps la compétitivité technique et économique du système ;
- des compétences de gestion pour assurer le fonctionnement du système ;
- des compétences de service et d'assistance aux administrations ou services publics concernés (à terme, les collectivités locales et les régimes sociaux) ;
- et les compétences nécessaires à la perception de ses recettes.

L'agence disposera de locaux, de moyens électroniques et d'équipements. En effet, pour regrouper progressivement les personnels exerçant déjà ces tâches dans les ministères qui ont commencé à développer des téléprocédures et pour prendre en charge la sécurisation de toutes les téléprocédures nouvelles, elle pourra organiser la rationalisation des locaux et moyens de production qui lui seront nécessaires.

2.4 MODÈLE ÉCONOMIQUE CIBLE DE L'AGENCE

a) Les dépenses de fonctionnement comporteront :

- des frais de personnels et des dépenses de matériel correspondant aux charges de l'État transférées (avec le fonds de roulement correspondant) ;
- la couverture des besoins supplémentaires en personnels, locaux ou charges de sous-traitance, correspondant d'une part au fonctionnement du système d'information confié à l'agence, et d'autre part, à ses responsabilités de veille technologique et de promotion des solutions françaises dans les instances internationales de standardisation ;
- des frais d'études.

b) Les dépenses d'équipement nécessaires à la mise en place des infrastructures techniques, et, le cas échéant, aux locaux.

c) Les recettes seront :

- 1°) une partie des recettes générées par la diffusion des titres (cartes d'identité, passeports, visas, cartes grises, certificats de signature électronique...), le rôle de l'agence étant de minimiser le prix de ces supports par une industrialisation efficace de leur fabrication ;
- 2°) le produit des services éventuellement exercés pour le compte d'autrui (régimes sociaux, collectivités locales, ou activités commerciales et services financiers) ;
- 3°) une subvention d'équilibre du budget général permettant à l'État d'assurer la montée en puissance du fonctionnement de l'agence et de son équipement, mais aussi d'orienter l'évolution des prix des titres en fonction de ses objectifs politiques ; en effet, si les investissements réalisés par l'agence doivent permettre à l'État de réaliser d'importantes économies de gestion (diminution des effectifs des préfectures, par exemple), ils ne contribueront pas, au moins au démarrage, à l'amélioration des résultats propres de l'agence ;
- 4°) compte tenu à la fois du temps nécessaires aux investissements réalisés pour produire les recettes envisagées, et compte tenu de l'incertitude qui pèse sur l'évaluation détaillée des charges et recettes de l'agence (incertitudes que la mission ne pourra pas lever dans le temps imparti, même en poursuivant ses efforts en septembre), il faut donner à celle-ci la possibilité d'emprunter pour assurer son développement ;

2.5 MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'ANNÉE 2007

Compte tenu des dates auxquelles la délivrance des titres devra être assurée, et des relations existant entre les différents titres, la mission recommande de confier à l'agence, dès le 1^{er} janvier 2007 :

- 1°) l'étude et le lancement des développements d'applicatifs concernant les passeports, les visas, ainsi que le système d'immatriculation des véhicules ;
- 2°) dès la publication de la loi concernant la carte d'identité électronique (projet INES), les développements concernant ce titre devront être confiés à l'agence dans la mesure où les processus permettant de le mettre en œuvre sont les mêmes que pour la future version Schengen des passeports ;
- 3°) en outre, il serait souhaitable que l'agence se charge également de la conception des futurs titres de séjour électroniques (étude et démarrage du projet) ;
- 4°) la conception de l'architecture du système cible leur permettant d'interopérer de façon sécurisée, entre eux, ou avec les applications de pays étrangers.

Les dépenses mises à la charge de l'agence comporteront donc :

- 1°) la contrepartie des mesures nouvelles correspondantes dans les budgets du MIAT et du MAE ;
- 2°) la mise à disposition – pour une phase transitoire, des équipes ministérielles actuellement chargées d'assurer séparément le développement de chacun de ces applicatifs et du système d'information sous-jacent (une analyse fine des moyens à transférer depuis les budgets du MIAT et du MAE sera esquissée dans le rapport final de la mission, mais devra être précisée en accord entre l'agence et le MIAT au début de 2007 pour le PLF 2008) ;
- 3°) le recrutement d'une dizaine de personnes complémentaires nécessaires pour :
 - définir l'architecture du système d'information interministériel cible ;
 - définir le potentiel de mutualisation et la nature des relations futures de l'agence avec les organisations existantes ou à créer dans d'autres ministères ; pour administrer la sécurité de leurs téléprocédures ;
 - assurer la montée en charge des développements en cours sans les perturber ;
 - négocier avec l'Imprimerie nationale et avec les industriels concernés ;
 - et construire précisément le modèle économique futur.

En contrepartie, l'agence se verra transférer, en 2007, une fraction du produits des recettes tirées de la délivrance des visas et des passeports.

3 LE VECTEUR JURIDIQUE PERMETTANT LA CRÉATION DE L'AGENCE

L'article 34 de la Constitution attribue au seul législateur compétence pour créer les catégories d'établissements publics ou les établissements constituant une catégorie. Selon l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, relèvent d'une même catégorie les établissements qui se ressemblent à deux points de vue : d'une part, ils doivent avoir le même rattachement territorial, d'autre part, ils doivent avoir une spécialité analogue.

La mission n'a pas identifié d'établissements publics ayant une spécialité analogue à l'agence des titres, telle qu'elle est définie dans les parties précédentes. Il est donc nécessaire de créer cet établissement par la loi.

Les dispositions qui relèvent de la compétence que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur ont été définies par le Conseil constitutionnel (voir en dernier lieu la décision n° 2000-439 DC - 16 janvier 2001 - Loi relative à l'archéologie préventive) :

- la création dans son principe même de l'établissement ;
- la fixation de ses règles constitutives ;
- la détermination de ses organes de direction et d'administration ainsi que leur rôle ; les conditions de leur élection ou de leur désignation ainsi que les catégories de personnes représentées en leur sein ;
- les catégories de ressources dont peut bénéficier l'établissement.

Relèvent du niveau réglementaire :

- les modalités d'application des missions définies par la loi et la fixation du nombre de membres du conseil d'administration ;
- la dénomination du caractère administratif ou industriel et commercial de l'établissement ;
- les règles de nomination du directeur.

Indépendamment des règles précédentes, il faut recourir à la loi si on entend, par exemple :

- donner à l'établissement la possibilité de recruter des personnels contractuels, en dehors du cadre d'emploi précisément fixés par les textes statutaires ;
- créer une imposition de toute nature au profit de l'établissement (par exemple, une nouvelle taxe sur la délivrance d'un titre particulier).

Le tableau figurant en annexe 3 donne trois exemples de dispositions législatives pour créer un établissement public constituant à lui seul une nouvelle catégorie :

- les modalités de gestion et d'administration de l'établissement et les conditions d'application de la loi peuvent être renvoyées à un décret en Conseil d'État ; pour l'agence, le recours à un décret simple permettrait de simplifier toute procédure de

modification ultérieure des règles de fonctionnement de l'établissement ;

- la définition de l'objet de l'établissement relève de la loi ; une formule simple peut suffire, comme dans le cas de l'institut national de la police scientifique ou de l'établissement public de sécurité ferroviaire ; en outre, pour ce dernier établissement, la liste des réseaux ferroviaires qui relèvent de sa compétence est fixée par décret simple ; il pourrait en être de même pour l'agence (titres concernés – nature des compétences pour chaque titre) ;
- la nature des ressources doit être indiquée ; dans le cas de l'agence, la réaffectation d'une ressource existante doit figurer en loi de finances ; ce faisant, on peut soutenir le caractère indissociable des dispositions prévoyant création de l'établissement et de celles lui réaffectant une ressource existante ;
- s'il y a transfert de biens, il doit être indiqué ; un décret fixe la nature précise de ces biens.

Il résulte de cette analyse que les caractéristiques détaillées de l'agence peuvent être définies par la voie réglementaire. Le ou les décrets nécessaires pourront être préparés parallèlement à la discussion de la loi de finances, en vue d'une installation de l'agence le 1^{er} janvier 2007.

Ce calendrier permet de prendre en compte l'avis de la CNIL, les réflexions en cours sur le dispositif relatif au fichier numérique des identités (projet de loi qui devrait être déposé fin 2006) et les consultations éventuelles des CTP compétents.

Les ressources de l'établissement seront constituées par l'affectation d'une fraction des recettes procurées par des taxes (passeports et visas), prévues aux articles 953 et 954 du code général des impôts. La prochaine loi de finances pourrait donc comporter, si le Gouvernement décide de la création de l'agence en 2007, un article prévoyant l'affectation à l'agence d'une fraction du produit des taxes mentionnées aux articles 953 et 954 du code général des impôts.

D'autres taxes sont liées à la délivrance des titres mais elles sont affectées à des organismes et institutions, comme les droits perçus sur certains titres de séjour au profit de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

De nouvelles taxes pourraient être instituées dont le produit serait affecté à l'établissement. C'est notamment le cas pour les cartes nationales d'identité électroniques.

Les éléments qui suivent ne constituent pas le projet de loi créant l'agence ou les dispositions de l'article à inclure dans le projet de LFI pour créer l'agence. Ils ont pour but d'indiquer la nature des dispositions nécessaires et les difficultés à résoudre lors de la rédaction de ce projet, lequel, en tout état de cause, relève de la DLPAJ du MIAT.

Formule type de création	I. Il est créé un établissement public national dénommé « Agence des titres sécurisés », placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur.
Définition de l'objet de l'établissement	II. L'agence des titres sécurisés a pour objet de concevoir, de développer ou d'acquérir, d'exploiter, de maintenir et de faire évoluer les outils nécessaires à la mise en œuvre de procédures sécurisées permettant la délivrance des titres réglementaires.

	La liste de ces procédures et des missions confiées à l'agence pour chacun des titres réglementaires sécurisés que l'État lui confie est fixée par décret.
Modalités de gestion et d'administration	III. Le conseil d'administration de l'agence des titres sécurisés règle par ses délibérations les affaires de l'agence. Il comprend des représentants de l'État appartenant aux administrations qui délivrent des titres sécurisés. Un conseil scientifique assiste le président du conseil d'administration et le directeur de l'établissement sur les aspects scientifiques et techniques de l'activité de l'agence. Les services de l'établissement sont dirigés par un directeur.
Personnels	L'agence des titres sécurisés peut recruter des agents contractuels pour l'accomplissement des missions scientifiques et techniques dont elle a la charge, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.
Ressources	IV. Les ressources de l'établissement sont constituées : 1° par une fraction du produit des taxes perçues en application des articles 953 et 954 du code général des impôts ; 2° par des subventions de l'État ; 3° par le produit des emprunts qu'il contracte ; 4° par ses recettes et produits propres.
Conditions d'application	V. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

CONCLUSION

La mission a examiné trois scénarios mais privilégie le troisième : la création d'une agence interministérielle d'appui à l'exercice de leurs compétences régaliennes par les ministères intéressés, en raison du puissant levier qu'une telle organisation pourrait apporter au développement de téléprocédures, sécurisées de préférence par des technologies françaises, dans les administrations, et dans l'économie française et européenne.

La mission développera, en septembre, les travaux qu'elle a engagés sur les procédures actuelles de délivrance des titres et leur évolution prévue ou prévisible. En fonction des décisions prises durant l'été par le Gouvernement, elle s'attachera à préciser le scénario d'installation et de mise en œuvre de l'agence

Philippe MELCHIOR
Inspecteur général de
l'administration (IGA)
Correspondant de la
mission

Géraldine CAPDEBOSCQ
Contrôleur général
(CGEFI)

Ramiro RIERA
Inspecteur général de
l'administration (IGA)

Denis BARBET
Inspecteur des affaires
étrangères (IGAE)

Jean-Pierre BATTESTI
Inspecteur de
l'administration (IGA)

