



COMPTE RENDU DE LA RENCONTRE A GLUIRAS Mme Bourgogne – AMF (M. Risson) L'individu au cœur des procédures citoyennes

Personnes présentes :

Sylvie Bourgogne (Chargée de la Mission Etat-Civil, Ministère de la Justice),

Alain Risson (maire de Gluiras, Président de la Communauté de communes des Châtaigniers, mission TIC à l'AMF),

Audrey Amarguella (ADeP),
Cédric Astier (Communauté de communes des Châtaigniers)
François-Xavier Bary (Real.not -notariat),
Nicolas Borgis (Microsoft),
Elsa Cayron (mairie de Gluiras),
Jean-Pierre Chiapello (mairie de Cannes, Etat-Civil),
Anne Christen (Communauté de communes des Châtaigniers),
Myriam Deschamps (Magnus),
Nathalie Guichard (Communauté d'agglo. Clermont-Ferrand),
Françoise Jeandesboz (mairie de Clermont-Ferrand),
Marie-Laure Junier (mairie de Clermont-Ferrand),
Claude Le Mogne (Real.not),
Jean-Marie Mercolino (Sictiam),
Marie José Molle (mairie de Saint Martin du Var),
Isabelle Normand (mairie de Clermont-Ferrand),
Alexandre Ribadeau Dumas (Microsoft),
Elisabeth Sergier (mairie de Mougins, 06250),
Edith Villaume (Mission Etat-Civil, Ministère de la Justice).

1. Mme Bourgogne présente sa mission.

En quelques phrases, il s'agit de la réorganisation totale du service public de l'état civil s'appuyant sur une autorité centrale. L'acte d'état civil reste établi par la mairie mais l'autorité centrale se charge de sa conservation, de son actualisation et de son exploitation (délivrance des copies et extraits sur papier sécurisé). Elle souligne d'ailleurs que l'autorité est autorisée à transmettre par voie électronique (conditions de sécurité à définir) des données relatives à l'état civil à d'autres administrations, notamment pour une exploitation rapide de l'état civil côté usager et côté administration.

Objectif :

D'un point de vue pratique, sa mission consiste à présenter un dossier établissant un projet avec son schéma, son budget, etc., sur la création d'une autorité centrale dite "registre national d'état civil". Il s'agit de l'état civil communal car pour ce qui est des régimes spécifiques, il existe d'autres solutions mises en place (comme par exemple, la centralisation des actes à Nantes pour les personnes nées à l'étranger). Considérant qu'il n'y a rien de nouveau dans l'état civil depuis longtemps voire depuis sa création, ce projet peut apparaître comme une véritable révolution :

- Le registre central assurera la conservation des actes de façon dématérialisée puisque cela est devenu possible depuis 2000.
- Les officiers d'état civil continueront de faire les actes, il s'agira donc d'un vaste réseau d'échanges entre les mairies et l'autorité centrale.

En tous cas, le nombre d'initiatives sur le terrain illustre bien ce nouvel élan et ce nouveau besoin de renouveler l'état civil. Il faut rappeler et souligner que l'établissement des actes d'état civil est une saisie de données qui sont confidentielles et que c'est une exigence des textes de loi. **L'objectif de ce projet est de simplifier la vie des citoyens** pour qui les démarches à faire ne sont pas toujours faciles et qui ne comprennent pas non plus pourquoi les administrations ne communiquent pas plus facilement entre elles. Il est à noter que les fraudes à l'état civil se sont multipliées depuis vingt ou trente ans, notamment en raison de la dispersion des points d'état civil et de l'évolution de la société.

Mme Bourgogne ayant fait le point sur sa mission, elle assure que pour l'instant il n'y a pas vraiment de points arrêtés, qu'il y a surtout des interrogations. En effet, de multiples questions à examiner (schéma technique, problématiques juridiques, impacts financiers, échéancier) ainsi que leur caractère transversal et interministériel. Enfin, la mise en fonctionnement est prévue à l'échéance 2006.

Contexte :

Cette mission s'inscrit dans le cadre du développement de l'administration électronique mais également dans celui de la mise en place de la carte nationale d'identité électronique (CNIE) : un avant-projet doit être réalisé avant la fin de l'année pour être observé par le Parlement.

Ce registre central doit être considéré comme un "pot commun" auquel auront accès les mairies. Pour offrir cette mutualisation, il est nécessaire de connaître le fonctionnement des collectivités, leur façon de voir les choses et les projets en cours. Il est proposé de créer un/des groupe/s de travail avec les différents acteurs de l'état civil, voire de travailler dans la mission en question.

Après la ville de Nantes où Mme Bourgogne a pu prendre connaissance du fonctionnement du fichier d'état civil (régime particulier), il s'agit à Gluiras de sa première visite dans une mairie avant de passer à Besançon, Paris, Lyon, Marseille... Mme Bourgogne a tenu à remarquer combien les mairies "à la campagne" sont à la hauteur de leur mission.

2. M. Alain Risson présente le résultat des concertations en cours et le point de vue de l'AMF.

M. Risson présente un mode de fonctionnement des échanges dématérialisés que l'ADeP, dans le but est de mutualiser les avancées,

a mis en œuvre sur la base des orientations définies par les grandes associations de collectivités territoriales. Il a été réalisé un système de **formulaires** administratifs (dont certains sont déjà en ligne en utilisant l'outil WebConnector qui permet de publier des formulaires XML sur Internet), un **gestionnaire de délibérations** et un **parapheur électronique**.

Il insiste sur le fait qu'à l'A.M.F. au sein de sa commission TIC, ce sont les problématiques d'usage qui sont privilégiées ; les sujets du moment sont, entre autres, la dématérialisation des fiches de paye, la CNIE, l'état civil, le contrôle de légalité. Pour toutes ces activités, il s'agit de travail partenarial comme par exemple, le travail conséquent réalisé avec les notaires sur les échanges d'actes d'état civil et d'urbanisme.

Mme Bourgogne souligne qu'elle ne veut pas retarder ces travaux mais qu'elle désire s'impliquer dans ces discussions de manière à faire un texte plus général. Son point de vue sur la gestion de l'état-civil : vers une amélioration du service rendu.

M. Risson reprend. La e-administration est un axe fort de la politique française ; une mutation de grande ampleur s'appliquant dans un cadre juridique strict. Pour mettre en place cette e-administration, deux orientations se distinguent : le travail en "asp" sur des serveurs centralisés ou l'échange de flux de données.

Sur ce dernier point, il ne faut pas confondre les données et les documents. Un document peut être un fichier non structuré (.doc par exemple) une image (numérisation par scanner par exemple), une "photo" à un instant T sur laquelle on ne peut plus revenir ajouter ou modifier le contenu. C'est tout le contraire des données formatées (en xml notamment) qui s'organisent en flux et qui ont par nature la possibilité d'être enrichies indéfiniment. De leur côté, l'Etat et l'ADAE exposent une vision plus centralisatrice dans un discours de décentralisation : c'est une tentation et une tentative de l'Etat de substituer au système actuel un système centralisé.

Enfin, pour ce qui est de la place des collectivités territoriales dans cette transformation, on a le sentiment que l'Etat centralise les moyens mais décentralise les "payeurs" *i.e.* les collectivités.

Deux points précis :

- Les flux de données permettent de réaliser une administration en réseaux et avec des liaisons horizontales. Il est important pour sa mise en place de rester proche des cultures : changer les cultures est une ambition bien difficile voire utopique ; les échanges de flux sont plus proches de la culture d'aujourd'hui (à savoir une "culture papier") au contraire du système central. Sans oublier que les flux de données peuvent offrir une solution qui permette aux réfractaires à Internet et à l'ordinateur ou à ceux qui sont encore délaissés en terme d'accès à Internet d'avoir leurs demandes d'acte satisfaites.
- Il ne faut pas oublier que cette mutation pose de grosses questions : Normes et standards, mutualisation, incertitudes... Il faut également penser au coût et double coût possible : il s'agit des risques de superposition de fonctions papier et de fonctions dématérialisées. D'autre part, dans le cas d'une base centrale, pour l'archivage il y aura des problèmes si les données sont des images (place, actualisation).

Dans la carte de vie quotidienne, trois parties cohabitent : les données personnelles, la (ou les) signature électronique (certificat) et une partie pour les usages (transport/billetique, contrôle d'accès...) et, éventuellement une quatrième partie pour la monétique. Les données dans la CVQ sont structurées dans des schémas (norme XML) ; elles sont donc interopérables. Elles sont utilisées dans le cadre de formulaires à remplir : grâce à la CVQ, elles pré-remplissent ces documents. Demain la CNIE... pourquoi ne pas y inclure la CVQ ? (pour une meilleure image de la carte "sécurité", plus d'attention pour la CVQ -on la perd moins-, un meilleur coût au final...).

M. Risson fait un état des lieux de l'état civil aujourd'hui :

- Une forme de garantie des libertés individuelles (accès limité et données limitées), mais :
 - Un exemplaire unique à jour
 - Une conservation non sécurisée (dégâts des eaux, feu, rats...)
 - Une rigueur très relative dans certaines communes
 - Un très mauvais service rendu au citoyen (taux de satisfaction limité)
 - La calamité des généalogistes (dégâts irréversibles sur les registres).

Aujourd'hui, on constate des étapes et des avancées :

- Les collectivités utilisent des progiciels de gestion de l'état-civil
- Certaines mènent des actions de numérisation (scan)
- L'utilisation de la bureautique est généralisée
- L'échange de données dématérialisées a commencé : flux entre acteurs autonomes.

Les difficultés objectives : l'acte d'état civil est vivant (il doit donc pouvoir évoluer) et aucun registre n'est parfait (gérer les erreurs, *quid* des contrôles...). Comment faire la reprise de l'antériorité, le rapprochement des « bons » individus (problèmes d'homonymie, etc.).

La question des « images » stockées et des mentions : une image fixe ne peut être compatible avec un acte vivant et refaire des images à chaque changement impose des contraintes techniques/maintenance énormes (source d'erreurs voire de perte).

3 – L'amorce du débat.

Mme Bourgogne propose qu'il n'y ait pas de mentions dans la base centrale ce qui permettrait d'avoir les actes stockés en images.

M. Risson fait part de son scepticisme "technique". L'Etat s'oriente vers une base de données centralisée. Soit. C'est une bonne solution théorique pour un meilleur service rendu mais bon nombre de questions se posent sans réponse aujourd'hui : *quid* des libertés ? *Quid* des données « sensibles » et de leur protection ? *Quid* des conditions d'accès (identification et authentification) ; qui y a accès et comment ? *Quid* de sa mise en place ? Et qu'en est-il du stock (saisie et validation de son contenu, correction des erreurs) ? Comment fonctionneront les flux d'actes et les flux de mentions marginales ?

M. Risson conclut en proposant des améliorations d'ores et déjà possibles. On peut améliorer le fonctionnement de l'état-civil et améliorer le service rendu dès maintenant sans révolution et sans coûts majeurs, par

- **la normalisation des structures de données des actes et des mentions**
- **la mise en place d'un système d'échange de flux dont la technique est maîtrisée, à la portée de tous les types de communes.**

Enfin, il termine sur la question clé : **qui paye ?**

Il s'agit d'un investissement énorme pour des années de travail, avec des contraintes de sécurité majeures pour une protection des individus, modalités qui n'existent pas aujourd'hui (sur le papier non plus, mais le risque est réparti...) ; sans compter une grande complexité technique. Au final, ce sont les collectivités locales, les mairies qui risquent d'être en première ligne sur tous les transferts de charge... pour exercer des fonctions régaliennes. Les coûts de ce projet sont source de grande inquiétude du côté de l'A.M.F., couplée avec la décentralisation, sans oublier que certaines mairies ont déjà beaucoup investi dans leur solution !

Il est souhaitable enfin que l'ADAE avance rapidement dans la réalisation d'un annuaire électronique des collectivités.

M. Risson et Mme Bourgogne sont d'accord sur le fait que le projet de base centrale et celui des flux en xml ne s'excluent pas l'un l'autre. A mener en parallèle, ils sont utiles pour la mutualisation et pour la cohérence.

Mme Bourgogne propose de créer un forum et/ou une liste de diffusion. M. Risson propose d'utiliser le forum de l'ADAE, relayé par celui de l'A.M.F., en plus du groupe de travail.

4 – La discussion générale.

- Saint Martin du Var (06), environ 2.100 habitants (Marie José Molle)
 - o peu d'actes (50 à 60 par an) et surtout peu pour les naissances (pas de maternité)
 - o le passage à l'informatisation semble cher par rapport à la masse traitée
 - o ce n'est pas une priorité du maire, ne veut pas de logiciel supplémentaire
- Mougins (06), environ 19.000 habitants (Elisabeth Serguier)
 - o informatisée depuis environ 10 ans : CIVITAS
 - o à peu près 600 actes par an (notamment puisque cliniques et hôpitaux)
 - o a saisi rétroactivement 10 ans (une des idées pour continuer : embaucher un contractuel affecté : AR répond que c'est peut-être la meilleure solution, avec des contrôles)
 - o d'ici quelque mois, volonté de passer à une version "full web" pour faciliter les échanges et que toutes les saisies se fassent par informatique
- Cannes (06), environ 60.000 habitants (Jean-Pierre Chiapello)
 - o informatisée depuis 1992, DIGITEC
 - o antériorité (jusqu'en 1930) reprise en deux périodes de numérisation (scanné), soit 100.000 actes

- méthode : numérisation (scanné) avec base de données liée (donc requête possible : nom, prénom, année mais pas de traitement informatique de la mention, ce qui implique donc de re-scanner à chaque fois => double coût du registre et du logiciel)
- taux d'erreur difficile à évaluer mais il y en a...
- le problème ne vient pas du traitement puisque la base à l'instant T était ok. C'est dans le traitement de tous les jours que les problèmes surviennent. Il y a un fort risque d'erreur tant que le registre papier et le registre numérique sont réalisés en parallèle.

M. Risson évoque la question de la gestion de deux systèmes informatiques... qui fait qu'un jour ils divergent. Il reprend également la problématique "données vs. images".

Mme Bourgogne précise que la base centrale reçoit les informations des mairies et qu'elle relie à partir de l'acte de naissance les autres actes ou mentions. Elle rappelle que la mission sur l'état civil est l'occasion de réfléchir sur le fond du fonctionnement de l'état civil (législation). Dès lors, si l'autorité centrale peut simplifier la vie de l'état civil pour les communes, c'est une bonne chose. En tout état de cause, il y a là une volonté de décloisonner et de se coordonner avec tous les acteurs. Rapidement, malgré les difficultés, il faut réfléchir ensemble et par rapport aux pratiques des collectivités, ces dernières doivent dire ce qu'elles pensent de la base centrale car il existe un panel important de situations variées d'où il est possible de tirer des réactions et des idées.

- Clermont-Ferrand, environ 150.000 habitants (Nathalie Guichard, Marie-Laure Junier, Isabelle Normand)
 - Cinq communes associées et cinq services état civil
 - 200 demandes d'extraits d'acte d'état civil par jour (une personne, temps plein)
 - Double système : images/sons et registre ; il y a des erreurs d'indexation
 - 100.000 actes et mentions déjà scannés restent à indexer (coût évalué à 30.000€)
 - Numérisation en deux étapes (1973 - 25 mai 1998 ; 1930 - 1973 actes de naissance uniquement).
 - L'intérêt de la base centrale serait d'alléger leur travail au quotidien

Pour ce qui est du problème des fautes (orthographe, de saisies...), Mme Bourgogne explique que ce n'est pas le fichier central qui est en cause mais l'institution judiciaire (avec des procureurs plus ou moins intéressés à la question de l'état civil). Elle souligne également que la proximité du service municipal ne peut être annihilé. La base centrale est un outil commun au service des mairies et à long terme pour les citoyens ; mais dans un premier temps, le gain est bel et bien pour les partenaires de l'état civil. Le citoyen doit toujours pouvoir se déplacer dans sa mairie pour obtenir son document.

Mougins, Elisabeth Serguier : si les administrés peuvent faire leur demande d'acte à n'importe quelle mairie, celles qui sont ouvertes le samedi vont être submergées (elles sont aujourd'hui déjà bien saturées) !

Clermont-Ferrand : si le fichier central fonctionne bien entre institutions alors on peut espérer que les administrés auront moins de demande à faire, sachant que ce sont les notaires qui représentent la moitié des demandes quotidiennes.

Mme Bourgogne : chez les institutionnels, il y aura des formations... et une période de transition. Pour tous les points qui ne sont pas clairs, la mission est l'occasion de la réflexion.

Claude Le Mogne (Real.not) : la centralisation va dans le sens de la philosophie des notaires ; cependant, il faut que le notaire puisse s'adresser directement au fichier central et non passer par les mairies comme aujourd'hui. Il faut être sûr que les notaires aient un accès direct à la base centrale.

Mme Bourgogne : les notaires font partie des partenaires de l'état civil, ils auraient donc un accès direct.

Myriam Deschamps (Magnus) : leurs clients sont des petites et moyennes collectivités. Sur 2.500 clients état civil, il n'y a aucune numérisation (scan) d'actes. Il s'agit d'une gestion des flux des bases de données. Le travail s'effectue au fur et à mesure, sur les nouveaux actes. L'effort de communication est très important, pour aller contre les contraintes culturelles.

Nicolas Borgis (Microsoft) : la dématérialisation des flux les intéresse mais Microsoft n'a pas d'outil de gestion de l'état civil. Il ajoute que Microsoft bascule en xml, au cœur de leur stratégie ; demain tous leurs outils utiliseront le xml. Les logiciels métiers ne sont pas l'affaire de Microsoft mais celle des éditeurs.

Mme Bourgogne est pour l'interopérabilité. Pour la sécurité, c'est au niveau du secrétaire général de la défense nationale que les choses doivent être normées.

Clermont-Ferrand : le registre central serait mis à la disposition des mairies et des notaires ce qui pose la question de la confidentialité ; attention aux accès des informations.

Mme Bourgogne : il n'y a pas de libre accès à tous les registres ; il y aura la possibilité d'avoir une copie intégrale mais lorsque ce ne sera pas nécessaire, il n'y aura pas toutes les données. Sans compter l'effet de responsabilisation des administrations puisqu'il y aura une traçabilité.

Marie Josée Molle : à partir des bases de données, les données sont des extraits ou des copies intégrales ?

Mme Bourgogne : selon la demande, il y aura différents niveaux d'accès (habilitation, "profils"...). Grâce au groupe de travail, on va voir tout ce que le système induit, pour pouvoir ensuite l'expertiser avec l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Clermont-Ferrand : quand on voit un acte, il y a une interprétation selon les connaissances des textes (sur la copie intégrale).

Mme Bourgogne : pour les demandes simples, il n'y a pas d'interprétation car c'est une livraison de données simples (pas l'intégralité).

François-Xavier Bary (Real.not) : il faut penser à poser la question de la filiation, montante et descendante.

Mme Bourgogne : on ne va pas révolutionner l'état civil mais ce sont effectivement des questions à poser.

Marie Josée Molle : il faut laisser la délivrance de la copie intégrale aux mairies et non aux organismes sociaux.

Mme Bourgogne : c'est l'occasion de poser le risque de trop de dispersion ; il faut canaliser, responsabiliser...

Alain Risson : il y a aujourd'hui une confusion entre une démarche de nationalité (proche de l'état civil) et une démarche sociale (ayants droits demandés par les organismes sociaux) qui n'est pas du tout de l'état civil ! C'est une confusion grave. Cela introduit un biais : l'idée de faire valider par un maire l'existence sociale d'une famille est une aberration ; le maire n'a pas cette habilitation.

Mme Bourgogne : l'état civil n'est pas simplement pour les formalités administratives ; c'est un droit, c'est l'Identité d'un individu, un acte authentique avec un officier d'état civil qui permet de faire des choses qui touchent aux libertés fondamentales.

Marie Josée Molle : il faut rappeler aux administrations quand faire une copie intégrale ou pas ; la copie intégrale est trop souvent utilisée sans raison (exemple CPAM, etc.). Il faut être rigoureux.

Mme Bourgogne : l'intérêt de la base centrale, c'est de recadrer ; il faut qu'elle soit utile mais dans la rigueur. Il y a également une méconnaissance du côté des organismes sociaux avec une obligation de rendement...

5 – Perspectives.

Mme Bourgogne annonce la mise en place prochaine d'un comité de pilotage qui permettra d'associer à la réflexion, les partenaires institutionnels parmi lesquels on trouvera notamment les communes et les notaires.