QUESTION Albert Bachmann **QA 3234.09**

Modification de la procédure d'établissement des passeports et des cartes d'identité

Question

Les communes ont été informées des modalités à venir concernant l'établissement des passeports et des cartes d'identité. La proposition est de centraliser auprès du Service de la population et des migrants, l'établissement des passeports, ceci dans l'immédiat. En ce qui concerne l'établissement des cartes d'identité, cette prestation va également migrer, à court terme (2012), au SPoMI. Le déplacement physique vers le centre cantonal des personnes qui souhaitent établir de tels papiers d'identité sera obligatoire compte tenu des données biométriques à recueillir.

J'exprime mon inquiétude par rapport à l'évolution projetée pour cette prestation « passeports et cartes d'identité ». Alors que la procédure d'établissement était, il y a quelques années, confiée des préfectures aux communes, dans le souci d'offrir un réel service de proximité, le transfert de la prestation entière (démarches pour l'établissement d'un passeport et d'une carte d'identité) au Service de la population et des migrants annonce une philosophie complètement opposée. Elle bat en brèche le principe de proximité.

1. Quelle est la conséquence de la cantonalisation au niveau des besoins en ressources humaines et qui prend en charge financièrement ce transfert ?
2. La contrainte du déplacement va entraîner une inégalité de fait dans l'accessibilité à cette prestation. Cette préoccupation est encore accentuée par l'offre très faible en transports publics pour desservir les régions périphériques. Les transports publics sont même néants dans certaines communes. Dans le souci de garantir l'égalité de traitement, quelle est la prise en considération des personnes à mobilité réduite, des personnes âgées ou, par exemple, des personnes sans moyen de locomotion privé ?
3. Est-ce que le Conseil d'Etat a évoqué une décentralisation modérée, par exemple au niveau des districts ? A-t-il comparé les coûts induits par cette régionalisation avec une révision visant à l'équivalence de l'offre en transports publics dans toutes les régions du canton de Fribourg ?

Réponse du Conseil d'Etat

A la suite du scrutin populaire du 17 mai 2009, les citoyens suisses ont accepté que la Suisse poursuive sans restriction sa collaboration avec ses partenaires de l'Espace Schengen. Ainsi, dès le 1er mars 2010, tous les nouveaux passeports seront munis de données biométriques et, pour leur établissement, les citoyens ne s'adresseront plus à leur commune de domicile mais à un centre de saisie désigné par le canton. Les cantons se chargeront également des demandes relatives aux cartes d'identité au delà d'un délai transitoire. Au plus tard jusqu'au 1er mars 2012, les citoyens disposeront encore du choix de les requérir auprès de leur commune de domicile ou du centre de saisie. Les demandes combinées « passeport + carte d'identité » ne pourront être toutefois déposées qu'auprès du centre de saisie. A partir du 1er mars 2012 au plus tard, seul le centre de saisie sera habilité à établir les cartes d'identité.

C'est également en raison de l'obligation pour la Suisse de reprendre les développements de l'acquis de Schengen que des données biométriques figureront dans les visas et les documents de voyage des ressortissants étrangers (dès le 1er mars 2010) ainsi que

– vraisemblablement dès le début décembre 2010 mais au plus tard au 20 mai 2011 – dans les titres de séjour des ressortissants d'Etats tiers (non membres de la CE/AELE). Les mêmes systèmes seront utilisés pour la saisie des données biométriques à insérer dans le passeport et dans les documents destinés aux ressortissants étrangers. Le traitement de ces données s'effectuera à partir d'une plate-forme commune. La Confédération a dès lors recommandé de développer des synergies entre les services de migration et ceux des passeports.

Le 26 février 2008, le Conseil d'Etat a décidé qu'un seul centre de saisie, à savoir le Service de la population et des migrants (SPoMi) à Granges-Paccot, assurera la saisie et le traitement des données biométriques des ressortissants suisses et étrangers. Les locaux du SPoMi devront dès lors être aménagés de façon à répondre aux exigences techniques et sécuritaires conformes aux recommandations de l'Office fédéral de la police. Les mesures de sécurité portent essentiellement sur l'augmentation de la valeur de résistance de l'extérieur du bâtiment (vitrages équipés de feuilles de sécurité). Elles concernent également la mise en place de zones sécurisées, de systèmes de détection d'effractions et d'alarme contre les agressions.

A la suite d'une brève consultation, il apparaît que les cantons du Valais, de Neuchâtel, de Vaud, de Genève et de Zurich (pour ce canton, création d'un deuxième centre en 2012 lorsque le canton se chargera également des demandes relatives aux cartes d'identité) ont également opté pour un seul centre. Le canton de Berne s'est décidé pour 7 centres. Toutefois, ce choix s'inscrit dans le cadre d'une réorganisation plus générale des services de l'Etat civil.

Le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées :

1. ***Quelle est la conséquence de la cantonalisation au niveau des besoins en ressources humaines et qui prend en charge financièrement ce transfert ?***

Dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire de l'Etat de Fribourg, 4 postes supplémentaires (4 EPT = équivalents plein temps) ont été affectés au SPoMi pour assumer ces nouvelles tâches. Il n'est toutefois pas exclu qu'en raison de l'accroissement des besoins, en particulier lorsque les données biométriques seront également saisies dans les titres de séjour des ressortissants de pays tiers, de nouvelles ressources s'avéreront nécessaires. Dans la mesure où le canton reprendra les tâches assurées jusqu'ici par les communes en matière d'établissement des passeports et de cartes d'identité, les communes seront déchargées des dites activités et pourront alors affecter leurs nouvelles disponibilités à d'autres domaines.

2. ***La contrainte du déplacement va entraîner une inégalité de fait dans l'accessibilité à cette prestation. Cette préoccupation est encore accentuée par l'offre très faible en transports publics pour desservir les régions périphériques. Les transports publics sont même néants dans certaines communes. Dans le souci de garantir l'égalité de traitement, quelle est la prise en considération des personnes à mobilité réduite, des personnes âgées ou, par exemple, des personnes sans moyen de locomotion privé ?***

Il est exact que l'inconvénient majeur de la cantonalisation de la procédure d'établissement des documents d'identité réside dans l'absence de proximité pour une partie de la population. Toutefois, la validité des nouveaux passeports (10 ans pour les adultes et 5 ans pour les enfants de 0 à 18 ans) limitera fortement la nécessité et la fréquence de devoir se rendre auprès du centre de saisie. Le développement actuel de la mobilité, tant privée que professionnelle, facilitera en outre le déplacement des personnes concernées. Ainsi, l'offre parfois faible en transports publics desservant les régions périphériques du canton ne constituera pas un obstacle rédhibitoire à l'accès à cette prestation.

Cela étant, pour les personnes présentant une mobilité réduite et qui ne peuvent réellement pas obtenir le soutien de tiers (famille, connaissances, services existants à l'instar de « Passepartout »), il est envisagé – en l'absence de toute autre alternative de déplacement – que le SPoMi acquière dans un deuxième temps une station mobile (transportable) permettant la saisie et la vérification des données biométriques par du personnel de l'administration. Dans l'immédiat et jusqu'en 2012, il est relevé que la carte d'identité reste accessible auprès de la commune. C'est au plus tard pour cette échéance de 2012 que cette station mobile, d'un coût d'environ 20 000 francs, serait acquise.

3. Est-ce que le Conseil d'Etat a évoqué une décentralisation modérée, par exemple au niveau des districts ? A-t-il comparé les coûts induits par cette régionalisation avec une révision visant à l'équivalence de l'offre en transports publics dans toutes les régions du canton de Fribourg ?

La mise en place d'un ou de plusieurs centres d'établissement de documents d'identité pour le canton de Fribourg a fait l'objet d'une analyse. Le Conseil d'Etat a pu comparer les coûts d'infrastructure de fonctionnement d'un centre unique avec ceux de deux centres, voire de trois centres. Dans la mesure où ce sont les mêmes appareils qui sont requis pour les documents à établir pour les ressortissants suisses et les ressortissants étrangers, le Conseil d'Etat a ainsi constaté que des économies substantielles en ressources humaines, en appareils et en locaux pouvaient être réalisées par la concentration de moyens au SPoMi. Il a également pu établir que les coûts liés aux exigences de sécurité architectoniques, techniques et organisationnelles pouvaient être considérablement réduits en optant pour un seul centre.

En outre, il y a lieu de relever que les coûts d'investissement et de fonctionnement de centres régionalisés induiraient inévitablement un risque important de déficit sachant que les possibilités de couverture des coûts sont limitées par la fixation par la Confédération du prix des prestations. En effet, les coûts engendrés par les infrastructures cantonales ne seront couverts que par la perception du prix des documents d'identité, lequel restera modéré dans la mesure où le Conseil fédéral a voulu rendre accessible cette acquisition. Ainsi un adulte s'acquittera d'un montant de 140 francs pour le passeport ou de 148 francs pour l'offre combinée « passeport + carte d'identité », tandis que les tarifs « enfants » s'élèveront à 60 francs, respectivement 68 francs. Afin d'assurer un haut niveau de la qualité du travail fourni et de rentabiliser de façon optimale les montants investis, une certaine masse critique de prestations doit être fournie, laquelle ne serait manifestement pas atteinte à l'échelle de centres régionalisés.

Enfin, dans son analyse des coûts, le Conseil d'Etat n'a pas procédé à une comparaison avec une révision visant à l'équivalence de l'offre en transports publics dans toutes les régions du canton de Fribourg. L'offre en transports publics desservant les régions périphériques du canton mériterait une analyse plus globale dépassant largement le contexte du présent objet. Cependant et comme déjà mentionné (cf. réponse 2), elle ne constituera pas un obstacle rédhibitoire à l'obtention de documents d'identité. En outre, des solutions pour les personnes à mobilité réduite, sans soutien de tiers, pourront être aménagées.

Fribourg, le 18 août 2009