



Inspection générale
des Finances

Inspection générale
de l'Administration

Conseil général des
Technologies de l'Information

n° 2006-M-084-02

n° PAM 07-002-01

n° I-B.10-2006

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la collecte électronique par l'INSEE des données d'état civil et du recensement

Etabli par

Philip DANE

Inspecteur général des Finances

Bernard JULLIEN

Administrateur civil hors classe

Jean CUEUGNIET

Ingénieur général

Pierre-Alain MUET

Inspecteur général des Finances

Daniel SANSAS

Contrôleur général

- Février 2007 -

La collecte électronique par l'INSEE des données d'état-civil et du recensement

1. Cadre de l'audit

- Le développement massif des nouvelles technologies invite à mettre en place des moyens de collecte électronique des données de l'état-civil auprès des communes et du recensement auprès des particuliers.
- L'INSEE traite chaque année :
 - ✓ 2 millions de bulletins pour l'état-civil et 4 millions pour l'électoral, dont 45 % sont encore sous forme papier ;
 - ✓ 13 millions de questionnaires pour le recensement, dont 100 % sont encore sous forme papier.
- L'audit porte sur un périmètre financier de 52,5 millions d'euros et concerne 650 agents de l'INSEE.
- Les deux domaines (état-civil / recensement) comportent des problématiques de dématérialisation très différentes :
 - ✓ pour l'état-civil et l'électoral, la relation à dématérialiser est uniquement, pour l'INSEE, avec les communes ;
 - ✓ pour le recensement, il s'agit d'une relation avec les particuliers, même si les communes jouent un rôle central dans la diffusion et la collecte des questionnaires.
- Les objectifs de l'audit étaient :
 - ✓ de formuler des propositions pour accroître le taux de dématérialisation des échanges avec les communes ;
 - ✓ d'étudier les modalités d'introduction de la collecte des données du recensement par Internet, à la lumière des expériences étrangères.

2. Constat

- La dématérialisation déjà engagée a conduit à des résultats inégaux :
 - ✓ dématérialisation déjà forte pour l'état-civil (taux moyen de 77 %) ;
 - ✓ dématérialisation plus faible et plus contrastée pour l'électoral (taux moyen de 44 %).
- La dématérialisation connaît actuellement une progression tendancielle limitée, de l'ordre de un point par an.
- Le développement de la dématérialisation est, pour l'INSEE, d'abord un enjeu de modernisation, avant d'être un enjeu de gains de productivité.
- Pour les communes, les enjeux de la dématérialisation dépassent largement les relations avec l'INSEE et s'inscrivent dans la problématique plus vaste du passage à l'administration électronique. Les communes dans leur ensemble sont favorables à la dématérialisation mais elles posent des conditions précises à leur collaboration.
- Au-delà de la numérisation de la collecte par l'INSEE, se pose la question de l'utilisation de la base de données ainsi constituée, qui dépassait le cadre de l'audit.

La collecte électronique par l'INSEE des données d'état-civil et du recensement

3. Recommandations

Pour l'état-civil et l'électoral,

- Définir une stratégie de dématérialisation avec un ciblage par communes
- Avoir une politique proactive vis-à-vis des différents modes de transmission existants ou émergents
- Expliciter aux communes et à leurs partenaires l'usage souhaité des différents modes de transmission des données
- Participer à l'effort de normalisation et de coordination entre les administrations
- Préserver les possibilités d'une meilleure valorisation du rôle centralisateur de l'INSEE
- Adapter le cadre législatif et réglementaire

Pour le recensement,

- Prévoir dès à présent des mesures de dématérialisation des retours, expérimentées à partir du prochain cycle de recensement (2009)
- Mettre à l'étude des solutions permettant, à terme, d'alléger, voire de supprimer, la phase de dépôt des questionnaires papier

4. Impacts attendus

- Pour l'état-civil et l'électoral : réduction des délais de traitement, amélioration de la qualité des données, simplification du travail des communes, sécurisation et modernisation de la chaîne de l'état-civil
Les recommandations de l'audit devraient permettre de passer d'un taux de dématérialisation de 55 % actuellement à un taux de 80 % (91 % pour l'état-civil et 71 % pour l'électoral).
- Pour le recensement : modernisation de l'image de cette opération auprès des répondants, maintien du taux de réponse, amélioration de la qualité des données
Un objectif de 10 % de retours sous forme dématérialisée pour la première expérimentation paraît raisonnable.
- Gains financiers potentiels estimés à 2,4 millions d'euros et 40 emplois équivalent temps plein (avec des coûts d'investissement de l'ordre de 8,5 millions d'euros).

PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE L'AUDIT

PERIMETRE PHYSIQUE

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
Etat civil et électoral : nombre de bulletins ou d'avis	6 M/an	Dont 55% dématérialisés et 45% papier
Recensement : nombre de questionnaires	13 M/an	Dont 0% dématérialisés et 100% papier
TOTAL	19 M/an	Dont 15,7 M/an sous forme papier

PERIMETRE FINANCIER

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Etat civil et électoral : dépenses annuelles INSEE	6,8 M€	
- dont : dépenses de personnel	5,0 M€	
- dont : dépenses de fonctionnement	1,8 M€	
Recensement : dépenses annuelles INSEE	45,7 M€	
- dont : dépenses de personnel	16,6 M€	
- dont : dépenses de fonctionnement	11,1 M€	
- dont : dépenses d'intervention	18,0 M€	Dotation aux communes (notamment pour rémunération des agents recenseurs)
TOTAL (état civil /électoral + recensement)	52,5 M€	

EFFECTIFS CONCERNES

Nombre d'agents (en ETP)	Service(s)	Commentaires
149	Services INSEE chargés de l'état civil et l'électoral	Services INSEE en DG et en DR
503	Services INSEE chargés du recensement	Services INSEE en DG et en DR (non compris les 19.000 agents recenseurs employés par les communes)
652	TOTAL	

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
	ETAT CIVIL ET ELECTORAL			
01	Définir une stratégie de dématérialisation, ciblée sur les communes de plus de 2.000 hb		INSEE	1 ^{er} semestre 2007
02	Avoir une attitude proactive vis à vis des divers modes de transmission		INSEE	1 ^{er} semestre 2007
02a	- préciser les modalités de cessation de service de TEDECO		INSEE	1 ^{er} semestre 2007
02b	- fiabiliser la passerelle AIREPPNET sans changer ses fonctionnalités à court terme		INSEE	1 ^{er} semestre 2007
02c	- homologuer rapidement un nombre limité de tiers de télétransmission (TDT)		INSEE	2007
02d	- avoir une politique ouverte vis à vis des systèmes d'échange "n à n"		INSEE	1 ^{er} semestre 2007
03	Expliciter aux communes et à leurs partenaires l'usage souhaité des différents modes de transmission		INSEE	1 ^{er} semestre 2007
04	Participer activement à l'effort de normalisation, en ayant un rôle pilote dans la définition des normes de données d'état civil, et en favorisant la mise en place du référentiel général d'interopérabilité, ainsi que de la norme d'échanges PRESTO		INSEE (avec DGME et autres partenaires)	2007
05	Rechercher des synergies avec les autres portails administratifs :		INSEE (avec DGME et autres partenaires)	
05a	- à court terme : pour l'annuaire des communes (RITA) ou la gestion des certificats		INSEE (avec DGME et autres partenaires)	2007
05b	- à moyen terme : par l'étude d'un rapprochement avec la passerelle DGCP pour HELIOS		INSEE (avec DGME et autres partenaires)	2010
06	Préserver les possibilités d'une meilleure valorisation du rôle centralisateur des fichiers INSEE, en permettant d'accueillir les données nécessaires en état civil (filiation...) ou en électoral (adresses)		INSEE	1 ^{er} semestre 2007
07	Finaliser le cadre juridique de la dématérialisation		Ministère de la Justice	1 ^{er} semestre 2007
08	Etudier les possibilités d'élargissement du champ de la coopération intercommunale à certaines compétences étatiques telles que l'état civil ou l'électoral		Ministère de l'Intérieur	2007

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
	RECENSEMENT			
09	Prévoir dès à présent des mesures d'allègement de la charge des <i>retours</i> de questionnaires		INSEE	2007
09a	- autoriser les réponses directes par internet		INSEE	2010
09b	- autoriser la saisie assistée par ordinateur par l'agent recenseur		INSEE	2010
10	Mettre à l'étude les solutions permettant ultérieurement d'alléger la phase de <i>dépôt</i> des questionnaires		INSEE	2007
10a	- le dépôt dans les boîtes à lettres, sans entrevue préalable		INSEE	2010
10b	- l'envoi postal de la majeure partie des questionnaires, à partir d'un fichier d'adresses des ménages constitué pour les seuls besoins du recensement		INSEE	2010
10c	- un système "tout internet", en permettant aux ménages de disposer des éléments d'identification et d'authentification nécessaires pour se télédéclarer directement		INSEE	2015

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires				Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contribuable	Agents Autres (préciser)		
ETAT CIVIL ET ELECTORAL							
Réduction des délais de traitement (avis électoraux, bulletins de décès)	1,2,3,4	X	X	X		4	
Amélioration de la qualité des données	1,2,3,4	X	X	X		5	
Simplification du travail des communes	5		X		X	5	
Sécurisation et modernisation de la chaîne de l'état civil	6,7	X	X	X	X	5	
RECENSEMENT							
Modernisation de l'image du recensement auprès des répondants	9, 10c	X	X			5	
Maintien du taux de réponses de certaines catégories	9a, 10	X	X	X		5	
Amélioration de la qualité des données	9a, 10c	X	X	X		5	

- (*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
(2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins; meilleure allocation des moyens de l'Etat par rapport aux besoins
(3) Simplification des procédures
(4) Réduction des délais de traitement
(5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
(6) Meilleur accès à l'information
(7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
(8) Amélioration des conditions de travail des agents
(9) Autres (à préciser)

PRINCIPAUX GAINS FINANCIERS ET DE PRODUCTIVITE ATTENDUS

Gains financiers attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Montant (en millions d'euros)	Nature			Commentaires
			Augmentation des recettes	Réduction des dépenses	Dépenses évitées ou en moindre progression	
Etat civil et électoral (ensemble des mesures)	2010	1,4 M€		1,4 M€		Coût d'investissement du projet : 3,5 M€
- dont : accroissement de la dématérialisation (de 55 à 80 %)	2010	0,7 M€		0,7 M€		Coût d'investissement du projet : 0,1 M€
- dont : réingénierie informatique du processus BRPP2	2010	0,7 M€		0,7 M€		Coût d'investissement du projet : 3,4 M€
Recensement (10 % de réponses par internet)	2010	1,0 M€		1,0 M€		Coût d'investissement du projet : de l'ordre de 5 M€
TOTAL		2,4 M€		2,4 M€		

Gains de productivité attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Nombre d'ETP	Masse salariale (en millions d'euros)		Commentaires
Etat civil et électoral (ensemble des mesures)	2010	19,5		0,5 M€	
- dont : accroissement de la dématérialisation (de 55 à 80 %)	2010	8,0		0,2 M€	
- dont : réingénierie informatique du processus	2010	11,4		0,4 M€	
Recensement (10 % de réponses par internet)	2010	21,0		0,6 M€	
TOTAL	2010	40,5		1,1 M€	

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>PREMIERE PARTIE : L'ETAT CIVIL ET L'ELECTORAL</u>	2
1 – LA SITUATION DE DEPART ET LES ENJEUX	2
1.1 – Pour l'INSEE, la dématérialisation a sensiblement progressé, mais souffre aujourd'hui de plusieurs incertitudes	2
1.1.1 – Les étapes de la dématérialisation	2
1.1.2 – Les résultats inégaux de la dématérialisation	3
1.1.3 – L'évolution divergente des modes de transmission	4
1.1.4 – Les enjeux de modernisation pour l'INSEE	5
1.2 – Pour les communes, les enjeux de la dématérialisation dépassent largement les relations avec l'INSEE	7
1.2.1 – En matière d'état civil, comme pour d'autres métiers, la problématique des communes est beaucoup plus large	7
1.2.2 – La dématérialisation se développe de manière désordonnée, avec l'émergence d'un marché de la télétransmission publique encore largement immature et expérimental	8
1.2.3 – Les difficultés de la dématérialisation pour les petites communes ont favorisé diverses formes de regroupement	9
1.2.4 - Les communes dans leur ensemble sont favorables à la dématérialisation, ce qui crée un contexte porteur pour l'INSEE, mais elles posent des conditions précises à leur collaboration	10
1.3 – Au-delà de la numérisation de la collecte par l'INSEE, se pose la question de l'utilisation de la base de données ainsi constituée	11
1.3.1 – La compétence en matière d'état civil et de listes électorales étant communale, l'INSEE est la seule instance qui joue actuellement un rôle de centralisation des données	11
1.3.2 - La possibilité, pour des opérateurs publics ou privés, d'accéder aux données d'état-civil gérées par l'INSEE paraît nettement sous-exploitée	11
1.3.3 – Des projets récents, fondés sur une exploitation centralisée des données, ont été écartés mais l'élargissement du rôle du fichier central d'état-civil reste un enjeu important pour la réforme de l'Etat	12
2 – LES PROPOSITIONS	13
2.1 – Définir une stratégie de dématérialisation avec un ciblage par communes	14
2.1.1 – La complémentarité avec la refonte de l'application informatique BRPP	14
2.1.2 – La définition d'un scénario de référence	14
2.1.3 – Les gains à attendre	15
2.2 – Avoir une politique proactive vis-à-vis des différents modes de transmission existants ou émergents	16
2.2.1 - Clarifier les modalités de cessation du service TEDECO	17
2.2.2 – Fiabiliser la passerelle AIREPPNET sans changer ses fonctionnalités à court terme	17
2.2.3 - Homologuer rapidement un nombre limité de nouveaux tiers de télétransmission	18
2.2.4 – Avoir une politique ouverte vis-à-vis des systèmes d'échanges "n à n"	19
2.3 - Expliciter aux communes et à leurs partenaires l'usage souhaité des différents modes de transmission	20
2.3.1 – Vis-à-vis des communes elles mêmes	20
2.3.2 - Vis-à-vis des diverses formes de mutualisation	21
2.3.3 – Vis-à-vis des éditeurs de logiciels	22

2.4 – Participer à l'effort de normalisation et de coordination entre les administrations	22
2.4.1 – Les conditions de l'interopérabilité	22
2.4.2 – La coordination des portails ouverts aux communes	23
2.5 – Préserver les possibilités d'une meilleure valorisation du rôle centralisateur de l'INSEE	24
2.5.1 – Pour l'état civil	24
2.5.2 – Pour l'électoral	25
2.6 – Les adaptations du cadre législatif et réglementaire	26
2.6.1 – La finalisation du cadre juridique de la dématérialisation	26
2.6.2 – L'élargissement du champ de la coopération intercommunale	26

DEUXIEME PARTIE : LE RECENSEMENT **28**

1 – LA SITUATION DE DEPART ET LES ENJEUX **28**

1.1 – Le recensement français, très avancé statistiquement, repose encore sur une procédure "tout papier" **28**

1.1.1 – Un système statistique très novateur 28

1.1.2 – Une procédure encore "tout papier" 28

1.2 – Plusieurs pays étrangers ont entrepris des expériences de dématérialisation **29**

1.2.1 - Les diverses méthodes employées 29

1.2.2 – Des expériences qui s'inscrivent dans la durée 29

1.3 – En France comme à l'étranger, la modernisation du recensement est, pour l'instant, l'enjeu majeur de la dématérialisation **30**

2 – LES PROPOSITIONS **30**

2.1 – Les particularités françaises limitent sensiblement les possibilités de modernisation de la collecte **30**

2.1.1 – L'absence de registre de population ne permet guère d'alléger les opérations de dépôt, ce qui serait la voie la plus productive 30

2.1.2 – La pratique de l'échantillon tournant annuellement ne facilite pas la communication avec le public 31

2.2 – Il convient dès à présent de prévoir des mesures de dématérialisation des retours, applicables dans le courant du prochain cycle de recensement **31**

2.2.1 - Les réponses directes par internet 31

2.2.2 – La possibilité d'une saisie par l'agent recenseur 31

2.2.3 – Les objectifs et les échéances 32

2.3 – Par ailleurs, il faut mettre à l'étude des solutions permettant, à terme, d'alléger, voire de supprimer la phase de dépôt des questionnaires papier **32**

2.3.1 - Un dépôt du questionnaire dans la boîte à lettres des ménages 33

2.3.2 – L'envoi postal de tout ou partie des questionnaires 33

2.3.3 – Un système "tout internet" 33

ANNEXES **35**

OBSERVATIONS DES SERVICES **92**

LISTE DES ANNEXES

1 – Termes de référence de l'audit

2 – Liste des personnes rencontrées

L'ETAT CIVIL ET L'ELECTORAL

Fiches

3 – La dématérialisation de l'état civil

4 – La dématérialisation de l'électoral

5 – L'offre de télétransmission et la normalisation

Tableaux statistiques

6 – La répartition par mode de transmission

7 – La répartition par type d'évènements

8 – Les objectifs de dématérialisation

9 – Les coûts de fonctionnement et d'investissement

LE RECENSEMENT

Fiche

10 – L'analyse des expériences étrangères

Tableau

11 – Les coûts de fonctionnement

INTRODUCTION

Le développement massif des nouvelles technologies invite à mettre en place des moyens de collecte électronique des données de l'état civil auprès des communes et du recensement auprès des particuliers. Dans ces domaines, il existe une double particularité française qui tient au fait que l'Etat confie à des autorités élues (les maires) des tâches typiquement régaliennes et que ces autorités sont extrêmement nombreuses et inégales en taille. La dématérialisation des échanges est rendue difficile par le grand nombre d'interlocuteurs, mais elle en est aussi d'autant plus nécessaire.

Dans le domaine de l'état civil, il faut souligner d'emblée que l'INSEE assure en fait deux catégories de fonctions. Il tient, sur la même base de données appelée BRPP (base des répertoires des personnes physiques), deux fichiers : le RNIPP (répertoire national d'identification des personnes physiques) et le fichier général des électeurs.

La tenue de ces deux fichiers, qui a été confiée à l'INSEE dès sa création en 1946, met l'institut au centre de la gestion des répertoires de personnes pour l'administration :

- le RNIPP, qui permet notamment d'attribuer le NIR (numéro d'inscription au répertoire), est utilisé essentiellement pour certifier l'état civil de personnes figurant dans des fichiers sociaux et fiscaux, évitant ainsi que les administrations confondent des personnes dans leur gestion ;
- le fichier électoral vise à assurer qu'une personne en capacité de voter n'est inscrite que sur une seule liste électorale communale.

L'audit porte sur ces deux aspects, état civil stricto sensu et électoral.

Ces deux fonctions, tout comme le recensement, relèvent de l'action 01 "infrastructure statistique" du programme 220 "statistiques et études économiques" de la mission "stratégie économique et pilotage des finances publiques".

Les investigations nécessaires à l'audit ont été menées du 20 octobre au 19 décembre 2006, auprès de responsables de l'INSEE, des autres administrations concernées, des collectivités locales, ainsi que des professionnels de l'édition de logiciels et de la transmission de données. La mission d'audit a ainsi rencontré 80 personnes, dont la liste figure en annexe 2.

Pour situer les enjeux, il convient de rappeler le nombre de documents à traiter par l'INSEE chaque année :

- 2 millions de bulletins pour l'état civil et 4 millions pour l'électoral, dont 45% sont encore sous forme papier ;
- 13 millions de questionnaires pour le recensement, dont 100% sont encore sous forme papier.

En pratique, les deux domaines comportent des problématiques de dématérialisation très différentes. Pour l'état civil et l'électoral la relation à dématérialiser est uniquement, pour l'INSEE, avec les communes (ou avec quelques autres institutionnels) ; le recensement, quant à lui, est essentiellement une relation avec des particuliers, même si les communes jouent un rôle central dans la diffusion et la collecte des questionnaires. Les échéances sont également spécifiques (infra annuelles, voire quotidiennes dans le premier cas, annuelles ou quinquennales dans le second). Le présent rapport traite donc séparément de ces deux domaines : état civil et électoral d'une part, recensement d'autre part.

PREMIERE PARTIE : L'ETAT CIVIL ET L'ELECTORAL

1 – LA SITUATION DE DEPART ET LES ENJEUX

En matière d'état civil ou électorale, les communes sont libres de choisir les modalités d'accomplissement de leurs obligations vis-à-vis de l'INSEE. L'Etat pourrait théoriquement imposer la collecte électronique puisqu'il s'agit de domaines qui ne relèvent pas de la libre administration des collectivités locales (étant précisé que, si cela devait se traduire par la création d'une charge nouvelle, celle-ci ne pourrait être imposée que par la loi ; cf. art L 1611-1 CGCT). Il est néanmoins réaliste de penser que le développement de la dématérialisation qui s'est engagé sous le signe du volontariat se poursuivra sur les mêmes bases.

C'est pourquoi, au-delà des enjeux pour l'INSEE (§1.1), il faut aussi considérer les enjeux pour les communes elles-mêmes, qui peuvent constituer un puissant facteur autonome de modernisation (§1.2). Il convient également de rappeler que des enjeux importants existent pour d'autres administrations que l'INSEE, voire même pour la collectivité dans son ensemble (§1.3).

1.1 – Pour l'INSEE, la dématérialisation a sensiblement progressé, mais souffre aujourd'hui de plusieurs incertitudes

1.1.1 – Les étapes de la dématérialisation

Le système actuel qui alimente la BRPP résulte de la superposition de plusieurs strates successives.

- 1993 : refonte de l'application BRPP

La base de l'application BRPP elle-même remonte à 1993, date à laquelle est intervenue une importante refonte des outils de gestion des deux répertoires. Il s'agit donc d'une application ancienne, qui est maintenant la dernière à l'INSEE à fonctionner sur une architecture centralisée, reposant sur des logiciels ADABAS et COMPLETE et une plateforme IBM /MVS. Au sein des directions régionales de l'INSEE, elle est également la seule à ne pas bénéficier d'une interface de type Windows.

- 1999 : mise en place du système d'alimentation AIREPP

En ce qui concerne l'alimentation du système, la dématérialisation de la collecte des données d'état civil a fortement progressé à la suite des ordonnances sur la sécurité sociale de 1996. L'INSEE a ainsi mis en production, en 1999, le projet AIREPP (alimentation informatisée du répertoire des personnes physiques) destiné à faciliter la transmission télématique des bulletins de naissance. A la différence de l'application BRPP, le dispositif AIREPP utilise une architecture dite "trois tiers", faisant appel à la technologie Internet.

Parallèlement, les communes d'implantation d'une maternité (au nombre de 600) ont été incitées à se doter du système de télétransmission payant TEDECO géré par France Télécom.

La mise en place d'AIREPP a été accompagnée d'un resserrement du nombre de directions régionales sites de l'application, qui a été ramené à 9, puis 8. Ces différentes mesures ont permis de réduire sensiblement les effectifs des équipes régionales (de 200 à un peu plus de 120, soit une diminution de plus d'un tiers).

- 2004 : mise en place de la passerelle AIREPPNET

Enfin, en 2004, l'INSEE a proposé aux communes un autre mode de télétransmission, présentant des fonctionnalités réduites par rapport à TEDECO, mais d'accès gratuit. Il s'agit d'une "passerelle internet" vers le site de l'institut, appelée AIREPPNET, qui permet aux communes de transmettre à l'INSEE des fichiers d'état civil ou électoraux, ou de saisir directement, de manière unitaire, des bulletins d'état civil (mais pas des avis électoraux). L'une des différences majeures avec TEDECO est qu'il n'y a pas actuellement de possibilité de transmission dans le sens du retour, de l'INSEE vers les communes.

- Le projet BRPP2

La rénovation de la BRPP est donc doublement nécessaire sur le plan informatique :

- la partie la plus ancienne des architectures informatiques supportant les applications BRPP est arrivée en fin de vie, ce qui présente des coûts et des risques croissants en termes de maintenance ;
- par ailleurs, la coexistence de deux architectures différentes, liées aux rénovations successives, est coûteuse en termes d'exploitation et d'adaptation du système, et cause une dualité des postes de travail gênante pour les gestionnaires.

C'est pourquoi l'INSEE a engagé, depuis 2003, un projet de refonte informatique, dit "BRPP2", qui devrait aboutir à la livraison d'un premier lot de fonctionnalités fin 2008 et être finalisé fin 2009. Mais il ne s'agit que de la refonte de l'application, et non de son système d'alimentation dématérialisée, qui est l'objet du présent audit.

1.1.2 – Les résultats inégaux de la dématérialisation

- Rappel des différentes formes de "dématérialisation"

Le terme de dématérialisation doit être précisé car il recouvre différentes configurations pour l'INSEE, selon le type de moyens informatiques et télématiques dont disposent les communes.

Il faut ainsi distinguer :

- l'informatisation "simple" (PC + ADSL), qui permet, comme seule forme de transmission, de se connecter à la passerelle AIREPPNET, pour une saisie unitaire de bulletins d'état civil (en accédant à des formulaires types) ;
- l'informatisation "métier" (+ logiciel métier), qui permet de gérer informatiquement les métiers correspondants (édition des actes d'état civil ou des listes électorales), sans que cela implique la dématérialisation des données à transmettre à l'INSEE ; en effet, certains éditeurs de logiciels vendent séparément le module de formatage aux normes INSEE ;
- la dématérialisation (+ module de formatage aux normes INSEE), qui permet de produire des fichiers de données au format INSEE, pouvant être mis sur support physique (disquettes, CD-ROM) et acheminés par coursier ou par voie postale ;
- la télétransmission (connexion directe ou par tiers de télétransmission, manuelle ou automatique).

Dans les développements qui suivent, le terme de dématérialisation s'entend de tout ce qui n'est pas papier, c'est à dire à la fois les envois physiques de supports informatiques, et la télétransmission.

- Une dématérialisation déjà forte pour l'état civil

L'examen du taux de dématérialisation par type d'événement fait apparaître (cf. tableaux en annexes 6 et 7) :

- une dématérialisation quasi totale pour les naissances (taux de 98% pour 800.000 bulletins par an) ; cela traduit la très forte concentration des naissances sur les communes disposant d'une maternité, qui ont été équipées de moyens de télétransmission à la suite des réformes de 1996 – 1999 ;
- des taux de dématérialisation encore élevés (70%) pour les reconnaissances (390.000 bulletins par an), ainsi que pour les décès (530.000 bulletins), ce qui traduit une relative concentration de ces événements dans les communes les plus importantes (dotées de maternités, d'hôpitaux ou de maisons de retraite), qui sont en moyenne mieux équipées sur le plan informatique et télématique ;
- un taux plus faible pour les mariages (45% pour 270.000 bulletins par an), qui sont moins concentrés géographiquement ;
- au total, pour l'ensemble des bulletins d'état civil (2 millions par an), le taux moyen s'établit à 77%.

- Une dématérialisation plus faible et plus contrastée pour l'électoral

A la différence de l'état civil, où les documents à traiter proviennent uniquement des communes, la mission de l'INSEE en matière électorale implique une circulation des documents dans les deux sens :

- les communes transmettent à l'INSEE des avis d'inscription (modèle A) ou de radiation (modèle B), dont le nombre varie de manière non négligeable selon les années (2,5 millions pour la révision électorale 2004/2005 ; 3 millions pour 2005/2006), avec un taux moyen de dématérialisation de 54% ;
- à réception des avis d'inscription dans de nouvelles communes, l'INSEE transmet aux communes de domiciliation antérieure des avis de radiation (modèle C), dont le nombre est également variable, de l'ordre de 1,5 millions par an, avec un taux de dématérialisation sensiblement moindre (24%) ;
- de ce fait, l'ensemble des avis électoraux (A, B et C) affiche un taux de dématérialisation très inférieur à celui de l'état civil (44% contre 77%, alors que le nombre de documents traités est deux fois plus élevé (3,8 à 4,5 millions contre 2 millions).

1.1.3 – L'évolution divergente des modes de transmission

Qu'il s'agisse de l'état civil ou de l'électoral, depuis que la réforme de 1996 – 1999 a atteint son plein effet, on observe une progression tendancielle limitée du taux de dématérialisation, de l'ordre de un point par an.

Ce plafonnement de la dématérialisation apparaît peu satisfaisant, alors que l'équipement informatique des communes se développe et que l'offre de transmission avec l'INSEE s'élargit. L'évolution globale recouvre en fait des tendances divergentes.

Depuis son ouverture, en 2004, *la passerelle AIREPPNET* a connu une grande diffusion : en décembre 2006 (cf. tableau annexe 6d), près de 1.100 communes l'utilisaient en état civil et/ou en électoral, et 500 autres étaient en phase de test ; qu'il s'agisse de l'état civil ou de l'électoral, la part d'AIREPPNET dans le nombre de bulletins transmis progresse au rythme d'environ 10 points par an en 2005 et début 2006 (cf. tableaux 6b et 6c) ;

Cette progression s'est largement effectuée aux dépens des *autres formes de dématérialisation* :

- pour les avis électoraux transmis vers l'INSEE (modèles A et B), le nombre de communes utilisant TEDECO a chuté de 1.100 en 2004 à 700 à fin 2006 ; le nombre de communes envoyant leurs données sur disquette ou CD a, quant à lui, baissé de 1.600 à 1.400 ; en nombre d'avis, alors que la part d'AIREPPNET progressait de 10 points comme on l'a dit, la part des autres formes de dématérialisation baissait d'autant (-3 points pour TEDECO et -7 points pour les CD ou disquettes) ;
- pour les bulletins d'état civil, la réduction du nombre de communes utilisant TEDECO est également sensible (de 560 à 450) ; en nombre de bulletins, la baisse de la part de TEDECO et des autres formes de dématérialisation est toutefois inférieure à la progression de la part d'AIREPPNET, ce qui laisse un meilleur bilan d'ensemble pour la dématérialisation.

Globalement, la part de TEDECO reste encore prédominante, du fait notamment de la persistance du socle de communes dotées de maternités et équipées dès 1999 : en 2005, ce mode de transmission représentait 29% de l'ensemble des documents traités par l'INSEE, contre 12% pour AIREPPNET et 13% pour les autres formes de dématérialisation (disquettes, CD).

Mais la situation évolue rapidement et de manière préoccupante :

- la substitution d'AIREPPNET (gratuit pour les communes) à TEDECO (payant) s'effectue au profit d'un mode de transmission qui est moins performant en termes de fiabilité et de sécurité ; en outre, celui-ci ne permet pas les retours vers les communes, alors que c'est pour les avis de radiation émis par l'INSEE que le taux de dématérialisation est le plus faible ;
- ce mouvement touche notamment des communes importantes, pour lesquelles les prestations d'un tiers de télétransmission (TDT) seraient particulièrement justifiées et rentables ; en décembre 2006, le nombre de communes utilisant AIREPPNET l'emporte sur le nombre d'utilisatrices de TEDECO même dans la tranche des communes de plus de 10.000 habitants ;
- l'effort de l'INSEE pour développer AIREPPNET se traduit donc actuellement par un allègement de la charge financière des communes, plus que par un progrès de la dématérialisation.

1.1.4 – Les enjeux de modernisation pour l'INSEE

Le développement de la dématérialisation apparaît donc d'abord, pour l'INSEE, comme un enjeu de *modernisation*, qui va de pair avec la refonte de l'application informatique existante, dans le cadre du projet BRPP2.

- La qualité et l'efficacité

Parmi les trois dimensions de la performance, ce sont *la qualité et l'efficacité* qui apparaissent comme les objectifs principaux :

- la diminution des procédures papier devrait réduire d'autant les risques d'erreurs de saisie, et faciliter les contrôles de cohérence ;
- la fiabilité de la chaîne de traitement et le respect des délais devraient être renforcés, notamment *dans le domaine électoral* ; l'expérience récente a en effet montré que le recours aux façonniers pouvait être cause de retards importants, en cas d'anomalie dans la passation ou l'exécution des marchés ; cet aspect fait d'ailleurs l'objet d'un indicateur de performance dans le cadre du BOP de la direction régionale des Pays de la Loire, où se situe le pôle

national compétent (pourcentage d'avis d'inscription traités avant le 25 février n+1 pour la révision des listes de l'année n, avec un objectif de 90%) ;

- il faut cependant observer que, même si le développement de la dématérialisation doit contribuer à accélérer la mise à jour des listes électorales, des délais importants subsisteront du fait du caractère discontinu de la procédure de révision, qui concentre les opérations sur une période relativement courte de l'année ;

- en ce qui concerne *l'état civil*, on ne peut guère envisager d'amélioration nouvelle pour les naissances ; en revanche, une réduction du délai de traitement des décès est souhaitable, notamment pour réduire le nombre de cas de régularisation de trop perçu par les organismes de retraite ;

- enfin, de pair avec la mise en place d'une architecture plus évolutive de l'application BRPP2, le développement de la dématérialisation devrait permettre à l'INSEE de rendre un meilleur service à ses différents partenaires, dans un contexte législatif et réglementaire qui évolue de plus en plus fréquemment.

La dématérialisation devrait également induire une amélioration de la protection des données individuelles : le passage de procédures papier à des procédures informatiques devrait entraîner, comme c'est souvent le cas, des conditions accrues de sécurité (par exemple, exigence de certificats de niveau 3 pour la signature des officiers d'état civil, dans le cadre de transmission par un TDT).

- L'efficience

Les *gains de productivité*, quoique non négligeables (cf. infra § 2.1.3) ne constituent pas la dimension première du projet, et le résultat final dépendra d'ailleurs d'éléments qui échappent en partie à l'INSEE :

- l'augmentation du taux de dématérialisation des données devrait mécaniquement réduire les coûts de saisie, et induire une baisse du nombre d'erreurs à traiter par les gestionnaires ; par ailleurs, ceux-ci bénéficieront d'un environnement plus efficient avec l'unification des postes de travail dans le cadre de la réingénierie de la BRPP ;

- toutefois, il faut être conscient qu'en matière de gains de productivité, les gisements les plus riches ont déjà été exploités lors de la réforme de 1996/1999, lorsqu'une télétransmission a été instaurée avec les communes les plus importantes ; toute nouvelle dématérialisation se fera à coûts croissants, puisqu'il faudra toucher des communes de plus en plus petites ;

- à cela s'ajoutent les aléas évoqués précédemment sur l'évolution des divers modes de transmission ; si la progression de la dématérialisation devait s'effectuer essentiellement par la diffusion d'AIREPPNET, qui est gratuit pour les communes, mais non pour l'INSEE, le gain global pour la gestion de l'institut s'en trouverait sensiblement amoindri.

Cela conduit à porter une attention particulière aux enjeux pour les communes, qui détermineront leur stratégie de dématérialisation en fonction de considérations dépassant largement leurs seules relations avec l'INSEE.

1.2 – Pour les communes, les enjeux de la dématérialisation dépassent largement les relations avec l'INSEE

1.2.1 – En matière d'état civil, comme pour d'autres métiers, la problématique des communes est beaucoup plus large

Les communes ont naturellement tendance à replacer leur relation avec l'Insee dans l'ensemble des échanges qu'elles entretiennent avec leur environnement. La modernisation de cette relation leur apparaît comme un enjeu important, mais elle n'est pas l'enjeu principal. En fait, la situation varie selon les « métiers » exercés par les communes :

- L'électoral

Dans le domaine électoral, la relation INSEE/communes apparaît fondamentale. L'INSEE joue un rôle de plaque tournante : tous les avis d'inscription remontent à l'INSEE qui les analyse et adresse en retour des demandes de radiation aux communes concernées (voir annexe 4). Il en va de même des autres partenaires du système (casier judiciaire, tribunaux, affaires étrangères, défense, autres Etats de l'Union européenne) : ils n'ont pas de relations directes avec les communes, tous leurs messages transitent par l'INSEE. Même si les maires gardent l'entière responsabilité de l'élaboration des listes, il n'est pas excessif de dire que tout le système est organisé autour de cette relation d'échange privilégié entre l'Insee et les communes.

- L'état civil

Les choses se présentent différemment en matière d'état-civil. L'INSEE n'est plus qu'un partenaire parmi d'autres. L'état-civil apparaît comme un système multipolaire faisant intervenir un grand nombre d'acteurs, mais, à la différence de l'électoral, ce n'est plus l'INSEE qui est au centre du système ; ce sont les communes fonctionnant en réseau.

L'établissement des actes repose exclusivement sur des échanges entre communes (voir annexe 3) : envoi d'avis de mentions en marge entre commune du lieu de l'événement et commune de naissance, envoi d'avis de naissance ou de transcription de décès entre commune de l'événement et commune du domicile... L'INSEE n'intervient pas dans ces relations qui totalisent pourtant de gros volumes (de l'ordre de 2 millions par an).

Les actes d'état-civil ayant vocation à être publiés, c'est-à-dire portés à la connaissance des intéressés et des tiers, l'INSEE se trouve associé à cette tâche, mais de façon marginale. Comme on le verra plus loin, il diffuse les avis de décès auprès de certaines administrations et assure une fonction de vérification d'identité pour le compte de services en nombre limité et de caractère assez hétérogène (cf. infra § 1.3.2). Mais pour l'essentiel, la publicité des actes est assurée par les mairies, auxquelles les citoyens s'adressent pour obtenir des extraits ou des copies. Ces flux portent sur des volumes considérables (estimés entre 50 et 60 millions de documents par an), dont un peu plus d'un tiers émanerait des notaires.

Enfin, les maires ont le devoir, lorsqu'ils dressent un acte, d'en aviser un certain nombre d'administrations : la DGI, la DDASS, pour les décès, le conseil général pour les naissances... Ce sont des flux qui, là encore, se développent indépendamment de l'INSEE.

La relation d'échange INSEE/communes en matière d'état-civil doit donc être relativisée : elle occupe, en volume, une position modeste : 2 millions de documents par an sur un flux total de l'ordre de 60 millions.

- Les autres métiers

Si l'on élargit la perspective à l'ensemble des informations qui remontent des communes, l'INSEE apparaît comme un partenaire parmi d'autres. Les communes échangent sur une base régulière :

- avec d'autres administrations d'Etat : réseau des comptables publics (équivalent de 500 M de feuilles de papier par an), préfectures (6 M d'actes transmis chaque année au contrôle de légalité), rectorats, DDE...
- avec d'autres niveaux de collectivités, principalement les départements (gestion du RMI, de l'APA...)
- avec d'autres communes, notamment au sein des intercommunalités.

Au total, pour les communes, la modernisation des relations avec l'INSEE n'est qu'un aspect d'un problème beaucoup plus vaste : celui du passage à l'administration électronique.

1.2.2 – La dématérialisation se développe de manière désordonnée, suscitant l'émergence d'un marché de la télétransmission publique encore largement immature et expérimental

L'introduction des technologies de l'information dans la sphère publique s'est faite dans un foisonnement total.

Sans doute aurait-il pu en aller autrement, si l'Etat avait pu (avait voulu ?) développer et proposer à tous les acteurs publics une infrastructure unique d'échanges sécurisée. Il aurait fallu pour cela que les administrations qui communiquent avec les collectivités s'entendent sur des méthodes et des standards communs. Cette vision relève sans doute un peu de l'utopie compte tenu de la rapidité des évolutions technologiques. Toujours est-il qu'aujourd'hui l'on en est réduit à essayer de rationaliser et de normaliser les échanges domaine par domaine ; la convergence de toutes les initiatives vers un niveau de cohérence supérieur n'est pas un objectif à portée de main.

- Les vecteurs de la dématérialisation

Historiquement, c'est la Comptabilité publique qui a été la première à expérimenter des solutions de transfert dématérialisé entre ordonnateurs et comptables publics (empruntant le canal TEDECO ou des protocoles de transfert de fichiers de type VPN « clients »).

Elle a été suivie par l'INSEE qui, comme on l'a dit, a cherché, dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale de 1996, à accélérer la prise en compte des naissances dans le RNIPP et mis en place des procédures de télétransmission, par TEDECO d'abord (1999), puis par la passerelle internet sécurisée AIREPPNET (2004).

Est venue ensuite, à partir de 2005, la dématérialisation des marchés publics, qui s'est faite dans un certain désordre (faute de procédure d'homologation des intermédiaires prestataires de services, on a compté jusqu'à une centaine d'opérateurs, qui n'étaient pas toujours fiables).

Le ministère de l'intérieur, de son côté, a commencé à réfléchir, à partir de l'an 2000, à la possibilité d'offrir aux collectivités un mode de transfert dématérialisé des actes soumis au contrôle de légalité (projet ACTES). Après avoir essayé de développer son système propre, il a fini par se rabattre sur l'idée d'utiliser des tiers de télétransmission (TDT), qui sont des opérateurs privés, lui-même se réservant la définition de la norme d'échanges.

La DGCP a entrepris de moderniser ses applications comptables ; à terme, elle offrira aux utilisateurs le choix entre le recours à un tiers de télétransmission, ou le passage par une passerelle internet publique sécurisée (projet HELIOS).

Plus récemment les initiatives se sont multipliées à tous les niveaux, entre divers échelons de collectivités, de sorte qu'il est impossible d'en dresser un inventaire exhaustif.

Comme on le constate, ces choix successifs ont eu pour effet de faire entrer dans le domaine de la télétransmission publique sécurisée des opérateurs privés, dont l'utilité et la raison d'être sont justement de prendre sur eux la complexité du système. Il émerge ainsi peu à peu un marché de la télétransmission publique, encore largement expérimental à ce jour, et dont il est difficile de dire quelle sera la place exacte à échéance de deux ou trois ans.

1.2.3 – Les difficultés de la dématérialisation pour les petites communes ont favorisé diverses formes de regroupement

Pour relever le défi des nouvelles technologies, certaines communes ont essayé de regrouper leurs forces. L'idée est déjà ancienne et apparaît comme une réponse logique à l'éparpillement communal. La mutualisation s'est développée en deux vagues successives :

- Des expériences déjà anciennes

La première vague date des débuts de l'informatique. Des groupements informatiques ont fait leur apparition dans les années 70, souvent à l'initiative des conseils généraux, pour mettre en commun des outils ou des services informatiques. Chaque commune garde l'intégralité de ses compétences ; elle se borne à saisir sur son poste de travail des données qui sont traitées par le groupement avant de lui être réexpédiées sous forme de fichiers ou de listings (architecture client-serveur).

Pour ce qui est des métiers en relation avec l'INSEE, on compte actuellement 4 structures de coopération de ce type dans le domaine de l'état-civil et 25 en matière de gestion des listes électorales (hors Paris, Lyon, Marseille), regroupant respectivement 21 et 934 communes. Trois entités dominent parmi les secondes : les services informatiques du Bas-Rhin (316 communes) et de l'Aube (328 communes) et le syndicat INFOCOM 94 dans le Val-de-Marne (13 communes, 2 communautés d'agglomération, 630 000 habitants). Cette forme de coopération fonctionne bien, mais elle relève d'un concept un peu ancien (aujourd'hui, la coopération intercommunale s'organise davantage autour d'un projet qu'en fonction d'un outil) et ne semble guère appelée à se développer substantiellement.

- Les nouvelles formes de mutualisation

Une nouvelle vague de mutualisation semble prendre le relais, sous l'impulsion des régions. Il s'agit cette fois de constituer des plates-formes régionales pour combler la « fracture numérique » territoriale et faciliter l'accès des petites communes aux technologies de l'information. La première en date, e-Bourgogne, était surtout tournée au départ vers la dématérialisation des marchés publics. En Bretagne, e-Megalis est née de la volonté de développer l'accès au haut débit.

- Un rôle accru en matière de télétransmission

Aujourd'hui, ces plates-formes cherchent à diversifier leur offre, en proposant des services de télétransmission, notamment dans le cadre des projets ACTES (contrôle de légalité) et HELIOS (comptabilité publique). Elles sont rejointes par le département de l'Aube qui se positionne sur le même « créneau ».

En fait, s'agissant de la fonction de télétransmission, il faut distinguer entre :

- les plates-formes qui servent d'intermédiaires entre les communes et les TDT pour négocier les meilleures conditions ;
- et celles qui prétendent jouer elles-mêmes le rôle de concentrateurs et se faire homologuer en tant que TDT (par exemple Bourgogne, Aube).

Les communes vont se trouver dans certaines régions devant une multiplicité d'offres, publiques et privées, ce qui peut avoir un effet favorable sur les prix mais les obligera à faire des choix.

En tout état de cause, dans les matières qui intéressent l'INSEE, la mutualisation bute sur un obstacle de taille : il ne peut y avoir de délégation au profit d'un échelon supérieur puisqu'il s'agit de compétences régaliennes exercées par le maire au nom de l'Etat et que le maire ne peut déléguer puisqu'elles ne lui appartiennent pas. Il peut tout au plus sous-traiter certaines tâches mais les opérations les plus lourdes (mise à jour des registres, envoi des extraits et copies d'actes) continuent à relever de la commune. Il y a là un puissant verrou au développement de la télétransmission.

1.2.4 – Les communes dans leur ensemble sont favorables à la dématérialisation, ce qui crée un contexte porteur pour l'INSEE, mais elles posent des conditions précises à leur collaboration

Il existe un mouvement spontané en faveur de la dématérialisation, qui constitue une vague sur laquelle l'INSEE devrait pouvoir « surfer », à défaut de pouvoir disposer d'instruments de contrainte ou d'incitations financières.

Cependant les contacts que la mission a pu avoir avec des mairies, ainsi qu'avec l'AMF montrent que les élus ne sont pas prêts à accepter n'importe quel schéma qui leur viendrait d'en haut. Ils posent notamment deux conditions.

Tout d'abord, ils ne veulent pas se voir imposer de solutions unilatérales. Ils ne souhaitent pas que chaque administration vienne à tour de rôle avec un modèle de télétransmission qui lui soit propre. Dès lors que l'Etat n'a pas été en mesure d'imposer à ses services un mode d'échange unique avec les collectivités locales, ils estiment qu'il doit se borner à définir une norme d'échange, c'est-à-dire le format dans lequel il souhaite que les informations lui parviennent. A chaque collectivité de choisir le canal de transmission qui lui convient, en essayant si possible de faire passer tous ses flux par la même voie.

Ensuite, ils mettent en avant la question du coût, notamment pour les petites communes. Chez ces dernières, la sensibilité au coût est assez forte : en effet, les petites communes sont moins à même de financer la dématérialisation par des économies de personnel. Il faut donc leur offrir des solutions de télétransmission gratuites ou peu onéreuses (pas beaucoup plus coûteuses en tout état de cause que l'envoi postal actuel, dont elles feraient l'économie).

1.3 – Au-delà de la numérisation de la collecte par l'Insee, se pose la question de l'utilisation de la base de données ainsi constituée

1.3.1 – La compétence en matière d'état civil et de listes électorales étant communale, l'INSEE est la seule instance jouant actuellement un rôle de centralisation des données

L'Insee est la seule instance en France assurant la centralisation, tout au moins partielle, des données d'état-civil et des données électorales. Ce rôle lui a été confié dès sa création en 1946. Cette mission n'entre pas dans son « cœur de métier », puisque les données collectées ne donnent que très partiellement lieu à une exploitation statistique, mais elle a bénéficié, au fil du temps, de l'indépendance et de la déontologie développées par l'Institut et ce mode d'organisation n'est aujourd'hui contesté par personne.

1.3.2 – La possibilité pour des opérateurs publics ou privés d'accéder aux données d'état-civil gérées par l'INSEE paraît nettement sous-exploitée

On aurait pu s'attendre à ce que le RNIPP (répertoire national d'identification des personnes physiques) devienne, sinon l'unique, du moins le principal point de diffusion des données d'état-civil. En fait il n'en est rien. L'INSEE joue très partiellement ce rôle, et seulement à l'intérieur de la sphère des organismes publics ou sociaux.

- Les prestations assurées par l'INSEE

Techniquement, on distingue parmi les prestations offertes par l'INSEE :

- ***le service d'identification***, qui consiste pour un certain nombre d'organismes clients à pouvoir s'adresser à l'INSEE pour obtenir la vérification et la confirmation de l'état-civil d'une personne. Les demandes d'identifications, au nombre de 24 millions par an, proviennent notamment de la DGI (2,4 millions), de la Banque de France (1,3 millions), du fichier national des comptes bancaires (FICOBA, 17 millions), du casier judiciaire national (0,75 million), du répertoire national interrégimes de l'assurance maladie (RNIAM, 1,3 millions) ;
- ***le service de mise à jour***, qui consiste à informer directement un certain nombre d'organismes de la survenance des décès. Les principaux bénéficiaires sont la DGCP (pour les retraites des agents publics, 90.000 mouvements/an), l'INSERM (600.000), l'INVS (mise à jour quotidienne sur échantillon) et, ponctuellement, les préfetures, les généalogistes successoraux...

Il existe un certain nombre de demandes potentielles non satisfaites, par manque de base réglementaire ou pour des raisons de coût (URSSAF pour les travailleurs non salariés, domaine médical...). Il faut en effet préciser que chacune de ces modalités de consultation est étroitement encadrée et fait l'objet à la fois d'un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL pour ce qui est du régime juridique et d'une convention avec l'Insee définissant les conditions de participation financière du bénéficiaire.

- Le rôle toujours prépondérant des mairies

Pour le reste de la sphère publique et pour toute la sphère privée, la publicité des données d'état-civil est faite directement par les mairies :

- soit, comme nous l'avons vu plus haut, que les particuliers (ou par délégation, les notaires) s'adressent à la mairie détentrice de l'acte (et au service central d'état-civil pour les Français nés à l'étranger) pour obtenir la délivrance d'une copie ou d'un extrait,
- soit qu'ils déclarent leur état-civil à un organisme public dans le cadre d'une démarche administrative, à charge pour ce dernier d'en vérifier l'exactitude auprès de la mairie. Cette

formule, qui n'obéit à aucun régime juridique précis (autre que l'autorisation par la CNIL), fait l'objet de plusieurs expériences de dématérialisation (notamment dans les Deux-Sèvres, voir annexe 3). Elle permet de contourner l'impossibilité d'utiliser la signature électronique pour le transfert des documents d'état-civil, toujours considérés comme des actes authentiques.

Ainsi, le système de consultation des données d'état-civil fonctionne-t-il sur un mode totalement atomisé, puisqu'il met les citoyens en relation directe avec la totalité des communes. Le RNIPP ne joue que très partiellement le rôle d'une instance centralisatrice et redistributrice de l'information.

1.3.3 – Des projets récents, fondés sur une exploitation centralisée des données, ont été écartés mais l'élargissement du rôle du fichier central d'état-civil reste un enjeu important pour la réforme de l'Etat

L'exploitation centralisée des données d'état-civil et des données électorales est une idée qui fait son chemin. On citera en particulier trois projets récents :

- le projet relatif à l'identité nationale électronique sécurisée (INES) du ministère de l'intérieur, qui reposait, dans sa première version, sur la consultation directe en ligne du RNIPP afin d'établir l'identité des demandeurs de titres ;
- le projet de réalisation d'un fichier national d'état-civil sous l'égide du ministère de la justice (« minutier » central), examiné dans le rapport Bourgogne d'avril 2005 ;
- la proposition de la mission d'audit des dépenses électorales de juin 2006, tendant à la création d'un fichier national électoral, distinct de celui de l'INSEE, car comportant les adresses des électeurs et constitué à partir des fichiers détenus par les préfetures.

Ces projets n'ont pas abouti, pour des raisons de coût ou d'opportunité. Le projet de loi relatif à la protection de l'identité (INES 2), qui devrait être soumis prochainement au Parlement après avis de la CNIL, revient à un schéma plus classique, basé sur l'échange de données d'état-civil entre mairies. Les copies d'actes de naissance, indispensables à l'établissement des titres (cartes d'identité, passeport) seront demandées directement par la mairie en charge de l'instruction à la mairie de naissance. Ce système constitue un progrès par rapport à la situation actuelle, les actes ne passant plus entre les mains des demandeurs, mais il est en retrait par rapport au projet initial (INES 1), qui prévoyait la consultation d'une base de données centrale.

Sans revenir sur les arbitrages rendus, la mission estime que l'accès centralisé aux données d'état-civil est une question qui garde toute son actualité.

Le système actuel, qui conduit à mettre en circulation d'énormes quantités de documents, comportant des données sensibles, sur support papier, n'est manifestement plus adapté aux réalités et aux exigences de notre temps :

- il n'offre plus une garantie suffisante sur le plan de la protection des données personnelles et de la lutte contre la fraude. Il fait transiter les documents d'état-civil par les mains de ceux-là mêmes dont ils sont censés garantir l'identité. Pour comble de paradoxe, ces documents, qui sont maintenant le plus souvent produits de manière dématérialisée (7 à 8.000 communes, parmi les plus grandes, étant équipées de logiciels de gestion), sont « rematérialisés » pour être transmis en la forme d'actes authentiques. En d'autres termes, le formalisme attaché à l'acte authentique, qui devrait être une garantie, joue désormais au détriment de la sécurité

puisque'il interdit d'utiliser les procédés d'authentification et de chiffrement qu'autorisent les nouvelles technologies ;

- il représente une charge de plus en plus lourde pour les mairies. On assiste en effet à une véritable explosion des demandes de copies et d'extraits d'actes. Pour les communes dotées de maternités (qui ne sont pas forcément des communes importantes) la charge peut devenir accablante et mobiliser plusieurs emplois à temps plein.

La méthode, employée par le décret du 26 décembre 2000, afin de restreindre les cas dans lesquels les copies ou extraits d'actes peuvent être demandés, a fait long feu (voir annexe 3). La vérification de l'identité des personnes est indispensable à la sécurité des transactions. On ne peut reprocher par exemple à un organisme public ou privé qui traite une demande d'affiliation de vouloir s'assurer de l'identité du demandeur. Aussi, plutôt que de chercher, par un geste d'autorité, à limiter ou « rationner » l'accès aux données d'état-civil, vaudrait-il mieux mettre à la disposition du corps social un moyen simple et moderne de vérification d'identité, tout en garantissant la confidentialité des données personnelles.

La mission souhaite donc rappeler que la modernisation de la consultation de l'état-civil, par le biais à la fois de la centralisation et de la dématérialisation des données, permettrait des gains tels, en terme de productivité, de sécurité et de qualité de service aux citoyens, qu'elle reste un enjeu majeur de la réforme de l'Etat. Même si cette question déborde le sujet de l'audit, il faut souligner le lien entre les deux aspects : la dématérialisation de la collecte améliore la qualité, la fiabilité et l'accessibilité des données stockées dans la base centrale ; elle conditionne donc un usage élargi de celle-ci.

2 – LES PROPOSITIONS

Comme on l'a déjà souligné, le développement de la dématérialisation s'est effectué jusqu'à présent sur la base du volontariat. Il n'y a pas lieu d'envisager en ce domaine une obligation de moyens (qui pourrait nécessiter une loi), ou une incitation financière (à la différence de ce qui a été fait pour TEDECO en 1998, avec une mesure ciblée sur un nombre réduit de communes).

Pour faire progresser la dématérialisation des données qui lui sont transmises, l'INSEE dispose cependant de plusieurs leviers d'action. Il doit ainsi :

- définir et afficher une stratégie, ciblée par types de communes, qui constitue le scénario de référence nécessaire pour guider son action (§ 2.1) ;
- avoir une politique proactive vis-à-vis des différents modes de transmission existants ou émergents, par une démarche volontariste d'homologation, et par un bon dosage entre offre payante et offre gratuite (§ 2.2) ;
- expliciter cette stratégie auprès des communes, en s'appuyant sur les partenaires naturels que sont les éditeurs de logiciels et les regroupements de collectivités (§ 2.3) ;

L'INSEE doit également :

- jouer pleinement son rôle dans l'effort de normalisation et de coordination qui s'impose aux diverses administrations partenaires des communes (§ 2.4) ;
- veiller à préserver les possibilités d'utilisation du potentiel que représentent les données centralisées dont il dispose (§ 2.5).

Enfin, au-delà des actions qui relèvent de la responsabilité propre de l'INSEE, la mission souhaite rappeler la nécessité de procéder à certaines adaptations de l'environnement législatif et réglementaire, notamment en ce qui concerne la finalisation du cadre juridique de la dématérialisation, ainsi que l'élargissement du champ de la coopération intercommunale (§ 2.6).

2.1 – Définir une stratégie de dématérialisation avec un ciblage par communes

2.1.1 - La complémentarité avec la refonte de l'application informatique BRPP

L'INSEE dispose actuellement d'un projet de refonte de l'application informatique qui sert de support aux fichiers d'état civil et électoraux. En revanche, il n'a pas de stratégie concernant la dématérialisation des liens avec les communes, qui vont nourrir cette application. Les deux actions sont donc étroitement complémentaires. S'il n'entre pas dans le champ de l'audit de se prononcer sur le contenu de la refonte de l'application, la mission souhaite cependant insister sur la nécessité de prévoir des fonctions de reporting, qui ne sont guère disponibles dans l'application actuelle, ainsi qu'en témoignent les difficultés rencontrées pour obtenir des statistiques cohérentes et détaillées par mode de transmission, par taille de communes et par type de bulletin. Il importe donc que l'INSEE se dote d'un véritable *tableau de bord*, qui lui permette de suivre le développement de sa stratégie de dématérialisation.

2.1.2 – La définition d'un scénario de référence

Pour pouvoir mettre en œuvre une stratégie de dématérialisation, il est tout d'abord nécessaire que l'INSEE se dote d'un scénario quantifié de référence, qui illustre concrètement quels objectifs de dématérialisation peuvent être envisagés, à partir de la situation actuelle.

- Les hypothèses de dématérialisation en fonction de la taille des communes

Un tel scénario doit être conçu en fonction de la taille des communes : en effet, même s'il y a de plus en plus d'exemples de petites communes pionnières de l'e-administration, la possibilité de disposer des ressources informatiques et télématiques nécessaires reste largement liée à des effets de taille.

A cet égard, les personnalités rencontrées par la mission, et notamment les éditeurs de logiciels qui connaissent bien l'équipement des collectivités, font ressortir une double ligne de partage :

- un seuil d'accessibilité technique : en dessous de 2.000 habitants, les communes n'ont guère les moyens humains et techniques de surmonter les difficultés et les effets de seuil du passage à la dématérialisation (sauf exceptions individuelles, ou adhésion à un regroupement) ; le flux à traiter avec l'INSEE ne le justifie d'ailleurs guère, puisqu'il passe à moins de 100 avis par an (état civil + électoral) lorsque l'on franchit le seuil des 2.000 habitants ;
- un seuil de sensibilité économique : ce n'est qu'à partir 5.000 habitants, au moins, que la rentabilité de l'opération peut être perçue, que les gains commencent à pouvoir être chiffrés, et donc que l'on peut envisager le recours éventuel à un opérateur payant ; le flux avec l'INSEE devient plus important (250 avis par an dans la tranche de 2.000 à 5.000 habitants ; 650 dans la tranche de 5.000 à 10.000 habitants).

La mission a considéré qu'il fallait privilégier une stratégie se concentrant sur les communes les plus importantes, et elle a donc retenu comme *scénario de référence une situation dans laquelle toutes les communes de plus de 2.000 habitants dématérialiseraient leurs relations avec l'INSEE.*

Cette hypothèse appelle plusieurs précisions :

- pour les communes de plus petite taille, est également pris en compte un progrès de la dématérialisation, fondé notamment sur les expériences de mutualisation (objectif de taux de dématérialisation de 15% pour la tranche de 1.000 à 2.000 habitants, et de 5% en deçà) ;
- pour simplifier, on a également supposé que les communes dématérialiseraient simultanément les deux métiers liés à l'INSEE ; il s'agit d'une hypothèse forte, dans la mesure où, actuellement le nombre de relations dématérialisées est beaucoup plus important en électoral (3.100 communes à fin 2006), qu'en état civil (1.600) ; il faut toutefois noter que cet écart concerne essentiellement les petites communes ; le biais introduit par cette hypothèse est donc moins gênant pour les communes plus importantes, sur lesquelles se concentre la stratégie de dématérialisation ;
- le principe de la dématérialisation ne préjuge pas du mode de transmission qui sera utilisé par les communes, et qui relève naturellement du libre choix de celles-ci ; on reviendra sur ce point ci-dessous, § 2.3.

- Les résultats en termes de taux de dématérialisation

Les tableaux en annexe 8 illustrent les conséquences de ces différentes hypothèses par tranche de population. Pour ce qui est du *nombre de communes* concernées :

- dans la tranche de plus de 5.000 habitants, où le taux de dématérialisation est déjà le plus élevé, le nombre de communes dématérialisant leurs relations avec l'INSEE passerait de 1.100 actuellement à 1.900 ;
- dans la tranche de 5.000 à 2.000 habitants, la progression serait plus forte, avec un nombre de communes dématérialisant leurs relations avec l'INSEE qui atteindrait 2.700, contre 600 actuellement en électoral (et 300 en état civil) ;
- enfin, pour la tranche de moins de 2.000 habitants, le nombre de communes dématérialisant leurs relations avec l'INSEE passerait de 1.300 environ actuellement en électoral (et 300 en état civil) à 2.000 ;
- au total, toutes tailles confondues, si l'on part du nombre actuel de communes pratiquant déjà la dématérialisation de leurs envois à l'INSEE dans au moins un métier, l'effectif concerné devrait un peu plus que doubler, passant de 3.000 à 6.600.

En termes de *nombre de bulletins*, le scénario retenu permettrait de franchir ***une 2^{ème} étape de la dématérialisation en passant d'un taux moyen de 55% actuellement, à 80%*** (soit de 80 à 91% pour l'état civil et de 43 à 71% pour l'électoral).

On peut considérer qu'il s'agit là d'un objectif ambitieux, mais raisonnable. Retenir un chiffre supérieur ne paraît pas réaliste, en l'état actuel des modes de transmission, compte tenu de la dispersion des communes. Il faudrait faire l'hypothèse d'un développement beaucoup plus accentué dans les communes de petite taille, qui sont les plus nombreuses (32.000 sur 36.000 pour les moins de 2.000 habitants). Or, l'INSEE ne dispose pas des moyens lui permettant d'offrir une passerelle gratuite à un nombre élevé de communes, et il n'est pas prouvé que les opérateurs de marché puissent assurer un service durable pour les plus petits clients.

2.1.3 – Les gains à attendre

L'annexe 9 présente l'évolution des coûts de fonctionnement, ainsi que les coûts d'investissement qui devraient résulter de deux éléments : d'une part, la mise en œuvre de la

refonte de l'application informatique BRPP2 ; d'autre part, la progression de la dématérialisation, conformément au scénario qui vient d'être décrit.

En ce qui concerne *les coûts annuels de fonctionnement* :

- la réingénierie du processus devrait alléger les charges de personnel (-11,4 ETP sur un total de 148,8 ETP actuellement), essentiellement les gestionnaires dans les 8 directions régionales sites ; elle se traduirait aussi par une réduction des frais d'informatique ; au total, l'économie de coût de fonctionnement (y compris les dépenses de personnel) s'établirait à 0,7 M€ sur un montant initial de 7 M€ ;
- l'extension de la dématérialisation conduira à une réduction des dépenses d'impression, d'expédition et de saisie ; elle aboutira également à un allègement des tâches (-15,3 ETP) ; en sens inverse, il convient de tenir compte du surcroît de charge lié à une diffusion accrue d'AIREPPNET, nécessaire pour accompagner l'extension de la dématérialisation (+7,3 ETP pour une hypothèse de 3.500 communes supplémentaires) ; le bilan d'ensemble du volet dématérialisation est donc limité par la montée en charge des utilisateurs d'AIREPPNET ; il représente une économie *nette* de 8,0 ETP, et 0,7 M€ pour l'ensemble des frais de fonctionnement ;
- l'effet cumulé de la réingénierie et de la dématérialisation s'établit donc à -19,5 ETP (soit -13,1% d'un effectif actuel de 148,8 ETP), et à -1,4 M€ de coûts annuels (soit -20% d'un montant actuel de 7 M€).

En ce qui concerne *le coût d'investissement*, celui-ci provient essentiellement de la réingénierie de l'application BRPP2. L'extension de la dématérialisation ne représente qu'un montant limité (cela résulte en particulier du choix de ne pas faire évoluer les fonctionnalités d'AIREPPNET, qui est explicité ci-dessous, § 2.2.2). Le coût d'investissement global est ainsi évalué à 3,5 M€

Le coût d'investissement de l'ensemble du projet (réingénierie + dématérialisation) pourrait ainsi être amorti en 2,5 ans.

Même si les gains en termes d'efficience ne sont donc pas négligeables, il faut rappeler que ce sont les dimensions d'efficacité et de qualité qui sont la préoccupation première de ce projet (cf. supra § 1.1.4).

2.2 – Avoir une politique proactive vis-à-vis des différents modes de transmission existants ou émergents

Le marché des opérateurs privés de télétransmission publique est encore loin d'être parvenu à maturité :

- du côté de la demande, les grands programmes commencent seulement à se mettre en place avec notamment ACTES (contrôle de légalité) et HELIOS (données comptables) ;
- du côté de l'offre, les prestations sont encore souvent expérimentales (contrôle de légalité, échanges de données d'état civil) ; de plus, comme il est normal dans un marché émergent, les structures de prix ne sont pas stabilisées et les tarifs restent encore souvent confidentiels ; les informations recueillies auprès des collectivités font apparaître des écarts très importants entre les offres reçues, qui montrent que le marché est encore loin de converger ;
- il n'y a aucune interopérabilité entre les solutions de télétransmissions existantes, ce qui limite la visibilité des acteurs sur le potentiel du marché.

La mission considère donc qu'il n'est pas possible, actuellement, de définir une ligne de partage claire entre les formes de transmission gratuites offertes aux communes, et le recours à des opérateurs de marché. En attendant que le marché se décante, il convient d'agir sur l'ensemble des instruments disponibles pour servir de support à la dématérialisation.

2.2.1 – Clarifier les modalités de cessation du service TEDECO

La première chose à faire est de préciser de quel délai l'on dispose pour utiliser ce mode de transmission qui conserve actuellement un rôle stratégique pour l'INSEE, puisqu'il assure non seulement les plus grosses liaisons pour l'état civil, mais aussi pour d'autres grands métiers de l'INSEE, comme la tenue du répertoire SIRENE. La mission a constaté que des informations contradictoires circulaient à ce sujet entre l'INSEE, les éditeurs de logiciels, les TDT et les communes.

Les éléments recueillis auprès de France Télécom conduisent à penser que le produit sera encore maintenu pendant au moins 2 ans, que sa disparition est probable vers la fin de la décennie, et qu'il n'y a pas encore d'éléments tangibles sur une stratégie de substitution.

Pour ce qui est des relations avec l'INSEE, il n'y a donc pas lieu d'inciter les mairies à abandonner ce produit qui offre encore un bon rapport qualité/ prix (il coûte moins de 1.000 €/an pour des communes de moins de 20.000 habitants). Pour les communes grandes ou moyennes, TEDECO peut constituer une solution d'attente satisfaisante, en attendant que le marché des TDT se décante, plutôt que de recourir à AIREPPNET qui offre des prestations plus restreintes.

2.2.2 – Fiabiliser la passerelle AIREPPNET sans changer ses fonctionnalités à court terme

La mission s'est longuement interrogée sur l'orientation à prendre vis à vis d'AIREPPNET, dans la mesure où le système est gratuit pour les communes, mais présente une charge pour l'INSEE qui doit assurer la gestion et l'assistance des utilisateurs :

- un développement massif d'AIREPPNET conduirait l'INSEE à développer une activité de gestion de comptes utilisateurs en marge de son savoir faire et de ses missions ; ce développement se ferait d'ailleurs avec des rendements décroissants, puisque, pour obtenir la dématérialisation d'une quantité donnée de bulletins, il faudrait supporter un nombre de plus en plus élevé de coûts de raccordement de communes de plus en plus petites ;
- depuis l'ouverture de ce nouveau service en 2004, on constate d'ailleurs déjà une forte progression de la diffusion (cf. supra § 1.1.3), que l'on peut juger en partie comme préoccupante, puisqu'elle ne se traduit pas par un gain net pour la dématérialisation, mais par un report de communes clientes de TEDECO (et dont la taille justifierait qu'elles continuent à faire appel à un TDT). Il faut donc éviter toute amélioration des fonctionnalités d'AIREPPNET, qui pourrait être interprétée comme un signal incitant les communes à abandonner prématurément TEDECO ;
- il n'en demeure pas moins que cet outil reste indispensable, au moins dans les deux à trois ans à venir, en attendant que les opérateurs de marché fassent leurs preuves techniques *et* économiques. Le risque que la diffusion de la passerelle gratuite de l'INSEE "tue le marché" est faible, dans la mesure où celle-ci ne couvre qu'une petite partie des besoins de dématérialisation des communes ;
- en ce qui concerne la sécurité, la mission constate que la CNIL a donné son accord sur le fonctionnement actuel d'AIREPPNET avec un système simple de sécurisation par identifiant/

mot de passe. Elle n'estime pas nécessaire de revoir cette position à court terme dans la mesure où le chiffrement de la transmission (https) garantit la protection des données.

La mission préconise donc de se contenter, dans l'immédiat, de fiabiliser cet outil en termes de qualité de service (opération d'ailleurs déjà entamée), sans en modifier les fonctionnalités. AIREPPNET devrait assurer la montée en charge de la dématérialisation en direction des communes petites (moins de 2.000 habitants) ou moyennes (2.000 à 5.000 habitants) pour lesquelles l'outil reste souple et n'impose pas de ticket d'entrée (recours à un nouveau prestataire, mise en place de certificats).

On exclut donc d'ajouter certaines fonctionnalités, en particulier la possibilité de retours vers les communes, qui aurait été utile pour les radiations électorales émanant de l'INSEE, mais qui aurait pu exiger un dispositif de certification, coûteux pour un produit "d'entrée de gamme" :

- on peut considérer que, dans le domaine électoral qui implique des flux discontinus et concentrés dans l'année (à la différence de l'état civil), un retour par disquettes est une solution acceptable, pour les communes qui ne disposent pas d'un TDT ;
- au surplus, les communes sont peu désireuses d'une automatisation des retours : il leur faut en tout état de cause réunir la commission administrative, avant de pouvoir intégrer les avis de radiation (modèle C) émis par l'INSEE et, s'agissant d'un domaine sensible, elles souhaitent garder une procédure de validation manuelle avant de rayer des électeurs de leurs listes. Dans ce domaine, on peut donc se limiter à un objectif de dématérialisation, sans télétransmission.

A plus long terme (3 ans), il conviendra sans doute de revoir les fonctionnalités de l'application AIREPPNET, mais dans un esprit de mutualisation avec les autres passerelles mises en place au sein du MINEFI (DGCP, DGME ; cf. infra § 2.4).

2.2.3 – Homologuer rapidement un nombre limité de nouveaux tiers de télétransmission

Pour favoriser le développement des "nouveaux" TDT (succédant à TEDECO), l'INSEE doit publier un cahier des charges auquel doivent satisfaire les opérateurs qui souhaitent opérer sur ses métiers. Il devra naturellement exercer ce rôle en participant au travail de normalisation mené sous l'égide de la DGME, et en intégrant le Référentiel Général d'Interopérabilité (et notamment le protocole PRESTO) lorsque celui-ci aura été publié (cf. infra § 2.4).

Une fois ces normes définies, l'INSEE devra préciser les procédures permettant l'agrément des prestataires conformément aux règles en vigueur (homologation par des organismes indépendants). Le recours à une procédure d'homologation (à l'instar de ce qui a été fait pour le contrôle de légalité et à la différence de ce qui s'est produit pour les marchés publics), paraît souhaitable afin de conduire à un nombre limité d'opérateurs, ce qui contribue à stabiliser le marché, tout en assurant un niveau convenable de concurrence.

Dans ses contacts avec les TDT, l'INSEE devra notamment être attentif aux modalités de tarification des prestations qui le concernent (état civil et électoral), qui ne sont encore proposées par aucun opérateur.

A cet égard, les trois TDT rencontrés par la mission (qui étaient les seuls homologués par le MIAT au moment des investigations) ont fait état de politiques tarifaires assez différentes :

- FAST tient compte à la fois de la taille de la commune, de la volumétrie, ainsi que du nombre d'applications utilisées ; pour une collectivité recourant déjà à cet opérateur pour ACTES, un forfait supplémentaire (mais dégressif) sera donc demandé pour HELIOS, et donc

a priori d'autres forfaits (également dégressifs) seront ajoutés pour des applications état civil ou électoral ;

- OMNIKLES tient compte également de la taille de la commune et de la volumétrie utilisée, mais sans tenir compte du nombre d'applications ;

- SRCI ne tient compte que de la taille de la commune, sans moduler par la volumétrie ou le nombre d'applications.

Ces premières orientations qui, rappelons le, doivent être prises avec précaution sur un marché encore balbutiant, illustrent les enjeux pour l'INSEE. Il est évident que les communes recourront d'autant plus volontiers à un TDT pour les métiers INSEE (comme pour d'autres applications), que le coût marginal de ce recours sera plus faible, voire nul, pour elles.

A cet égard, l'INSEE pourrait bénéficier du fait qu'il sera intéressant pour un TDT d'être référencé par l'institut, notamment dans le domaine de l'état civil, pour affirmer ensuite sa position sur le marché beaucoup plus vaste des échanges directs entre communes.

Il n'appartient naturellement pas à l'INSEE de fixer les prix des opérateurs qui seront agréés pour travailler avec lui. Ce sont en fait les communes, qui par leurs choix, détermineront progressivement quelle est la structure tarifaire qui leur convient le mieux, dans le cadre d'une politique de dématérialisation dépassant très largement la seule question des relations avec l'INSEE (cf. supra § 1.2).

Financièrement, l'enjeu est non négligeable puisque, selon les indications qui ont pu être recueillies par la mission, pour une commune donnée, le coût d'un nouveau TDT représente plusieurs fois celui de TEDECO (le multiple variant selon la taille de la commune et le nombre d'applications traitées ; cf. annexe 5). Il faut rappeler que les prestations offertes par les nouveaux TDT sont plus évoluées et plus diversifiées que celles de TEDECO (qui n'est notamment pas susceptible d'être utilisé dans le cadre d'ACTES ou d'HÉLIOS). L'arbitrage entre l'augmentation du prix et l'amélioration des prestations dépendra de la "sensibilité économique" des communes aux gains de productivité et de leur capacité à répercuter ceux-ci dans la gestion de leurs moyens (cf. supra § 2.1.2).

2.2.4 – Avoir une politique ouverte vis-à-vis des systèmes d'échanges "n à n"

Les modes de transmission qui viennent d'être évoqués (TEDECO et les autres TDT, AIREPPNET) s'inscrivent d'abord dans une logique de relation "n à 1", c'est à dire des communes s'adressant à une administration unique (INSEE, MIAT, DGCP...). Toutefois, comme on l'a vu (cf. supra § 1.2.1), la problématique de dématérialisation des communes s'inscrit, tout particulièrement dans le cas de l'état civil, dans une relation "n à n", c'est à dire l'ensemble des communes communiquant entre elles, ainsi qu'avec d'autres entités (organismes sociaux, notaires...). C'est pourquoi il convient que l'INSEE ait également une attitude ouverte à l'égard des solutions qui apparaissent en ce domaine, et qui sont de deux catégories.

- Le protocole d'échange MATHEO fondé sur les mails sécurisés

Ce protocole a été développé pour servir de support aux échanges d'avis de mention entre communes, par deux éditeurs de logiciels (Arpège et Digitech) qui représentent plus de la moitié du marché des logiciels d'état civil. Ne nécessitant pas le recours à un TDT, MATHEO repose sur l'envoi de mails (SMTP) signés, avec des pièces jointes chiffrées, assorti de fonctionnalités d'accusé de réception ou de retransmission. Il fonctionne depuis plusieurs années entre quelques dizaines de communes de l'agglomération de Nantes, et devrait être

étendu au MAE/ SCEC en 2007. Il est potentiellement ouvert à toutes les communes clientes des deux éditeurs précités et figurant sur l'annuaire des adresses tenu par ceux-ci. L'utilisation du système n'est pas gratuite ; toutefois, la tarification (qui couvre notamment les frais de tenue de l'annuaire des communes participantes et qui tient compte de la volumétrie) est inférieure à celle d'un TDT (avec des prestations également plus réduites, notamment l'absence d'horodatage).

- Les futurs protocoles d'échanges par services web dans le cadre de la norme PRESTO

La DGME a mis au point la norme PRESTO qui devrait être publiée prochainement et qui permettra des échanges entre serveurs en utilisant les services web (http). Outre les échanges entre TDT, elle permettra les échanges directs entre communes (ou entre communes et administrations), dans la mesure où les éditeurs de logiciels métier l'adopteront et où les entités concernées utiliseront les services Web.

- Les conditions de participation de l'INSEE

Ces deux initiatives, sans être rigoureusement incompatibles, résultent donc de logiques de transmission différentes (messagerie pour MATHEO ; peer to peer Web pour PRESTO). Dans les deux cas, l'INSEE (comme toute autre administration) peut a priori s'insérer dans le schéma "n à n".

Du point de vue de l'INSEE, la mise en relation avec une commune au moyen d'un tel protocole représente un coût marginal sensiblement moindre que celui d'un nouvel accès à AIREPPNET, car l'institut n'a plus à assumer la charge de la gestion, de l'implantation initiale et de l'assistance aux utilisateurs (celles-ci étant supportées par les éditeurs de logiciels et les communes, via la tarification précitée). L'INSEE n'est plus qu'un acteur parmi d'autres, dans un jeu "n à n".

Il convient donc que l'INSEE examine les conditions de sa participation. Outre les aspects techniques, celle-ci suppose notamment, dans le cas de MATHEO, un certain nombre de mesures d'ouverture du logiciel et de l'annuaire des communes par les éditeurs propriétaires.

2.3 - Expliciter aux communes et à leurs partenaires l'usage souhaité des différents modes de transmission

Après avoir défini un scénario quantifié global et l'attitude à avoir vis à vis des différents modes de transmission, il faut croiser ces deux éléments pour montrer aux différents acteurs comment doit s'implémenter la stratégie de dématérialisation. Cette démarche doit s'effectuer en direction à la fois des communes elles mêmes, de leurs regroupements et des éditeurs de logiciels.

2.3.1 – Vis-à-vis des communes elles-mêmes

Dans le contexte encore flou de la télétransmission, l'INSEE doit avoir une démarche pédagogique de communication auprès des communes pour leur montrer le positionnement souhaitable des différents produits :

- pour une très petite commune (quelques centaines d'habitants) qui a quelques dizaines de bulletins à transmettre par an, la procédure papier peut rester en l'état (sauf si des opportunités de regroupement ou de synergies se présentent ; cf. infra § 2.3.2) ;
- pour une commune petite ou moyenne (de 2.000 à 5.000 habitants) qui a environ 250 bulletins à transmettre par an, la passerelle AIREPPNET offre l'avantage de la simplicité et

ses limitations (procédure semi manuelle, pas de retours pour le fichier électoral) ne sont pas dirimantes ;

- pour les communes plus importantes (plus de 5.000 habitants), il convient de mettre en avant l'intérêt de rester sur TEDECO ou de passer à un nouveau TDT qui fournira une procédure totalement automatique, en synergie avec d'autres métiers et présentant une sécurité accrue (moyennant le coût de mise en place de certificats).

On peut illustrer concrètement cette démarche, sur la base du scénario de référence proposé précédemment (cf. § 2.1.2). L'objectif de progression du taux de dématérialisation (de 55% actuellement, à 80%), qui suppose que 6.500 communes pratiquent la dématérialisation, peut se décliner de la manière suivante :

- 2.000 communes de plus de 5.000 habitants qui recourraient à un TDT ;
- 2.500 communes de 5.000 à 2.000 habitants qui recourraient à AIREPPNET ;
- 2.000 communes de moins de 2.000 habitants qui recourraient également à AIREPPNET.

Il ne s'agit bien entendu là que de chiffres théoriques, puisque l'INSEE n'a pas vocation à imposer aux communes tel ou tel mode de transmission. Mais la mission considère que le fait de disposer d'une déclinaison concrète du scénario de référence ne peut qu'aider l'institut dans son travail de pédagogie.

Il faut également préciser que ces chiffres ne tiennent pas compte du développement supplémentaire de la dématérialisation qui pourrait résulter de la diffusion des systèmes d'échanges "n à n", ou de l'extension des diverses expériences de mutualisation.

2.3.2 – Vis-à-vis des diverses expériences de mutualisation

Pour atteindre ses objectifs de dématérialisation, l'INSEE doit s'appuyer sur les diverses formes de mutualisation mises en place au niveau départemental ou régional (voire intercommunal). Ces plates-formes, permettent à une très large gamme de communes de bénéficier de services de TDT (la quasi totalité des communes de l'Aube, la moitié des communes de Bourgogne et de Bretagne). L'instance départementale ou régionale gère les problèmes de certificats et d'assistance aux utilisateurs et obtient des prix avantageux de la part des TDT.

Il importe donc que l'INSEE ait, là aussi, une démarche active vis à vis de ces initiatives, qui sont susceptibles de lui apporter "en bloc" un grand nombre de communes. Dans le cas de l'Aube, la tarification au forfait du TDT retenu (SRCI) fait que la dématérialisation des applications INSEE serait sans surcoût pour une commune déjà équipée pour ACTES et HELIOS. Dans le cas des nouvelles initiatives régionales étudiées (Bourgogne, Bretagne), il serait souhaitable que la perspective d'une extension aux métiers INSEE soit intégrée aux discussions en cours sur la tarification des applications ACTES ou HELIOS.

Il est difficile de préjuger de la diffusion future de ces initiatives. Les interlocuteurs rencontrés ont majoritairement considéré que, dans le cadre juridique actuel, même si des développements sont encore à prévoir, il ne fallait pas s'attendre à un "raz de marée". C'est pourquoi la mission a souhaité rappeler que, parmi les adaptations du contexte législatif et réglementaire, on pourrait envisager d'ouvrir le champ de l'état civil et de l'électoral à la coopération intercommunale (cf. infra § 2.6.1).

2.3.3 – Vis-à-vis des éditeurs de logiciels

Dans la stratégie de communication à mettre en œuvre, l'INSEE doit aussi viser explicitement les acteurs professionnels, c'est à dire les TDT évoqués précédemment, mais également les éditeurs de logiciels. Ceux-ci sont au contact quotidien des communes, qui les sollicitent souvent pour des problèmes concernant tout aussi bien les modes de transmission que les logiciels.

L'INSEE devrait en particulier persuader les éditeurs qui s'adressent aux plus petites communes d'inciter leurs clients possédant déjà un logiciel métier le concernant (état civil ou électoral) à passer à la dématérialisation et à la télétransmission.

2.4 – Participer à l'effort de normalisation et de coordination entre les administrations

Au delà de son rôle propre, l'INSEE doit naturellement participer à l'effort de normalisation, et rechercher des synergies avec les autres administrations, notamment dans le cadre du MINEFI.

2.4.1 – Les conditions de l'interopérabilité

Comme on l'a souligné, le foisonnement actuel des projets et des opérateurs aboutit à une "balkanisation" de la dématérialisation des données publiques. Pour prendre l'exemple de l'état-civil, une commune équipée d'un logiciel A, ayant recours aux services d'un tiers de transmission B, n'a quasiment aucune chance de pouvoir échanger avec une commune équipée d'un logiciel C ayant recours aux services de l'opérateur D.

La dématérialisation ne pourra se développer pour les communes, et donc pour les applications intéressant l'INSEE, que si l'on parvient à mettre en place les conditions d'une interopérabilité qui permette à chaque collectivité de choisir une solution de transmission qui lui soit utile pour gérer un maximum de métiers et toucher un maximum d'interlocuteurs.

Cette action de normalisation, qui est menée sous l'égide de la DGME (dans le cadre notamment du Référentiel Général d'Interopérabilité), revêt différents aspects techniques qui sont analysés en annexe 5. On se limitera ici à rappeler les domaines où, de par son statut et son domaine de compétence, l'INSEE est appelé à jouer un rôle de référence dans la normalisation des transmissions avec les collectivités publiques.

- La normalisation des contenus

Pour ses normes métier, l'INSEE devrait retenir un schéma XML de données, conformément à ce qui a été fait pour les systèmes récents et notamment les projets administratifs comparables (ACTES, HELIOS).

En ce qui concerne le schéma des données d'état civil, l'INSEE a un rôle tout particulier à jouer compte tenu de son ancienne et importante pratique de la dématérialisation. Il devra donc jouer un rôle de pilote dans la définition de la norme métier, tout en tenant compte des autres expériences en cours dans ce domaine (FAST dans les Deux Sèvres, MATHEO en Loire Atlantique) et en agissant en concertation avec les ministères de la Justice et de l'Intérieur.

- La normalisation des enveloppes

Pour ce qui concerne la "couche transport", l'INSEE devra également jouer un rôle moteur dans le développement de l'interopérabilité en demandant aux TDT homologués pour ses

métiers, de se préparer à utiliser le protocole PRESTO (protocole d'échange standard ouvert), dès lors que celui-ci aura été publié dans le cadre du RGI.

La question de la compatibilité du système d'échange "n à n" MATHEO, conçu antérieurement à PRESTO, devra être examinée.

- La gestion de l'annuaire des communes

L'INSEE, comme les autres organismes gérant des télétransmissions avec les communes (MIAT, DGCP, DGME, TDT, éditeurs de logiciels...), est amené à tenir un annuaire de ses correspondants. Le développement de l'interopérabilité serait grandement facilité si un annuaire commun pouvait être défini, ce qui suppose la mise en place d'une structure de gestion appropriée. L'INSEE pourrait participer à une solution d'intérêt général dans le cadre du projet d'annuaire RITA que la DGME se propose de mettre en place.

2.4.2 – La coordination des portails ouverts aux communes

La mission s'est interrogée sur l'intérêt qu'il y aurait à unifier les différents portails par lesquels les administrations sont en relation avec les communes. A cet égard, ***un projet de portail unique apparaît, pour l'instant, largement prématuré.*** D'une part, les projets concernés (notamment AIREPPNET, ACTES, HELIOS) sont déjà bien avancés, et le cloisonnement (pour des raisons de sécurité) des systèmes d'information poserait des problèmes techniques sérieux. Surtout, les personnalités rencontrées considèrent quasi unanimement que, si l'on ne veut pas freiner la dématérialisation, il faut d'abord laisser chaque "métier" se développer dans sa logique propre.

Cela doit néanmoins s'accompagner, comme on l'a dit, d'une action résolue en faveur de l'interopérabilité, qui seule permettra à chaque programme de se développer dans des conditions économiquement acceptables pour les communes.

Dès à présent, on peut cependant réfléchir à des synergies pour certaines tâches plus faciles à mettre en commun (gestion des annuaires, des certifications...).

A échéance de 3 à 4 ans, quand le marché des TDT se sera affirmé, et quand il conviendra de faire évoluer AIREPPNET (notamment avec l'introduction des certificats électroniques), ***on pourra envisager un rapprochement avec les autres passerelles mises en œuvre au sein du MINEFI***, par la DGME (pour l'état civil) et surtout par la DGCP (projet HELIOS).

La gestion de la relation avec les communes est en effet une activité assez lourde pour l'INSEE (le scénario décrit précédemment fait l'hypothèse d'une quinzaine d'ETP, à terme, pour un système desservant 4.500 communes), et à rendements fortement décroissants compte tenu de la faiblesse des flux destinés à l'INSEE en provenance des plus petites communes.

L'essentiel des ressources est consacré à la "relation de proximité", pour laquelle la DGCP paraît beaucoup mieux outillée, avec ses 3.000 implantations et sa vocation d'interlocuteur du secteur public local. Au delà des difficultés techniques liées à la spécificité de chaque réseau, il y a là un enjeu de productivité qui devra être examiné.

2.5 – Préserver les possibilités d'une meilleure valorisation du rôle centralisateur de l'INSEE

Les considérations qui précèdent plaident pour un renforcement du rôle centralisateur de l'INSEE. Cela suppose que la refonte de l'application informatique BRPP2 (qui s'effectue à contenu pratiquement constant) introduise une évolutivité permettant d'accueillir les nouvelles données qui seraient alors nécessaires.

2.5.1 – Pour l'état civil

Il convient tout d'abord de préciser que la réforme dont il est ici question ne concerne que l'accès aux données du répertoire central. Toute modification du rôle de l'INSEE *en amont*, dans l'établissement et la mise à jour des actes d'état-civil (pour lui faire jouer un rôle comparable à celui qu'il joue en matière électorale) est écartée a priori car étrangère au champ d'investigation de la présente mission.

La mission ne va pas non plus jusqu'à proposer de donner valeur probante aux enregistrements effectués dans le RNIPP (pas de fonction de « minutier » central), encore moins de transférer la fonction de conservation des actes authentiques des mairies vers l'INSEE. Les seuls registres ayant valeur légale demeurerait les registres communaux. L'INSEE continuerait, comme aujourd'hui, à enregistrer les données qui lui sont communiquées, sans pouvoir les modifier, en se bornant à signaler d'éventuelles incohérences. Le RNIPP resterait donc un simple fichier administratif.

La réforme, qu'on ne fait qu'esquisser ici, reprend dans leurs grandes lignes les propositions du rapport de Mme Bourgoigne, remis en 2005 au Garde des Sceaux. Elle consisterait d'une part à élargir le champ des données enregistrées dans le RNIPP, d'autre part à ouvrir une large possibilité de consultation de ces données par voie numérique.

- L'élargissement de la base

Il conviendrait d'introduire deux catégories nouvelles d'information, en plus de celles qui figurent déjà (nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance) :

- la double filiation, pour répondre aux besoins de la délivrance des titres (la filiation n'est saisie actuellement que pour les personnes nées à l'étranger, pour lever le doute en cas d'homonymie) ;
- l'état matrimonial (mariage, divorce, séparation), le PACS et la capacité civile (tutelle, curatelle : mention RC), données nécessaires en particulier à l'établissement des actes notariés.

Cette réforme suppose la transmission à l'INSEE de la presque totalité des avis de mention. D'ores et déjà, en application de la réforme de 2005 sur la filiation, le RNIPP doit se réorganiser pour recevoir les avis de mariage et de reconnaissance portés en marge.

- L'accès dématérialisé

La réforme n'a d'intérêt que si l'accès à la base se fait de façon dématérialisée et que le traitement est entièrement automatisé, ce qui suppose résolu *le préalable de la signature électronique des documents d'état-civil*, soit que l'on prenne un décret autorisant la signature de tels actes, soit, plus simplement, que l'on dispense la consultation du répertoire central du formalisme qui caractérise les actes authentiques.

En plus des organismes publics habilités, les notaires pourraient figurer parmi les premiers utilisateurs du système. Le conseil supérieur du notariat a mis en place une plate-forme d'échanges sécurisée (planete.fr) qui, en plus de sa fonction de minutier central, permet aux offices notariaux de communiquer sous forme dématérialisée avec les banques et les conservations des hypothèques (350 conservations ; 6 millions d'états hypothécaires échangés par an). Il aimerait pouvoir se servir du même outil pour le traitement des données d'état-civil, ce qui n'est pas envisageable actuellement en l'absence de signature électronique, mais aussi en raison de la diversité d'équipement des communes en logiciels et en moyens de télécommunications. Seule une procédure de consultation centralisée telle que celle qui est esquissée ici permettrait de faire l'acquisition ou l'intégration automatisée des données d'état-civil, générant des gains de temps et de productivité considérables au niveau de la préparation des actes.

Il faudrait naturellement faire en sorte que chaque demandeur ne puisse accéder qu'à la catégorie d'information qui l'intéresse et qu'il est habilité à recevoir. Par exemple les notaires estiment que pour les actes courants, ils n'ont pas besoin de la filiation ; lorsque cette donnée leur est nécessaire (successions...), ils pourraient toujours recourir à la procédure traditionnelle, consistant à demander la copie intégrale de l'acte.

Il conviendrait d'être également très attentif aux aspects de sécurisation et d'authentification. Si le RNIPP voit son rôle s'élargir, il risque de devenir une cible de choix pour les fraudeurs (usurpations, falsifications d'identité, atteinte à la confidentialité des informations...). Le recours à des certificats d'authentification de niveau 3 semble devoir être la règle, tant pour l'introduction des données d'état-civil dans le fichier que pour leur exploitation ultérieure.

2.5.2 – Pour l'électoral

- La question de l'intégration des adresses dans le fichier électoral

L'INSEE joue déjà, beaucoup plus encore que pour l'état civil, le rôle d'une instance centralisatrice ; il bénéficie d'un acquis qu'il serait très coûteux de reproduire, ex nihilo, à partir d'un organisme nouveau. *Sur ce point, la mission exprime donc son désaccord avec les conclusions de l'audit de modernisation de juin 2006, qui a proposé la création d'un fichier électoral national distinct de celui de l'INSEE* (destiné notamment à centraliser l'adressage des documents électoraux), par agrégation des fichiers préfectoraux, eux-mêmes regroupant les listes communales.

Les aléas ponctuels constatés récemment, qui ont en partie justifié cette proposition (cf. annexe 4), devraient être évités par la refonte de l'application BRPP, ainsi que par les progrès de la dématérialisation (réduction des risques liés à la phase de saisie).

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir s'il faut introduire les adresses dans le fichier électoral, de manière à pouvoir procéder à l'adressage centralisé de la propagande électorale.

Techniquement, cette réforme ne présente pas de difficulté puisque les adresses figurent sur les avis d'inscription que l'INSEE reçoit des communes : il suffirait de les saisir.

La difficulté est de nature juridique et politique : la CNIL a fait part à la mission de ses réserves de principe à l'égard de toute initiative dont le résultat pourrait s'assimiler à la création d'un registre de population. Elle est néanmoins prête à étudier toute proposition concrète.

Cet aspect devra être réexaminé lorsque l'on aura tranché la question de l'envoi à domicile de la propagande électorale, que l'audit de juin 2006 précité envisageait d'alléger voire de supprimer. En attendant, il convient que l'architecture de la nouvelle base BRPP2 préserve la possibilité d'intégrer les adresses dans le fichier électoral.

- Les modalités de consultation du fichier électoral par les communes

Une autre orientation, en vue d'un meilleur usage des données centralisées à l'INSEE, est de faciliter l'accès des communes au fichier électoral, pour la partie qui les concerne. Cette possibilité est actuellement offerte aux communes, qui peuvent demander un rapprochement de leurs listes avec les données de l'INSEE, mais elle est peu utilisée (64 demandes pour la révision 2005/ 2006).

Il conviendrait d'encourager cette procédure, qui contribuera à fiabiliser les données des communes et de l'INSEE. Les préfetures devraient pouvoir bénéficier aussi de cette facilité, qui ne pourrait que les conforter dans l'exercice de leur mission de contrôle.

2.6 – Les adaptations du cadre législatif et réglementaire

Au-delà des actions qui relèvent de la responsabilité propre de l'INSEE, la mission souhaite rappeler l'intérêt de procéder à certaines adaptations de l'environnement législatif et réglementaire, notamment en ce qui concerne la finalisation du cadre juridique de la dématérialisation, ainsi que l'élargissement du champ de la coopération intercommunale.

2.6.1 – La finalisation du cadre juridique de la dématérialisation

Il est inutile de revenir sur ce qui a été dit plus haut à propos du retard pris dans la publication du décret d'application de la loi du 13 mars 2000, relatif à la signature électronique des actes d'état-civil, seul décret d'application de la loi non encore paru, ni sur le paradoxe de la situation actuelle, qui fait qu'au motif de préserver le formalisme propre aux actes d'état-civil, on se prive de la sécurité procurée par les systèmes modernes de chiffrement et d'authentification, qui est sans commune mesure avec celle offerte par la procédure papier classique.

La mission a pris note de ce que ce décret était en préparation au ministère de la justice. Elle ne peut qu'approuver cette démarche. Elle se demande néanmoins si la solution la plus simple ne serait pas de considérer que les données d'état-civil dématérialisées, lorsqu'elles s'échangent dans des conditions de sécurité bien précises, ne sont plus à considérer nécessairement comme des actes authentiques. Pour autant que l'émetteur et le récepteur en soient d'accord, les extraits ou copies d'actes deviendraient de simples « fiches d'état-civil », qui pourraient être signés électroniquement sur la base des textes existants, tout comme le sont les avis de mention dans le cadre de l'expérience de dématérialisation menée en Loire-Atlantique (expérience ARPEGE-MATHEO, voir annexe 3).

2.6.2 – L'élargissement du champ de la coopération intercommunale

En dernier lieu, parmi les orientations propres à favoriser la dématérialisation, la mission souhaite évoquer les perspectives ouvertes par la montée en puissance des intercommunalités. Au 1^{er} janvier 2006, on comptait en effet 32 900 communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), soit 9 communes sur 10.

Pour l'instant, l'intercommunalité n'a pas pénétré le champ des compétences étatiques. Des attributions comme la gestion de l'état-civil ou la tenue des listes électorales sont confiées au maire, qui ne peut les déléguer à un échelon supérieur. Les pratiques de coopération rencontrées en matière d'état civil ou d'électoral sont des formes d'entraide ou de mutualisation qui ne relèvent pas de l'intercommunalité proprement dite. Cette situation a de quoi surprendre : on ne voit pas pourquoi une organisation qui est jugée efficace pour la voirie ou l'assainissement ne le serait pas pour la tenue des registres d'état-civil.

Deux textes ont amorcé une évolution en la matière :

- la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes prévoit que l'ancienne commune peut être maintenue sous forme de commune associée ; dans ce cas, le maire délégué remplit dans la commune associée les fonctions d'officier d'état-civil ;

- pour ce qui concerne plus spécifiquement les missions de l'INSEE, la loi du 27 février 2002 (« démocratie de proximité ») autorise, dans certaines conditions, le transfert des pouvoirs du maire pour la conduite des recensements au président de l'EPCI (art L 2122-21 du CGCT : « lorsque l'EPCI a reçu des communes qui le constituent compétence pour réaliser les enquêtes de recensement, l'organe délibérant de l'établissement peut, par délibération, charger le président de l'EPCI de procéder à ces enquêtes »). Dans cette hypothèse, il y a bien transfert d'une compétence étatique du maire au président de l'EPCI.

Concrètement on pourrait imaginer qu'une distinction soit faite, en matière d'état-civil, entre la fonction officielle, au contact du citoyen, et la fonction de soutien (« back office ») ; les maires continueraient à dresser les actes et célébrer les mariages mais toute la gestion ultérieure des registres (envoi des bulletins à l'INSEE, mentions en marge, extraits et copies...) serait traitée au niveau communautaire. L'INSEE n'aurait plus qu'un seul interlocuteur en la personne du président de l'EPCI.

La mission ne sous-estime pas les difficultés juridiques (partage des responsabilités entre le maire et le président de la communauté), ni les obstacles psychologiques à surmonter (l'attachement des maires des petites communes à leurs attributions d'état-civil), mais elle pense que les fonctions étatiques, l'état-civil en particulier, ne pourront pas échapper indéfiniment à la montée en puissance de l'intercommunalité organisée. Elle suggère qu'une étude approfondie soit entreprise pour déterminer, sans idée préconçue, quel est le meilleur niveau d'administration pour chacune de ces fonctions. La dématérialisation des échanges entre l'INSEE et les communes ne justifie pas, à elle seule, cette simplification de l'ordonnement des compétences locales, mais elle ne pourra qu'en bénéficier.

DEUXIEME PARTIE : LE RECENSEMENT

1 – LA SITUATION DE DEPART ET LES ENJEUX

L'examen de la situation française et des expériences étrangères fait apparaître trois constatations :

- le recensement français, très avancé statistiquement, repose encore sur une procédure "tout papier" ;
- plusieurs pays étrangers ont entrepris, depuis plusieurs années, des expériences de dématérialisation ;
- en France comme à l'étranger, la modernisation du recensement est, pour l'instant, l'enjeu majeur de la dématérialisation.

1.1 – Le recensement français, très avancé statistiquement, repose encore sur une procédure "tout papier"

1.1.1 – Un système statistique très novateur

La France a mis en œuvre, en 2004, le recensement rénové de la population (RRP), qui remplace les anciens recensements généraux pratiqués tous les 8 ou 9 ans.

Désormais, sur un cycle de 5 ans:

- les communes de moins de 10.000 habitants sont toutes recensées intégralement, par rotation annuelle ;
- dans les communes de plus de 10.000 habitants, est recensé chaque année un échantillon de 8% des logements, soit 40% sur un cycle de 5 ans.

Cette méthode représente une grande avancée statistique (elle est unique au monde), dans la mesure où, tout en lissant la charge de travail, elle permet de disposer de statistiques géographiquement détaillées plus fraîches et plus régulières.

1.1.2 – Une procédure encore "tout papier"

Lors de la rénovation de 2004, l'INSEE a donné priorité aux aspects statistiques, en laissant inchangé le mode de collecte qui reste fondé sur des questionnaires papier. Le recensement demeure ainsi une opération "tout papier", qui consomme chaque année 13 millions de questionnaires (4 millions pour les logements et 9 millions pour les individus).

Le dépôt et la collecte des questionnaires sont assurés par les agents recenseurs (18.000 au total, recrutés par les communes). Lors de la première entrevue avec les ménages, les agents recenseurs portent, sur le questionnaire, le numéro de la zone de collecte, un rang d'adresse et un rang de logement au sein de l'adresse, qui constituent *l'identifiant du logement*. Le retour du questionnaire fait, en principe, l'objet d'une deuxième entrevue avec l'agent recenseur, mais en pratique les modalités sont diverses (dépôt en mairie, retour direct à l'INSEE par voie postale...).

1.2 – Plusieurs pays étrangers ont entrepris des expériences de dématérialisation

La mission a plus particulièrement examiné le cas de trois pays ayant introduit des réponses par internet lors de leur recensement en 2006 (Australie, Canada, Nouvelle Zélande). Elle a également étudié les expériences antérieures du même type (notamment en 2000 pour l'Espagne, Singapour et la Suisse), ainsi que les évolutions récentes chez nos autres partenaires qui tentent d'alléger la charge de leurs recensements. Les résultats de cette étude, qui porte au total sur 15 pays, sont détaillés en annexe 10.

1.2.1 - Les diverses méthodes employées

On peut distinguer deux groupes d'expériences étrangères, en fonction du degré de dématérialisation :

Dans le premier groupe, il y a *maintien d'un agent recenseur pour le dépôt des questionnaires*, ceux-ci pouvant comporter des degrés divers de préidentification :

- en Australie et en Nouvelle Zélande, les questionnaires comportent un identifiant du logement (et donc du ménage) et sont accompagnés d'un mot de passe associé (sous enveloppe scellée en Australie) ; pour les ménages souhaitant répondre par internet, ces deux éléments sont utilisés comme identifiant et mot de passe pour la connexion au site de l'institut de statistiques. Les taux de retour obtenus ont été du même ordre de grandeur : 9% en Australie (avec un maximum de 10,5% en zone urbaine) et 7,3% en Nouvelle Zélande (le moindre résultat s'expliquant notamment par le fait qu'un mot de passe n'a été proposé qu'à 66% des ménages, en raison, semble-t-il, de la réticence des agents recenseurs) ;
- en Espagne, les questionnaires préimprimés comportaient, outre l'identifiant et le mot de passe, les noms des membres du ménage tiré des registres de population communaux ; le résultat de l'expérience, effectuée en 2000, n'est pas significatif.

Dans le second groupe, les questionnaires sont également préidentifiés (nom, identifiant, mot de passe), mais il y a en outre un *allègement de la phase de dépôt avec envoi des questionnaires par la Poste* :

- de manière partielle (2/3 des ménages) au Canada (taux de réponse par internet de 22 % lors du recensement de 2006) ;
- de manière totale en Suisse (4 % de retour, en 2000).

On peut rattacher au second groupe le cas Singapour, où un taux de réponse par internet de 15% a été obtenu dès le recensement de 2000, avec deux particularités :

- l'interrogation directe n'a concerné qu'un échantillon de 20% des ménages, sur lequel ont été collectées des données plus détaillées (emploi, éducation, transport...) ; pour le reste de la population, le dénombrement de base (composition du ménage, sexe, âge...) a été obtenu par l'utilisation de registres administratifs ;
- cet échantillon de 20% a reçu par voie postale, non plus un questionnaire, mais une lettre l'invitant à fournir les renseignements d'abord par internet, sinon par téléphone, ou sinon, mais en dernier lieu seulement, lors d'un rendez vous avec un agent recenseur.

1.2.2 – Des expériences qui s'inscrivent dans la durée

Le trait commun de ces opérations est qu'elles s'inscrivent dans la durée, avec des expériences menées depuis 2000, et des tests successifs des différentes composantes du dispositif.

Les gains de productivité, qui permettraient d'abord d'amortir les investissements consentis pour mettre en place les réponses par internet, ne sont pas escomptés avant 2011, lorsqu'un nombre significatif de réponses pourra être obtenu.

1.3 – En France comme à l'étranger, la modernisation du recensement est, pour l'instant, l'enjeu majeur de la dématérialisation

Le succès d'un recensement repose largement sur l'adhésion de la population. De ce point de vue, les opérations menées en 2006 sont présentées comme essentiellement axées sur la modernisation du recensement, avec tout d'abord une *amélioration de l'image* dans un contexte technologique en rapide évolution.

L'accent est également mis sur la *qualité des réponses*, avec notamment le souci de maintenir le taux de réponse de certaines catégories de populations difficiles à joindre. Certaines études suggèrent également que les réponses collectées par internet sont de meilleure qualité et génèrent moins d'anomalies à traiter (indépendamment du fait qu'elles réduisent les erreurs de saisie).

2 – LES PROPOSITIONS

La présentation des propositions de la mission s'articule autour de trois axes :

- les particularités françaises limitent sensiblement les possibilités de modernisation de la collecte ;
- il convient dès à présent de prévoir des mesures de dématérialisation des *retours*, applicables dans le courant du prochain cycle de recensement ;
- par ailleurs, il faut mettre à l'étude des solutions permettant, à terme, d'alléger, voire de supprimer la phase de *dépôt* des questionnaires papier.

2.1 – Les particularités françaises limitent sensiblement les possibilités de modernisation de la collecte

2.1.1 – L'absence de registre de population ne permet guère d'alléger les opérations de dépôt, ce qui serait la voie la plus productive

Actuellement, le repérage et l'identification des *logements* sont effectués par les agents recenseurs dans les quinze jours précédant l'enquête. Pour cela, les enquêteurs sillonnent leur zone de collecte dans les communes de moins de 10.000 habitants où le recensement est exhaustif, et se rendent directement aux adresses échantillonnées à partir d'un Répertoire des *Immeubles Localisés* (RIL) dans les communes de plus de 10.000 habitants.

Pour alléger la phase de dépôt, il faudrait disposer d'un répertoire des *logements*, voire du nom du "chef de ménage", comme c'est le cas des pays possédant des registres de population. Mais ce type de registre n'est pas considéré comme actuellement acceptable par la société française.

La comparaison internationale fait nettement ressortir que cet état de fait nous singularise de plus en plus par rapport à nos partenaires. Un nombre croissant de pays ayant des structures comparables aux nôtres utilisent, ou envisagent d'utiliser, des registres administratifs pour alléger le coût du recensement à des degrés divers : quasi suppression des opérations de recensement (pays scandinaves, Pays Bas) ; réduction du coût de la phase de dépôt des questionnaires (Canada, Espagne, Suisse) ; l'Allemagne, la Belgique et le Royaume Uni envisagent eux aussi de réaliser leur prochain recensement à l'aide de registres.

2.1.2 – La pratique de l'échantillon tournant annuellement ne facilite pas la communication avec le public

L'annualisation des opérations, qui constitue une originalité du système français, comporte également des inconvénients. Les pays étrangers ont conservé la simultanéité des opérations de recensement sur tout le territoire, qui s'échelonnent sur quelques semaines, mais avec un point d'orgue qui est la "nuit du recensement" (au cours de laquelle plus de la moitié des réponses papier ou internet sont collectées).

En France, il n'est pas possible de créer, au niveau national, un événement médiatique permettant de sensibiliser le public à l'importance du recensement et aux formes modernes de réponse sur internet. Cela est certes compensé par la communication mise en place par l'INSEE et les communes. Mais l'opération est plus difficile pour les communes de plus de 10.000 habitants, dont un échantillon de 8% est recensé chaque année. La mission a écarté toute hypothèse de remise en cause de "l'annualité" du recensement qui a exigé des investissements techniques et pédagogiques très lourds de la part de l'INSEE, et qui permet de fournir des résultats localisés annuels très attendus.

*Il est donc nécessaire de mener une stratégie à deux horizons : une **dématérialisation des retours**, qui peut être prévue au cours du prochain cycle de recensement ; à plus longue échéance, la **recherche de mesures plus ambitieuses, allégeant, voire supprimant, la phase de dépôt**.*

2.2 – Il convient dès à présent de prévoir des mesures de dématérialisation des retours, applicables dans le courant du prochain cycle de recensement

Des possibilités de retour direct sont déjà prévues par la réglementation, mais elles ne concernent qu'un nombre limité de cas (50.000 par an) et toujours dans le cadre des questionnaires papier. Il conviendrait d'élargir les modalités de retour.

2.2.1 - Les réponses directes par internet

L'introduction d'une possibilité de réponse par internet pourrait s'effectuer dans les conditions suivantes :

- la procédure actuelle de repérage, d'identification et de dépôt resterait inchangée ;
- dans le questionnaire déposé, l'identifiant du logement resterait indiqué par l'agent recenseur, et s'accompagnerait d'un mot de passe permettant l'authentification lors de la connexion au site de l'INSEE ;
- les agents recenseurs et les communes devraient être informés en temps réel des réponses faites par internet (par mail ou par SMS, comme dans les pays étrangers) ;
- la possibilité de télédéclarer devrait être ouverte pour une durée limitée, au delà de laquelle les ménages sauraient qu'ils seront relancés par l'agent recenseur.

2.2.2 – La possibilité d'une saisie par l'agent recenseur

Dans certaines enquêtes de l'INSEE, la saisie des réponses est effectuée en direct par l'agent enquêteur (soit en face à face, soit par téléphone). Celui-ci dispose d'un ordinateur équipé de programmes de contrôle de cohérence, ce qui permet d'accroître la fiabilité des données.

- La saisie en face à face

Dans le cas du recensement, il est admis que l'agent recenseur puisse remplir lui-même le questionnaire pour des personnes ayant des difficultés (âge, illettrisme).

Une possibilité de collecte assistée par ordinateur pourrait être introduite, à l'initiative des communes, pour les zones où une telle mesure leur paraîtrait justifier de l'équipement de leur agent recenseur. Il s'agirait là de permettre de répondre à des besoins spécifiques, plus que de chercher à développer la dématérialisation. Les communes contactées se sont déclarées favorables à cette possibilité.

- La saisie par téléphone

On pourrait également envisager une collecte assistée par ordinateur, non plus en face à face, mais par téléphone, comme cela a été pratiqué à l'étranger. La mission ne recommande toutefois pas de retenir cette option. D'une part, il ne faut pas trop multiplier les modes de réponse et, dans le cadre de la dématérialisation, mieux vaut donner priorité à internet. D'autre part, la collecte de réponses par téléphone, pour être efficiente, supposerait la mise en place d'un centre d'appel national, ce qui paraît peu compatible avec les spécificités de l'organisation française et, notamment, le rôle des communes dans la gestion des agents recenseurs.

2.2.3 – Les objectifs et les échéances

Les expériences australiennes et néo zélandaises de 2006 ont fait apparaître des taux de réponses de l'ordre de 10%, dans des pays où la concentration des opérations permettait d'obtenir une sensibilisation maximale de l'opinion publique. Le résultat canadien est sensiblement plus important (22%), avec notamment des questionnaires personnalisés et partiellement adressés par voie postale. Dans ces conditions, ***pour la France, il semble qu'un objectif de 10% pour une première expérimentation serait raisonnable*** (ce qui suppose un dimensionnement du système informatique sensiblement supérieur, pouvant supporter des taux de réponse atteignant par exemple 30%).

Dans une telle hypothèse, le gain annuel, pour l'INSEE, serait de l'ordre de 20 ETP soit -4% d'un effectif INSEE de 500 ETP (hors agents recenseurs des communes). En tenant compte de l'incidence sur les autres catégories de charges (économies de saisie), le gain de fonctionnement global s'établirait à 1 M€ (soit -2% d'un coût total de 46 M€; cf. annexe 11).

La mission n'a pas chiffré le coût d'investissement correspondant au nouveau système, mais les expériences étrangères font apparaître un ordre de grandeur de 5 M€ qui pourrait aussi s'appliquer à la France. En première approximation, on pourrait donc envisager l'amortissement de l'investissement sur un cycle quinquennal.

En ce qui concerne les échéances, une contrainte majeure tient à la nécessité de laisser s'achever le premier cycle de recensement (2004 – 2008) avec une méthodologie inchangée. Des expérimentations pourraient donc être entreprises en 2009. La généralisation du nouveau système ne commencerait qu'en 2010, après l'arrivée à terme de la deuxième série de marchés triennaux de saisie (fin 2009).

2.3 – Par ailleurs, il faut mettre à l'étude des solutions permettant, à terme, d'alléger, voire de supprimer la phase de dépôt des questionnaires papier

C'est seulement cette voie qui permettra de dégager des gains significatifs de papier, de saisie et de temps d'agent recenseur. Plusieurs types de solutions doivent être explorées, par ordre de dématérialisation croissante :

2.3.1 - Un dépôt du questionnaire dans la boîte à lettres des ménages

La première entrevue avec l'agent recenseur pourrait être remplacée par un dépôt du questionnaire dans la boîte à lettres des ménages. L'identifiant resterait complété manuellement par l'agent recenseur (qui assurerait toujours sa tournée de reconnaissance), et le mot de passe joint au questionnaire. Une telle mesure ne ferait qu'officialiser une pratique déjà existante.

2.3.2 – L'envoi postal de tout ou partie des questionnaires

Cette méthode suppose que soient préremplis sur le questionnaire, non seulement l'identifiant du logement, mais aussi le nom du "chef de ménage". En écartant l'hypothèse de registres de population, des adresses nominatives pourraient être obtenues ponctuellement, pour les seuls besoins du recensement, auprès des opérateurs postaux ou d'autres gestionnaires de réseaux ;

2.3.3 – Un système "tout internet"

Pour permettre aux ménages de fournir leurs réponses sans envoi préalable d'un questionnaire, plusieurs conditions doivent être réunies :

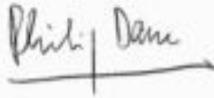
- organiser une campagne de communication (notamment via les fournisseurs d'accès à internet) pour inciter les ménages à se télédéclarer "spontanément" en se connectant au site de l'INSEE ;
- pour les communes de plus de 10.000 habitants, qui ne sont recensées que partiellement chaque année, il faut permettre aux ménages prêts à se télédéclarer de savoir s'ils figurent dans l'échantillon ; cela suppose de mettre en ligne, pour ces communes, la liste des adresses échantillonnées de l'année ;
- résoudre le problème de l'identification : la question centrale est de savoir si le ménage peut s'auto identifier en précisant toutes les composantes de son adresse ; cela suppose que l'INSEE dispose d'un "RLL" (répertoire des *logements*), qui constitue l'annuaire des identifiants (or le répertoire d'adresses actuel ne concerne que les 900 communes de plus de 10.000 habitants ; pour les 35.000 autres, il n'existe pas de répertoire des adresses et encore moins des logements) ;
- résoudre le problème de l'authentification : elle peut être faite soit par l'indication d'éléments personnels d'état civil, pouvant être confrontés aux données du RNIPP (cf. Espagne, Singapour), soit par certification électronique personnelle, qui sera sans doute très répandue à l'horizon de la mise en place du nouveau système.

Sur ces questions, il faut faire œuvre de prospective et imaginer un système qui soit en ligne avec ce que sera l'environnement informatique des Français dans 10 ans. En matière de dématérialisation, l'INSEE est actuellement un peu en retard par rapport à certains pays étrangers : à lui de faire un "bond en avant" pour se projeter à l'étape suivante.

L'étude de ces différentes pistes doit s'appuyer sur des expérimentations qui seront menées avec les communes. Dans tous les cas, la possibilité de déclaration dématérialisée ne sera valable que pendant une certaine période, au-delà de laquelle il y aura passage de l'agent recenseur.

En effet, quels que soient les scénarios retenus, la dématérialisation restera toujours partielle, et il faudra en tout état de cause prévoir un "bouclage" par les agents recenseurs. Les communes resteront donc au coeur du dispositif.

Fait à Paris, le 30 janvier 2007,



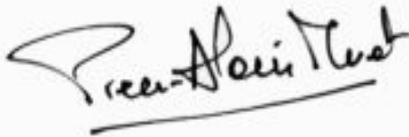
Philip DANE
Inspecteur général des Finances



Bernard JULLIEN
Administrateur civil hors classe



Jean CUEUGNIET
Ingénieur général



Pierre-Alain MUET
Inspecteur général des Finances



Daniel SANSAS
Contrôleur général

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

1 – Termes de référence de l'audit

2 – Liste des personnes rencontrées

L'ETAT CIVIL ET L'ELECTORAL

Fiches

3 – La dématérialisation de l'état civil

4 – La dématérialisation de l'électoral

5 – L'offre de télétransmission et la normalisation

Tableaux statistiques

6 – La répartition par mode de transmission

7 – La répartition par type d'évènements

8 – Les objectifs de dématérialisation

9 – Les coûts de fonctionnement et d'investissement

LE RECENSEMENT

Fiche

10 – L'analyse des expériences étrangères

Tableau

11 – Les coûts de fonctionnement

ANNEXE 1

LA COLLECTE ÉLECTRONIQUE PAR L'INSEE DES DONNÉES D'ETAT CIVIL ET DU RECENSEMENT

Ministère concerné	Économie, finances et industrie
Programme concerné	Statistiques et études économiques
Contexte de l'audit	<p>Le développement massif des nouvelles technologies invite désormais à mettre en place la collecte électronique des données d'état civil auprès des communes et du recensement auprès des particuliers.</p> <p>Ceci est d'autant plus justifié que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'une part, le système d'échanges de données utilisé aujourd'hui avec les plus grandes communes pour la gestion des répertoires de personnes physiques (état civil et fichier électoral) n'offre pas de possibilité d'extension à l'ensemble de celles-ci ; - d'autre part, l'ensemble des données recueillies chaque année dans le cadre du nouveau mode de recensement de la population mis en œuvre depuis 2004 est sur papier. Or bientôt un Français sur deux disposera d'un accès à internet à domicile, alors que près de 8,5 millions de personnes sont recensées chaque année.
Objectifs de l'audit	<p>Les objectifs de l'audit sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'accroître le taux de dématérialisation des échanges avec les communes ; - d'étudier les modalités d'introduction de la collecte du recensement par internet. <p>Il conviendra pour cela notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'étudier les offres de services disponibles susceptibles de répondre aux besoins en matière d'échange de données avec les communes ; - de tirer les enseignements des expériences étrangères d'utilisation d'internet pour les opérations de recensement (États-Unis (2000), Canada (2004), Nouvelle-Zélande et Australie (2006)). <p>Les bénéfices attendus sont :</p> <p>(1) Pour la collecte auprès des communes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de générer des gains de productivité par la substitution de transferts dématérialisés à des échanges sous forme papier (une vingtaine d'ETP) ; - d'accélérer la mise à jour du fichier électoral (seulement 20 % des avis de radiation et 55 % des avis d'inscription sont aujourd'hui dématérialisés). La

dématérialisation doit également permettre de sécuriser les échanges, limitant ainsi les risques de fraude ;

- de prendre en compte plus rapidement les décès (seulement 65 % des avis de décès sont aujourd'hui dématérialisés), ce qui doit aussi permettre d'améliorer la gestion des organismes qui doivent mettre à jour leurs cotisants, bénéficiaires et usagers ;
- de réduire les coûts avec la suppression de saisie des informations et la réduction des courriers ;
- d'améliorer la qualité de l'information : la dématérialisation permet de réduire les erreurs, ce qui évite des contentieux ultérieurs ou des difficultés dans le rapprochement des informations. Elle permet également de réduire les risques de pertes dans les envois papiers, et d'améliorer la confidentialité et la sécurité des données échangées ;
- d'examiner les possibilités de mutualisation avec d'autres administrations.

(2) Pour la collecte auprès des particuliers :

- de moderniser le mode de collecte ;
- de réaliser des gains de productivité : réduction du montant des marchés de saisie des informations aujourd'hui collectées sous forme exclusivement papier, diminution des tâches de manipulation et des volumes transportés (plusieurs tonnes correspondant à des millions de bulletins de recensement sont transportées chaque année entre les communes, les directions régionales de l'INSEE et les sous-traitants), diminution des opérations de stockage et réduction des risques de pertes de bulletins ;
- de réaliser des gains en qualité.

Composition de l'équipe d'audit ➤ Inspection générale des finances
➤ Inspection générale de l'administration
➤ Conseil général des technologies de l'information

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

INSEE

Direction Générale

Jean Michel CHARPIN, Directeur général
 Michel HEBERT, Chef de l'inspection générale
 Olivier PERRAULT, Secrétaire général
 Jean Pierre GRANDJEAN, Adjoint au Secrétaire général pour les questions informatiques

Direction des Statistiques Démographiques et Sociales

Stefan LOLLIVIER, Directeur
 Guy DESPLANQUES, Chef du Département de la Démographie
 Richard MERLEN, Maître d'ouvrage délégué du Projet BRPP2 (depuis octobre 2006)
 François VINOT, Maître d'ouvrage délégué du Projet BRPP2 (jusqu'en octobre 2006)
 Olivier LEFEBVRE, Chef de l'unité Recensements de la population
 Caroline ESCAPA, Chef de la division Organisation des recensements et relations extérieures

Direction Régionale des Pays de La Loire

Pierre MULLER, Directeur régional
 Alain MALMARTEL, Chef du Service d'Etudes Statistiques Ménages
 Marie Andrée MAURAND, chef du pôle RFD au sein du SES-M
 Simone FERNEZ, chef de l'équipe de projet statistique BRPP2 au sein du SES-M
 Anne LEVET, responsable du fichier électoral au sein du pôle RFD
 Amandine RODRIGUES, responsable de l'état civil au sein du pôle RFD
 Yann SICAMOIS, chef de la division de l'état civil et du fichier électoral pour les régions Centre, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Réunion au sein du SES-M

Jean-Michel QUELLEC, Chef du Centre national informatique de Nantes (CNIN)
 Yves BOURNIQUE, chef du service développement (CNIN)
 Jean CATROU, responsable du groupe "Applications Démographie et Répertoires des personnes" (CNIN)
 Daniel OLIVIER, chef du service production informatique centrale (CNIN)

AUTRES SERVICES DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Direction Générale de la Comptabilité Publique

Bruno SOULIE, Sous-directeur "Secteur public local"
 Alain FOUCRET, Chef de la Mission pour le programme Hélios
 Emmanuel SPINAT, Chef de projet informatique, Mission pour le programme Hélios

Direction Générale de la Modernisation de l'Etat

Marc MEYER, Chef du Service du développement de l'administration électronique
 Patrick RUESTCHMANN, Chargé de mission, Département des procédures et des services
 Philippe VRIGNAUD, Chargé de mission, Département des procédures et des services
 Pascal SOUHARD, Service du développement de l'administration électronique
 Frédéric LAW-DUNE, Service du développement de l'administration électronique

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Secrétariat Général

Philippe SAUZEY, directeur du programme INES (identité nationale électronique sécurisée)
 Fabrice MATTATIA, Ingénieur en chef des télécommunications, Programme de protection de l'identité
 Camille PUTOIS, Chef du bureau des élections et des études politiques
 Marc PICHON de VENDEUIL, Adjoint au Chef du bureau des élections et des études politiques

Direction Générale des Collectivités Locales

François CHAMBON, directeur du projet ACTES
 Jean-Luc HELLER, chef du département des études et des statistiques locales

MINISTERE DE LA JUSTICE

Jean-François de MONTGOLFIER, Chef du Bureau du Droit des personnes et de la famille

CNIL

Jeanne BOSSI, Chef de la division services publics

Guillaume DELAFOSSE, responsable secteur collectivités locales

COLLECTIVITES LOCALES**Association des maires de France**

Dominique CAILLAUD, Député Maire de Saint Florent des Bois (Vendée), Président du groupe Technologies de l'Information et de la Communication de l'AMF

Conseil général de l'Aube

Hervé MOLLET, Directeur des Services Informatiques

Conseil régional de Bourgogne

Louis-François FLERI, Chef du projet "e-Bourgogne"

Conseil régional de Bretagne

Céline GELOT-FAIVRE, Directrice du Syndicat mixte Mégalis Bretagne

Sivom INFOCOM 94

Monsieur DUEZ, Directeur

Jean-Christophe ESPERT, Chef de projet état-civil

Marc CATHARY, Responsable d'exploitation

Ville d'Issy Les Moulineaux (Hauts de Seine)

Christian CAMARA, Directeur général des services 01 41 23 80 08 (stand.: 80 00)

Isabelle FRANCHI, Directrice de la maîtrise d'ouvrage

Sébastien BIZOT, Directeur du Service des Marchés publics

Hélène RAMON, Service Conseil municipal – Actes

Olivier HAUMANT, Directeur général des Affaires administratives

Claire HEID, Direction des Finances – Carte achat

Marie-Paule SAMSON, Directrice Démographie Affaires générales

Stéphane CESBRON, Adjoint à la direction du Service Démographie Affaires Générales

Rémi THIEBAUD, Adjoint Démographie. Affaires générales

Ville de Nantes (Loire Atlantique)

Françoise CARRY, directrice des relations avec le public (mairie de Nantes)

Jean-Louis COLOMBANI, responsable du fichier électoral

Jean-Pierre PAQUIER, chef du service expertise des opérations citoyennes (état civil, fichier électoral)

Catherine TALBOURDET, chef de projet au secteur population de la DSI

Yann BROSSARD, responsable du recensement

Ville de Parthenay (Deux Sèvres)

François FOUILLET, Directeur des Systèmes d'Information

Ville de Saint Germain en Laye (Yvelines)

Emmanuel LAMY, Maire

Mathieu LHERITEAU, Directeur Général des Services

Isabelle COURT, Directeur des Affaires administratives

Béatrice AÏSSA, Directeur Adjoint des Affaires administratives

Isabelle IMMELE, Agent des Affaires administratives / Référent élections

Hélène DANTHON, Conservateur du cimetière / Référent informatique

François DAZELLE, Directeur des Finances et de la Commande Publique
Rodolphe LANCTUIT, Directeur des Services d'Information

Ville de Villemoisson sur Orge (Essonne)
François CHOLLEY, Maire

CONSEIL SUPERIEUR DU NOTARIAT

Didier LEFEBVRE, Directeur des Services d'Information
Thierry BLANCHET, notaire à Paris

TIERS DE TELETRANSMISSION (TDT)

TEDECO (Orange Business Services)

Hélène AUTRAND, Directeur de pôle
Christophe CASEAU, Chef de produit
Valérie SERERO, Gestionnaire de compte

FAST (CDC Confiance électronique européenne)

Vincent ROUX-TRESCASES, Président du directoire
Christophe VATTIER, Directeur des Opérations

OMNIKLES

Jean-Christophe DIDIER, Président du Directoire

SRCI

Gilles BRANDEL, Président

S2LOW (ADULLACT)

Mathieu PIAUNIER

EDITEURS DE LOGICIELS

ARPEGE

Michel RODET, Directeur général

DIGITEC

Eric VAYSSET, Directeur général

LOGITUD

Rose CHOBÉ, Directrice générale
Christophe ZUSSY, Directeur du développement

MAGNUS

Myriam DESCHAMPS, Chef de produits "relations citoyens"

ANNEXE 3

LA DEMATERIALISATION DE L'ETAT-CIVIL

1 - Rappel des principes de la gestion de l'état-civil en France

1.1 - L'établissement des actes

1.2 - La consultation des actes

1.2.1 – Les conditions de publication

1.2.2 – Les évolutions récentes

1.2.3 – Les services assurés par l'INSEE

2 - La problématique et les enjeux de la dématérialisation

2.1 - La signature électronique

2.2 - La concentration des échanges de données

2.2.1 - La problématique générale

2.2.2 - Un rôle élargi de l'INSEE comme première étape de la rationalisation du système

1 - RAPPEL DES PRINCIPES DE LA GESTION DE L'ETAT-CIVIL EN FRANCE

Le fonctionnement de l'état-civil est régi par le code civil (art 34 à 64) et par le décret du 3 août 1962.

1.1 - L'établissement des actes

Les actes, qui relèvent de 4 catégories (naissance, mariage, reconnaissance et décès) sont dressés par l'officier d'état-civil (le maire ou l'un de ses délégués) de la commune où survient l'événement. En qualité d'officier d'état-civil, le maire agit au nom de l'Etat et il est placé sous le contrôle du Parquet. Les actes sont établis en double exemplaire sur des feuillets numérotés et reliés dans des registres, dont un exemplaire est conservé en mairie pendant 100 ans et l'autre transmis au tribunal de grande instance.

L'acte papier, qui a la qualité d'acte authentique, est aujourd'hui le seul à avoir force légale, même si 7 000 à 8 000 communes sont équipées de logiciels qui leur permettent l'édition de l'acte à partir de données saisies directement dans leur base informatique.

Il existe environ 165 millions d'actes en stock, pour un flux annuel de l'ordre de 2 millions.

Tous les événements qui affectent l'état-civil d'une personne doivent être inscrits à la main sur son acte de naissance par la mairie qui détient cet acte. Lorsque la commune du lieu de l'événement n'est pas la commune de naissance, la première envoie à la seconde un « avis de mention ». Ces avis sont de nature diverse (plusieurs dizaines). Leur nombre progresse fortement sous l'effet du phénomène de recomposition de la cellule familiale, mais aussi du fait de certaines évolutions législatives récentes: loi sur les successions du 22 février 2006 imposant après la naissance d'un enfant l'inscription d'une mention sur l'acte de naissance des parents ; inscription du PACS...

La mise à jour représente une tâche fastidieuse (manipulation des registres papier) et de plus en plus lourde pour les communes dotées d'une maternité, sur lesquelles se concentre désormais l'essentiel des naissances.

Outre les « mentions » adressées à la commune de naissance, l'officier d'état-civil doit aviser dans certains cas la commune où est domiciliée la personne, lorsqu'elle est différente de celle où se produit l'événement (avis de mariage pour publication des bans, avis de naissance des enfants, transcription de décès...). La gestion de l'état-civil implique donc une forte densité d'échanges entre communes (probablement assez proche de 2 millions d'actes par an), l'INSEE ne jouant pas, en la matière, le rôle de plaque tournante de l'information entre communes qu'il joue en matière électorale.

Vis-à-vis de l'Etat, les choses sont plus simples ; les communes adressent à l'INSEE

- des bulletins de naissance (nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance, filiation pour les personnes nées hors de France), de mariage, de reconnaissance et des avis de décès ;
- des bulletins de transcription d'actes ;
- des bulletins de mentions en marge, mais seulement dans la mesure où celles-ci viennent modifier des informations gérées par l'INSEE; il s'y ajoute désormais, en application de la loi sur la filiation, les mentions portant sur le mariage et la reconnaissance.

Les communes adressent en outre à la DGI et aux DDASS des avis de décès.

1.2 - La consultation des actes

1.2.1 – Les conditions de publication

L'état-civil permet à chacun d'établir son identité mais il sert aussi à justifier, vis-à-vis des tiers, la capacité d'une personne à agir et son droit à bénéficier de certaines prestations. Les données d'état-civil sont des données *personnelles*, mais ce sont en même temps des données *publiques* puisqu'elles servent à garantir la sécurité des transactions. Chacun est en droit de savoir à qui il a affaire dans les circonstances de la vie courante.

Pour concilier ces deux exigences antinomiques de confidentialité et de publicité, la loi fait une distinction entre :

- les données de base (nom, prénom, date et lieu de naissance, situation matrimoniale) qui sont communicables à tout requérant (extrait simple) ;
- et les données complètes qui ne sont communicables qu'aux intéressés (extrait avec filiation et copies intégrales).

Il y aurait 50 à 60 millions d'extraits et de copies délivrés annuellement, dont un gros tiers à la demande des notaires.

Ce rappel des conditions de publication des actes met en évidence ce qui constitue la principale faiblesse du système, à savoir le fait que les actes d'état-civil transitent par les mains de ceux-là mêmes dont ils sont censés prouver l'identité, tout en étant établis sur papier, papier certes un peu différent d'un papier ordinaire, mais qui n'assure qu'une protection très relative contre le risque de falsification.

1.2.2 – Les évolutions récentes

Trois évolutions récentes sont intervenues pour tenter de corriger le système.

- Le décret du 26 décembre 2000 portant simplification administrative et suppression de la fiche d'état-civil limite strictement les cas dans lesquels les citoyens sont tenus de présenter des copies ou extraits d'actes de naissance (principalement à l'occasion de la demande de titres). Dans tous les autres cas, la présentation de la carte nationale d'identité ou du livret de famille suffit, en lieu et place de la fiche d'état-civil qui est supprimée.

Force est de constater, 6 ans plus tard, que cette réforme n'a pas atteint son objectif de simplification et que, loin d'en réduire le volume, elle a plutôt accru la masse des extraits et des copies d'actes en circulation. Pour être une pratique abusive, la demande de production d'actes par beaucoup d'organismes non autorisés n'en constitue pas moins une pratique courante contre laquelle il est difficile de réagir.

- Le décret du 29 octobre 2004 modifiant diverses dispositions relatives à l'état-civil prévoit la possibilité, pour les services publics légalement habilités, de demander directement les pièces à l'officier d'état-civil, sous réserve que le citoyen en ait été préalablement informé.

Cette réforme, qui visait notamment à mieux sécuriser la demande de titres, n'a pas connu le développement escompté, principalement parce qu'elle ne s'est accompagnée d'aucune possibilité de dématérialisation de l'envoi du titre. A cela s'ajoute le fait que les organismes sociaux, principaux bénéficiaires potentiels de la réforme, se sont vu exclure de son champ d'application, la Justice considérant que lesdits organismes n'étaient pas habilités par le code de la sécurité sociale à requérir légalement ces actes (alors même qu'ils disposent d'un droit

d'information très large sur la situation de famille, le niveau de ressources, les conditions de logement...)

- Une nouvelle pratique se développe, qui consiste, pour les administrations et les organismes sociaux, à demander à l'officier d'état-civil non pas qu'il communique les pièces elles-mêmes, mais qu'il certifie l'exactitude de l'état-civil déclaré par l'utilisateur. Cette pratique qui sert de base à plusieurs expériences de dématérialisation et qui a été autorisée par la CNIL, est apparemment dépourvue de base juridique précise.

1.2.3 – Les services assurés par l'INSEE

Parallèlement à la délivrance des copies ou extraits par les officiers d'état-civil, l'INSEE offre à un certain nombre de « clients », désignés par décret, un *service d'identification*. Ce dernier consiste à confronter l'état-civil connu du client à celui présent au RNIPP. Les principaux bénéficiaires du service (qui représente environ 24 millions d'identifications par an) sont la DGI, la Banque de France, le Casier judiciaire national et la CNAV (RNIAM), chacun d'eux étant signataire d'une convention. L'INSEE est sollicité par de nombreux organismes qui souhaiteraient pouvoir bénéficier de ce service (URSSAF pour les travailleurs non salariés, caisses de congés payés, secteur médical...).

Toujours en application de textes réglementaires et dans le cadre de conventions, l'INSEE procède à *l'envoi automatique d'avis de décès* : DGCP (retraites), INSERM, INVS, préfectures (recherche dans l'intérêt des familles), généalogistes...

L'opération d'identification fait parfois apparaître des divergences. Il y aurait un peu plus de 100 000 « litiges » de cet ordre par an. La résolution du litige ne peut se faire actuellement que par la remise par le client d'une pièce d'état-civil à l'INSEE. Ce dernier souhaiterait pouvoir demander directement dans ce cas la copie de l'acte à l'officier d'état-civil. La Chancellerie n'est pas défavorable à cette réforme, mais elle attend l'occasion favorable pour la mettre en oeuvre.

En résumé, l'état-civil en France apparaît comme un système :

- ***extrêmement décentralisé***, puisqu'il repose sur les 36700 communes de France, même s'il existe une tendance à la concentration des actes de naissance sur quelque 800 communes dotées de maternités, sans qu'il s'agisse forcément de communes de taille importante ;
- ***multipolaire***, puisqu'il implique le fonctionnement d'un double réseau : entre communes (et le SCEC) pour l'établissement et la mise à jour des actes, entre celles-ci et une multitude d'organismes (Insee...), de professionnels (notaires, généalogistes...), sans oublier les citoyens eux-mêmes, pour leur diffusion ;
- ***lourd à gérer***, la gratuité de la délivrance des actes (autre spécificité française) conduisant probablement à des demandes répétitives et inutiles (l'extrait d'acte n'a pas, comme la fiche d'état-civil, de limite de validité), ou émanant d'organismes qui n'y sont pas habilités ;
- ***fragile en termes de sécurité*** puisqu'il conduit à mettre en circulation une énorme quantité d'actes qui, pour être authentiques en la forme, n'en sont pas moins imprimés sur papier et donc exclus du bénéfice des procédures de sécurisation et d'authentification que procurent les nouvelles technologies de l'information.

2 - LA PROBLEMATIQUE ET LES ENJEUX DE LA DEMATERIALISATION

En matière d'état-civil, le passage à l'ère numérique se heurte à deux obstacles :

- un obstacle de droit : l'impossibilité du recours à la signature électronique
- un obstacle de fait : le très grand nombre de parties prenantes au système.

2.1 - La signature électronique

2.1.1 – La problématique générale

La loi du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et à la signature électronique, transposant une directive européenne, ouvre la voie à la transmission numérique de données, en accordant la même force probante à l'écrit sur support électronique qu'à l'écrit sur support papier et en reconnaissant la fiabilité des procédés de signature électronique lorsqu'ils sont créés sous certaines conditions.

Sont à l'heure actuelle parus le décret d'application relatif aux actes ordinaires (décret du 30 mars 2001) et ceux relatifs aux actes authentiques établis par les notaires et les huissiers. Celui relatif aux actes d'état-civil, en chantier depuis plusieurs années, tarde à paraître. Paradoxalement, l'état-civil, qui génère d'imposants flux de données entre de multiples sources, est le seul domaine dans lequel la signature électronique n'est toujours pas admise.

Deux procédés ont été imaginés pour tenter de contourner l'obstacle :

- soit l'état-civil est fourni par le citoyen sous forme déclarative à l'organisme qui le lui demande et ce dernier en vérifie l'exactitude auprès de l'officier d'état-civil, par oui ou par non. Grâce à cette fiction, ce n'est plus l'acte qui est échangé, mais les données contenues dans l'acte ;
- soit l'émetteur et le récepteur se mettent d'accord pour considérer que le document qu'ils échangent n'est pas l'acte authentique, même si son contenu est le même. Ils réinventent en quelque sorte la fiche d'état-civil.

2.1.2 – Les expériences de dématérialisation

Plusieurs chantiers de dématérialisation en cours s'inspirent de l'une ou l'autre formule :

- La dématérialisation des demandes d'actes par les citoyens

On citera pour mémoire la procédure développée par la DGME (ex-ADAE) permettant aux citoyens de saisir en ligne leurs demandes d'extraits d'actes de naissance (et bientôt de mariage et de décès), puisqu'elle ne concerne que la demande d'acte. Dans tous les cas, le retour du document se fait par courrier.

- La transmission des mentions marginales entre communes

La transmission des avis de mention entre mairies, qui ne sont pas considérés comme des actes authentiques, constitue le premier champ d'application de la loi sur la signature électronique. Une expérience a été lancée, impliquant 70 communes, de Loire-Atlantique principalement, à l'initiative de l'éditeur de logiciel Arpège. Elle est susceptible de s'étendre à l'ensemble des communes équipées du logiciel Arpège, mais aussi d'autres logiciels (Digitech), ainsi qu'au SCEC, tous systèmes capables de communiquer au moyen du protocole MATHEO. Cet ensemble de communes couvre 50 à 60% des actes de naissance établis en France mais la possibilité d'échanger des mentions par voie électronique ne concernera qu'une fraction beaucoup plus limitée de communes, puisque le système ne fonctionne qu'à la condition que les deux communes, au départ et à l'arrivée, soient équipées de l'un des logiciels susmentionnés.

- La vérification des données d'état-civil par les organismes sociaux

Cette expérimentation, développée dans les Deux-Sèvres à l'initiative de la Caisse des dépôts, est basée sur le principe de la vérification par oui ou par non d'un état-civil déclaré. Elle porte sur quatre types d'informations : date de naissance, date de décès, filiation et statut marital. Elle fonctionne sur le logiciel Logitud, au moyen de la plate-forme d'échanges sécurisée FAST. La CNIL doit se prononcer prochainement sur sa reconduction et son éventuelle extension géographique et fonctionnelle, au regard du premier bilan qui lui sera présenté.

- L'échange de données d'état-civil numérisées

Ces échanges sont sécurisés par signature électronique mais ils portent sur des actes ou des extraits d'actes auxquels on a volontairement retiré leur caractère d'actes authentiques. Deux exemples peuvent être cités : l'expérience engagée entre la CPAM et la mairie de Tourcoing sur logiciel Arpège et celle menée à l'initiative de notaires de 4 départements (Allier, Alpes-Maritimes, Ardèche et Puy-de-Dôme).

Le ministère de la justice, ne souhaitant pas voir se développer ce type d'expérience, qui revient à contourner l'impossibilité de signature électronique des actes d'état-civil, a décidé d'y mettre un coup d'arrêt. Il vient de s'opposer à un projet pour lequel le service central d'état-civil demandait l'accord de la CNIL, consistant à envoyer au demandeur des « fiches » d'état-civil (nom, prénom, date et lieu de naissance) selon une procédure entièrement automatisée.

La solution vers laquelle semble s'orienter la Chancellerie pour le futur décret serait d'autoriser la signature électronique pour la vérification de données d'état-civil (par oui ou par non), selon le principe expérimenté dans les Deux-Sèvres. Mais cette solution ne fait pas l'unanimité, certaines mairies (et le SCEC,) dont les fichiers sont en partie scannés, estimant plus facile d'envoyer une copie de l'acte lui-même que de l'analyser pour répondre à la question posée.

Reste à savoir aussi si les communes dont l'état-civil est informatisé et qui éditent directement les extraits et copies à partir de leur base, pourront se dispenser de faire des vérifications au moyen de leurs registres papier que la loi leur impose mais qu'elles ne font pratiquement jamais. L'admettre serait, de facto, reconnaître la dématérialisation des actes sur le lieu de leur production : on ne voit plus, dès lors, ce qui s'opposerait à leur transmission dématérialisée.

L'autorisation des échanges de données d'état-civil par voie numérique soulève encore de grosses difficultés juridiques. A moins de requalifier les extraits ou copies d'actes en actes ordinaires, la parution du décret relatif à la signature électronique des actes d'état-civil risque de tarder ou de n'offrir que des solutions partielles et insuffisantes.

2.2 - La concentration des échanges de données

2.2.1 - La problématique générale

A supposer résolu le préalable de la signature électronique, il reste à simplifier l'architecture des échanges qui actuellement mettent en jeu une multitude d'émetteurs et de récepteurs. En effet, faire communiquer des milliers d'opérateurs au sein d'un réseau multipolaire comme celui de l'état-civil, suppose un niveau de compatibilité technique entre systèmes et d'interopérabilité qui est loin d'être acquis.

Il serait donc intéressant de pouvoir concentrer le trafic au moyen de « hubs », du côté des utilisateurs comme du côté des pourvoyeurs de données d'état-civil :

- du côté des premiers, on peut songer à des formes de regroupement de la demande, par exemple en fédérant les organismes sociaux ou les notaires, de sorte que les communes n'aient plus à communiquer qu'avec un nombre réduit d'interlocuteurs, à charge pour ceux-ci de répercuter l'information sur leurs adhérents. L'infrastructure d'échange de données à mettre en place s'en trouverait simplifiée. Toutefois, cela ne réglerait en rien le problème des échanges de données entre communes, qui resteront disséminés tant qu'un organisme centralisateur n'aura pas été mis en place (jouant un rôle analogue à celui de l'INSEE dans le domaine électoral) ;

- du côté des seconds, l'idée serait de s'appuyer sur un fichier central d'état-civil permettant de répondre à la plupart des demandes, qu'elles émanent des administrations, des professionnels ou du public au sens large, en allant bien au-delà du service d'identification ou de diffusion d'avis de décès actuellement rendu par l'Insee.

La seconde solution, qui n'est pas exclusive de la première, paraît plus facile à mettre en œuvre dans la mesure où ce fichier existe déjà à travers le RNIPP.

2.2.2 - Un rôle élargi de l'INSEE comme première étape de la rationalisation du système

Le rapport de Mme Bourgogne d'avril 2005, complété par l'étude ACCENTURE, a clairement énoncé les termes de l'alternative. Il pourrait s'agir soit d'un registre national d'état-civil doublant les registres municipaux et les supplantant à terme (« minutier »), soit d'un fichier central, sorte de « RNIPP élargi », qui demeurerait un fichier administratif sans valeur authentique mais suffirait pour répondre, sans passer par les communes, aux interrogations des organismes qui seraient prêts à s'en satisfaire.

Cette dernière solution représenterait un premier pas important dans le sens de la rationalisation et de la simplification des tâches pour l'Etat, pour les communes et pour les usagers. Elle permettrait d'évoluer progressivement vers une solution du premier type (qu'ont adoptée des pays comme la Suisse ou la province du Québec). Elle impliquerait toutefois un changement assez radical dans le rôle tenu jusqu'ici par l'INSEE, qui paraît s'imposer naturellement comme le gestionnaire de ce nouveau fichier.

i) Le nouveau traitement devra être institué par voie législative et recevoir l'autorisation de la CNIL. La CNIL vérifiera les garanties mises en œuvre et sera particulièrement attentive au respect du principe de proportionnalité, c'est-à-dire au rapport entre le coût en termes de libertés publiques et le bénéfice attendu par la collectivité du nouveau système (économies pour l'Etat, pour les communes, commodité pour l'utilisateur, prévention de la fraude et des risques d'usurpation...). Les coûts d'investissement et de fonctionnement de ce dispositif ont été évalués par la DGME (ex-ADAE) et le cabinet ACCENTURE.

ii) Les données supplémentaires à faire figurer concerneront au minimum :

- la filiation (pour les besoins de la délivrance des titres) ;
- l'état matrimonial ;
- la capacité civile (mention RC) ;
- la nationalité (pour les demandes de titres uniquement).

Ces mentions devraient permettre de répondre à la grande majorité des questions posées par les usagers.

Il est à noter qu'en application de l'ordonnance de 2005 sur la filiation, les mentions transmises à l'Insee vont d'ores et déjà devoir s'enrichir ; elles comprendront désormais les mentions de mariage et de reconnaissance transcrites en marge d'un acte de naissance.

S'il s'avérait que des données supplémentaires fassent l'objet d'interrogations fréquentes (par les notaires notamment), le principe de leur insertion pourrait être étudié. Pour les mentions en marge dont le contenu n'aura pas été repris dans le fichier central, les demandes continueront d'être adressées directement aux mairies de naissance.

iii) Parmi les nombreuses questions qu'il resterait à résoudre, on peut citer : les modalités de reprise du stock (en flux ou à l'occasion de mises à jour), l'instauration d'une autorité de surveillance (proposition Bourgogne), le degré de sécurité à accorder aux transactions (authentification de la personne physique émetteur de la donnée ou seulement du service)...

Quelles que soient les modalités qui pourront être retenues, cette réforme paraît inéluctable. **Elle donne une urgence accrue, en même temps qu'une justification supplémentaire, à la dématérialisation de la collecte des données par l'Insee auprès des communes.**

Le projet INES, qui pour l'instant a opté pour le principe d'un échange de données d'état-civil entre mairies, devrait pouvoir sans difficulté se rabattre sur le nouveau système. Quant à l'insertion de ces données supplémentaires dans la base, elle ne devrait pas présenter de difficultés, compte tenu de l'architecture évolutive retenue pour la refonte de la BRPP.

ANNEXE 4

LA DEMATERIALISATION DE LA GESTION DES LISTES ELECTORALES

1 - Rappel des règles de base

1.1 - Les particularités du système français

1.2 - Le rôle de l'INSEE

2 - La problématique de la dématérialisation de la transmission des données électorales

2.1 - La position des communes

2.2 - L'intérêt d'une dématérialisation accrue

1 - RAPPEL DES REGLES DE BASE

1.1 - Les particularités du système français

La gestion des listes électorales est rendue complexe par deux séries de facteurs

- la tenue des listes électorales s'effectue en France au niveau territorial le plus fin, celui de la commune. Nul ne peut prendre part aux votes s'il n'est pas inscrit sur les listes de l'une des 36700 communes de France ou dans un centre de vote à l'étranger, même pour les élections de portée nationale ;
- les critères de rattachement à la commune de vote sont souples ; la domiciliation n'est pas exigée. Il suffit pour être électeur dans une commune d'y résider depuis 6 mois ou d'y acquitter l'une des contributions directes locales depuis cinq ans. Nombre de Français ont la possibilité de choisir de s'inscrire sur les listes de telle commune plutôt que de telle autre. En revanche, une fois inscrits, ils sont obligés de voter sur place. D'aucuns pensent que mieux vaudrait avoir plus de rigueur dans le rattachement à la commune et plus de souplesse dans les modalités de vote (procurations, vote électronique).

Compte tenu de la mobilité géographique de la population, et en l'absence d'un registre de population qui permettrait de suivre les électeurs dans leurs déplacements, force est de recouper en permanence des informations d'origine diverse pour arriver à faire en sorte, comme l'exige la loi, qu'aucun électeur ne soit inscrit sur plus d'une liste à la fois (art L 10 du code électoral).

Il en découle une autre particularité du système français, celle de la révision à dates fixes. Les citoyens peuvent s'inscrire sur les listes électorales tout au long de l'année, mais cette inscription ne prend effet qu'à partir du 1^{er} mars de l'année suivante, à l'issue de la période de révision. Les deux premiers mois de l'année sont mis à profit pour assurer la synchronisation des mouvements puisqu'une inscription sur une liste entraîne normalement radiation sur une autre.

Au 28 février de chaque année, une fois tous les mouvements pris en compte, les listes sont arrêtées et elles demeurent valides jusqu'au 28 février de l'année suivante (il existe cependant des cas, limitativement énumérés par la loi, autorisant la prise en compte de l'inscription, sur décision du tribunal d'instance, hors période de révision : militaires et fonctionnaires mutés, jeunes gens atteignant l'âge de la majorité après la date de clôture des listes, personnes acquérant ou perdant la nationalité, rétablissement des droits civiques par décision de justice...)

1.2 - Le rôle de l'INSEE

Un tel système a besoin pour fonctionner d'un régulateur central et c'est à l'INSEE qu'échoit ce rôle puisque c'est par lui que transitent toutes les informations nécessaires à la mise à jour des listes, du moins lorsqu'elles trouvent leur origine en dehors de la commune. Il faut en effet distinguer deux types d'événements :

- lorsque l'événement se produit sur le territoire de la commune, le maire a le devoir de le prendre en compte sans attendre la notification de l'INSEE. La règle s'applique pour les décès (si un électeur décède dans la commune, le service de l'état-civil en informe le service des élections et cet électeur doit être immédiatement radié). Mais il n'en va pas toujours ainsi : lorsqu'un électeur quitte définitivement la commune, le maire est généralement peu enclin à prononcer sa radiation d'office. Un électeur qui quitte la commune a de grandes chances d'y rester inscrit, aussi longtemps du moins qu'il ne s'inscrit pas sur les listes d'une autre commune ;

- lorsque l'événement a son origine en dehors de la commune, c'est à l'INSEE qu'il revient d'en informer le maire, aux fins de radiation (ou le cas échéant de réinscription) d'un électeur.

Dans son rôle de plaque tournante, l'INSEE assure la liaison entre chaque commune et un grand nombre de partenaires :

- les autres communes : l'inscription d'un électeur dans une nouvelle commune entraîne l'envoi par l'INSEE d'une demande de radiation à l'adresse de la commune où cet électeur était précédemment inscrit ;
- le ministère de la justice (casier judiciaire national et tribunaux) pour la prise en compte de tous les événements qui affectent l'exercice des droits civiques (condamnation, mise sous tutelle, perte ou répudiation de la nationalité française, rétablissement des droits civiques suite à une décision de justice ...) ;
- le ministère des affaires étrangères, dans le cas des Français résidant à l'étranger. Un Français qui s'inscrit dans un centre de vote à l'étranger peut continuer à voter dans sa commune d'origine pour les élections locales mais non pour les élections nationales. L'INSEE en avise la commune qui doit porter une mention spéciale sur ses listes d'émargement de manière à éviter tout risque de double vote aux élections nationales ;
- le ministère de la défense, pour les jeunes recensés à l'âge de 16 ans, en vue de leur inscription d'office dans leur commune de résidence lorsqu'ils atteignent l'âge de la majorité ;
- les autres Etats de l'Union européenne : l'INSEE les informe chaque fois qu'un de leurs ressortissants s'inscrit en France pour les élections au Parlement européen.

Le maire doit normalement transmettre les demandes de radiation ou d'inscription qu'il reçoit de l'INSEE à la commission administrative municipale, qui seule a le pouvoir de décision. L'INSEE est informé de la suite réservée à ses demandes, mais il n'exerce aucun contrôle. Le contrôle de la gestion des listes électorales appartient au préfet, contrôle qui demeure généralement assez formel.

2 - LA PROBLEMATIQUE DE LA DEMATERIALISATION DE LA TRANSMISSION DES DONNEES ELECTORALES

2.1 - La position des communes

En matière électorale, se vérifie la règle selon laquelle l'automatisation de la production de données et la dématérialisation de leur transmission ne vont pas nécessairement de pair.

D'après une enquête réalisée en 2004 par l'inspection générale de l'administration auprès d'un échantillon de préfetures (rapport sur la réforme de la gestion des listes électorales), le taux d'équipement des mairies en logiciels de gestion des listes électorales irait de 80 à 100%. L'informatisation des communes est donc globalement acquise.

En revanche, la dématérialisation des envois est à la traîne, soit que les communes répugnent à acheter le module de dématérialisation adéquat, soit qu'elles en aient oublié l'usage. Selon les chiffres fournis par l'un des principaux éditeurs de logiciels du marché, et qui concernent plutôt les communes de petite taille, il n'y aurait que 6 à 7% de ses clients qui seraient équipés à la fois du logiciel et du module permettant de transmettre directement depuis l'application métier. Actuellement, la dématérialisation des données électorales ne concerne que 54% des envois dans le sens communes-INSEE et à peine plus de 20% dans le sens du retour, de l'INSEE vers les communes.

L'explication de ce retard est assez simple. Les communes ont davantage intérêt à informatiser leur gestion électorale qu'à dématérialiser les flux qui en découlent. La gestion électorale est lourde et l'informatique permet de produire automatiquement tous les documents requis par la réglementation (états rectificatifs, état dit « des 5 jours », listes électorales classées de différentes manières, listes d'émargement, cartes d'électeur...). Par ailleurs, c'est un domaine où l'erreur n'est pas permise. Alors qu'une erreur d'état-civil est sans conséquence immédiate, aucun maire ne peut prendre le risque qu'un électeur régulièrement inscrit ne figure pas sur les listes d'émargement le jour du scrutin. L'informatique lui apporte cette sécurité.

Il n'existe pas d'incitation semblable à dématérialiser les envois à l'INSEE. Les mairies doivent de toute façon saisir l'inscription d'un nouvel électeur sur un formulaire papier et c'est souvent ce formulaire (en liasse ou photocopié) qui sert à la fois de récépissé à remettre au citoyen et d'avis d'inscription à envoyer à l'INSEE. De surcroît, les maires n'ont pas d'obligation de délai : une inscription reçue en début d'année peut très bien n'être envoyée à l'INSEE qu'au mois de janvier de l'année suivante. En pratique, les petites communes attendent d'avoir un certain nombre d'avis pour les transmettre (pas plus de deux ou trois envois par an) et la procédure papier, pour rudimentaire qu'elle soit, leur convient parfaitement.

2.2 - L'intérêt d'une dématérialisation accrue

Le point de vue de l'INSEE, évidemment, est tout autre. L'institut travaille dans des délais très serrés. Il ne dispose que de quelques semaines entre la réception des derniers avis d'inscription (10 janvier) et la date à laquelle il est censé avoir renvoyé tous les avis de radiation aux communes (avant-dernière semaine de février). Dans ce laps de temps, il doit réceptionner les avis, les conditionner, les transmettre à un façonnier pour saisie, procéder à divers contrôles, établir les listes de radiation et les retourner aux communes. La durée incompressible des opérations de saisie est de 15 jours.

C'est la raison pour laquelle l'INSEE se fixe un objectif de performance relativement modeste dans le cadre du budget opérationnel de programme de la direction régionale Pays de la Loire (où se trouve le pôle national compétent en matière de fichier électoral), de 90% des avis traités avant le 25 février, objectif heureusement souvent dépassé. L'élément le plus préoccupant tient peut-être à la fragilité du système, qui reste à la merci du moindre incident affectant les opérations de saisie, comme ce fut le cas en 2005 (incident resté au demeurant sans conséquence sur la tenue du référendum).

L'INSEE fait à bon droit de la collecte numérique des données en matière électorale un objectif prioritaire: c'est le seul moyen d'abrégé les délais, de limiter le recours aux façonniers, d'assurer une saisie de meilleure qualité, par conséquent d'éviter des erreurs et des contestations, qui sont elles-mêmes une cause de perte de temps.

La transmission dématérialisée des données électorales ne soulève pas les mêmes difficultés juridiques que la transmission des données d'état-civil (problème de l'authenticité de l'acte). Les communes ont le choix entre trois vecteurs : l'envoi sur support physique (disquettes, CD Rom), le passage par TEDECO ou le recours à la passerelle internet spécialisée AIREPPNET. Il est vrai que cette dernière ne permet pas la saisie unitaire en ligne des avis électoraux, à la différence de ce qui se passe pour les bulletins d'état-civil (une telle saisie en continu des avis

électorales faciliterait grandement le travail de l'INSEE mais elle ne peut s'envisager sans une profonde réforme, voire la suppression, des commissions administratives).

La dématérialisation devrait permettre de gagner non seulement en temps, mais aussi en qualité. Les données contenues respectivement dans les listes communales et dans le fichier électoral font occasionnellement l'objet de confrontations (64 communes ont eu recours à cette procédure de mise en concordance des listes électorales » au cours de la campagne de révision 2005-2006). Or, ces confrontations entre les listes communales et leur « reflet » dans le fichier central laissent apparaître des divergences assez significatives (plusieurs points de %), qui ne s'expliquent pas seulement par les inévitables délais de mise à jour entre les deux types de fichiers. La même observation peut être faite à propos des envois par la poste des cartes électorales, qui donnent lieu à des retours en termes de NPAI (« n'habite pas à l'adresse indiquée ») non négligeables (de 10 à 15 % et même jusqu'à 30% dans certaines communes). Les listes électorales peuvent encore gagner en fiabilité et la dématérialisation est un moyen essentiel pour y parvenir.

ANNEXE 5**L'OFFRE DE TELETRANSMISSION ET LA NORMALISATION**

1 - Les éditeurs de logiciels métier**2 - Les offres de télétransmission****2.1.- TEDECO****2.2. - Les nouveaux tiers de télétransmission (TDT)**

221 – Les caractéristiques générales

222 - Les TDT homologués et en cours d'homologation

223 - Eléments de tarification

2.3.- Les portails de l'administration

231 - AIREPNET

232 - Le portail de la DGME pour l'état civil

233 - HELIOS

2.4.- Les systèmes d'échanges "n à n"

241 - Le protocole MATHEO pour les échanges de courriers électroniques sécurisés

242 - Les futurs web services utilisant le protocole PRESTO de la DGME

3 - Les expériences de mutualisation**3.1 - Les expériences déjà anciennes****3.2 - Les nouvelles initiatives régionales****4 - La normalisation****4.1 - Les différentes couches à normaliser**

4.1.1 - Le contenu

4.1.2 - L'enveloppe

4.1.3 - Le réseau

4.2 - Les conditions de l'interopérabilité

4.2.1 - Le référentiel général d'interopérabilité (RGI)

4.2.2 - Le protocole d'échange ouvert (PRESTO)

4.2.3 - L'annuaire des communes (projet RITA)

5 - La sécurité des transmissions**5.1 - Les différentes méthodes de sécurisation****5.2 - Un contexte juridique non abouti**

Cette annexe aborde les divers aspects qui conditionnent les choix techniques que devra effectuer l'INSEE autour de cinq thèmes :

- les éditeurs de logiciels ;
- le panorama des offres de transmission ;
- les expériences de mutualisation ;
- la problématique de la normalisation ;
- la sécurisation et le contexte réglementaire.

1 - LES EDITEURS DE LOGICIELS METIER

L'usage de logiciels « métier » par les communes progresse significativement principalement pour optimiser les tâches administratives, accroître la qualité des registres et faciliter l'archivage :

- un rapport de mission sur la dématérialisation de l'état civil fait état d'environ 7.000 communes parmi les plus importantes qui disposeraient d'un logiciel spécifique ;
- l'utilisation de logiciels est encore plus répandue en matière de tenue des fichiers des listes électorales puisqu'au moins 15.000 communes sont équipées.

Cet état de fait laisse à penser qu'il existe un fort potentiel pour des échanges dématérialisés, la première étape étant bien entendu l'existence de fichiers. A ce titre les éditeurs de logiciels métiers constituent le premier support de la dématérialisation.

La seconde étape, plus difficile à franchir dans les faits, consiste à transmettre ces fichiers électroniquement à un correspondant capable de les traiter, dans un cadre normatif et de sécurité adéquat.

Ce saut vers la dématérialisation a incontestablement du mal à se concrétiser puisque l'un des éditeurs indique que seulement 7 % des 10.500 communes équipées de son logiciel de tenue des fichiers d'état civil et des listes électorales disposent de modules d'export de données (condition nécessaire, mais non suffisante à la transmission dématérialisée).

Enfin il apparaît une segmentation du marché des fournisseurs de logiciels entre :

- les éditeurs Arpège, Digitech et Logitud se répartissant (à part presque égale) les grosses communes (soient environ les 1000 de plus de 10 000 habitants, représentant 50% de la population) ;
- tandis qu'une dizaine d'entreprises, dont notamment Magnus, se partagent le marché des petites communes.

2 - LES OFFRES DE TELETRANSMISSION

2.1 - TEDECO

TEDECO est un service proposé par France Télécom (ex Transpac) basé sur la norme X400 (pouvant être liée à X25, mais pas obligatoirement), qui équipe un certain nombre d'administrations (INSEE, DGCP) dans leurs relations avec les collectivités locales. Aujourd'hui les abonnés disposent d'un abonnement X25 sur l'ex Transpac et ce sont les

serveurs de Rennes et Orléans de l'INSEE qui assurent le service de transmission, les accusés de réception...

TEDECO, fiable et peu onéreux (de l'ordre de 1.000 €/an pour une commune de 20.000 habitants), est considéré comme satisfaisant par les différents acteurs, notamment parce que les quelques problèmes existants sont gérés par les éditeurs de logiciels métier. Plusieurs acteurs ont évoqué l'arrêt prochain de TEDECO, qui est aujourd'hui lié à X25/ Transpac, un réseau vieillissant.

La position de France Télécom est qu'il n'y a aucun plan d'arrêt de TEDECO prévu aujourd'hui et que ce service n'est pas inéluctablement lié à X25/ Transpac. La norme X400 peut être utilisée sur des réseaux IP, et France Télécom cite la ville de Nîmes qui a migré son réseau TEDECO sur Internet IP. L'opération de migration sur IP se fait apparemment par un simple paramétrage du logiciel.

Les indications recueillies par la mission font donc apparaître que TEDECO sera encore opérationnel au moins jusqu'au début 2009 et que France Télécom ne dispose pas actuellement de stratégie explicite sur son évolution ou son remplacement (qui restent inéluctables car, même si la norme X400 n'est effectivement pas incompatible d'IP, les passerelles X400/IP souffrent souvent de problèmes techniques sérieux).

2.2 - Les nouveaux tiers de télétransmission (TDT)

2.2.1 - Caractéristiques générales

Les TDT expliquent leur entrée sur le marché des télétransmissions du fait de la combinaison de deux besoins à satisfaire, relatifs aux fonctions :

- de "hub" (pivots) s'agissant de flux reliant entre eux potentiellement de l'ordre de 120000 organismes (services d'Etat, collectivités, notaires, secteur social...);
- de tiers de sécurité s'agissant d'échanges de données touchant aux personnes, et à ce titre protégées.

Les TDT assurent un service de transmission et de mise en forme des fichiers avec une conversion de format si nécessaire, ainsi que diverses autres fonctions d'administration (garantie d'acheminement, sécurisation par signature et chiffrement, horodatage, gestion d'annuaires des droits d'utilisation...).

Les données relatives au contenu sont d'abord formatées selon les normes métiers. La transmission utilise un protocole défini par l'administration qui pilote le domaine. C'est ainsi qu'il y a un protocole ACTES pour le projet MIAT relatif aux échanges de données touchant au contrôle de légalité, et un autre, apparemment très voisin, mais pas identique pour le projet HELIOS en matière de flux comptables (le protocole d'échanges standard, PES V1 jusqu'à fin 2006, puis V2 en 2007).

Le TDT gère la relation avec la mairie (assistance notamment), libérant l'administration réceptrice de ce contact lourd avec les collectivités.

Il gère également la relation avec le tiers de certification (tels Certinomis ou Chambersign) s'agissant des certificats électroniques, et se charge notamment de la gestion des droits d'accès des agents désignés et accrédités par l'autorité administrative. Enfin il sert

fréquemment d'interface avec les éditeurs de logiciels métier, pour assurer la cohérence technique, la production de fichiers, la transmission.

Les TDT mettent donc en avant :

- l'étendue des services qu'ils rendent aux communes (tenue d'annuaires, relation avec les fournisseurs de logiciels...);
- les synergies qu'ils offrent entre divers e-services : lorsqu'une mairie a choisi un TDT pour le contrôle de légalité, la procédure est nettement simplifiée pour ajouter d'autres services comme la comptabilité, l'état civil ou la tenue du fichier électoral ;
- la sécurité et la commodité des échanges avec les autres organismes susceptibles d'utiliser le même TDT (administrations d'Etat, autres communes, notaires, organismes sociaux...).

D'autres acteurs soulignent cependant divers inconvénients du recours aux TDT : Il y a tout le coût et la nécessité pour les communes de se limiter à un fournisseur unique pour en amortir le prix sur plusieurs applications. En outre, les TDT ne sont pas actuellement compatibles entre eux : une mairie utilisant un TDT ne peut pas communiquer avec une mairie en utilisant un autre.

Cet état de fait actuel du marché pose un important problème dans le cadre des échanges d'état civil des communes entre elles ou avec d'autres organismes (notaires, secteur social par exemple), qui, au total représentent de l'ordre de 50 millions d'actes par an (cf. annexe 3).

Cet inconvénient n'est certes pas fondamental dans le cadre limité d'une relation "n à 1" (commune – INSEE) qui ne représente qu'environ 2 millions d'actes. Mais c'est dans les relations des communes avec d'autres organismes que l'INSEE, ou entre elles ("n à n") que se situe l'enjeu majeur pour la dématérialisation des échanges. En ce sens, la constitution de groupes de collectivités enfermées dans des normes TDT ou autres est un frein radical à l'usage de la télétransmission. La norme PRESTO éditée par la DGME vise à permettre cette interopérabilité (cf. ci après § 4.2.2).

2.2.2 - Les TDT homologués et en cours d'homologation

Les tiers de télétransmission suivants étaient **homologués par le MIAT** dans le cadre du projet ACTES, à la date de rédaction du présent rapport :

- FAST, premier opérateur déclaré de télétransmission, a lancé plusieurs expérimentations en Bourgogne, à Issy les Moulineaux, ou dans les Deux sèvres. Dans ce dernier cas, la commune gestionnaire de l'état civil répond par Oui/ Non sur le fait que les informations proposées sont exactes. FAST a publié un dossier de presse le 12 juillet 2006 présentant ses prestations et notamment des exemples de tarifs sur quelques cas types. La société propose son offre en principe à l'ensemble des communes mais, en pratique, elle devrait dans un premier temps intéresser surtout les communes de plus de 20.000 habitants.

- OMNIKLES, avec un millier de clients (collectivités, organismes publics, hôpitaux) propose une gamme de modules applicatifs pour dématérialiser les documents à valeur probante, intégrant de manière native la possibilité de signature électronique dans le cadre d'un système d'exploitation sécurisé (la Ok-BOX) et de services de tiers de confiance. La société propose une gamme de produits dans les domaines des appels d'offres et des marchés, des délibérations et du contrôle de légalité, et de l'archivage.

- SRCI est implanté auprès de 420 communes ou collectivités, notamment dans l'Aube. Très impliquée dans les démarches de normalisation, la société propose des Web services pour son produit iXbus. Celui-ci est interfacé avec la plupart des logiciels métier (comptabilité, finance, contrôle de légalité, paye...) en relation avec les éditeurs de logiciels, selon trois modalités : soit SRCI s'adresse directement à la base de données de l'éditeur ; soit l'éditeur exporte un fichier vers SRCI ; soit enfin SRCI met à disposition de l'éditeur un service Web (à condition que l'éditeur soit en situation d'utiliser les services Web).

- ADULLACT est une association loi de 1901 qui promeut l'usage des logiciels libres chez les collectivités sur diverses d'applications métiers. Elle a été homologuée en décembre 2006. L'association a été créée il y a 2 ans et compte 120 adhérents de taille diverse (de la ville de 500 habitants au conseil régional). Elle concurrence les tiers de télétransmission, avec son produit S2LOW. En pratique, l'association agit comme intermédiaire et a créé une coopérative (avec 25 actionnaires) à l'automne 2006 : les mairies contractent avec la coopérative, qui elle-même sous-traite à des sociétés (SSII) qui assurent la mise en œuvre du produit, l'assistance. La cible d'ADULLACT est les communes de plus de 15.000 habitants ou les regroupements de communes.

- X LEGAL a été homologué par le MIAT début janvier 2007.

D'autres TDT sont *en cours d'homologation par le MIAT*, notamment ATEXO spécialisé sur le créneau marchés publics, mais qui devrait étendre son champ de services (notamment dans le cadre de Mégalis Bretagne) à ACTES ou HELIOS.

L'INSEE doit donc avoir une politique proactive vis à vis des TDT et publier un cahier des charges qui permette à un certain nombre d'entre eux d'être homologués pour les applications qui intéressent l'institut.

Néanmoins, le paragraphe suivant montre que les coûts des TDT ne sont pas négligeables et que le recours à un TDT pour les seules transmissions de l'Insee ne serait en général pas rentable. Il est donc important que l'Insee homologue des TDT déjà concernés par ACTES et Hélios, et qu'en outre, il négocie avec ces TDT que les transmissions avec lui soient effectuées à un coût marginal pour les communes déjà équipées.

2.2.3 - Eléments de tarification

Dans ses contacts avec les TDT, l'INSEE devra notamment être attentif aux modalités de tarification des prestations qui le concernent (état civil et électoral), et qui ne sont encore proposées par aucun opérateur.

A cet égard, les trois TDT rencontrés par la mission (qui étaient les seuls homologués par le MIAT au moment des investigations) ont fait état de politiques tarifaires assez différentes :

- FAST tient compte à la fois de la taille de la commune, de la volumétrie, ainsi que du nombre d'applications utilisées ; pour une collectivité recourant déjà à cet opérateur pour ACTES, un forfait supplémentaire (mais dégressif) sera donc demandé pour HELIOS, et donc a priori d'autres forfaits (également dégressifs) seront ajoutés pour des applications état civil ou électoral ;

- OMNIKLES tient compte également de la taille de la commune et de la volumétrie utilisée, mais sans tenir compte du nombre d'applications ;

- SRCI ne tient compte que de la taille de la commune, sans moduler par la volumétrie ou le nombre d'applications.

Il est difficile d'apprécier aujourd'hui la charge que représentera, pour les communes, le recours à un TDT dans les relations avec l'INSEE :

- comme il est normal dans un marché émergent, les structures de prix ne sont pas stabilisées et les tarifs restent encore souvent confidentiels ; les informations recueillies auprès des collectivités font apparaître des écarts très importants entre les offres reçues, qui montrent que le marché est loin de converger et que les opérateurs testent encore la sensibilité de leurs clients aux prix ;
- à cela s'ajoute la divergence des politiques tarifaires suivies en ce qui concerne le nombre d'applications traitées ; il est évident que les communes recourront d'autant plus volontiers à un TDT pour les métiers INSEE (comme pour d'autres applications), que le coût marginal en sera plus faible, voire nul, pour elles ;
- ainsi, pour les opérateurs intégrant ce paramètre dans leur grille, le prix proposé pour une dématérialisation des relations avec l'INSEE ne sera pas le même selon qu'il s'agit d'une première utilisation, ou seulement d'une utilisation supplémentaire qui s'ajoute à d'autres ; or, actuellement, alors que rien n'est encore prévu pour l'INSEE, il y a déjà des éléments tarifaires pour des prestations opérationnelles (marchés, publics, ACTES...), ou en cours de discussion (HELIOS, pour la "préfiguration" concernant les pièces justificatives, mais non pas encore les données comptables).

On ne peut donc raisonner que sur quelques cas types et en faisant des hypothèses fortes sur le nombre de services utilisés et sur la rang de l'INSEE parmi eux. Au vu de ses contacts avec les opérateurs et leurs clients, la mission considère qu'on peut retenir les ordres de grandeur suivants :

- pour une commune de 15.000 habitants, le prix du bloc ACTES – HELIOS – INSEE serait de 2.000 à 3.500 €/an pour le recours à un nouveau TDT, à comparer avec un coût actuel de 1.000 €/an pour TEDECO ; le coût marginal de la prestation INSEE pourrait aller de 0 à 500 € selon la politique tarifaire du TDT retenu, en supposant que l'état civil et l'électoral interviennent en troisième rang, après le contrôle de légalité et la comptabilité publique ;
- pour une commune de 40.000 habitants, le prix du bloc ACTES – HELIOS – INSEE serait de 5.000 à 7.000 €/an pour le recours à un nouveau TDT, à comparer avec un coût actuel de 2.000 €/an pour TEDECO ; le coût marginal de la prestation INSEE pourrait aller de 0 à 1.000 € selon la politique tarifaire du TDT retenu, en supposant là aussi que l'état civil et l'électoral interviennent en troisième rang, après le contrôle de légalité et la comptabilité publique.

2.3 - Les portails de l'administration

2.3.1 - AIREPPNET

Le portail opérationnel de l'INSEE (AIREPPNET) a été ouvert en 2003 et touche environ 1.000 communes, plus 500 en test.

La mairie se connecte au site INSEE grâce à un identifiant/ mot de passe et peut :

- soit envoyer un fichier (que l'utilisateur va chercher sur son disque dur) ;
- soit saisir manuellement un formulaire dans lequel il remplit les différents champs (nom, prénom, sexe...). Cette dernière possibilité est peu utilisée, l'essentiel des transmissions étant des envois de fichiers résultant de l'utilisation de logiciels métier en amont.

La procédure est jugée satisfaisante par les mairies, ce d'autant plus qu'elle est gratuite. Par contre AIREPPNET n'assure pas les retours (notamment pour les radiations sur les listes électorales). Ce n'est probablement qu'une gêne mineure dans la mesure où le flux des données en matière électorale n'est ni continu (3 ou 4 transmissions par an dans chaque sens), ni tendu. L'usage de disquettes est acceptable puisque le volume d'informations reste faible.

Le système AIREPPNET est cependant lourd pour l'INSEE en raison de la gestion de mots de passe et de l'assistance aux utilisateurs, qui représentent une activité très éloignée du cœur de métier de l'INSEE, avec une charge de 7 ETP pour les 1.000 communes en production auxquelles s'ajoutent les 500 communes en test aujourd'hui.

2.3.2 - Le portail DGME pour l'état civil

La DGME, dans le cadre de son portail de délivrance au public des actes de naissance, gère un portail pour les communes, qui permet de retransmettre à celles-ci les demandes qu'elle reçoit.

2.3.3 - HELIOS

La passerelle HÉLIOS n'est pas encore opérationnelle. Techniquement elle se rapprochera des normes adoptées par ACTES. Elle fonctionnera avec un navigateur se connectant au site Web de la DGCP via Internet. La commune, devra donc disposer d'un certificat logiciel spécifique délivré par un service de la DGCP gérant une IGC (Infrastructure de Gestion de Clés) basé à Marseille.

2.4 - Les systèmes d'échange « n à n »

2.4.1 - Le protocole MATHEO pour les échanges de courriers électroniques sécurisés

Les sociétés Arpège et Digitech, désireuses de proposer des solutions de transmission électronique, se sont unies pour mettre au point un protocole de transmission concernant les échanges des avis de mention entre mairies.

MATHEO est un système propriétaire basé sur l'envoi de courriers électroniques sécurisés, signés avec des pièces jointes chiffrées. Il assure la traçabilité, la garantie de réception, les ré-essais de transmission en cas d'échec, sans atteindre toutefois le niveau offert par un tiers de télétransmission (horodatage par exemple). Il s'appuie sur un annuaire des communes géré par Arpège et Digitech.

Le protocole MATHEO ne nécessite pas de serveur dans la commune, il prend la forme d'un simple logiciel installé in situ à la commune, que les éditeurs Arpège et Digitech sont d'ailleurs prêts à donner, voire à adapter si l'INSEE le souhaite.

Une expérimentation est en cours depuis quelques années entre communes de la région de Nantes, et elle devrait s'étendre au MAE/ SCEC en 2007.

2.4.2 - Les futurs Web Services utilisant le protocole PRESTO de la DGME

Dans un cadre un peu plus général, la DGME a normalisé le protocole PRESTO (cf. § 4.2). Dès lors que les éditeurs de logiciel se conforment à cette norme et que les communes utilisent les Web services, les relations de communes à communes deviendront possibles sur la base de PRESTO, sans l'utilisation de TDT.

Ces deux initiatives (MATHEO et Web services avec PRESTO), sans être rigoureusement incompatibles, résultent donc de logiques de transmission différentes (peer to peer Web pour PRESTO, messagerie pour MATHEO).

L'INSEE pourrait avoir un rôle de catalyseur de la dématérialisation des échanges entre communes en acceptant les échanges en Web services suivant la norme PRESTO, ainsi que les échanges suivant le protocole MATHEO. Dans ce dernier cas, il conviendrait néanmoins de poser certaines conditions préalables : renonciation aux droits sur le protocole par Arpège/Digitech, acceptation de la norme par d'autres éditeurs, accord des éditeurs pour utiliser l'annuaire RITA, accord de la CNIL.

L'acceptation des normes de transmission directe PRESTO ou MATHEO ne représente pas une charge importante pour l'INSEE dans la mesure où, contrairement à AIREPPNET, il n'a pas à assumer de gestion ni d'assistance des communes utilisatrices (l'INSEE n'est qu'un utilisateur parmi d'autres dans un jeu de "n à n").

3 - LES EXPERIENCES DE MUTUALISATION

La mission a plus particulièrement étudié quatre expériences de mutualisation (deux anciennes et deux nouvelles).

3.1 - Les expériences déjà engagées

- Le Conseil général de l'Aube

Dans le département de l'Aube, la majorité des communes (370 sur 430) a confié la gestion du fichier électoral au conseil général de leur département. Ce dernier gère donc une application centralisée, qui était au départ (1979) alimentée par Minitel par les communes, et l'est maintenant par une saisie manuelle à distance sur Internet (grâce à un lien sécurisé et des certificats de niveau 2).

Tout se passe donc comme si l'ensemble des communes du département étaient fusionnées au Conseil général, avec des points d'accueil du public conservés dans les mairies. Pour ses transmissions avec l'INSEE, le Conseil général utilise actuellement TEDECO. Pour 2007, il a choisi, par appel d'offres, de s'associer à un TDT multifonction (SRCI) et de devenir lui-même « collectivité hébergeante » en se faisant homologuer par le MIAT comme TDT pour ACTES. Le Conseil général devrait donc à ce titre communiquer avec l'INSEE en mode TDT.

- Le Syndicat mixte Infocom 94 dans le Val de Marne

Infocom 94 regroupe 14 communes (390.000 habitants) et 2 communautés d'agglomération (100 000 et 137 000 habitants) du Val de Marne et traite toute l'informatique de ses adhérents (électoral, état civil, paie...). Le schéma est voisin de celui de l'Aube, avec une gestion des

applications centralisée à Infocom, et des communes qui saisissent à distance les données (liaisons spécialisées ou liaisons VPN), grâce à 77 sites connectés et 1015 postes de travail.

Le canal TEDECO est utilisé pour la transmission avec l'INSEE (mais vient d'être abandonné pour la DGCP). Il est jugé bon marché (environ 1.000 €/an), mais peu pratique.

Pour ACTES, Infocom prévoit d'utiliser un TDT, mais ne voit pas la nécessité d'utiliser un TDT pour la transmission avec l'INSEE qui ne nécessite pas d'accusé de réception formel.

3.2 - Les nouvelles initiatives régionales

- Le Conseil régional de Bourgogne

La Région Bourgogne a lancé, en liaison avec l'ADAE, le projet e-Bourgogne de fédération des collectivités régionales pour l'administration électronique. Ce projet regroupe environ la moitié des communes bourguignonnes et vise le lancement échelonné de plusieurs e-services. Le premier, qui fonctionne, est la dématérialisation des marchés publics. Le lancement de ACTES est en cours depuis octobre 2006. La dématérialisation de l'état civil et du fichier électoral n'est pas prévue à court terme, mais fait partie du périmètre potentiel.

En ce qui concerne le mode de fonctionnement, les entités publiques adhérentes à la plateforme s'acquittent d'une cotisation forfaitaire annuelle pour l'accès aux services (cotisation proportionnelle au nombre d'habitants pour les communes de moins de 10 000 et proportionnelle au budget pour celles de plus de 10 000).

En contrepartie, les communes ont accès à une offre de type TDT et un accompagnement des utilisateurs. L'assistance de premier niveau semble gratuite, mais organisée en partie autour d'acteurs référents qui sont donc dans les effectifs des communes. Des modules de formation supplémentaires sont prévus mais semblent payants.

L'expérimentation touche 1.300 collectivités (sur 2.300 à 3.000 de la région) et représente la plus importante plate-forme de marchés publics en France (5 fois plus de trafic que la plate-forme Etat). Le modèle de montée en charge comprend, dès la première année, 25% des communes de moins de 2000 habitants, 50% des communes de 2000 à 3500 habitants et 100% des communes de plus de 3500 habitants, ce qui correspond à environ un tiers des communes (mais 1.000.000 habitants sur 1.600.000 en Bourgogne). En année 5, 60% des communes de moins de 2000 habitants sont visées (cible 1.300.000 habitants).

Un appel d'offres va être lancé en janvier pour la fourniture de fonction « tiers de confiance », les parapheurs électroniques, la réalisation du Workflow de transmission. E-bourgogne prévoit de constituer un GIP entre communes pour cet achat, et a étudié à la fois la possibilité de n'être qu'une centrale d'achat pour fournir aux communes un TDT, ou d'être un exploitant de portail, devenant ainsi lui-même un TDT.

Pour les marchés publics, e-Bourgogne a fait appel à ATEXO. Pour ACTES, e-Bourgogne a choisi FAST, mais l'expérimentation n'a pas vraiment commencé. Pour l'extension à HELIOS, les discussions tarifaires en cours montrent que e-Bourgogne souffre aujourd'hui de son statut de pionnier expérimentant des e-services que l'Etat a lancé sans véritable stratégie globale.

- Le Conseil régional de Bretagne

Le projet Mégalis mis en place est voisin de e-Bourgogne, mais moins avancé en termes de calendrier. Néanmoins, la Bretagne a essayé de profiter de l'expérience de e-Bourgogne et a prévu dans son appel d'offre la compatibilité avec Hélios. Le TDT retenu devrait donc pouvoir absorber les e-services au fur et à mesure de leur apparition.

Mégalis ne prévoit pas d'être un TDT, mais simplement d'acheter le service TDT pour le compte des communes.

4 – LA NORMALISATION

4.1 Les différentes couches à normaliser .

En matière d'échange de données dématérialisées, il existe plusieurs niveaux de normalisation que l'on décrira ci après en s'appuyant sur le modèle ISO.

Il existe plusieurs types de normalisation :

- les normalisations concernant une activité donnée et visant à rendre possibles les échanges entre les interlocuteurs concernés (le PES V2 d'Hélios ne concerne que la comptabilité mais concerne aussi bien le schéma XML des données que le mode de transmission) ;
- les normalisations plus généralistes mais ciblées sur un niveau technique (la norme PRESTO se concentre sur la couche transport donc ne spécifie pas le schéma XML des données, ni le type de réseau physique utilisé).

4.1.1 - Le contenu

Il s'agit du niveau 7, dit "applicatif" du modèle ISO, que l'on pourrait par analogie postale assimiler au contenu d'une lettre, qui relève du métier. Il comprend principalement le schéma des données (très souvent maintenant un schéma XML), qui spécifie par exemple que le champ désignant le nom d'état civil s'appelle <nom> et est codé sur n caractères non numériques. Il est clair que cette normalisation de type « sémantique » est un préalable aux développements normatifs des autres couches.

En matière de schéma des données, ACTES a spécifié les types de documents qu'il souhaite recevoir dans le cadre du contrôle de légalité, et le PES V2 indique le format des données souhaité par la DGCP pour HELIOS. Le schéma des données de l'INSEE sera par nature différent de celui de ACTES ou HELIOS.

Dans le cas des échanges Etat Civil et Fichier Electoral, il appartient à l'INSEE de spécifier le schéma XML des données qu'il collecte, en liaison avec la DGME, en conformité avec ce qui a déjà été fait dans le domaine (expérimentations FAST dans les Deux Sèvres, MATHEO dans la région nantaise et avec le SCEC, portail DGME sur les actes de naissance) et en intégrant ses contraintes liées à l'existence d'AIREPPNET (qui utilise un schéma ancien) et aux spécifications BRPP2. Ceci ne devrait d'ailleurs pas poser de problème et la norme de l'INSEE, qui a un rôle fédérateur naturel dans ces domaines, devrait s'imposer facilement.

4.1.2 - L'enveloppe

Ce niveau intermédiaire (couche transport, messagerie), que l'on pourrait qualifier d'enveloppe dans une analogie postale, n'est pas homogène et comprend d'ailleurs plusieurs sous niveaux :

- les TDT ont développé chacun leur propre système de transmission qui va du transport à l'application (en partie comprise) et ces protocoles, bien qu'utilisant https ne sont pas aujourd'hui compatibles entre eux ;
- le protocole MATHEO est une autre forme de transmission de ce niveau intermédiaire, basée sur la messagerie SMTP, alors que celle des TDT est basée sur des échanges avec des serveurs Web (http/ https) ;
- les Web Services, qui sont des demandes entre serveurs via Internet (un applicatif formule auprès d'un autre applicatif une requête sous forme http, et celui ci répond) permettent également les échanges entre différentes entités. L'implémentation des Web services dans les communes nécessite une certaine compétence informatique (ainsi que la présence d'un serveur en service 24h/24h), mais bénéficie de l'effort de normalisation qu'a réalisé la DGME en spécifiant le protocole PRESTO (cf. § 4.2) ;
- on peut citer également le protocole FTP ("file transfer protocol") de transfert de fichiers.

Parmi les systèmes en place :

- ACTES n'a pas imposé de norme précise pour la transmission (couche transport), et exige seulement que le TDT dépose des fichiers sur les serveurs du MIAT/ACTES ;
- le PES V2 défini par la DGCP concerne également la transmission, mais dans ce domaine, il se contente également d'accepter les différents protocoles propriétaires des TDT homologués ;
- quant au système MATHEO d'échange de données entre mairies (avis de mentions), il utilise un système de transport basé sur des mails signés et des pièces jointes chiffrées, et est basé sur SMTP ;
- le système TEDECO est basé sur X400 et utilise le réseau X25 Transpac (France Télécom Orange Business Services), et le protocole FTP.

4.1.3 - Les couches physiques et réseau

Ces niveaux (1,2 et 3 du modèle ISO), assurant le transport physique et la distribution dans l'analogie postale, sont assez bien spécifiés et normalisés. En l'occurrence, il s'agit dans notre cas de la norme X25 pour TEDECO et de la norme IP pour les systèmes plus récents liés à Internet.

4.2 - Les conditions de l'interopérabilité :

4.2.1 - Le référentiel général d'interopérabilité (RGI)

Sauf à concevoir une architecture alternative centralisée, de convergence vers un référentiel national enrichi qui pourrait répondre aux diverses demandes émanant des organismes légalement autorisés, via des portails publics, schéma qui n'est pas à l'ordre du jour, il convient de prendre en compte la tendance actuelle vers une architecture multipolaire (potentiellement 120.000 points pouvant échanger entre eux).

Si l'on veut éviter une balkanisation des utilisateurs entre diverses normes et voies de transmissions incompatibles, il est urgent pour la puissance publique de définir et de mettre en place un cadre commun d'interopérabilité des systèmes publics. L'enjeu est de faciliter le passage à une nouvelle étape en matière de services en ligne en évoluant vers une fédération de systèmes ouverts, reposant sur des standards qui garantissent leur interopérabilité avec

l'environnement extérieur, et leur évolutivité. Il s'agit d'élaborer des lignes directrices techniques, de standards et de référentiels.

Il existe actuellement un *Cadre Commun d'Interopérabilité*, élaboré dans les années 2001-2003, dont l'objectif est de faciliter l'interopérabilité des systèmes d'information publics.

Un *Référentiel général d'interopérabilité* (RGI) est en phase d'intégration des contributions reçues lors de la consultation publique d'appel à commentaires qui s'est terminée le 20 septembre dernier. Défini par l'ordonnance n° 2005-1516 du 8/12/2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre ces dernières, le RGI, a vocation à spécifier l'ensemble des règles qui devront s'imposer pour faciliter les échanges. Il convient de noter que l'ordonnance prévoit une durée de trois ans pour une mise en conformité des télé services. Le décret RGI doit être signé fin décembre 2006 ou début 2007, mais l'arrêté d'application pourrait prendre quelques mois.

4.2.2 - Le Protocole d'échange standard ouvert (PRESTO)

La nécessité de mettre en place un protocole standard a été identifiée dans le plan stratégique de l'administration électronique. Le projet a été lancé début 2005, a fait l'objet la même année d'un appel à commentaires auprès des professionnels.

Sur ces bases, un groupe composé de membres de l'administration, de la sphère sociale et des industriels a pu rendre le résultat de ses travaux en juin 2006, sous forme d'un protocole nommé PRESTO (protocole qui sera inclus au RGI, en tant qu'élément « obligatoire » des échanges entre les autorités administratives).

La norme PRESTO concerne essentiellement la couche intermédiaire (transport) et n'impose pas le protocole de plus haut niveau utilisé. En théorie, le choix reste donc ouvert concernant l'utilisation de http (échanges Web) ou SMTP (messagerie), voire FTP (transferts de fichiers). Néanmoins, le protocole http s'impose car PRESTO s'appuie sur les Web Services qui sont des échanges en http entre ordinateurs (via Internet, ou à l'intérieur d'un réseau privé), ce qui nécessite que l'ordinateur distant avec lequel on veut échanger soit allumé et correctement configuré. Le principe de l'échange n'est donc pas du tout celui de la messagerie et l'encapsulation d'enveloppes PRESTO dans des mails est possible mais complexifie inutilement le processus. Quant à l'usage de FTP, il est déconseillé par la DGME en raison du faible nombre de solutions disponibles.

La DGME travaille avec les éditeurs de logiciels métier pour les convaincre d'utiliser Presto. Une telle approche permet à la fois la compatibilité entre mairies de logiciels métier différents (échanges n à n), et la souplesse de choix d'un TDT par une commune : dès lors que l'échange ente la commune et le TDT se fait via PRESTO ce dernier est donc normalisé, la commune peut assez facilement faire jouer la concurrence et changer de TDT.

Néanmoins, l'utilisation des Web services est une contrainte technique pour les communes petites et moyennes et un éditeur comme Arpège estime que l'utilisation d'un protocole de type MATHEO aurait été plus simple pour les communes.

Le protocole d'échange PRESTO vient seulement d'être défini et n'était pas encore publié fin décembre 2006. En conséquence les TDT utilisent encore aujourd'hui des normes propriétaires qui ne sont pas compatibles entre eux, ce qui fait qu'une commune équipée du

TDT A ne peut pas échanger des données d'état civil avec une commune équipée du TDT B. Les opérateurs TDT et les principaux éditeurs de logiciels ont indiqué à la DGME et à la mission leur intention de collaboration, mais estiment que 12 à 18 mois leur seront nécessaires pour intégrer ce protocole, dans le cadre du plan de migration mis sur pied en collaboration avec les promoteurs de PRESTO.

Après la signature imminente du décret RGI, la norme PRESTO devrait être rendue obligatoire mi 2007, après la publication d'un arrêté d'application du RGI, qui doit faire l'objet d'une concertation avec la commission européenne au printemps 2007. Après quoi, la norme sera imposée pour les nouveaux services, et les services déjà ouverts auront de un an (services venant d'ouvrir comme HELIOS) à 3 ans (services plus anciens comme ACTES) pour se mettre en conformité.

Le MIAT/ ACTES n'a pas imposé l'utilisation de PRESTO et il réalise l'interfaçage nécessaire pour se rendre compatible avec les TDT qu'il agréé (FAST, SRCI, OMNIKLES...). La DGCP ne prévoit pas l'usage de PRESTO dès 2007 et le prévoit pour 2008, après la publication du RGI.

L'INSEE devra ouvrir son service vis à vis des TDT en intégrant l'existence de PRESTO dans ses cahiers de charges pour être en conformité avec le RGI. Néanmoins, il serait souhaitable de mener une expérimentation avec quelques TDT dans le cadre de leurs protocoles actuels afin de tester la procédure dès 2007.

4.2.3 - L'annuaire des communes (projet RITA)

Comme dans la plupart des systèmes informatiques, l'annuaire est un élément fondamental. Les communes ne pourront communiquer entre elles que s'il existe un annuaire commun accessible par tous. Cela est rigoureusement indispensable pour les échanges "n à n", mais cela reste souhaitable même si on utilise des TDT ou des portails administration (sinon chaque TDT et chaque administration gère son annuaire et les communes qui ont une modification d'adresse doivent le signaler à chacun des acteurs).

A ce jour, le MIAT/ ACTES et les TDT homologués ont sans doute créé leur propres annuaires. Dans le cadre de leurs échanges "n à n" de type MATHEO, Arpège et Digitech gèrent un annuaire accessible à toutes les communes utilisant leurs logiciels. Néanmoins, le fait qu'Arpège et Digitech gèrent cet annuaire a conduit la société Magnus à ne pas adhérer à l'initiative MATHEO car cela aurait conduit cette société à donner son fichier client à ses concurrents.

Ces problèmes d'annuaires devraient être résolus prochainement car la DGME a lancé le projet RITA d'annuaire des communes, qui devrait rendre possibles ces échanges. La DGME se propose pour assurer la gestion de cet annuaire, ce qui est une excellente initiative car cet annuaire servira à l'ensemble des ministères et à l'ensemble des communes. La gestion par un organisme étatique lèvera en outre les problèmes de confidentialité commerciale des données d'annuaire.

5 - LA SECURITE DES TRANSMISSIONS

5.1 - Les différentes méthodes de sécurisation

Il existe de nombreuses méthodes de chiffrement des flux, par exemple le chiffrement au niveau physique par des boîtiers de chiffrement (utilisés pour un besoin élevé de sécurité, notamment par les Armées) ou la constitution d'un réseau fermé dans le cadre d'un VPN (Virtual Private Network). Néanmoins, dans la plupart des applications de dématérialisation, le chiffrement est réalisé par SSL (Secure Socket Layer) sur http, qu'on désigne alors par https.

Hormis le niveau le plus basique d'authentification constitué par un identifiant/ mot de passe, la signature et l'authentification s'appuient sur des couples clés privées/ clés publiques qui sont distribuées par des autorités de certification sous la forme d'un certificat. Il faut alors que l'utilisateur ait accès à un annuaire des clefs publiques de ses interlocuteurs, annuaire tenu par des tiers de confiance.

Il existe plusieurs niveaux de certificats (niveau 1, 2, 3) qui reflètent leur robustesse et la manière de les délivrer (fabrication par un organisme agréé et délivrance après vérification de l'identité et en face à face pour le niveau 3). On peut noter également que les certificats stockés dans le PC utilisateur sont moins fiables que les certificats sur support externe (disquette, clef USB ou carte à puce).

Parmi les systèmes cités, AIREPPNET utilise un identifiant/ mot de passe pour l'identification de la commune, ce qui est une sécurité assez basique. La suite de l'échange est mieux sécurisée puisque l'Insee utilise un certificat serveur et chiffre (SSL et https) la transmission entre la commune et l'INSEE.

Les TDT utilisent des certificats de niveau 3 et chiffrent la liaison. En fait le certificat est délivré par un organisme agréé (par exemple, Chambersign) qui garantit que l'envoi a bien été effectué par M Jean Dupont. C'est, par contre, le TDT qui (grâce à la gestion d'une table de droits élaborée sur la foi des signatures écrites des maires concernés) garantit que M Jean Dupont est bien officier d'état civil.

Les communes échangeant à l'aide du protocole MATHEO utilisent également des certificats et des transmissions chiffrées.

Dans le cadre des échanges sécurisés entre communes avec des certificats, le problème de gestion de l'annuaire des communes (adresses IP et biclifs privées/ publiques) et de sa consultation par tous reste entier même si le projet RITA en cours à la DGME devrait normalement résoudre le problème.

Enfin il convient de rappeler que la problématique de la sécurité ne se résume pas à la sécurisation de la transmission entre les communes et l'INSEE et que le maillon faible de la dématérialisation sera souvent l'ordinateur de la commune, qui peut être attaqué via la liaison Internet. L'ouverture du système d'information des communes (pas seulement avec l'Insee) devra s'accompagner de dispositifs de protection adéquats (pare-feu, antivirus, DMZ...).

5.2- - Un contexte juridique non abouti

La délivrance des données d'état civil est encadrée par le décret 62-921 du 3 août 1962. En outre la mise en place du RNIPP a conduit à préciser les conditions de transmission d'informations à l'Insee dans le décret 82-103 du 22 janvier 1982.

D'une manière plus générale la transmission dématérialisée de données d'état civil est traitée dans la loi 2000-230 du 13 mars 2000, complétée par le décret 2001-272 du 30 mars 2001 sur la signature électronique. Néanmoins, la totalité des décrets d'application n'étant pas signés, les textes en vigueur ne permettent pas de définir clairement dans quelles conditions un acte authentique peut être transmis.

Dans ce contexte la CNIL, au travers d'un certain nombre de délibérations portant sur les situations portées à son examen, a prudemment encadré au cas par cas l'utilisation des fichiers touchant aux données personnelles, ainsi que les projets de dématérialisation. On peut citer :

- les délibérations du 1^{er} décembre 1987 et du 24 juin 2004 relatives aux traitements automatisés d'informations nominatives mis en œuvre par les communes ;
- la délibération 5 juillet 2005 à propos de la création du téléservice de demande d'acte de naissance géré par la DGME ;
- la dispense de déclaration des traitements mis en œuvre par les collectivités territoriales et les services du représentant de l'Etat dans le cadre de la dématérialisation du contrôle de légalité (ACTES)
- la délibération 2005-300 autorisant le dispositif expérimental FAST des Deux Sèvres qui permet à des organismes sociaux d'obtenir des réponses Oui/ Non relatives à l'état civil de personnes ;
- les autorisations données aux mairies de procéder à l'échange d'avis de mentions (expérimentation MATHEO).

Il est certain que l'absence d'outils juridiques stables relatifs à la valeur de la signature électronique et à l'authentification des actes est un frein à la progression des échanges dématérialisés. Il conduit à rechercher des palliatifs, du type réponse par oui/non, ou à rabaisser l'exigence sur la qualification des actes, en se contentant d'éléments de contenu.

Par exemple le Conseil Supérieur du Notariat qui dispose d'un système intégré d'échanges dématérialisés très élaboré, bute, dans son projet de généralisation de la dématérialisation, sur l'impossibilité d'échanger par voie électronique avec les communes pour les demandes de copies d'extraits d'actes, incluant des mentions marginales (alors même que ces échanges représentent une part essentielle des demandes traitées par les communes).

Enfin, dans le cadre de la normalisation, le référentiel Général de Sécurité (RGS), viendra compléter le dispositif en spécifiant l'ensemble des règles que doivent respecter les fonctions des systèmes d'information contribuant à la sécurité des informations échangées par voies dématérialisées entre autorités administratives et usagers et autorités administratives entre elles.

Annexe 6a
Répartition par mode de transmission des communes et des bulletins
(année 2005 pour l'état civil et révision 2005-2006 pour l'électoral)

	Electoral : avis A et B (communes vers INSEE)		Electoral : avis C (INSEE vers communes)		Total électoral (A+B+C)		Etat civil		Total FE + EC	
	Nombre de communes	Nombre de bulletins	Nombre de communes	Nombre de bulletins	Nombre de communes	Nombre de bulletins	Nombre de communes	Nombre de bulletins	Nombre de communes	Nombre de bulletins
En valeur absolue :										
TEDECO	719	549 392	134	179 372		728 764	513	1 192 511		1 921 275
AIREPPNET	897	421 853	0	0		421 853	688	345 159		767 012
Disquettes, CD-ROM	1 382	674 642	307	191 770		866 412	120	17 102		883 514
Cassette	1	5 055	0	0		5 055	0	0		5 055
Sous total dématérialisé	2 999	1 650 942	441	371 142		2 022 084	1 321	1 554 772		3 576 856
Papier	33 727	1 388 005	36 285	1 153 643		2 541 648	35 405	457 824		2 999 472
Total	36 726	3 038 947	36 726	1 524 785		4 563 732	36 726	2 012 596		6 576 328
En pourcentage :										
TEDECO	2,0%	18,1%	0,4%	11,8%		16,0%	1,4%	59,3%		29,2%
AIREPPNET	2,4%	13,9%	0,0%	0,0%		9,2%	1,9%	17,1%		11,7%
Disquettes, CD-ROM	3,8%	22,2%	0,8%	12,6%		19,0%	0,3%	0,8%		13,4%
Cassette	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%		0,1%	0,0%	0,0%		0,1%
Sous total dématérialisé	8,2%	54,3%	1,2%	24,3%		44,3%	3,6%	77,3%		54,4%
Papier	91,8%	45,7%	98,8%	75,7%		55,7%	96,4%	22,7%		45,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		100,0%	100,0%	100,0%		100,0%

Annexe 6b

Avis électoraux : évolution des modes de transmission
(révisions électorales 2004/05 et 2005/06)

Transmissions des communes vers l'INSEE : avis modèles A (inscriptions) et B (radiations)

Mode de transmission	2004- 2005			2005- 2006		
	Nombre de communes	Nombre de bulletins transmis	Part des bulletins transmis	Nombre de communes	Nombre de bulletins transmis	Part des bulletins transmis
TEDECO	1 098	528 450	21,0%	719	549 392	18,1%
AIREPPNET	153	85 559	3,4%	897	421 853	13,9%
Disquettes ou CD-ROMs	1 578	729 763	29,0%	1 382	674 642	22,2%
Cassette	1	5 033	0,2%	1	5 055	0,2%
Sous total Dématérialisé	2 830	1 348 805	53,6%	2 999	1 650 942	54,3%
Papier	33 896	1 166 598	46,4%	33 727	1 388 005	45,7%
Total	36 726	2 515 403	100,0%	36 726	3 038 947	100,0%

Transmissions de l'INSEE vers les communes : avis modèle C (radiations)

Mode de transmission	2004- 2005			2005- 2006		
	Nombre de communes	Nombre de bulletins transmis	Part des bulletins transmis	Nombre de communes	Nombre de bulletins transmis	Part des bulletins transmis
TEDECO	118	164 439	12,3%	134	179 372	11,8%
AIREPPNET	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Disquettes ou CD-ROMs	251	127 897	9,6%	307	191 770	12,6%
Cassette	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Sous total Dématérialisé	369	292 336	21,9%	441	371 142	24,3%
Papier	36 357	1 045 105	78,1%	36 285	1 153 643	75,7%
Total	36 726	1 337 441	100,0%	36 726	1 524 785	100,0%

Total des avis électoraux : modèles A, B et C

Mode de transmission	2004- 2005			2005- 2006		
	Nombre de communes	Nombre de bulletins transmis	Part des bulletins transmis	Nombre de communes	Nombre de bulletins transmis	Part des bulletins transmis
TEDECO	1098	692 889	18,0%	719	728 764	16,0%
AIREPPNET	153	85 559	2,2%	897	421 853	9,2%
Disquettes ou CD-ROMs	1578	857 660	22,3%	1 382	866 412	19,0%
Cassette	1	5 033	0,1%	1	5 055	0,1%
Sous total Dématérialisé	2830	1 641 141	42,6%	2 999	2 022 084	44,3%
Papier	33896	2 211 703	57,4%	33 727	2 541 648	55,7%
Total	36726	3 852 844	100,0%	36 726	4 563 732	100,0%

Annexe 6d
Répartition du nombre de communes par mode de transmission et par taille
(situation au 6 décembre 2006)

Transmission des bulletins d'état civil

Population	Disquette	TEDECO	AIREPPNET	Cassette	Total dématérialisé	Papier	Total général
plus de 10 000	27	320	358	0	705	202	907
5 000 - 9 999	20	72	221	0	313	658	971
2 000 - 4 999	30	16	233	0	279	2 452	2 731
moins de 1 999	19	46	232	0	297	31 781	32 078
Total	96	454	1 044	0	1 594	35 093	36 687

Transmission des avis électoraux

Population	Disquette	TEDECO	AIREPPNET	Cassette	Total dématérialisé	Papier	Total général
plus de 10 000	321	215	256	1	793	114	907
5 000 - 9 999	237	23	163	0	423	548	971
2 000 - 4 999	404	15	213	0	632	2 099	2 731
moins de 1 999	385	455	444	0	1 284	30 794	32 078
Total	1 347	708	1 076	1	3 132	33 555	36 687

Annexe 7
Evolution du taux de dématérialisation de l'état civil par type d'événement
(années 2002 à 2005)

Type de bulletin	2002			2003			2004			2005		
	Nombre total de bulletins	Bulletins dématérialisés	% de démat.	Nombre total de bulletins	Bulletins dématérialisés	% de démat.	Nombre total de bulletins	Bulletins dématérialisés	% de démat.	Nombre total de bulletins	Bulletins dématérialisés	% de démat.
B2 : mariage	274 065	107 408	39,2	270 760	109 365	40,4	265 772	124 349	46,8	266 921	116 649	43,7
B4 : reconnaissance	365 959	245 922	67,2	373 394	249 575	66,8	386 015	280 512	72,7	392 138	272 478	69,5
B5 : naissance	796 136	762 816	95,8	793 881	765 614	96,4	800 400	796 921	99,6	807 840	790 682	97,9
B6 : enfant sans vie	6 695	6 486	96,9	7 368	7 182	97,5	7 521	7 477	99,4	7 455	7 286	97,7
B7 : décès	543 516	344 411	63,4	562 685	359 314	63,9	519 302	368 807	71,0	538 242	367 677	68,3
Total	1 986 371	1 467 043	73,9	2 008 088	1 491 050	74,3	1 979 010	1 578 066	79,8	2 012 596	1 554 772	77,3

NB : le tableau ci dessus ne reprend pas les données relatives aux bulletins B1 (transcription), ce qui explique l'écart avec le tableau 8a.

Annexe 8a
Etat civil : dématérialisation par taille de communes
(Métropole et DOM - année 2004 et cible BRPP2)

Désignation des bulletins d'état civil :
B1 : transcription B2 : mariage B4 : reconnaissance B5 : naissance B6 : enfant sans vie B7 : décès

Tranche population	Ensemble des bulletins (dématérialisés + papier)								
	nb_com	nbre_BEC	nbre_BEC moyen	B1	B2	B4	B5	B6	B7
< 100	4 052	3 089	1	1 384	518	21	0	1 165	
de 100 à 999	24 081	106 234	4	17 43 207	23 290	1 893	15	37 812	
de 1 000 à 1 999	4 048	76 773	19	4 26 381	18 765	1 933	16	29 674	
de 2 000 à 4 999	2 666	146 976	55	68 37 488	33 689	17 106	84	58 541	
de 5 000 à 9 999	959	176 753	184	122 29 319	36 362	51 430	373	59 147	
> = 10 000	920	1 471 730	1 600	2 333 127 993	273 391	728 017	7 033	332 963	
Ensemble	36 726	1 981 555	54	2 545 265 772	386 015	800 400	7 521	519 302	
dont > = 2 000	4 545	1 795 459	395	2 523 194 800	343 442	796 553	7 490	450 651	

Bulletins dématérialisés : situation 2004

Tranche population	%																
	effectif		%		%		%		%		%		%				
	nb_com	nbre_BEC	nbre_BEC moyen	B1	B2	B4	B5	B6	B7	%_com	%_BEC	%_B1	%_B2	%_B4	%_B5	%_B6	%_B7
< 100	4	4	1	0	2	2	0	0	0	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
de 100 à 999	81	3 858	48	6 218	278	1 432	7	1 917	0,3%	3,6%	35,3%	0,5%	1,2%	75,6%	46,7%	5,1%	5,1%
de 1 000 à 1 999	69	3 636	53	3 476	593	1 141	3	1 420	1,7%	4,7%	75,0%	1,8%	3,2%	59,0%	18,8%	4,8%	4,8%
de 2 000 à 4 999	199	37 650	189	67 3 125	5 682	16 702	81	11 993	7,5%	25,6%	98,5%	8,3%	16,9%	97,6%	96,4%	20,5%	20,5%
de 5 000 à 9 999	273	113 383	415	121 8 833	17 727	51 228	368	35 106	28,5%	64,1%	99,2%	30,1%	48,8%	99,6%	98,7%	59,4%	59,4%
> = 10 000	695	1 422 063	2 046	2 331 111 695	256 230	726 418	7 018	318 371	75,5%	96,6%	99,9%	87,3%	93,7%	99,8%	99,8%	95,6%	95,6%
Ensemble	1 321	1 580 594	1 197	2 528 124 349	280 512	796 921	7 477	368 807	3,6%	79,8%	99,3%	46,8%	72,7%	99,6%	99,4%	71,0%	71,0%
dont > = 2 000	1 167	1 573 096	1 348	2 519 123 653	279 639	794 348	7 467	365 470	25,7%	87,6%	99,8%	63,5%	81,4%	99,7%	99,7%	81,1%	81,1%

Bulletins dématérialisés : cible BRPP2

Tranche population	%																
	effectif		%		%		%		%		%		%				
	nb_com	nbre_BEC	nbre_BEC moyen	B1	B2	B4	B5	B6	B7	%_com	%_BEC	%_B1	%_B2	%_B4	%_B5	%_B6	%_B7
< 100	8	8	19	154	0	69	26	1	0	58	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	s.o	5,0%
de 100 à 999	1 204	1 204	4	5 312	1	2 160	1 165	95	1	1 891	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
de 1 000 à 1 999	607	607	19	11 516	1	3 957	2 815	290	2	4 451	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
de 2 000 à 4 999	2 666	2 666	55	146 976	68	37 488	33 689	17 106	84	58 541	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
de 5 000 à 9 999	959	959	184	176 753	122	29 319	36 362	51 430	373	59 147	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
> = 10 000	920	920	1 600	1 471 730	2 333	127 993	273 391	728 017	7 033	332 963	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Ensemble	6 364	6 364	285	1 812 441	2 525	200 987	347 447	796 939	7 493	457 051	91,5%	99,2%	75,6%	90,0%	99,6%	99,6%	88,0%
dont > = 2 000	4 545	4 545	395	1 795 459	2 523	194 800	343 442	796 553	7 490	450 651	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Annexe 8b
Avis électoraux : dématérialisation par taille de communes
(Métropole et DOM - base révision 2004 et cible BRPPP2)

Transmissions des communes à l'INSEE : avis modèles A (inscriptions) et B (radiations)

Tranche population RP99	ensemble des avis (démat. + papier)			avis dématérialisés : situation 2004			avis dématérialisés : cible BRPPP2				
	nbre com	nbre avis	nbre moyen	nbre com	% com	nbre avis	nbre avis	% com	nbre avis	nbre avis	% avis
< 100	4 052	12 112	3	67	1,7%	128	1,1%	203	5,0%	606	5,0%
de 100 à 999	24 081	429 271	18	730	3,0%	17 996	4,2%	1 204	5,0%	21 464	5,0%
de 1 000 à 1 999	4 048	266 763	66	397	9,8%	37 077	13,9%	607	15,0%	40 014	15,0%
de 2 000 à 4 999	2 666	359 579	135	564	21,2%	102 811	28,6%	2 666	100,0%	359 579	100,0%
de 5 000 à 9 999	959	276 018	288	370	38,6%	131 629	47,7%	959	100,0%	276 018	100,0%
> = 10 000	920	1 171 660	1 274	702	76,3%	1 059 164	90,4%	920	100,0%	1 171 660	100,0%
Ensemble	36 726	2 515 403	68	2 830	7,7%	1 348 805	53,6%	6 559	17,9%	1 869 341	74,3%
<i>dont > = 2 000</i>	<i>4 545</i>	<i>1 807 257</i>	<i>398</i>	<i>1 636</i>	<i>4,5%</i>	<i>1 293 604</i>	<i>71,6%</i>	<i>4 545</i>	<i>100,0%</i>	<i>1 807 257</i>	<i>100,0%</i>

Transmissions de l'INSEE aux communes : avis modèle C (radiations)

Tranche population RP99	ensemble des avis (démat. + papier)			avis dématérialisés : situation 2004			avis dématérialisés : cible BRPPP2				
	nbre com	nbre avis	nbre moyen	nbre com	% com	nbre avis	nbre avis	% com	nbre avis	nbre avis	% avis
< 100	4 052	7 836	2	0	0,0%	0	S.O.	203	5,0%	392	5,0%
de 100 à 999	24 081	241 181	10	2	0,0%	32	0,0%	1 204	5,0%	12 059	5,0%
de 1 000 à 1 999	4 048	143 722	36	11	0,3%	443	0,3%	607	15,0%	21 558	15,0%
de 2 000 à 4 999	2 666	199 441	75	41	1,5%	2 972	1,5%	2 666	100,0%	199 441	100,0%
de 5 000 à 9 999	959	155 536	162	50	5,2%	8 627	5,5%	959	100,0%	155 536	100,0%
> = 10 000	920	589 725	641	265	28,8%	280 262	47,5%	920	100,0%	589 725	100,0%
Ensemble	36 726	1 337 441	36	369	1,0%	292 336	21,9%	6 559	17,9%	978 711	73,2%
<i>dont > = 2 000</i>	<i>4 545</i>	<i>944 702</i>	<i>208</i>	<i>356</i>	<i>1,0%</i>	<i>291 861</i>	<i>30,9%</i>	<i>4 545</i>	<i>100,0%</i>	<i>944 702</i>	<i>100,0%</i>

Total des avis électoraux : modèles A, B et C

Tranche population RP99	ensemble des avis (démat. + papier)			avis dématérialisés : situation 2004			avis dématérialisés : cible BRPPP2				
	nbre com	nbre avis	nbre moyen	nbre com	% com	nbre avis	nbre avis	% avis	nbre avis	nbre avis	% avis
< 100	4 052	19 948	5	67	1,7%	128	0,6%	203	5,0%	997	5,0%
de 100 à 999	24 081	670 452	28	730	3,0%	18 028	2,7%	1 204	5,0%	33 523	5,0%
de 1 000 à 1 999	4 048	410 485	101	397	9,8%	37 520	9,1%	607	15,0%	61 573	15,0%
de 2 000 à 4 999	2 666	559 020	210	564	21,2%	105 783	18,9%	2 666	100,0%	559 020	100,0%
de 5 000 à 9 999	959	431 554	450	370	38,6%	140 256	32,5%	959	100,0%	431 554	100,0%
> = 10 000	920	1 761 385	1 915	702	76,3%	1 339 426	76,0%	920	100,0%	1 761 385	100,0%
Ensemble	36 726	3 852 844	105	2 830	7,7%	1 641 141	42,6%	6 559	17,9%	2 848 052	73,9%
<i>dont > = 2 000</i>	<i>4 545</i>	<i>2 751 959</i>	<i>605</i>	<i>1 636</i>	<i>4,5%</i>	<i>1 585 465</i>	<i>57,6%</i>	<i>4 545</i>	<i>100,0%</i>	<i>2 751 959</i>	<i>100,0%</i>

NB : par convention, pour le tableau "total des avis électoraux" (modèles A,B et C), on a repris le nombre de communes apparaissant dans le tableau "transmissions des communes vers l'INSEE" (modèles A, B).

Annexe 8c
Dématérialisation par taille de communes : total bulletins d'état civil + avis électoraux (A, B et C)
(Métropole et DOM - année 2004 et cible BRPP2)

Tranche population RP99	ensemble des avis (démat. + papier)			avis dématérialisés : situation 2004			avis dématérialisés : cible BRPP2				
	nbre com	nbre avis	nbre moyen	nbre com	% com	nbre avis	% avis	% com	nbre com	nbre avis	% avis
< 100	4 052	23 037	6	67	1,7%	132	0,6%	5,0%	203	1 152	5,0%
de 100 à 999	24 081	776 686	32	730	3,0%	2 1886	2,8%	5,0%	1 204	38 834	5,0%
de 1 000 à 1 999	4 048	487 258	120	397	9,8%	4 1156	8,4%	15,0%	607	73 089	15,0%
de 2 000 à 4 999	2 666	705 996	265	564	21,2%	143433	20,3%	100,0%	2 666	705 996	100,0%
de 5 000 à 9 999	959	608 307	634	370	38,6%	253639	41,7%	100,0%	959	608 307	100,0%
> = 10 000	920	3 233 115	3 514	702	76,3%	2761489	85,4%	100,0%	920	3 233 115	100,0%
Ensemble	36 726	5 834 399	159	2 830	7,7%	3 221 735	55,2%	17,9%	6 559	4 660 493	79,9%
<i>dont > = 2 000</i>	4 545	4 547 418	1 001	1 636	4,5%	3 158 561	69,5%	100,0%	4 545	4 547 418	100,0%

NB : Par convention, dans ce tableau regroupant l'état civil et l'électoral, on a retenu comme nombre de communes faisant des envois dématérialisés, le chiffre le plus élevé des divers types de transmissions (soit le nombre de communes dématérialisant leurs avis électoraux vers l'INSEE ; cf. en annexe 8c, tableau relatif aux avis modèles A,B). Une récapitulation du nombre de communes concernées est présentée en annexe 8d.

Annexe 8d
Récapitulation du nombre de communes dématérialisant leurs envois à l'INSEE (état civil et électoral)
(Métropole et DOM - année 2004 et cible BRPP2)

Tranche population	ensemble des communes (dématérialisant ou non)			dématérialisation en 2004 électoral (avis A et B)		dématérialisation en 2004 état civil		dématérialisation cible BRPP2		variation nbre communes entre 2004 et cible	
	nbre com	nbre avis	nbre moyen	nbre com	% com	nbre com	% com	nbre com	% com	électoral	état civil
< 100	4 052	23 037	6	67	1,7%	4	0,1%	203	5,0%	136	199
de 1 000 à 1 999	24 081	776 686	32	730	3,0%	81	0,3%	1 204	5,0%	474	1 123
de 2 000 à 4 999	4 048	487 258	120	397	9,8%	69	1,7%	607	15,0%	210	538
de 5 000 à 9 999	2 666	705 996	265	564	21,2%	199	7,5%	2 666	100,0%	2 102	2 467
> = 10 000	959	608 307	634	370	38,6%	273	28,5%	959	100,0%	589	686
	920	3 233 115	3 514	702	76,3%	695	75,5%	920	100,0%	218	225
Ensemble	36 726	5 834 399	159	2 830	7,7%	1 321	3,6%	6 559	17,9%	3 729	5 238
dont plus de 2 000	4 545	4 547 418	1 001	1 636	4,5%	1 167	25,7%	4 545	100,0%	2 909	3 378
dont moins de 2 000	32 181	1 286 981	40	1 194	3,7%	154	0,5%	2 014	6,3%	820	1 860
dont plus de 5 000	1 879	3 841 422	2 044	1 072	57,1%	968	51,5%	1 879	100,0%	807	911

Annexe 9 :
Evolution des coûts de fonctionnement et d'investissement liée à la dématérialisation
 (année 2004 et cible BRPP2 - état civil et électoral)

Coûts de fonctionnement annuels

	Coûts 2004		Gains obtenus par					
			Réingénierie du processus		Extension de la dématérialisation		Total : réingénierie + dématérialisation	
	ETP	Euros	ETP	Euros		Euros	ETP	Euros
Impression et expédition		636 658		0		281 757		281 757
Saisie		447 319		33 044		230 406		263 450
Personnel	148,8	5 049 600	11,4	363 944	8,0	185 161	19,5	549 106
dont hors extension AIREPPNET	148,8	5 049 600	11,4	363 944	15,3	448 761	26,8	812 706
dont extension AIREPPNET	0,0	0,0	0,0	0,0	-7,3	-263 600	-7,3	-263 600
Informatique		535 000		281 500		0		281 500
Autres		109 543		0		-2 841		-2 841
Total	148,8	6 778 120	11,4	678 488	8,0	694 484	19,5	1 372 972

Notes :

- i) Les coûts de fonctionnement de la réingénierie sont calculés à prestations statistiques constantes. Ils n'intègrent donc pas l'extension envisagée de l'EDP (échantillon démographique permanent).
- ii) Le surcroît de charge lié à l'accroissement du nombre de communes bénéficiant d'AIREPPNET (soit 7,3 ETP) se répartit entre le pôle RFD (2,3 ETP) et les directions régionales sites (5 ETP).

Coûts d'investissement

	ETP	Euros
Spécifications statistiques	18,0	900 000
Développements informatiques	11,0	2 650 000
dont sous traitance hors AIREPPNET		2 000 000
dont sous traitance pour AIREPPNET		100 000
dont développement interne à l'INSEE	11,0	550 000
Ensemble	29,0	3 550 000

ANNEXE 10**RECENSEMENT PAR INTERNET :
UN PANORAMA DES EXPERIENCES ETRANGERES**

1 - Introduction : les évolutions récentes dans l'établissement des recensements

- 1.1 - L'utilisation des registres de population
- 1.2 - Recensements exhaustif et questionnaire détaillé sur un échantillon de population
- 1.3 - Evolution de la collecte : autodénombrement et réponses en ligne

2 - Trois expériences récentes (2006) d'option Internet intégrées avec succès à un recensement général

- 2.1 - Canada : recensement du 16 mai 2006 (22 %)
- 2.2 - Nouvelle Zélande : recensement du 7 mars 2006 (7,3 %).
- 2.3 - Australie : recensement du 8 Août 2006 (9 %)

3 - Des expériences pionnières et contrastées lors des recensements de 2000-2001 (et 2005)

- 3.1 - Suisse : recensement de décembre 2000 (4,2 % de réponses en ligne)
- 3.2 - Singapour : recensement d'avril 2000 appliqué à un échantillon d'1/5 de la population (15 % de réponses en ligne)
- 3.3 - Espagne, novembre 2001 : un très faible taux de réponse (0,1 % de réponses en ligne)
- 3.4 - Etats-Unis 2000 : un très faible taux de réponse à une option Internet largement expérimentale
- 3.5 - Corée : novembre 2005 (1%)

4 - Expérimentations (2000-2001) et projets (2010-2011) chez nos partenaires européens

- 4.1 - Royaume-Uni et Pays de Galles : réponses par Internet prévues pour le recensement de 2011
- 4.2 - Allemagne : perspective d'un registre de population pour 2011
- 4.3 - Belgique : basculement vers un registre

5 - Un autre monde : registres et recensements virtuels, deux exemples

- 5.1 - Pays Bas 2001 : un recensement virtuel
- 5.2 - Finlande : une longue tradition d'utilisation des registres

1 - Introduction : les évolutions récentes dans l'établissement des recensements

Les recensements de la population et des logements constituent une source majeure des statistiques démographiques et socio-économiques et la source quasi-unique pour des données géographiquement détaillées. Ils jouent en outre dans de nombreux pays un rôle essentiel dans le dénombrement de la population légale des collectivités locales ou des circonscriptions électorales (aux Etats Unis le recensement décennal est inscrit dans la Constitution).

Pour ces raisons, mais aussi du fait des progrès réalisés dans le traitement de l'information (machines mécanographiques puis ordinateurs) les recensements ont longtemps privilégié l'exhaustivité sur les enquêtes par sondage. Ce n'est qu'à partir des années soixante que d'autres méthodes de dénombrement ont été mises en place pour réduire le coût des recensements exhaustifs.

Les recensements de population ont souvent une très longue histoire dans la plupart des pays. Les recommandations des Nations Unies insistent sur le dénombrement individuel, la couverture intégrale du territoire recensé, la simultanéité du dénombrement, et la périodicité (au moins tous les dix ans, les années se terminant par 0 ou 1). De son côté, Eurostat tout en admettant la diversité des méthodes de collecte de l'information (registre, enquêtes par sondage ou recensement exhaustif) a préconisé une période de recensement comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 mai 2001 pour les derniers recensements.

Les coûts élevés de collecte et de traitement des données des recensements classiques ont conduit de nombreux pays à mettre en oeuvre de nouvelles méthodes de dénombrement et d'établissement de données démographiques et sociales. Trois évolutions sont observées :

- la disparition des recensements traditionnels au profit de l'utilisation des registres, (Europe du Nord depuis plusieurs années, mais aussi évolution envisagée en Allemagne, Suisse, Royaume-Uni...);
- le développement des enquêtes par sondage pour alléger le coût de traitement ou pour obtenir des données sur une base annuelle (France, Etats-Unis) ;
- la modification du mode de collecte de l'information (l'envoi et le retour postal se substituant aux agents recenseurs et le retour par Internet faisant son apparition).

1.1 - L'utilisation des registres de population

La plupart des pays d'Europe du Nord ont remplacé la collecte directe des données dans le cadre d'un recensement classique par l'usage des sources administratives (registres) éventuellement complétées par des enquêtes par sondage (recensement virtuel aux Pays Bas). La Finlande a développé progressivement depuis 1970 l'utilisation des registres administratifs en parallèle aux recensements traditionnels et elle publie depuis 1990 des données de recensement en utilisant uniquement les registres de population. Le Danemark, la Suède, l'Islande et la Norvège ont connu des évolutions comparables. Les Pays Bas ont réalisé leur dernier recensement traditionnel en 1971 et combinent les données de registre et des enquêtes par sondage pour compléter les données qui sont absentes des registres administratifs.

Lorsque la méthode des registres est établie et qu'elle se substitue entièrement à la collecte des données d'un recensement traditionnel, le coût d'un « recensement » se limite à l'établissement des tableaux pour les organisations internationales, soit de l'ordre de 0,2 euros par habitants (Pays-Bas, Suède, Finlande). Pour les recensements classiques, les coûts sont

compris entre 3 et 14 euros par habitant (Grèce-2001 : 4,5 euros; Royaume-Uni-2001 : 5,5 euros ; France-1999 : 3,1 euros ; États-Unis-2000 : 12 euros ; Suisse : 14 euros)¹

Pour des raisons à la fois budgétaires et politiques (absence d'accord entre les Länder et le gouvernement fédéral) l'Allemagne a décidé de ne pas réaliser de recensement classique en 2000 et prépare l'établissement d'un recensement pour 2011 sur la base de registres. Le Royaume Uni et la Suisse ont réalisé un recensement classique en 2001 avec la perspective d'établir un registre de population pour les recensements de 2011.

1.2 - Recensements exhaustifs et questionnaire détaillé sur un échantillon de population

Dans le but d'alléger les coûts de collecte et de traitement et de limiter la charge portant sur les citoyens, il est fréquent, dans les pays qui réalisent des recensements exhaustifs, que les questionnaires détaillés ne soient diffusés qu'à une fraction de la population (Canada 1/5, États-Unis 1/6, Singapour 1/5). L'exhaustivité ne concerne que le dénombrement, le reste du recensement se faisant en fait par sondage.

Enfin pour obtenir des informations démographiques plus fréquentes, La France a mis en oeuvre un recensement tournant et les États-Unis vont combiner un recensement décennal qui servira essentiellement au décompte de la population, avec une enquête continue qui se substituera au questionnaire long distribué à un échantillon de population lors des recensements généraux.

1.3 - Evolution de la collecte : autodénombrement et réponses en ligne

La dernière évolution concerne le mode de collecte (voir tableau 1). Toujours dans la perspective de réduire le coût des recensements, le recours aux agents recenseurs a tendance à se réduire fortement au profit d'un envoi et d'un retour par voie postale. C'est dans ce contexte de modification de la collecte, qu'à l'occasion des recensements de 2001, quelques pays ont testé la possibilité de recueillir les réponses aux questionnaires par Internet.

Dans ces expériences l'option d'une réponse en ligne s'est ajoutée aux moyens traditionnels (courrier, agents recenseurs, téléphone). Seul Singapour a construit d'emblée son recensement de 2001 (qui portait sur un échantillon de 1/5^{ème} de la population) en envisageant l'Internet comme l'outil de base, le téléphone et les agents recenseurs intervenant pour le compléter, même si dans les faits les réponses en ligne n'ont concerné que 15 % des ménages recensés. Parmi les pays qui ont réalisé un recensement exhaustif en 2000-2001 et expérimenté l'option Internet, c'est la Suisse qui a enregistré les résultats les plus significatifs. Le taux de réponse a été de 4,2 % alors qu'il a été de moins de 1 % dans les autres pays (Corée, Espagne) ou n'a concerné qu'un échantillon limité de population (États-Unis).

Les trois expériences les plus intéressantes, car elles sont devenues réellement opérationnelles et peuvent être répliquées dans tous les pays qui mettent en oeuvre un recensement traditionnel, sont les recensements de 2006 au Canada, en Australie et en Nouvelle Zélande. Dans les trois cas, il s'agit d'une option totalement intégrée au recensement et qui a fait l'objet de tests préliminaires pour être pleinement opérationnelle le jour du recensement.

Ces trois pays se caractérisent par un taux d'utilisation de l'Internet très élevé : plus des 2/3 des ménages sont raccordés à l'Internet et les transactions et les démarches administratives par Internet y sont largement répandues. Ils partagent également une caractéristique commune, le recensement est intégral même si les questionnaires détaillés ne sont transmis qu'à une partie de la population ; enfin ils utilisent tous une « nuit du recensement ». Ils diffèrent en revanche en ce qui concerne la distribution des questionnaires : majoritairement par la poste au Canada, par des agents recenseurs en Australie et en Nouvelle Zélande. Dans les trois cas sont associés au questionnaire un identifiant et un code d'accès pour répondre en ligne, et les agents recenseurs sont informés rapidement des réponses reçues en ligne ou par la

¹ Cf. contribution des Pays-Bas, tableau p 10 et rapport de l'Inspection générale des Finances, annexe 1, page 26.

Poste. Ces trois exemples, comme d'ailleurs celui de la Suisse au recensement de 2001, montrent que l'option Internet peut être aujourd'hui intégrée sans difficulté dans un recensement traditionnel. Toutefois, tant que l'usage d'Internet reste faible, il ne dispense pas de l'envoi d'un questionnaire papier, de sorte le coût de l'option Internet s'ajoute initialement au coût des méthodes traditionnelles, l'économie n'intervenant qu'au stade de la numérisation des données.

Le tableau suivant présente les principales modalités de collecte de l'information dans les recensements nationaux évoqués dans la suite de cette annexe. La dernière colonne du tableau indique le taux d'équipement (ou d'accès) des ménages à l'Internet en 2000 et 2005 (ou 2006).

Tableau 1 : Recensements : Mode de collecte et usage de l'Internet

Pays	Type	Distribution	Retour (% Internet)	Taux d'équipement des ménages (1)
Belgique 2001	Classique	Enquêteurs, Poste	Enquêteurs, Poste	49 %
Danemark 2001	Registre	-	-	70 %
Allemagne	Evolution registre	-	-	61 %
Espagne 2001	Classique + registre	Enquêteurs	Poste, Internet (0,1 %) , Tel	43 %
France, 1999	Classique, tournant	Enquêteurs	Enquêteurs, Poste	48 %
Finlande, 2001	Registre	-	-	62 %
Royaume-Uni, 2001	Classique	Enquêteurs,	Poste (88 %), Enquêteurs,	63 %
Pays-Bas	Virtuel, Registre	-	-	66 %
Suisse 2000	Classique	Poste, Enquêteurs,	Poste, Internet (4,2 %) , Téléphone	68 %
Canada 2006	Classique + éch 1/5	Poste, Enquêteurs,	Poste, Internet (22 %) , Téléphone	68 %
Australie 2006	Classique	Enquêteurs	Poste, Enquêteurs, Internet (9 %)	70 %
Ni Zélande 2006	Classique	Enquêteurs	Poste, Enquêteurs, Internet (7 %)	76 %
Etats-Unis, 2001	Classique + éch 1/6	Enquêteurs	Enquêteurs, Internet	69 %
Corée, 2005	Classique	Enquêteurs,	Poste, Enquêteurs, Internet (1 %)	67 %
Singapour 2001	Mixte (1/5)	Poste	Poste, Enquêteurs, Internet (15 %) , Téléphone	67 %

(1) Taux de pénétration d'Internet en 2006

2 - Trois expériences récentes (2006) d'option Internet intégrées avec succès à un recensement général

2.1 - Canada : Recensement du 16 mai 2006 (22 %)

Le Canada réalise un recensement tous les 5 ans sur une période brève avec un jour (ou plutôt une nuit) de recensement (le 16 mai 2006 pour le dernier recensement). Le recensement de 2006 a introduit trois changements par rapport aux méthodes antérieures : l'envoi par la poste de la majorité des questionnaires, l'option d'un retour des questionnaires par Internet offerte à tous les ménages, enfin la saisie des données de façon automatique. Un test de réponse sur Internet avait été réalisé au recensement de 2001 et, de façon plus détaillée – notamment pour la mise au point du questionnaire Internet –, lors d'une opération de test du recensement réalisée en 2004.

En 2006, l'option Internet a été retenue par 22 % des ménages, conformément à ce qui avait été anticipé à partir de l'opération test de 2004 (20 %).

Les questionnaires ont été envoyés par la Poste à partir du 2 mai aux 2/3 des logements et délivrés par un agent recenseur pour le 1/3 restant. Un questionnaire court (8 questions) a été adressé à tous les ménages, un questionnaire détaillé (53 questions) à un ménage sur 5. Les questionnaires remplis devaient être retournés par la poste au centre de traitement ou en ligne jusqu'au jour du recensement (16 mai). Le questionnaire papier comportait un code de 15 chiffres qui servait de code d'accès pour la réponse en ligne. 98 % des ménages ont été ainsi dénombrés par autodénombrement (poste ou internet) et 2 % par interview par un agent recenseur.

Le questionnaire électronique était interactif : chaque page envoyée était déchiffrée et des messages d'erreurs du serveur (réponses oubliées par exemple) étaient transmis à l'utilisateur. Les données recueillies par Internet étaient de ce fait plus complètes et les taux de suivi (enquête complémentaire par téléphone) 3 à 4 fois plus faibles pour les réponses par Internet que pour les réponses par courrier (résultats de l'opération test de 2004).

Les questionnaires papier comportaient à la fois des cases à cocher et des réponses écrites. Ils ont été numérisés et la reconnaissance optique des cases et des caractères a été utilisée pour coder automatiquement les réponses, avec une intervention manuelle lorsque le codage automatique était inopérant. Les experts de Statistique Canada s'attendaient à ce que 75 % des réponses écrites soient codées de façon automatique.

Pendant le recensement de 2006, une étude a été réalisée sur deux échantillons de population utilisant fortement l'Internet (définis à partir des réponses au test de 2004) pour savoir si l'usage d'Internet serait plus fort si les citoyens recevaient par la poste leur code d'accès plutôt que le questionnaire. Le premier échantillon recevait seulement une lettre avec le code d'accès et les ménages pouvaient, s'ils ne souhaitaient pas utiliser l'Internet, demander qu'un questionnaire papier leur soit envoyé ; le second échantillon recevait le questionnaire papier. Le taux de réponse par Internet a été de 56 % pour la population recevant seulement le code d'accès, contre 21 % pour ceux qui recevaient le questionnaire papier.

Le coût de l'option Internet a été évalué à 7 millions de dollar canadiens.

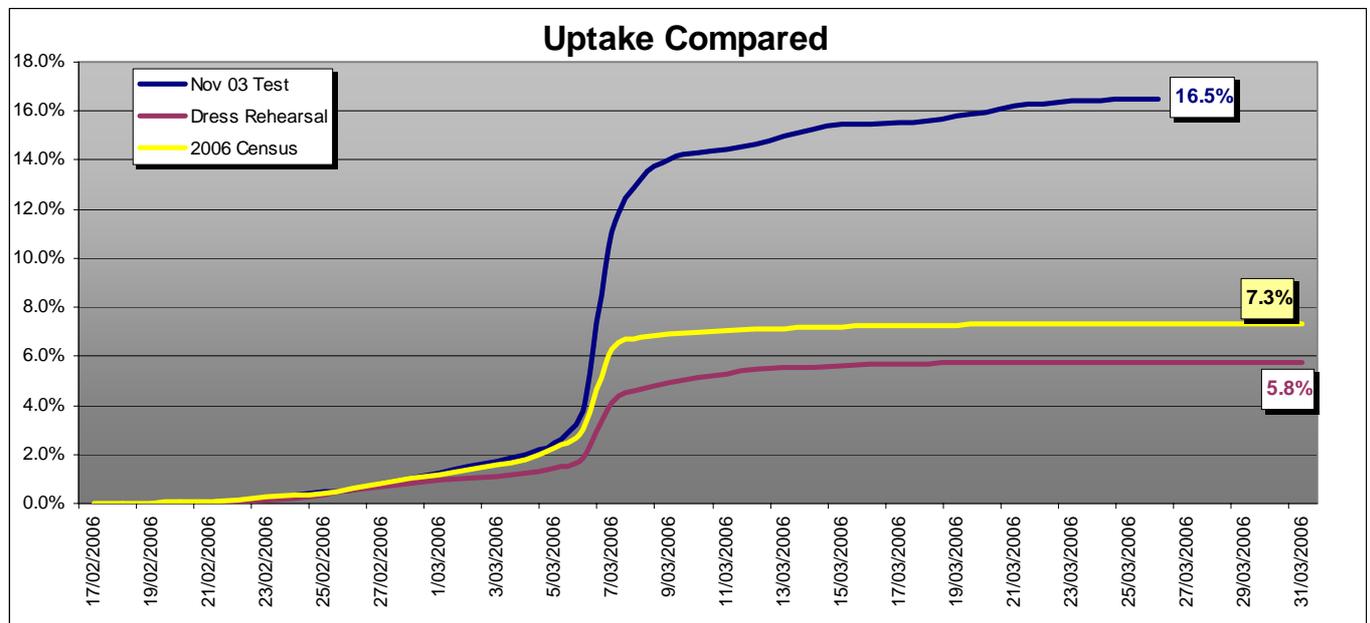
2.2 - Nouvelle Zélande : Recensement du 7 mars 2006 (7,3 %).

La nouvelle Zélande réalise un recensement tous les 5 ans en mars. En 2006 La possibilité d'une réponse en ligne a été introduite et utilisée par 7,3 % des ménages. La réponse par courrier a été un peu plus forte (9,6 %), le reste résultant de la collecte traditionnelle par des agents recenseurs.

La possibilité d'une réponse en ligne était ouverte sur la période du 17 février au 31 mars (42 jours). Un test, réalisé en Novembre 2003 sur un échantillon représentatif de 8 000 ménages avait conduit à 16,5 % de réponses par Internet. Lors de la « répétition générale » du recensement réalisée en 2005 où les zones rurales étaient fortement représentées, 5,7 % des personnes avaient choisi l'option en ligne.

Lors du recensement, l'utilisation de l'option Internet a été beaucoup plus faible qu'escompté en grande partie parce qu'elle n'a pas fait l'objet d'une forte communication. De plus, un mot de passe n'a été proposé qu'à 66% des ménages en raison, semble-t-il, de la réticence des agents recenseurs vis à vis du nouveau système perçu comme une menace pour leur emploi. Les infrastructures avaient été construites de façon à pouvoir traiter 35 % de réponses. Le graphique suivant montre une concentration des réponses dans la nuit du recensement aussi bien pour le recensement proprement dit que pour les tests.

Nouvelle Zélande : Réponses par Internet au cours de la période de recensement (en % du total)



2.3 - Australie : Recensement du 8 Août 2006 (9 %)

L'Australie réalise un recensement complet tous les 5 ans. Comme aux Etats-Unis, la Constitution impose que le nombre de sièges de chaque Etat à la Chambre des représentants soit déterminé par la population légale issue des recensements, d'où l'importance accordée à l'énumération.

Le recensement fait l'objet d'une large publicité à la télévision. Les questionnaires sont distribués par des agents recenseurs dans la semaine qui précède la nuit du recensement (8 Août). Ils sont ensuite collectés par les agents recenseurs jusqu'à la fin du mois d'Août et dans certaines régions jusqu'à la mi septembre. 30 00 agents recenseurs ont été utilisés.

Pour la première fois le recensement de 2006 a introduit la possibilité d'une réponse par Internet. Cette option a été utilisée par 9 % des ménages (10,5 % en zone urbaine et 6,5 % en zone rurale). La réponse par Internet pouvait être commencée avant la nuit du recensement et sauvegardée. Mais elle devait être soumise la nuit du recensement ou le plus tôt possible après la nuit du recensement (le nombre de personnes incluant les visiteurs la nuit du recensement doit être en effet indiqué dans le questionnaire). Pour répondre, il fallait utiliser le numéro

indiqué sur le questionnaire du recensement et caractérisant le logement (Census Form Number) ainsi qu'un « e-census number » obtenu par téléphone auprès de l'Australian Bureau of Statistics. Les agents recenseurs étaient prévenus par SMS lorsque les ménages de leur zone avaient répondu par Internet.

Le coût de l'option Internet a été évalué à 9,1 \$ Aus. Le coût total du recensement s'élève à 225 Millions de \$ US. 80 % du coût d'un recensement résulte de la collecte des données démographiques élémentaires.

3 - Des expériences pionnières et contrastées lors des recensements de 2000-2001 (et 2005)

3.1 - Suisse : recensement du 5 décembre 2000 (4,2 % de réponses en ligne)

La Suisse effectue des recensements tous les 10 ans avec l'objectif d'aboutir en 2010 à l'utilisation des registres administratifs (la loi autorisant cette démarche est en cours de discussion au Parlement fédéral). Pour le recensement de 2000, l'Office fédéral de la statistique a mis sur pied avec des prestataires privés un centre de services auquel les communes moyennant rétribution pouvaient faire appel pour le recensement. Plus de 60 % des communes représentant 90 % de la population ont choisi cette solution.

Le centre pré-imprimait les questionnaires contenant les données du registre de la commune et les envoyait par voie postale aux habitants (liste des membres du ménage, dates de naissance...).

A cette occasion a été mise au point une option de réponse par Internet en utilisant comme code d'accès les informations pré-imprimées sur les questionnaires. Pour le questionnaire papier, comme pour le questionnaire en ligne, il était demandé de vérifier les données personnelles résultant des registres.

Tous les habitants des communes ayant choisi le service central (90 % des habitants) ont eu ainsi la possibilité de répondre en ligne. Le taux de réponse s'est élevé à 4,2 %, ce qui est le taux de réponse le plus élevé pour les recensements exhaustifs de la période 2000-2001.

3.2 - Singapour : recensement d'avril 2000 appliqué à un échantillon d'1/5 de la population : 15 % de réponses en ligne

Singapour pratique des recensements tous les 10 ans en utilisant simultanément un Registre de population. L'évaluation de la population et les études démographiques s'appuient sur le Registre de population qui comporte des indications sur le sexe, l'âge le groupe ethnique, le pays de naissance. Il est mis à jour par des liens avec d'autres fichiers administratifs en utilisant un identifiant personnel.

Le recensement a pour objet de compléter cette information par des données sur l'éducation, les caractéristiques des ménages...etc. Il s'agit en réalité d'une enquête qui s'est appliquée à un échantillon de 20 % de la population. La lettre adressée aux personnes de l'échantillon lors du recensement de 2000 invitait explicitement à répondre par Internet ou à prendre contact avec le bureau du recensement pour une interview par téléphone ou par un agent recenseur. En cas de non réponse après une première lettre de relance, une seconde relance avertissait du passage de l'agent recenseur.

15 % de la population enquêtée a répondu par Internet. Cela représente un résultat très élevé pour l'année en question, alors même que le taux d'équipement des ménages à l'Internet était à l'époque de 40 % (il est aujourd'hui de 67 %).

3.3 - Espagne, novembre 2001 : un très faible taux de réponse (0,1 % de réponses en ligne)

L'Espagne réalise un recensement tous les 10 ans et tient simultanément un registre de population (le *Padron*). Le recensement de 2001 est resté un recensement traditionnel avec 45.000 agents recenseurs visitant 21 millions d'adresses. Les questionnaires étaient pré-imprimés à partir du Registre de Population. Pour la première fois a été introduite la possibilité de répondre par Internet. Les réponses par Internet ont été extrêmement faibles (13 700 ménages soit 0,1 % de la population). Plusieurs raisons ont été évoquées par l'Institut National Espagnol pour expliquer ce faible résultat (à l'époque 23 % des ménages espagnols avaient accès à l'internet) :

- la complexité de la validation des questionnaires (en plus du code pré-imprimé sur le questionnaire, nécessité d'une signature électronique)
- le mauvais séquençage (l'Internet n'était pas disponible la première semaine de remise des questionnaires)
- le peu d'enthousiasme des agents recenseurs pour un outil considéré comme susceptible de les réduire à terme au chômage. Certains agents ont découragé les ménages enquêtés ou omis de mettre le document relatif à la réponse en ligne, craignant que les réponses en ligne ne leur soient pas rémunérées.

3.4 - Etats-Unis 2000 : un très faible taux de réponse à une option Internet largement expérimentale

En vertu de la Constitution américaine, un recensement doit être réalisé tous les dix ans, dans le but d'établir le nombre de sièges attribués à chaque Etat à la Chambre des représentants. Comme dans d'autres pays, le recensement de population détermine également les moyens financiers distribués par le pouvoir fédéral aux échelons locaux. Compte tenu de l'importance du dénombrement de population en terme de pouvoir politique et financier, le Bureau fédéral du recensement (Census Bureau) a été impliqué dans un grand nombre de procès portant sur ce dénombrement.

Le recensement représente une mobilisation considérable de moyens. Pour la mise en oeuvre du recensement de 2000, le Census Bureau a ainsi recruté 860 000 personnes chargées de collecter et de saisir les données et imprimé plus de 398 millions de questionnaires en 6 langues. Un questionnaire court portant sur le nom, le sexe, l'âge et l'origine ethnique des résidents a été distribué de façon exhaustive. Le questionnaire long (50 questions) n'a été distribué qu'à un échantillon aléatoire (1/6) de la population.

Lors du recensement de 2000, une option Internet a été testée. Pour répondre en ligne, il fallait entrer le numéro d'identification du logement (Census Identification Number) figurant sur le questionnaire papier et constitué de 22 chiffres. Ce numéro était en fait difficile à trouver sur le questionnaire. Dans un test réalisé en 2005 pour préparer le recensement de 2010 le Census Bureau a réduit à l'identifiant à 18 chiffres répartis en 4 blocs clairement visibles. Le très faible nombre de réponses par Internet au recensement de 2000 (89 000 demandes de connexion seulement et 63 000 aboutissant effectivement) est expliqué par la très faible information faite sur cette option : l'objectif était plus de tester l'option que de l'utiliser effectivement. Aucun test de l'option Internet n'avait été réalisé lors des tests ou de la répétition générale du recensement.

Le besoin de données plus fréquentes a conduit le Census Bureau à mettre en oeuvre à partir de 2006 une enquête par sondage concernant chaque année 3 millions de logements (soit 2,5

% du nombre total de logements). Cette enquête (American Community Survey) permet de fournir des données démographiques annuelles et se substituera au questionnaire long du recensement. L'enquête se fait par voie postale, par téléphone assisté par ordinateur, et par interview par un enquêteur muni d'un ordinateur de poche pour 1/3 de l'échantillon.

De ce fait, le prochain recensement décennal (2010) ne comprendra plus qu'un questionnaire court destiné au dénombrement de la population. L'expérience de l'utilisation d'ordinateurs de poche équipés d'outils de géolocalisation pour collecter les données sera également généralisée.

3.5 - Corée : novembre 2005 (1%)

La Corée réalise des recensements tous les 5 ans, sous la forme traditionnelle de questionnaires papiers remis par des agents recenseurs. Pour le recensement de novembre 2005, une option Internet a été introduite à titre expérimental, dans un pays où l'accès à l'Internet et au haut débit est fortement développé (67 % des ménages ont accès à l'Internet en 2005 et 30 % au haut débit, soit le taux le plus élevé du monde).

Pour répondre par Internet, il fallait soumettre une application au Korean National Statistical Office (KNSO) qui certifiait le nom en utilisant le numéro de Résident par le biais d'une Autorité de certification, puis entrer un mot de passe, numéro de téléphone, adresse.... Le taux de réponse par Internet a été assez faible (150 000 personnes, soit environ 1 %), peut être en raison de la complexité de la procédure de certification.

4 - Expérimentations (2000-2001) et projets (2010-2011) chez nos partenaires européens

4.1 - Royaume-Uni et Pays de Galles : réponses par Internet prévues pour le recensement de 2011.

Le Royaume-Uni réalise des recensements décennaux, chacune des années terminée par 1. Les recensements antérieurs à 2001 utilisaient les agents recenseurs pour déposer et reprendre les questionnaires. Le recensement de 2001 a introduit le retour postal des questionnaires dans des enveloppes pré-adressées. Les agents recenseurs avaient pour fonction de réceptionner les questionnaires (2 000 bureaux locaux) et de relancer les non répondants. 88 % des réponses ont été renvoyées par la poste (beaucoup plus que prévu).

Pour 2011 les questionnaires seront postés ou déposés par des agents recenseurs. Chaque questionnaire aura un numéro d'identification unique lié à une adresse (éventuellement pré-imprimée). Plusieurs canaux de réponse sont envisagés (papier, Internet, téléphone), avec notamment un retour postal centralisé. Compte tenu de la difficulté à estimer le taux de réponse par Internet (actuellement de l'ordre de 11 % pour les démarches administratives), il n'est pas envisagé de réduire le nombre de questionnaires papier dans le recensement de 2011.

Enfin, en parallèle avec la préparation d'un recensement classique pour 2011, est étudié l'établissement d'un registre de population.

4.2 - Allemagne : perspective d'un registre de population pour 2011

L'Allemagne n'a pas réalisé de recensement de population depuis 1987, d'une part parce que l'image des recensements n'y est pas bonne, d'autre part pour des raisons de coût. Pour relancer le processus et participer au prochain round de recensement pour 2010-2011 à l'échelle européenne, l'Office fédéral de statistiques étudie la possibilité de réaliser un

recensement utilisant un registre de population qui serait constitué à partir de différentes sources : le registre des employés géré par l'Agence pour l'emploi, un micro-recensement portant chaque année sur 1 % de la population et le recensement des logements. La principale difficulté pour constituer un registre de population tient à ce que l'usage d'un numéro d'identification à des fins statistiques n'est pas autorisé, alors même que la loi fiscale de 2003 a attribué à chaque citoyen allemand un numéro d'identification unique.

4.3 - Belgique : basculement vers un registre

Le recensement de 2001 aura été le dernier recensement traditionnel en Belgique. A l'avenir, les données seront recueillies en utilisant plusieurs sources : le registre des logements, le registre national des personnes physiques, des banques de données spécifiques sur la durée du travail, l'éducation...

5 - Un autre monde : registres et recensements virtuels, deux exemples

5.1 - Pays Bas 2001 : recensement virtuel

Le dernier recensement traditionnel aux Pays Bas date de 1971. Il a été marqué par une forte dégradation du taux de réponse qui a conduit le gouvernement à abroger l'obligation légale de réaliser des recensements. Les 3 derniers recensements (1981, 1991 et 2001) ont été réalisés sur la base de recensements « virtuels ». La base du recensement virtuel est un registre de population combinant l'ensemble des registres municipaux de population et leur interconnexion avec les enquêtes auprès des entreprises (emplois, rémunérations) et des ménages (conditions de vie, force de travail) qui permettent de répondre aux demandes de tableaux de recensement d'Eurostat.

La plupart des pays nordiques qui utilisent cette méthode (Danemark, Finlande, Islande, Suède) possèdent beaucoup plus d'informations que les Pays-Bas dans les différents registres de population. Pour combler le déficit d'information, l'institut de statistiques néerlandais combine registre et enquêtes. Plus de 20 ans ont été nécessaires pour arriver à un système bien intégré. Dans les grandes villes, les résultats sont fournis par quartiers, mais ce type de « recensement » est peu efficace pour obtenir des informations finement localisées.

5.2 - Finlande : une longue tradition d'utilisation des registres

Dans l'histoire des recensements finlandais, commencée au milieu du 18^{ème} siècle, les recensements traditionnels utilisant des questionnaires et des agents recenseurs font figure d'exception : seul celui de 1950 a été réalisé de cette façon. Tous les autres ont exploité des registres de population, depuis les registres paroissiaux du 18^{ème} siècle jusqu'aux registres administratifs aujourd'hui. De 1950 à 1985 les recensements ont combiné registres et questionnaires. A partir de 1990, ils ont été entièrement réalisés sur la base des registres.

Le registre de population utilise le numéro d'identification personnel créée en 1964 pour la gestion des régimes de sécurité sociale. L'autre code essentiel est le numéro de domiciliation utilisé pour gérer le registre des logements. Les ménages sont reconstitués sur la base de ces deux codes. Enfin un numéro d'identification d'entreprise permet de relier ces données à l'emploi.

Le système est efficace mais totalement dépendant de l'acceptation par l'opinion publique finlandaise du fait que les autorités disposent à tout moment d'un portrait d'ensemble de la vie de chaque citoyen.

Au terme de cette démarche qui a pris également une vingtaine d'années, le coût des recensements a été presque entièrement réduit à zéro : le dernier recensement exhaustif réalisé en Finlande (1980) avait coûté 34 millions d'euros, celui de 2000 seulement 0,8 Millions d'Euros.

Références Bibliographiques

Etudes comparatives des recensements :

INSEE, Les recensements à l'étranger (chapitre G du volume de méthode INSEE « Pour comprendre les recensements de population »).

Inspection générale des Finances, Analyse comparative internationale de l'INSEE, rapport, décembre 2004.

Aarno Laihonon « La campagne 2001 de recensements de la population en Europe », Colloque INSEE-Eurostat sur les recensements après 2001.

Werner Haug « *Using the Internet for Population Census and Survey* » Power-point, Conference of European Statistician, Genève, juin 2005, Commentaire des trois présentations : Canada, Australie, Nouvelle Zélande).

Canada

Danièle Laroche « *Rapport d'évaluation de l'option Internet du test du recensement de 2004* » Statistiques Canada, mimeo, 10 mars 2005 .

Conference of European Statistician, Genève, juin 2005, "Statistic Canada-Census on the net," CES/2005/11

Conference of European Statistician, Paris, juin 2006, *The important role of research, evaluation and continuous improvement of census taking in Canada*, CES/2006/26

Informations sur le recensement sur le site www.statcan.ca

Etats-Unis

Conference of European Statistician, Genève, juin 2005, *Evaluation de la facilité d'utilisation et d'accès, des questionnaires en ligne*, CES/2005/14

Conference of European Statistician, Paris, juin 2006, *Refonte du recensement de la population et des habitations*, CES/2006/36

« Internet Data Collection » Census 200 Evaluation A.2.b, Août 2002.

Royaume-Uni

Conference of European Statistician, Paris, juin 2006, *Challenges and Changes in the England and wales Census Design*, CES/2006/33

Australie

Conference of European Statistician, Paris, juin 2006 " *The business case for the Australian census..*" CES/2006/23

Conference of European Statistician, Genève, juin 2005 " *Le recensement et l'Internet en Australie*" CES/2005/12

Allemagne

Conference of European Statistician, Paris, juin 2006, *Planning the Register-based Census 2011 in Germany*, CES/2006/SP/10

Suisse

Marco Buscher et Werner Haug "e-census : le recensement suisse sur Internet » Colloque Insee-Eurostat, Paris, Novembre 2000.

Espagne

Conference of European Statistician, Paris, juin 2006 " *Spanish 2001 and 2011 Census and the Internet*" CES/2006/SP/8

René Hallu « *Padron et Censo, bases de la démographie en Espagne* », Courrier des statistiques

Singapour

Informations sur le recensement sur le site : www.singstat.gov.sg

Corée

Conference of European Statistician, Paris, juin 2006, "News types of data input systems in Korea : *The Internet survey...*" CES/2006/SP/9

Informations sur le recensement sur le site : www.nso.go.kr

Finlande

Conference of European Statistician, Paris, juin 2006, "From a traditionnal census to a register-based census in Finland..." CES/2006/SP/4

Pays-Bas

Conference of European Statistician, Paris, juin 2006, "The Dutch virtual census of 2001..." CES/2006/28

Annexe 11
Incidence de la dématérialisation sur les coûts de fonctionnement du recensement
(montants en € - évaluation base 2005)

	Coût actuel		Incidence de 10% de dématérialisation		
	quantités	coût unitaire	montant	ETP	montant
A) Dotation aux communes			18 000 000	0	0
B) Dépenses de fonctionnement INSEE					
Acquisition des données			4 700 000	0	
<i>dont coûts fixes</i>			300 000		
<i>dont coûts liés aux questionnaires</i>			4 400 000	10%	440 000
Impression et routage des questionnaires			1 400 000	0	
Communication			800 000	0	
Frais de fonctionnement superviseurs internes			2 000 000	0	
Rémunération superviseurs externes			370 000	0	
Enquêtes (contrôles, communautés, etc.)			1 400 000	0	
Divers (formation, achat de fichiers)			400 000	0	
Total fonctionnement INSEE			11 070 000		440 000
C) Dépenses de personnel INSEE					
Superviseurs (500 à 3 mois/an)	125	33 750	4 218 750	0	
Direction générale	28	43 000	1 204 000	0	
Informatique	25	38 850	971 250	0	
Equipes bureau	325		10 193 500		
<i>cadres A</i>	25	43 000	1 075 000	0	
<i>cadres B</i>	90	34 700	3 123 000	0	
<i>cadres C</i>	210	28 550	5 995 500	10%	599 550
Total personnel INSEE	503		16 587 500		599 550
D) Total A +B +C	503		45 657 500	21	1 039 550

OBSERVATIONS DES SERVICES

Remarques de l'Insee suite aux recommandations du rapport de la mission de modernisation sur la collecte électronique des données d'Etat-civil et du recensement.

L'Insee a peu de remarques à faire sur les conclusions de l'audit, dont il partage les orientations générales et l'essentiel des préconisations. Il souhaite cependant faire état d'un certain nombre d'observations, en particulier sur les échéances proposées dans certaines des recommandations :

1- La dématérialisation de l'Etat-civil et de l'électoral

En préambule, le rapport n'évoque pas un facteur de risque pour le dispositif. Dans le passé sont apparues des propositions de loi visant à ce que les parents puissent déclarer la naissance de leurs enfants dans leur commune de domicile, et non dans la commune de naissance. Si de telles dispositions étaient actées, la cible de dématérialisation serait sensiblement remise en cause, de même probablement que les actions à mener.

Remarques par rapport aux recommandations :

- Recommandation 02c : il est effectivement souhaitable de procéder à l'homologation d'un nombre limité de tiers de télétransmission. On peut néanmoins s'interroger sur le réalisme de l'échéance de mise en œuvre en 2007, du moins si l'Insee procède comme le MIAT dans la démarche d'homologation de tiers de télétransmission préconisée par la mission d'audit. La démarche du MIAT a débuté par une modification législative du CGCT (art 139 de la loi 2004-809), puis par la publication d'un décret d'application (2005-324), puis d'un arrêté du 26 octobre 2005 portant approbation d'un cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixant une procédure d'homologation de ces dispositifs. Le dispositif d'homologation comprend une évaluation des dispositifs présentés par les tiers de télétransmission candidats par « un ou plusieurs centres d'évaluation de la sécurité des technologies de l'information (CESTI) agréés et référencés pour les domaines "techniques informatiques et réseaux" par les services du Premier ministre ».

Pour l'Insee, il sera sans doute nécessaire d'initialiser la démarche par une expertise juridique pour définir le cadre qui va prévaloir pour cette opération d'homologation en ce qui concerne la BRPP. Pourrait effectivement en découler un plan d'action, comportant la mise au point pour l'Insee d'un cahier des charges analogue à celui élaboré par le MIAT, probablement en recourant à un sous-traitant. On peut difficilement concevoir que ce cahier des charges soit disponible avant la fin 2007, ce qui signifie que les dispositifs seraient homologués au mieux au premier semestre 2008.

- recommandation 02d : à nouveau, l'Insee n'est pas opposé à une stratégie plus ouverte vis-à-vis des systèmes d'échange « n à n », mais l'échéance paraît très proche. Si on veut aller au-delà des intentions de principe, on pourrait remplacer « 1^{er} semestre 2007 » par « 2007 ».

- recommandation 03 : les délais sont ici tendus car cette explicitation ne peut logiquement se faire qu'après la définition de la stratégie préconisée dans la recommandation 01.

-recommandations 05, 05a et 05b : le libellé de ces recommandations suggère que l'Insee soit "leader", ce qui ne va pas de soi.

Pour la recommandation 05, ce pourrait être plutôt à la DGME qu'à l'Insee d'endosser la responsabilité consistant à rechercher des synergies avec d'autres portails administratifs. L'Insee n'a cependant pas d'opposition de principe.

Pour la recommandation 05a, l'Insee n'est en aucun cas leader, la DGME étant sans doute la mieux placée.

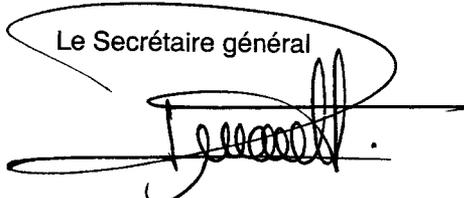
Pour la recommandation 05b, le leadership de l'Insee fait également débat. Les décisions en la matière relèveraient plutôt du Secrétariat Général du Minefi.

2- Le recensement par Internet

Une nouvelle fois, l'Insee adhère à l'essentiel des orientations décrites dans le rapport. L'institut émet cependant une réserve liée au fait que le recensement est une opération relevant à la fois de l'Etat et des communes. Or, ces dernières présentent une forte hétérogénéité de comportement, notamment vis-à-vis des questions de dématérialisation. En particulier, les questions de saisie directe sur micro ordinateurs portables des questionnaires par les agents recenseurs, ou d'envoi de SMS aux mêmes agents recenseurs, ne va pas de soi pour toutes les communes, même si le rapport souligne que « les communes contactées se sont déclarées favorables à cette possibilité ». En outre se pose la question du financement de l'équipement et de la maintenance de ces équipements, que l'Insee ne peut assumer. Il n'est pas non plus certain que les communes soient prêtes à consentir un tel investissement.

Se pose enfin à nouveau la question de l'horizon de mise en place des orientations. Si l'Insee est effectivement prêt à prévoir des mesures allant dans le sens de la collecte par Internet (recommandation 09), l'horizon de 2010 pour la mise en place paraît un peu court. La question de l'organisation conjointe avec les communes de ce type de collecte est un préalable à toute mise en œuvre. L'échéance de 2010 pourrait ainsi correspondre à la mise en place de premières expériences avec des communes volontaires. La matérialisation des gains de productivité pourrait être reculée d'un an par rapport aux objectifs du rapport.

Le Secrétaire général



Olivier PERRAULT

Le Directeur des Statistiques
Démographiques et Sociales



Stéfán LOLLIVIER

