



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



## ÉPREUVES D'ACCÈS AU CYCLE PRÉPARATOIRE AU CONCOURS INTERNE D'ENTRÉE A L'ENA

mardi 26 mars 2019

(matin)

### PREMIERE ÉPREUVE

*Rédaction, en quatre heures, d'une note de synthèse sur un dossier  
(coefficient 2).*

NOTE DE SYNTHÈSE

### SUJET

A partir des seuls documents joints, vous rédigerez une note de synthèse de 4 à 6 pages maximum sur : « Les enjeux en matière d'accès aux services publics ».

<b><u>Documents joints</u></b>		<b><u>Pages</u></b>
<b><u>Document n° 1 :</u></b>	La notion de service public - Annie BARTOLI - Le management des organisations publiques - Dunod - 2015 - pages 56 à 58 - Extraits.	1
<b><u>Document n° 2 :</u></b>	Égalité d'accès aux services publics : de quoi parle-t-on ? - Vassili Joannidès de Lautour. - Le Cercle Les Échos - 20 novembre 2018 - www.lesechos.fr - Extraits.	2 et 3
<b><u>Document n° 3 :</u></b>	Les résultats du questionnaire sur les services publics - Forum de l'Action publique - 7 mai 2018 - www.economie.gouv.fr - pages 11 et 12 - Extraits.	4
<b><u>Document n° 4 :</u></b>	La Poste : une transformation à accélérer - Rapport public thématique - Cour des comptes - décembre 2016 - www.ccomptes.fr - pages 16, 19 à 21 et 50 à 52 - Extraits.	5 à 7
<b><u>Document n° 5 :</u></b>	Les schémas départementaux d'accessibilité aux services - Extrait du site www.cget.gouv.fr en date du 18 février 2019.	8 et 9
<b><u>Document n° 6 :</u></b>	Interview de Gérard Darmanin, Ministre de l'Action et des Comptes publics - Patrice Moyon et Stéphane Vernay - 29 novembre 2018 modifié le 14 décembre 2018 - www.ouest-france.fr - Extraits.	10 et 11
<b><u>Document n° 7 :</u></b>	Les objectifs et les principes du programme « Action publique 2022 » - www.gouvernement.fr - Extraits.	12
<b><u>Document n° 8 :</u></b>	Administration numérique - Y. Algan, M. Bacache et A. Perrot - Les notes du conseil d'analyse économique n° 34 - septembre 2016 - www.cae-eco.fr - pages 3 à 5 - Extraits.	13 et 14
<b><u>Document n° 9 :</u></b>	Rapport d'information n° 3721 - Mme Corinne Erhel et M. Michel Piron, députés - au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la modernisation numérique de l'État - 4 mai 2016 - www.assemblee-nationale.fr - Extraits.	15
<b><u>Document n° 10 :</u></b>	Deux des cinq missions de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) - Extraits du site www.numerique.gouv.fr en date du 18 février 2019.	16
<b><u>Document n° 11 :</u></b>	Rapport général n° 147 - M. Albéric de Montgolfier, sénateur, au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale pour 2019 - 22 novembre 2018 - www.senat.fr - Extraits.	17 et 18
<b><u>Document n° 12</u></b>	Observations sur le projet de loi de programmation pour la justice - Simplification de la procédure civile : vers une justice à deux vitesses - www.syndicat-magistrature.org - 10 juillet 2018 pages 1 puis 20 à 22 - Extraits.	19 et 20
<b><u>Document n° 13</u></b>	Les maisons de services au public - Extraits du site www.cget.gouv.fr en date du 18 février 2019.	21
<b><u>Document n° 14</u></b>	Une maison de service public itinérante dans les villages les plus reculés - Cécile Couzel - Le Figaro Économie - 13 novembre 2018 - Extrait.	22 et 23
<b><u>Document n° 15</u></b>	Rapport du Défenseur des droits - Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics - Janvier 2019 - www.defenseurdesdroits.fr - pages 14 à 15, 18, 29 à 34, 44, 45, 53 et 54 - Extraits.	24 à 27
<b><u>Document n° 16</u></b>	Transformation numérique : dessinons les métiers publics de demain ! - Rapport d'étude de la Direction interministérielle de la transformation publique - Novembre 2018 - www.modernisation.gouv.fr - pages 37, 38 et 41- Extraits.	28

## Glossaire

ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
APC	Agence postale communale
API	Agence postale intercommunale
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes
BVA (Institut)	BVA est une société d'études et de conseils, spécialiste de l'analyse comportementale
CDD	Contrat à durée déterminée
CERT	Centre d'expertise et de ressources titres
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
DESI	Digital Economy and Society Index (indicateur relatif à l'économie et à la société numérique)
DINSIC	Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat
EGDI	E-Government Development Index (index de développement de l'e-gouvernement établi par l'Organisation des Nations Unies)
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
INC	Institut national de la consommation
MSAP	Maison de services au public
NOTRe (loi)	Nouvelle organisation territoriale de la République
OSI	Open Systems Interconnection (offre d'administration en ligne)
PAP	Projet annuel de performance
PIB	Produit intérieur brut
RGAA	Référentiel Général d'Accessibilité pour les Administrations
RH	Ressources humaines
RIP	Regroupement pédagogique intercommunal
RPC	Relais Poste commerçant
SAUJ	Service d'accueil unique du justiciable
SPIC	Service public industriel et commercial
TGI	Tribunal de grande instance
TI	Tribunal d'instance
VSL	Véhicule sanitaire léger

**La notion de service public - Annie BARTOLI - Le management des organisations publiques - Dunod - 2015 - pages 56 à 58 - Extraits.**

La notion de service public recouvre toutes les activités d'intérêt général qui s'exercent de façon directe ou indirecte sous l'égide des pouvoirs publics, centraux ou locaux. Mais la notion d'intérêt général est évolutive dans le temps et contingente, car liée à des interprétations... Rappelons que l'intérêt général a des fondements constitutionnels puisque les articles 72 et 74 de la Constitution parlent des « intérêts nationaux » et des « intérêts de la République ».

Au-delà de ses fondements juridiques, il convient de préciser que le service public est une activité et non pas une structure ou une organisation. En d'autres termes, le service public peut ne pas être exercé directement par la puissance publique, mais faire l'objet de ce que l'on appelle une « délégation » issue d'une décision publique. [...]

On considère généralement qu'il existe en France trois grandes catégories de services publics :

- les services régaliens ou de souveraineté correspondant aux fonctions traditionnelles de l'État (justice, police, défense nationale, finances publiques, ...)
- les services sociaux et culturels, qui se sont fortement développés depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle et qui recouvrent notamment l'éducation, la santé, la protection et l'aide sociale, l'action culturelle... ;
- les services à caractère économique juridiquement connus sous l'expression « services publics industriels et commerciaux » (SPIC) ; ces services ont essentiellement pris forme dans le courant du XX<sup>ème</sup> siècle au fur et à mesure que l'État affirmait son rôle dans la satisfaction de certains besoins fondamentaux dans les domaines de l'énergie, du transport, de la communication, etc.

En fait, peuvent être considérées comme des activités de service public un ensemble de prestations assorties de garanties pour l'utilisateur citoyen, dans un cadre de développement de la solidarité sociale.

Pour cela, trois grands principes dits « classiques » ont été énoncés au début du XX<sup>ème</sup> siècle : *la continuité* (les services publics sont tenus de fonctionner de manière régulière et continue) ; *l'égalité* (tous les usagers doivent être placés face aux services publics dans une position égale, sans discrimination ni avantage) ; *la mutabilité* (les prestations fournies au public doivent être toujours adaptées à ses besoins, ce qui suppose qu'elles évoluent quand ces besoins changent)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces principes, dégagés progressivement, ont été systématisés par L. Rolland, d'où le nom de « lois de Rolland » qu'on leur attribue parfois.

**Égalité d'accès aux services publics : de quoi parle-t-on ? - Vassili Joannidès de Lautour. - Le Cercle Les Échos - 20 novembre 2018 - www.lesechos.fr - Extraits.**

[...]

*À l'heure où, dans le prolongement de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), nombre de services publics en zone rurale ferment ou sont menacés de fermeture, suscitant des crispations de la part des élus et citoyens de ces territoires, ceux-ci s'élèvent contre ces fermetures, invoquant un principe général du droit : l'égalité d'accès aux services publics. Pour autant, au nom de ce même accès aux services publics, d'aucuns justifient ces fermetures... Deux rhétoriques se déploient quant à la signification et les contours de l'égalité d'accès aux services publics.*

### **Égalité absolue**

Dans nombre de territoires ruraux isolés, les fermetures de services publics se multiplient ou s'accroissent. Tantôt, un canton perd sa Trésorerie, les contribuables devant parcourir de longues distances pour accéder au centre des finances publiques le plus proche.

Tantôt, une classe ou une école primaire ferme dans un village, contraignant à une scolarisation dans un établissement éloigné. Tantôt, une gare n'est plus desservie : des trains circulent sur les voies, mais ne s'arrêtent plus. Tantôt, un centre hospitalier offrant des services de proximité ferme, poussant les patients à se reporter sur des établissements loin de chez eux.

Ces situations ne sont pas rares. Si on retient comme modèle de territoire rural isolé le seul département de l'Indre, on constate que le phénomène est très répandu. Dans ce département, le canton de Buzançais va bientôt perdre sa trésorerie, la ville d'Argenton-sur-Creuse voit diminuer le nombre de trains desservant la gare SNCF, la maternité de la ville du Blanc a fermé cet été ou encore nombre de petites communes luttent contre la fermeture de classes dans leur école.

Soutenue par les élus, la population dénonce ces fermetures actées ou envisagées, invoquant l'égalité d'accès aux services publics. L'argumentaire repose sur l'idée que ces services publics relèvent de l'aménagement du territoire et ont une vocation sociale forte. Les fermer revient à isoler davantage des territoires déjà démunis.

C'est l'accessibilité géographique au service public qui est mise en avant comme motivation de la mobilisation : devoir parcourir de longues distances pour accéder à un service public auxquels peuvent accéder sans effort particulier les habitants des grandes villes est présenté comme injuste et inique. Les efforts à fournir pour y accéder sont perçus comme démesurés, tant les transports publics sont insuffisants, tant le prix du carburant peut paraître dissuasif pour les plus démunis...

Élus et citoyens de ces territoires estiment qu'ils n'ont pas les mêmes facilités d'accès et ainsi le même traitement face à ces services publics. C'est ainsi sur ce fondement qu'ils s'opposent fermement à leur fermeture. C'est ainsi que l'on s'oppose à la fermeture de la maternité de la sous-préfecture du Blanc au nom de l'égalité de l'accès aux soins médicaux.

L'égalité d'accès au service public est perçue comme absolue : partout sur le territoire, tous les citoyens doivent avoir accès au service public au même coût. Toute entrave au caractère absolu de ce droit renvoie alors à une forme de discrimination des territoires ruraux isolés au bénéfice des métropoles.

### **Égalité relative**

À l'opposé des élus et citoyens des territoires désertés par les services publics, la puissance publique répond que la fermeture de ces services publics renvoie à un impératif d'égalité d'accès. On comprend

bien que l'argumentaire ne repose alors pas sur l'égalité géographique, mais sur une forme d'égalité de traitement.

Le service public doit être le même pour tous les usagers et offrir les mêmes garanties de qualité. L'argument invoqué repose sur le postulat implicite que les services publics fermés ou menacés de l'être n'offrent pas un service public de qualité suffisante. C'est ainsi que des écoles primaires ferment en milieu rural parce qu'elles ne comptent pas suffisamment d'élèves pour que ceux-ci puissent étudier dans les mêmes conditions que dans les métropoles. Dans ces villages, il n'est pas rare de voir des classes à deux niveaux et parfois même trois. Un professeur des écoles assurant deux ou trois niveaux ne pourra pas assurer le même suivi qu'un collègue qui n'en aurait qu'un.

Dans ce cas très précis, les pouvoirs publics assurent que c'est au nom de l'égalité devant une éducation de qualité que doivent être fermées certaines classes ou certains établissements. Les enfants devront intégrer un regroupement pédagogique intercommunal (RIP) où tous auront à parcourir sensiblement la même distance pour pouvoir apprendre dans les mêmes conditions, supposées similaires à celles des établissements des métropoles.

Dans le même ordre d'idée, la fermeture d'une maternité de campagne est justifiée par les pouvoirs publics par l'impératif d'offrir à tous les patients la même qualité de soins. Dans le cas très particulier de la maternité du Blanc, dans l'Indre, l'argument invoqué relève de la sécurité des patientes. La maternité est présentée comme trop petite pour avoir une activité suffisante permettant de maintenir à niveau les compétences du personnel médical. Aussi, l'Agence régionale de santé du Centre-Val de Loire invoque-t-elle un risque sanitaire pour les patientes qui seraient prises en charge par un personnel en sous-activité. Par ricochet, l'activité de ces établissements est trop faible pour qu'ils parviennent à attirer et fidéliser le personnel médical, ce qui aggrave la sous-activité.

Dans le cas de ces fermetures de services publics, les autorités brandissent l'étendard de l'égalité de traitement face au service public et l'égalité d'accès à un service public de qualité. Il est implicitement postulé que ces services publics de proximité ne sont pas dignes d'être qualifiés comme tels. À défaut d'atteindre un certain référentiel de qualité, ils mériteraient de fermer.

### **Deux logiques incompatibles ?**

Ces deux conceptions de l'égalité face au service public trouvent leur logique et sont parfaitement audibles, tant cette notion est ambiguë. Alors qu'elles semblent contradictoires de prime abord, celles-ci peuvent toutefois être (ré)conciliées si chacune des deux parties consent à des efforts. [...]

Aussi peut-on imaginer une fermeture de classes ou d'écoles dans certaines communes, pourvu que ceci soit accompagné du développement de transports scolaires étoffés ou de l'ouverture de places prioritaires dans les internats des métropoles les plus proches pour les élèves venant de ces territoires. De sorte que les collectivités d'où partent les services publics ne subissent pas de double peine, on peut envisager que ces mesures d'accompagnement soient prises en charge soit par la puissance publique, soit par les métropoles voisines.

De la même manière, des centres hospitaliers ou des maternités pourraient effectivement fermer dans certains territoires, à condition qu'un transport rapide et sûr des patients puisse être assuré. Il existe déjà des services de taxis, ambulances et VSL (véhicule sanitaire léger) pris en charge par la Sécurité sociale pour les cas non urgents. Les urgences médicales pourraient alors être assorties, lorsque de longues distances sont à parcourir, afin que le patient fasse l'objet d'un transport vers le centre hospitalier le plus proche par hélicoptère, comme le fait déjà la Sécurité civile.

Si la fermeture de services publics dans les territoires ruraux isolés semble inéluctable, il est tout à fait possible de la faire coïncider avec une politique facilitant l'égalité d'accès. L'inégalité d'accès au service public sur le territoire de la République n'est pas une fatalité.

**Les résultats du questionnaire sur les services publics - Forum de l'Action publique - 7 mai 2018 -  
www.economie.gouv.fr - pages 11 et 12 - Extraits.**

**◆ Un attachement élevé au service public associé à une perception globale de dégradation de son action**

L'enquête fait apparaître que les usagers et agents publics témoignent d'un attachement élevé au service public et aux valeurs qu'il défend. Parmi celles qu'ils jugent prioritaires, le sens de l'intérêt général, l'égalité de traitement de tous et la continuité des services sont celles qui, selon eux, fondent l'action du service public. Les usagers insistent aussi sur la protection des plus fragiles.

Pour autant, agents publics et usagers partagent un même sentiment de dégradation de l'action des services publics. Du point de vue des usagers, cette dégradation se matérialise par une perte de qualité dans le service rendu, par la fermeture de certains services publics et par des temps d'attente qui s'allongent. Nombre de répondants, en majorité des agents publics, mais aussi une part non négligeable d'usagers, imputent spontanément cette dégradation à une réduction des moyens et des effectifs. Les usagers jugent cette dégradation particulièrement perceptible dans les secteurs de la santé et des services publics de proximité (bureaux de poste). [...]

**◆ Des usagers et des agents qui souhaitent que l'action publique s'adapte aux évolutions de la société mais restent sceptiques sur sa capacité à le faire**

Nombreux sont les usagers à considérer que les valeurs du service public sont insuffisamment mises en œuvre. Ce constat est particulièrement sensible en matière de continuité des services (seulement 31% d'usagers jugent cette valeur effective), de protection des plus fragiles (27%) et d'égalité de traitement pour tous (40%). Enfin, 70% des usagers et près de 60% des agents prêtent peu de crédit à la capacité de l'action publique à s'adapter aux évolutions de la société. [...]

**◆ Une attente de services publics plus personnalisés, plus simples et plus accessibles**

Les répondants à l'enquête attendent essentiellement des services publics qu'ils soient plus accessibles. Cette demande d'accessibilité s'exprime en termes de simplification administrative, de proximité géographique, de dématérialisation, de réduction des délais de traitement et d'attente. Les agents pointent la simplification des démarches comme un levier d'amélioration des services publics, davantage encore que les usagers (41% contre 32%). De nombreux usagers considèrent qu'il faut avant tout élargir les horaires d'accueil des services publics, témoignant par là d'une attente que l'action publique s'adapte aux évolutions de la société, à l'individualisation des modes de vie et à la diversification consécutive des attentes.

Les usagers et agents qui jugent que l'action des services publics s'est améliorée assimilent très majoritairement cette amélioration au développement des services en ligne. La dématérialisation apparaît d'ailleurs spontanément comme un levier de simplification prioritaire tant pour les usagers que pour les agents. Dans le même temps, ils sont tout aussi nombreux à l'assimiler à une dégradation de la qualité des services publics, dès lors qu'elle se traduit par une perte de contact humain et par la fermeture de services. L'égal accès au service public ne revêt pas les mêmes modalités pour ceux qui s'expriment sur ce sujet : selon eux, il appartient au service public de demain de conjuguer une exigence partagée de performance (en termes de disponibilité, d'accessibilité et de qualité) avec une adaptabilité aux situations, préférences et capacités de chacun.

**La Poste : une transformation à accélérer - Rapport public thématique - Cour des comptes - décembre 2016 - www.ccomptes.fr - pages 16, 19 à 21 et 50 à 52 - Extraits.**

## **Chapitre 1 : Une entreprise qui a évolué [...]**

### **[...] Des missions de service public réaffirmées**

Les pouvoirs publics ont confié quatre missions de service public à La Poste :

- le service universel postal (transport et distribution du courrier et des petits objets) dont La Poste a été désignée prestataire pour une durée de quinze ans à la suite de l'ouverture complète à la concurrence du marché postal au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ;
- le service public du transport et de la distribution de la presse ;
- la contribution à l'aménagement et au développement du territoire, mise en œuvre par le biais du réseau de points de contact de La Poste ;
- et, enfin, l'accessibilité bancaire, formellement introduite par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, qui impose à La Banque Postale d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande et de permettre la réalisation gratuite d'un certain nombre d'opérations sur ces livrets (dépôts et retraits de faibles montants, versement de prestations sociales, etc.).

La loi du 9 février 2010 a renforcé ces quatre missions en les inscrivant explicitement dans la loi du 2 juillet 1990<sup>2</sup>, rappelant ainsi qu'elles demeurent au cœur de l'identité et de l'activité de La Poste. [...]

[...], les contraintes pesant sur La Poste en matière d'aménagement du territoire ont également été renforcées par la loi de 2010 qui a figé son maillage territorial en lui imposant de maintenir un nombre minimal de 17 000 points de contact sur le territoire national.

Dans l'objectif de rechercher « la meilleure efficacité économique et sociale » (article 6 de la loi de 1990 modifiée), la possibilité est néanmoins laissée à l'entreprise d'adapter son réseau en transformant les bureaux de poste en points de contact gérés par le biais « de partenariats locaux publics ou privés ». Les conditions de mise en œuvre de ces dispositions sont définies par le contrat de présence postale territoriale (contrat pluriannuel signé entre l'État, La Poste et l'association la plus représentative des maires) ; ce contrat fixe à la fois les lignes directrices de gestion du Fonds postal national de péréquation territoriale, qui finance la mission d'aménagement du territoire par le biais d'un allègement de fiscalité locale dont bénéficie La Poste, et les exigences en termes de services ou d'horaires auxquelles doivent répondre les points de contact du réseau. [...]

### **[...] Des progrès en matière de qualité et d'adaptation du réseau des bureaux de poste**

Depuis 2008, les bureaux de poste ont été repensés afin d'améliorer l'accueil et la qualité du service proposé aux clients. Parallèlement, afin de concilier l'exigence d'une présence postale territoriale et la nécessaire diminution des coûts du réseau, La Poste a multiplié les points de contact en partenariat, qui représentent désormais plus de 47 % des points de contact postaux. [...]

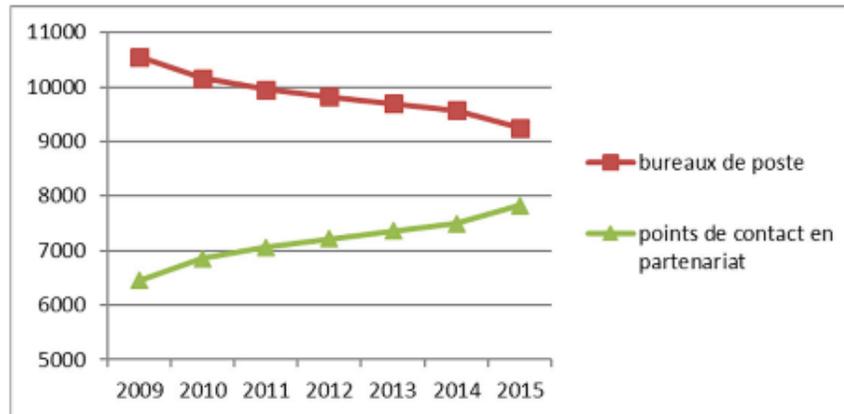
[...], la recomposition du réseau de La Poste au bénéfice des points de contact en partenariat constitue l'un des principaux leviers de modernisation du réseau. Elle permet en effet d'en accroître l'efficacité en réduisant le coût unitaire de chaque opération, dans un contexte de diminution structurelle de la fréquentation des bureaux de poste (baisse des volumes de courrier échangé, utilisation croissante de

<sup>2</sup> Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

services dématérialisés, etc.). Les partenariats constituent en outre le moyen de préserver une offre de services dans les zones rurales peu denses où le maintien d'un bureau de poste ne se justifie pas au regard du niveau d'activité ; en zone urbaine, ils permettent de proposer une offre de services complémentaire à celle des bureaux de poste sur des plages horaires élargies, grâce aux commerces de proximité. [...]

Fin septembre 2016, La Poste comptait 17 116 points de contact (chiffre stable depuis de nombreuses années), dont 8 978 bureaux de poste gérés en propre et 8 138 points de contact gérés par le biais de partenariats, soit 5 850 agences postales communales ou intercommunales (APC/API) et 2 288 relais-poste commerçants (RPC). [...]

#### *Évolution du nombre de bureaux de poste et de points de contact en partenariat*



Source : La Poste, retraitements Cour des comptes

[...]

## **Chapitre II : Des fragilités persistantes**

[...]

### **[...] Un accès aux services en bureau de poste pas toujours adapté aux modes de vie des Français**

La France dispose du réseau le plus important d'Europe aussi bien en nombre de points de contact qu'en densité de population desservie, avec 3,7 points de contact pour 10 000 habitants (contre 3,5 en Allemagne, 2,2 en Italie, 1,8 au Royaume-Uni et 1,6 aux Pays-Bas). Au 1er janvier 2016, la règle d'accessibilité territoriale du service universel postal est ainsi respectée dans la quasi-totalité des départements métropolitains<sup>3</sup> et, dans les zones urbaines, la présence postale (6 842 points de contact) dépasse largement cette exigence.

Le respect de la contrainte réglementaire ne suffit pas toutefois à garantir l'accessibilité effective des services postaux. Les besoins peuvent varier selon les territoires et les catégories de population. Dans certaines zones, la présence physique de guichets postaux est un critère incontestable de réponse aux besoins des utilisateurs, adaptée, notamment, aux diverses formes d'exclusion sociale et de difficultés d'accès aux services publics qui peuvent s'y faire jour. C'est en revanche moins le cas dans d'autres parties du territoire où une majorité des clients de La Poste peuvent accéder au service public postal par d'autres moyens que le guichet, en particulier via l'internet.

<sup>3</sup> À l'exception de quatre d'entre eux, soit en raison d'une situation locale exceptionnelle, soit du fait de la difficulté de créer des points de contact en partenariat.

Le seul critère du nombre de points de contact physiques est donc insuffisant pour mesurer l'accessibilité effective des services postaux : celle-ci résulte en effet tout autant de l'amplitude des horaires d'ouverture, du temps d'attente, de la palette de services offerts et de la capacité à les présenter sous une forme adaptée à chaque type de public.

[...]

S'agissant des bureaux de poste, l'amplitude des horaires d'ouverture et l'accès effectif aux services à certains moments de la semaine ou de la journée (matin, heure du déjeuner, sortie des bureaux, samedi) constituent également des facteurs déterminants pour la perception par la clientèle de l'accessibilité effective des services postaux. Or, une diminution globale de l'amplitude horaire des bureaux de poste peut être observée ces dernières années : en semaine dans l'ensemble des zones de chalandise, à l'exception des hypercentres urbains, et le samedi matin, toutes zones de chalandise confondues. Ainsi, dans les zones de « villages », en tenant compte de la transformation des bureaux de poste en points de contact en partenariat, le nombre de points de contact postaux ouverts le samedi matin de 8h à 13h a diminué de 7,5 % entre 2008 et 2016. Au total, en 2016, La Poste ne propose d'ouverture le samedi que dans 4 005 points de contact (23 % du réseau).

Le développement de points de contact en partenariat permet néanmoins d'apporter une réponse à la diminution de l'activité des bureaux de poste à l'origine de ces restrictions d'horaires, tout en maintenant, voire en améliorant, le service rendu aux usagers.

Le mouvement de transformation du réseau entrepris par La Poste doit donc être poursuivi, en zone rurale, mais surtout amplifié en zone urbaine où le potentiel d'évolution est encore très important et où le développement de relais poste commerçant permet d'offrir des plages horaires élargies. Une enquête de février 2016 diligentée par La Poste et menée par l'institut BVA dans neuf « La Poste Relais » où sont implantés des services postaux de proximité à titre d'expérimentation<sup>4</sup> a mis en évidence que les horaires d'ouverture et la rapidité d'accès aux services constituaient des éléments décisifs du recours par les clients de La Poste à ce type de points de contact. 95 % des utilisateurs se disent ainsi satisfaits des horaires adaptés en soirée et le week-end et considèrent que le Relais leur fait gagner du temps.

Enfin, le critère d'accessibilité devrait également s'apprécier en prenant en compte tous les modes de contact : les points de contact physiques, mais aussi les services en ligne et par téléphone et ceux apportés par le facteur. Seule une approche « multicanal » est désormais pertinente pour concevoir et pour gérer l'accès du public aux services postaux.

---

<sup>4</sup> Enquête menée par l'institut BVA dans neuf « La Poste Relais » où sont implantés des services postaux de proximité à titre d'expérimentation depuis un an et demi.

**Les schémas départementaux d'accessibilité aux services - Extrait du site [www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr) en date du 18 février 2019.**

### **Accessibilité des services au public, de quoi parle-t-on ?**

Le principe d'amélioration de l'accessibilité des services au public est inscrit dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe). Mais, le terme d'accessibilité des services est souvent utilisé au sens restreint de l'accessibilité physique des équipements, pour des personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite. Or, ce n'est qu'une composante d'une notion plus vaste et plus complexe, qui renvoie à la facilité pour un usager de disposer d'un service.

La notion d'accessibilité d'un service peut se décomposer en sept dimensions :

- le temps et la facilité d'accès ;
- la disponibilité administrative, culturelle et sociale du service ;
- son coût et son tarif ;
- son niveau de qualité ;
- la possibilité pour l'utilisateur de choisir entre plusieurs opérateurs ;
- l'information sur l'existence et les modalités du service ;
- l'image du service et sa perception par l'utilisateur.

L'amélioration de l'accessibilité – qu'elle soit physique ou dématérialisée – concerne, à la fois, l'optimisation, la coordination et la mutualisation de l'offre existante, ainsi que les complémentarités nécessaires à proposer, en particulier dans les zones déficitaires.

### **Comment analyser la qualité de l'offre sur chaque territoire ?**

Chaque département doit élaborer un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, à l'issue d'un diagnostic comportant un état des lieux de l'offre. L'offre existante peut être analysée à partir de deux entrées :

- le maillage territorial (information sur l'offre, temps et facilité d'accès, disponibilité du service, coût et niveau de qualité et d'amplitude horaire, possibilité de choix...) ;
- l'accessibilité culturelle et sociale (complexité des dispositifs, des démarches, orientation et accompagnement facilités dans le lieu d'accueil).

Les premiers diagnostics territoriaux ont été lancés en 2014. Ils avaient alors permis au CGET de tirer des enseignements et d'identifier des enjeux, comme la qualité de l'accueil et de l'accompagnement des publics, la capacité des administrations et/ou des opérateurs à interroger leurs pratiques, la formalisation d'une relation pérenne avec les structures relais, la nécessité d'intégrer à la réflexion les questions de mobilité et de transports...

## **Des services pour répondre aux besoins de tous les habitants**

En 2015, le CGET et l'Insee ont élaboré quatre paniers de services « de base » et de proximité, nécessaires, dans chaque département, pour répondre aux besoins de toutes les catégories de la population et à tout âge de la vie. Ces outils permettent aux départements de faire « l'état des lieux » des équipements disponibles sur leurs territoires :

- *un panier « transversal »* pour répondre aux besoins universels de la vie quotidienne (commerces alimentaires, médecin, pharmacie...);
- *un panier « jeunes » (19-29 ans)*, qui met l'accent sur les équipements sportifs, de santé et l'emploi ;
- *un panier « parents »* ciblé sur les familles avec au moins un enfant de -18 ans, nécessitant des services liés à l'éducation, la santé, la culture...
- *un panier « seniors » +65 ans*, avec un spectre d'équipements large comprenant santé, sport, soins à domicile, services d'aide aux personnes, loisirs...

## **Améliorer l'accès aux services dans tous les territoires**

La territorialisation des services ou l'adaptation des services aux spécificités des espaces identifiés déficitaires, ne signifie pas nécessairement « plus de services ou plus de moyens ». En effet, cette approche ne tient pas compte des interdépendances entre territoires ni du fait que toutes les communes d'un territoire n'exercent pas la même fonction. Leurs rôles varient selon leur population, leur niveau d'équipement, leur nombre d'emplois, leur localisation...

Aussi, le schéma s'attache à proposer une vision hiérarchisée de l'armature de services du département ; il détermine où sont les pôles qui ont vocation à regrouper l'offre de services et qui devront faire l'objet de soutiens pour les améliorer.

Pour ce faire, l'État et le département doivent élaborer un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, avant le 31 décembre 2017, en collaboration étroite avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions, destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité. Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental.

[...]

**Interview de Gérald Darmanin, Ministre de l'Action et des Comptes publics - Patrice Moyon et Stéphane Vernay - 29 novembre 2018 modifié le 14 décembre 2018 - www.ouest-france.fr - Extraits.**

[...]

*Dans un entretien exclusif accordé à Ouest-France, le ministre de l'action et des comptes publics annonce un plan pour remettre des agents du Trésor en milieu rural et dans les quartiers, d'ici fin 2019.*

[...]

### **Vous voulez remettre des agents des finances publiques « sur le terrain ». Pourquoi ?**

Parce qu'on ne peut plus continuer à supprimer des lieux de services publics. Il faut proposer des façons nouvelles, innovantes, d'être proches des habitants. Mes prédécesseurs ont fermé près de 1 200 trésoreries en 10 ans. J'ai décidé, cette année à la demande du Président de la République, de ne plus en fermer en milieu rural. J'en ai sauvé 79. Nous voulons remettre des services publics auprès des territoires ruraux et des quartiers difficiles.

### **Comment ?**

La suppression de la taxe d'habitation et l'instauration du prélèvement à la source vont réduire considérablement les demandes à nos guichets. Rien que la taxe d'habitation, c'est 30 % de toutes les réclamations. On va aussi simplifier les actes des collectivités locales, en expérimentant dès l'année prochaine l'agence comptable pour alléger le contrôle de l'État sur leur comptabilité, et le compte financier unique qui fusionnera les comptes administratifs et de gestion. Par ailleurs, nous voulons mettre fin au paiement en espèces dans les centres des finances publiques.

[...]

### **On ne pourra plus payer en liquide ?**

Si, mais plus dans nos centres [...]. Je voudrais que La Poste et les buralistes, par exemple, qui vendent des timbres fiscaux, puissent prendre ces paiements s'ils répondent aux appels d'offres que nous lançons et s'ils satisfont aux conditions fixées par l'État. [...] Gagner du temps sur les réclamations, les paiements en espèces et les services aux collectivités nous permettra d'en passer plus au service des usagers.

### **Sous quelles formes ?**

Nous voulons augmenter de 30 % les points de contacts avec la population et les collectivités locales. C'est très important et c'est une révolution positive pour les territoires.

[...]

### **Des « points de contacts » ? C'est-à-dire ?**

Il n'est pas question de rouvrir ou de construire des bâtiments, mais d'instaurer de nouvelles permanences. Notre objectif est d'en créer à peu près 400, sur l'ensemble du territoire. Au lieu de venir à Angers ou à Rennes, faire la queue pendant plusieurs dizaines de minutes derrière un hygiaphone et s'entendre dire que le spécialiste qui pourrait vous répondre n'est pas là aujourd'hui, ce spécialiste pourra par exemple se rendre dans un village proche de chez vous, pour vous recevoir sur rendez-vous.

### **Où précisément ?**

Dans des mairies, des maisons de services aux publics... voire dans des bus du Trésor public que nous allons lancer l'année prochaine.

### **Des bus ?**

Oui. [...]. Nous pensons en lancer une quinzaine, répartis dans les territoires les plus ruraux pour aller au contact des usagers aux moments les plus cruciaux, tels que la déclaration de revenus au printemps.

[...]

### **Vous allez recruter ?**

Non. Nous allons réorganiser totalement la géographie des services publics en les déconcentrant. Nous voudrions réimplanter une partie de nos services de l'Ile-de-France et des métropoles vers les territoires. Nous voulons un service public plus souple, qui va plus dans les villes et les villages de France.

### **Comment ?**

En étant à disposition par des permanences décentralisées comme je l'ai déjà évoqué, et en distinguant l'accueil du public pour le contact avec les gens des services administratifs pour le traitement des dossiers. Ce traitement peut davantage se faire par le développement du télétravail pour les agents des finances publiques. Une partie de nos activités sont intégralement numériques, et beaucoup de nos agents qui travaillent dans les grandes villes vivent dans des communes en périphérie. S'ils ne sont pas en contact physique avec le public et qu'ils sont d'accord pour travailler de chez eux, nous leur donnerons cette possibilité. Nous avons fait un gros travail en ce sens dans sept départements, en ayant recours à des espaces de travail partagés dans des villes. Par ailleurs, nous accompagnerons l'installation de ceux qui seront volontaires pour déménager, et aucun agent ne sera forcé à partir. En proposant aux agents des postes dans des territoires où la vie est moins chère, où la circulation est moins dense, nous contribuons également à l'amélioration de leur qualité de vie. Tout cela sera à négocier avec nos syndicats et les gens, à partir de janvier.

[...]

**Les objectifs et les principes du programme « Action publique 2022 » - [www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr) - Extraits.**

[...]

Le programme "Action Publique 2022" a été lancé le 13 octobre 2017. [...]

**LES TROIS OBJECTIFS**

1. Pour les usagers : améliorer la qualité des services publics, en passant d'une culture du contrôle à une culture de confiance ; en travaillant à la simplification et la numérisation des procédures administratives.
2. Pour les agents publics : leur offrir un environnement de travail modernisé, en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations.
3. Pour les contribuables : accompagner la baisse des dépenses publiques, avec un objectif assumé de - 3 points de PIB d'ici 2022.

**LES SIX PRINCIPES CLEFS**

Une prise en compte de toutes les administrations publiques : l'État et ses opérateurs, les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales.

Une responsabilisation des ministères : ils seront les "chefs de file" des politiques publiques qu'ils conduisent.

La priorité donnée à la transformation numérique des administrations, avec pour objectif, 100 % de services publics dématérialisés à horizon 2022.

Des moyens importants pour la transformation publique, avec un fonds dédié de 700 millions d'euros sur les cinq années à venir, dont 200 millions d'euros dès 2018.

L'implication des agents publics et des usagers du service public tout au long de la démarche, pour recueillir leurs propositions.

Un portage politique de haut niveau par le Président de la République et le Premier ministre.

[...]

**Administration numérique - Y. Algan, M. Bacache et A. Perrot - Les notes du conseil d'analyse économique n° 34 - septembre 2016 - www.cae-eco.fr - pages 3 à 5 - Extraits.**

[...]

### **L'administration numérique en France**

[...]. Les premiers véritables services publics en ligne démarrent en 1997, année du plan Jospin « Internet, un défi pour la France ». En 1998 est lancé le premier site administratif, « Admifrance », qui fournit de l'information mais permet aussi de télécharger des formulaires. Le portail « service-public.fr », qui lui succède en 2000, permet l'accès à tous les services publics en ligne.

La France est généralement très bien située dans les classements internationaux d'e-administration. En 2014, elle se classait au premier rang européen et au quatrième rang mondial (derrière la Corée du Sud, l'Australie et Singapour) selon l'indice de développement de l'e-gouvernement (E-Government Development Index, EGDI) établi par l'Organisation des Nations unies depuis 2003 [...]. Cet indicateur composite s'appuie sur une moyenne pondérée des scores normalisés obtenus sur les trois dimensions suivantes : offre d'administration en ligne (Online Service Index, OSI), infrastructures numériques et capital humain. La France occupe le premier rang mondial pour la composante offre. Il convient néanmoins de nuancer ce classement car la méthode d'évaluation des services publics dématérialisés ne permet de documenter ni leur qualité, ni leur usage effectif.

L'état des lieux ne saurait donc se résumer à celui de l'offre des services dématérialisés ; il faut aussi y intégrer les usages de l'administration en ligne sans lesquels cette offre reste sans effet. L'indicateur relatif à l'économie et à la société numérique (Digital Economy and Society Index, DESI) développé par la Commission européenne depuis 2015 intègre plus finement cette dimension et tient compte des usages de l'administration en ligne, tant par les particuliers que par les entreprises. Le profil numérique des États membres est établi à partir de trente indicateurs couvrant cinq domaines : la connectivité (couverture, rapidité et coût du haut débit), les compétences numériques, les activités réalisées en ligne (banque, achats, lecture de la presse, etc.), l'intégration des technologies numériques par les entreprises et les services publics dématérialisés (administration et santé en ligne).

Avec un score de 51 pour le DESI, légèrement en dessous de la moyenne européenne (52), la France ne se classe plus qu'au 17<sup>ème</sup> rang européen. [...] En France, 61 % des particuliers (en 2015) et 96 % des entreprises (en 2013) ont utilisé Internet pour des contacts avec l'administration, mais ils ne sont que 42 % (particuliers) et 90 % (entreprises) à avoir transmis de façon dématérialisée des formulaires complétés. Il semble donc y avoir un décalage entre l'offre et l'usage de l'administration numérique.

[...]

### **Administration numérique et productivité**

Le temps que prennent les démarches administratives représente un coût pour toutes les parties prenantes (particuliers, entreprises et administrations). On attend un gain substantiel de la dématérialisation et de la simplification qui l'accompagne. Un bon exemple est celui du temps consacré par les entreprises aux démarches fiscales : avec 137 heures par an, la France est mieux placée que la moyenne des pays européens, loin derrière l'Estonie ou le Royaume-Uni, mais devant l'Allemagne [...]. Les « économies » réalisées permettent alors aux entreprises de réallouer leurs ressources (en temps et en effectifs). [...]

Les technologies numériques permettent également à l'action publique d'être plus efficace en matière de contrôle, comme l'illustre le programme italien de recouvrement de l'impôt *Redditometro* instauré en 2013<sup>5</sup> ou encore le développement de techniques de *datamining* à la Caisse nationale des allocations familiales. Ces programmes, fondés sur le recoupement des données, facilitent la détection des fraudes et la conduite des vérifications *ad hoc*.

Il existe encore peu d'études robustes sur l'impact en termes de productivité des technologies numériques dans les services publics en général et administratifs en particulier. [...]

[...]

### **Administration numérique et qualité des services publics**

L'introduction du numérique peut améliorer la qualité du service rendu. [Une étude québécoise] rapporte de nombreux exemples d'amélioration de la qualité du service public comme la réduction de moitié du délai de remboursement d'un trop-perçu par l'administration fiscale. Les services en ligne peuvent également introduire une égalité réelle dans le traitement des citoyens (se substituant à l'égalité formelle). En effet, la mise en ligne des services publics modifie radicalement le rapport du citoyen à l'État. La disparition du guichet au profit du traitement des requêtes en ligne réduit la possibilité de discrimination entre les usagers. Une étude sur l'accès différencié des femmes et des hommes aux allocations-chômage<sup>6</sup> montre ainsi que le passage de l'attribution en ligne a augmenté le taux de recours des femmes : l'application automatique de la règle d'attribution et le calcul de l'indemnité qui en découle réduiraient les effets de sélection ou d'autocensure liés à la crainte d'un traitement discriminant au guichet.

[...]

---

<sup>5</sup> Le *Redditometro* est un robot informatique qui utilise une centaine d'indicateurs pour reconstituer virtuellement les sommes dépensées et les rapprocher des sommes déclarées en ligne (la déclaration d'impôt dématérialisée est aujourd'hui obligatoire en Italie). En cas d'écart de plus de 20 % entre les sommes déclarées et les sommes dépensées, un contrôle fiscal est immédiatement diligenté.

<sup>6</sup> Wenger J. et V. Wilkins (2009) : « At the Discretion of Rogue Agents: How Automation Improves Women's Outcomes in Unemployment Insurance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, n° 2, pp. 313-333.

**Rapport d'information n° 3721 - Mme Corinne Erhel et M. Michel Piron, députés - au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la modernisation numérique de l'État - 4 mai 2016 - www.assemblee-nationale.fr - Extraits.**

[...]

**[...] Le choc de simplification passe aussi par des procédures numériques**

Le présent rapport n'est pas le lieu d'un passage en revue exhaustif des trains de mesures de simplification destinées aux particuliers et aux entreprises, décidées depuis le début de la législature. Il s'agit seulement de souligner ici que la numérisation est un levier de simplification – et que cette assertion n'est pas une lapalissade.

En effet, s'il est imaginable de simplifier sans numériser et si, au demeurant, l'ensemble des mesures du « choc de simplification » ne correspondent pas, tant s'en faut, à des téléprocédures, il n'est pas possible qu'une démarche administrative accomplie en tout ou partie en ligne ne se traduise pas, si peu que ce soit, par une simplification pour l'utilisateur, faute de quoi il n'y aurait pas d'amélioration du service rendu et partant, pas d'intérêt à cette numérisation.

La corrélation entre numérisation et simplification est d'ailleurs largement mise en avant par les usagers, tout particulièrement les entreprises, et parmi elles celles de taille modeste ou moyenne pour lesquelles les outils de base du numérique sont utilisés au quotidien mais qui manquent de moyens – c'est trop chronophage en interne, c'est trop coûteux à externaliser – pour accomplir les formalités administratives qui leur incombent.

À cet égard, le programme « Dites-le-nous une fois », avec le développement de l'interface propre aux entreprises qui permet notamment la suppression de démarches ou de pièces justificatives lorsque des transferts de données ou des vérifications peuvent être effectués directement entre administrations, est exemplaire. [...]

**[...] L'État plateforme est un moyen de simplification**

« *L'État plate-forme s'impose [...]. Nul ne peut être certain d'être toujours le plus innovant, mais il est possible de s'organiser pour attirer les innovateurs sur une plate-forme* », écrivaient en 2012, dans *L'âge de la multitude*, Nicolas Colin et Henri Verdier. L'idée d'État plateforme puise son origine dans le concept anglo-saxon de « *government as a platform* » de Tim O'Reilly, célèbre éditeur américain auteur de l'expression « web 2.0 ».

Le principe de cette stratégie consiste à faciliter la circulation des données relatives à un usager entre les différents organismes publics auxquels celui-ci doit s'adresser, pour lui rendre en définitive un service plus simple, « tout-en-un » et « sans couture ». L'utilisateur n'a ainsi plus à demander à une administration des justificatifs sur sa situation pour les transmettre à une autre administration, dans le cadre de démarches cloisonnées : les administrations – et parfois des tiers n'appartenant pas à l'administration mais étant en relation avec elle – s'échangent entre eux les seules données utiles au service demandé, en toute sécurité, transparence et fluidité pour l'utilisateur.

Typiquement, l'État plateforme fournit l'infrastructure nécessaire au programme « Dites-le-nous une fois ». Un exemple bien connu de ce type de collecte de données par l'administration elle-même est celui de la déclaration de revenus pré-remplie : la direction générale des finances publiques collecte pour le compte du contribuable des informations auprès de son employeur ou de sa banque. [...]

**Deux des cinq missions de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) - Extraits du site [www.numerique.gouv.fr](http://www.numerique.gouv.fr) en date du 18 février 2019.**

[...]

### **Améliorer et simplifier les services publics numériques**

Simplicité, efficacité, accompagnement, accessibilité pour tous... C'est ce que vous attendez des démarches en ligne ? Nous aussi, et nous œuvrons pour ! Nous fournissons à l'ensemble des administrations des référentiels – d'accessibilité, de sécurité... – et une liste de critères de qualité à respecter. Nous les accompagnons dans la dématérialisation de leurs démarches (notamment via [demarches-simplifiees.fr](http://demarches-simplifiees.fr)), le développement et l'amélioration de leurs services en ligne. Nous produisons nous-mêmes des services numériques utiles à tous, comme FranceConnect.

Avec FranceConnect, plus besoin de retenir autant de mots de passe que de sites de démarches : vous y accédez simplement, grâce à l'identifiant de votre choix – comme celui de votre compte Ameli ou [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr). Vous gagnez aussi du temps : avec le partage de données entre administrations selon le principe « Dites-le-nous une fois », certaines infos personnelles sont préremplies.

*6,2 millions d'utilisateurs.*

*345 services accessibles via FranceConnect Identité.*

[...]

### **Créer des services publics numériques innovants**

Oui, l'État aussi sait créer des services innovants en quelques mois, en mode agile et à moindre coût ! Notre incubateur [beta.gouv.fr](http://beta.gouv.fr) le prouve chaque jour depuis trois ans et essaime dans les ministères. De petites équipes autonomes résolvent grâce au numérique un problème rencontré par les citoyens ou les agents publics, en les associant tout au long du processus. Notre incubateur a déjà donné naissance à 59 Startups d'État, comme autant de services numériques innovants.

Tout est parti d'un constat : beaucoup de Français ne recourent pas à certaines aides sociales car ils ignorent y avoir droit. Pour lutter contre ce non-recours, notre incubateur a conçu Mes Aides, un simulateur en ligne qui permet d'estimer en moins de 7 minutes vos droits à une vingtaine de prestations sociales.

*27 aides sociales simulées.*

*6 000 simulations par jour.*

*500 000 utilisateurs par mois.*

[...]

**Rapport général n° 147 - M. Albéric de Montgolfier, sénateur, au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale pour 2019 - 22 novembre 2018 - www.senat.fr - Extraits.**

[...]

**La délivrance des titres sécurisés, une inévitable numérisation aux bénéficiaires encore peu apparents**

[...]

**[...] La fermeture presque complète des guichets du réseau préfectoral et la cessation forcée d'un service de proximité rendu par les communes.**

La numérisation du processus de délivrance des titres sécurisés s'est accompagnée d'une importante réduction des points de contact avec les usagers. Dans un premier temps limitée aux passeports biométriques, elle concerne désormais de nombreux autres titres sécurisés, dont la carte nationale d'identité. La fermeture des guichets a été concomitante avec le lancement des « centres d'expertise et de ressources titres » CERT. [...]

Ce processus s'est accompagné de la fermeture de nombreux points d'accès auparavant accessibles dans les antennes du réseau préfectoral, mais surtout dans les communes, qui se sont trouvées forcées d'interrompre les services rendus à leurs administrés. Dans ce contexte, un report de charges sur les usagers et certaines mairies est intervenu.

La mise en place du passeport biométrique, en 2009, s'est accompagnée du déploiement de dispositifs de recueil dans un nombre réduit de mairies, dans le réseau préfectoral et les postes consulaires ou diplomatiques. Un nombre de 3 500 dispositifs de recueil ont été installés par l'agence nationale des titres sécurisés, en 2009, auprès de 2 062 communes, de l'ensemble des préfetures et de certaines sous-préfetures, et de 212 postes diplomatiques de la France à l'étranger.

Ces dispositifs ont vocation à permettre le recueil de l'ensemble des pièces constituant la demande ainsi que son envoi dématérialisé aux services instructeurs mais également le recueil des données biométriques (empreintes digitales et photographie).

Le dépôt des demandes de passeports biométriques est régi par le principe de déterritorialisation si bien qu'il n'est pas nécessaire d'être résident de la commune pour présenter une demande à la mairie de celle-ci. C'est une solution naturellement recommandable sans laquelle seuls les résidents des communes dotées de dispositifs de recueil de données pourraient ambitionner d'accéder aux titres concernés par la numérisation. Mais, cette déterritorialisation pose bien entendu des difficultés sérieuses, tant aux usagers qu'aux communes qui assument la charge du nouveau dispositif. [...]

Ces difficultés n'ont pas ralenti le processus de numérisation que le ministère a souhaité étendre à la carte nationale d'identité. Désormais recueillies selon les mêmes modalités techniques que le passeport, les demandes de titres d'identité ne peuvent être déposées qu'auprès de mairies équipées d'un dispositif de recueil. [...]

Au total, seules désormais 2 157 communes se trouvent équipées de 3 833 stations, chiffre en augmentation par rapport à 2013 où 3 522 stations étaient déployées dans 2 085 communes, mais, évidemment sans commune mesure avec les plus de 36 600 points d'entrée accessibles avant la dématérialisation de la chaîne de délivrance des titres d'identité.

L'éloignement des points d'entrée est le principal problème supporté par les usagers résidant dans les dizaines de milliers de communes non équipées, d'autant que le nouveau système peut être sensible à de menues perturbations.

Cet éloignement peut aller jusqu'à remettre en cause l'égalité d'accès aux droits, inquiétude formulée par votre rapporteur spécial l'an dernier et traduite dans le dernier rapport du Défenseur des droits. Celui-ci se fondant sur « de nombreux appels reçus sur la plateforme téléphonique » indique avoir « pu percevoir que le transfert des compétences des préfectures vers l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) s'était traduit, dans certains départements, franciliens notamment, par une fermeture prématurée des guichets avec un stock de dossiers non traités et de multiples difficultés liées à l'informatique et aux ressources humaines ».

Il recommande que lorsqu'une procédure est dématérialisée, une voie alternative – papier, téléphonique ou humaine – soit à chaque fois proposée. Cette recommandation paraît tomber sous le sens à votre rapporteur spécial qui la fait évidemment sienne. [...]

Longtemps mal compensées, les communes ont bénéficié de l'amélioration apportée par l'article 168 de la loi du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 qui a [...] prévu une augmentation du montant de la dotation. Selon les données transmises par le ministère, le total des compensations versées aux communes atteindrait 39,3 millions d'euros en 2019. [...]

### **[...] Un raccourcissement des délais très relatif**

Le projet annuel de performance présente le raccourcissement du délai moyen de délivrance des titres (passeports biométriques, cartes nationales d'identité, permis de conduire) comme l'un des [...] objectifs les plus représentatifs de la mission.

Il est naturellement important que les titres permettant l'exercice de grandes libertés publiques et, tout simplement, l'existence quotidienne, puissent être remis aux demandeurs dans les meilleurs délais.

Force est de constater que les performances atteintes en la matière ne sont pas au niveau attendu. À titre d'exemple, alors que le PAP présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 prévoyait que 85% des passeports biométriques soient mis à disposition dans les 15 jours, cette cible a dû être revue à la baisse pour ne plus concerner que 76 % des titres en cause. [...]

Encore faut-il relever que les performances du dispositif sont jaugées à partir de critères peu exigeants, d'autant qu'ils ne recouvrent pas l'ensemble des délais entre la première démarche du demandeur et sa satisfaction pleine et entière. Les délais de référence (15 jours pour les passeports et les cartes nationales d'identité, 19 jours pour les permis de conduire) doivent être jugés d'autant plus élevés que leur computation ne recouvre pas l'ensemble de la démarche entreprise par l'utilisateur. Elle ne débute qu'à partir de la réception de la demande au CERT, étape susceptible d'être précédée de bien d'autres démarches dont la durée moyenne n'est pas envisagée. Par ailleurs, il faut tenir compte des importantes disparités territoriales qu'occulte la référence à une cible moyenne. [...]

Le point le plus noir concerne les cartes grises pour les demandes transitant par les CERT. Le délai moyen dépasse 35 jours et va même jusqu'à 38 jours pour le CERT de Poitiers. Dans ces conditions, il est heureux que seules 8 % des demandes transitent effectivement par les plateformes.

La plupart des demandes de cartes grises sont désormais traitées directement par les professionnels, qui les délivrent en trois jours. Le ministère explique la longueur des délais constatés pour les demandes passant en CERT par les difficultés particulières des demandes qu'ils traitent.

Votre rapporteur spécial veut bien en convenir, mais doit observer que d'autres causes sont à trouver dans les difficultés techniques rencontrées du fait des défauts des systèmes informatiques. Ceux-ci, au demeurant, se répercutent sur les usagers par les difficultés rencontrées pour répondre aux exigences du système.

[...]

**Observations sur le projet de loi de programmation pour la justice - Simplification de la procédure civile : vers une justice à deux vitesses - www.syndicat-magistrature.org - 10 juillet 2018 pages 1 puis 20 à 22 - Extraits.**

[...]

Le projet de loi de programmation 2018-2022 pour la justice présenté en Conseil des ministres le 20 avril 2018 prolonge et parachève la logique gestionnaire instaurée pour tous les services publics par la LOLF en 2001. [...] S'il est de prime abord difficile de faire un lien entre l'hôpital, la SNCF et la justice, la lecture des projets de réforme permet de constater qu'ils visent non pas à améliorer la qualité du service rendu aux usagers et les conditions de travail des personnels mais bien à faire des économies sur leur dos. [...]

[...]

*Sur la dématérialisation*

Le Syndicat de la magistrature estime que la nature régaliennne des fonctions judiciaires et les enjeux essentiels en termes d'égalité devant la loi nécessitent une mise en œuvre raisonnée de la dématérialisation de la justice. Il ne s'agit pas de s'opposer par principe à ce que des démarches puissent être effectuées, y compris par des particuliers, par la voie numérique. Toutefois, compte tenu de la persistance de la fracture numérique, le Syndicat de la magistrature s'oppose tant à une dématérialisation intégrale du processus judiciaire (ou même simplement de la saisine de la juridiction) qu'à l'introduction de mesures « incitatives » qui, pour les justiciables, auront concrètement un effet punitif (allongement des délais de jugement, conséquences éventuelles en matière de frais de justice ou d'exécution provisoire). [...]

[...] Comment le consentement des parties à la dématérialisation sera-t-il recueilli ? Il est d'abord indispensable que l'accord exprès des deux parties soit donné au traitement du litige dans le cadre d'une procédure dématérialisée et sans audience. Cette précision doit être ajoutée dans le projet de loi. Il est tout aussi indispensable que le recueil de l'accord soit fait à l'issue d'une comparution physique des parties avec une explication sur les conséquences (absence d'audience donc absence de rencontre avec un juge) et les modalités (respect du principe du contradictoire notamment) de la procédure dématérialisée.

Le principal problème tient au fait que la dématérialisation renverse les responsabilités. Ce n'est plus au demandeur de transmettre ses conclusions mais au défendeur de se rendre sur la plateforme pour les consulter. En l'état des difficultés que rencontrent les plus précaires avec les démarches administratives, en ligne notamment, il convient donc, sans introduire d'incitatifs, de déterminer en amont si le défendeur donne son accord à l'échange dématérialisé de pièces. Il doit, en outre, être toujours possible à une partie d'exiger en cours de procédure le recours à une « re-matérialisation » des actes (notamment dans l'hypothèse où une partie cesserait d'être représentée ou, même, de manière plus générale, des personnes pouvant, en cours de procédure, ne plus être en capacité d'exercer leur droit par la voie numérique, par exemple en cas de précarisation de leurs conditions d'existence).

La dématérialisation amplifie les inégalités liées à la maîtrise de l'écrit - et de l'écrit administratif -, mais également liées à l'accès à l'outil numérique et à la connexion, les plus précaires se trouvant souvent dans des déserts numériques. L'information juridique, notamment délivrée par la plateforme justice.fr ne suffira pas, en outre, à assurer un niveau de connaissance suffisant pour, choisir, seul devant son écran, une voie procédurale ou un fondement juridique ou de solliciter une mesure d'instruction. La dématérialisation intégrale trouvera ainsi rapidement ses limites. [...]

Le ministère indique que les services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) devront jouer ce rôle d'assistance aux justiciables pour le dépôt d'une saisine dématérialisée et au cours de la procédure dématérialisée. Le SAUJ est une avancée qui a été portée et soutenue par le Syndicat de la magistrature, à condition que lui soient donnés les moyens d'une véritable universalité (notamment via la mise en œuvre nationale de Portalis<sup>7</sup>). Il doit bien s'agir d'un service d'information pertinente et au sein duquel toute demande en justice peut être déposée, indifféremment sur tout le territoire national, à charge pour l'institution de la transmettre à la juridiction compétente. Ces fonctions nécessitent l'affectation de personnels très compétents sur le plan juridique et en matière d'accueil des personnes. Dès les premières discussions sur les SAUJ, le Syndicat de la magistrature a alerté sur le risque que le ministère envisage une réduction des effectifs de fonctionnaires et de greffiers dans les services au motif que les SAUJ s'y substitueraient, alors qu'ils exercent une mission que ces personnels ne sont aujourd'hui pas en capacité d'exercer, si ce n'est en supplément de leurs propres missions, dans un contexte de pénurie. La dernière circulaire de localisation des emplois démontre que les craintes du Syndicat de la magistrature sont fondées : concomitamment à la fusion des 20 tribunaux d'instance parisiens en un seul tribunal d'instance, 12 postes de magistrats et 38 postes de greffiers ont été supprimés. La seule explication du ministère est le gain espéré d'une rationalisation et d'une segmentation plus importante des tâches des magistrats et des greffiers du fait de la fusion des TI et le redéploiement d'une partie importante des personnels de greffe au SAUJ du TGI, du fait du regroupement dans les mêmes locaux du tribunal d'instance et du tribunal de grande instance.

[...]

La perspective de faire des SAUJ des « points d'entrée numérique » vient également illustrer la philosophie du ministère. Le rapport de l'Institut Montaigne cité par le rapport sur le volet numérique des « chantiers de la justice » évoque ainsi la possibilité de « bornes numériques » pour saisir les juridictions et ouvre la voie à la création de fonctions d'accompagnement purement « techniques » - dont on imagine qu'elles seront rapidement confiées à des emplois précaires et sans exigence de formation en droit - au renseignement du dispositif de saisine. La même évolution menace les maisons d'accès au droit et les points d'accès au droit.

A l'inverse, pour le Syndicat de la magistrature, les SAUJ doivent être dotés :

- des moyens humains nécessaires, en greffiers et fonctionnaires qualifiés, via des créations de postes,
- des moyens informatiques, mis à disposition des personnels, qui pourront ainsi soit recevoir directement les saisines par la voie papier, soit, après en avoir expliqué les modalités, assister les personnes dans une saisine dématérialisée, si cela correspond à leur demande et sans l'imposer.

---

<sup>7</sup> *Note du Jury : projet pluriannuel de numérisation globale des informations et des procédures relevant du ministère de la Justice*

**Les maisons de services au public - Extraits du site [www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr) en date du 18 février 2019.**

[...]

**Qu'est-ce que c'est ?**

Les « Maisons de services au public » (MSAP) sont des espaces mutualisés de services au public. Elles délivrent une offre de proximité et de qualité à l'attention des habitants de tous les territoires. Dans ce lieu unique, les usagers – particuliers ou professionnels – accèdent aux premières informations et orientations grâce à un ou des animateurs-médiateurs.

1 339 Maisons de services au public sont ouvertes. Elles sont réparties dans tous les départements métropolitains et dans sept départements et territoires d'outre-mer (février 2019). [...]

Les Maisons de services au public sont constituées autour d'une structure porteuse – collectivité locale, association ou groupe La Poste – qui réunit plusieurs opérateurs. Elles sont composées a minima de deux opérateurs dans le champ social et de l'emploi (Pôle emploi, les caisses d'assurance maladie, retraite, d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole).

De l'information transversale de premier niveau à l'accompagnement de l'utilisateur dans des démarches spécifiques, les MSAP articulent présence humaine et outils numériques. Elles apportent des aides et des conseils personnalisés sur les prestations sociales, la formation, la mobilité, l'énergie, le développement économique, l'offre culturelle, etc. [...]

Même si la majorité des MSAP se situe dans les zones rurales ou péri-urbaines, le dispositif est ouvert à l'ensemble du territoire national. Ainsi, les zones urbaines, où l'éloignement des services s'avère d'avantage social que géographique, peuvent également bénéficier du dispositif. [...]

**Quel rôle joue le CGET dans leur mise en place ?**

Au niveau national, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pilote la politique publique d'accessibilité aux services, dont les Maisons de services au public sont un outil de proximité. Il définit les conditions de labellisation, opérée par les préfets de département, et de financement de ces maisons. Il anime le réseau des grands opérateurs nationaux impliqués (Pôle emploi, les caisses d'allocations familiales, maladie, retraite, la Mutualité sociale agricole, La Poste, GrDF, etc.), les interventions de tous les ministères concernés et les 130 référents des services préfectoraux qui sont ses relais sur le terrain.

Depuis 2015, le CGET gère un fonds inter-opérateurs qui va doubler l'effort de financement des MSAP : plus de 40 millions d'euros jusqu'en 2018.

[...]

**Une maison de service public itinérante dans les villages les plus reculés - Cécile Crouzel -  
Le Figaro Économie - 13 novembre 2018 - Extrait.**

[...]

Il est un peu moins de 9 heures ce 30 octobre quand Claire et Lori, les deux agentes travaillant sur le projet, garent le camping-car, comme chaque mardi des semaines paires, devant la mairie de Boissières, un village de près de 400 habitants situé à vingt minutes de Cahors. Une fois les branchements électriques réalisés, elles sortent une table et quelques chaises vert pomme dehors. Tout est fait pour que le citoyen se sente à son aise. « *Ce serait même bien qu'on puisse avoir une cafetière* », lance Claire. Comme le véhicule a été acheté temporairement (si l'expérimentation n'est pas prolongée, il sera revendu), il a conservé son aménagement d'origine, avec ses banquettes blanc cassé. Des autocollants sur la carrosserie signalent quand même qu'il s'agit d'un service public.

Le premier usager ne tarde pas à se présenter. Michel, 61 ans, a des problèmes de carte grise pour ses motos et la voiture de sa fille. À l'aise sur Internet, il a malgré tout besoin d'une aide et veut s'éviter d'aller à la préfecture de Cahors. « *C'est un vrai plus* », se réjouit-il. Il faudra plus d'une heure pour régler son problème. Lori appellera un collègue pour obtenir des renseignements. C'est une des grandes forces de l'opération : les deux agentes ont à disposition un réseau de contacts efficaces dans les administrations.

Elles ont aussi suivi 15 jours de formation, avec des modules dispensés par les principales branches du champ public - préfecture, impôts, Pôle emploi, Assurance-maladie, allocations familiales, MSA (mutualité sociale agricole), etc. -, de manière à pouvoir répondre aux premières questions. Une formation en appui de leur expérience : Claire a travaillé dans une caisse d'allocations familiales, tandis que Lori est détachée de l'Union nationale des associations familiales. Cette polyvalence s'avérera très utile dans l'après-midi à Francoulès, le second village visité dans la journée. Françoise vient régler de nombreuses questions : la couverture sociale de sa fille partant étudier un mois et demi à l'étranger après avoir effectué un CDD à Cahors, l'opportunité de l'inscription de cette dernière à Pôle emploi, les impôts à payer l'an prochain avec le prélèvement à la source... Lors de l'entretien, les agentes lui suggéreront de remplir un dossier pour la prime d'activité, dispositif d'aide aux travailleurs pauvres auquel cette salariée de la grande distribution n'avait pas pensé. Françoise souhaite repasser la semaine suivante, afin de rencontrer un agent des impôts qui vient régulièrement dans le camping-car. « Les questions principales portent sur le prélèvement à la source, la baisse de la taxe d'habitation et la fiscalité des donations », précise Claire.

Le camping-car est aussi un lieu de rencontres, où on vient chercher une aide et une oreille attentive. À Boissières, Lori et Claire guident une quadra confrontée à de graves difficultés de logement, qui en profite pour confier ses conflits autour d'une succession.

« *Les successions, ce n'est pas notre domaine. Mais on écoute. Les gens ont besoin d'évoquer leurs soucis* », souligne Lori. Une des adjointes au maire, Chantale Chabaud, viendra ce jour-là porter le dossier social d'une habitante. « *On recrée ainsi un contact avec les services publics, alors que le monde rural se sent souvent abandonné* », dit-elle.

### ***Lutter contre la fracture numérique***

« *Ce camping-car est la réponse à deux problèmes : ceux liés à la mobilité, notamment pour les personnes âgées qui ont des difficultés à se rendre à Cahors, et ceux liés à la fracture numérique, alors que de plus en plus de démarches administratives sont dématérialisées* », rappelle le président PS du Grand Cahors, Jean-Marc Vayssouze-Faure. Par village visité - il y en a 12 sur le parcours actuel -, entre 4 et 5 personnes se présentent et la moitié a plus de 65 ans. Le parcours doit encore être affiné, les visites étant inégales selon les villages. Mais c'est le propre d'une expérimentation. « *Il faudrait voir si on ne devrait pas coupler la venue du camping-car avec les jours de marché. On avance pas à pas* », estime le préfet du Lot, Jérôme Filippini. « *Je ne vois pas de raison de ne pas poursuivre après l'expérimentation. Il en va de la solidarité entre la ville-centre et les villages* », renchérit Jean-Marc Vayssouze-Faure. D'autant que le dispositif n'est pas très onéreux. Le véhicule coûte environ 70 000 euros à l'achat (celui de l'expérimentation ayant été financé à 80 % par le Fonds pour la transformation de l'action publique et à 20 % par le Grand Cahors). Le fonctionnement de l'opération tourne autour des 100 000 euros par an.

Le projet pourrait faire des émules. « *Des élus me demandent des renseignements* », confirme le président du Grand Cahors. Un camping-car similaire tourne déjà dans le nord de l'Aisne... Cet outil est en tout cas un des moyens de rapprocher les services publics du citoyen et de répondre aux difficultés du monde rural. « *Le camping-car, c'est un nouveau lieu de vie* », résume le maire de Boissières, Thierry Plantade. [...]

**Rapport du Défenseur des droits - Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics - Janvier 2019 - www.defenseurdesdroits.fr – pages 14 à 15, 18, 29 à 34, 44, 45, 53 et 54 - Extraits.**

**[...] La fracture sociale et territoriale dans l'accès à Internet et aux équipements informatiques**

[...]

*[...] Des problèmes liés à l'existence de nombreuses zones blanches et grises*

Comme le rappelle l'arrêté du 5 mai 2017 modifiant l'arrêté du 5 novembre 2015 fixant la liste complémentaire des centres-bourgs de communes bénéficiant de l'extension du programme de couverture du territoire en services mobiles, 541 communes françaises sont classées en « zones blanches » et sont donc dépourvues à ce jour de toute connexion internet et mobile. Selon une enquête de l'UFC Que Choisir, datée du mois de septembre 2017, il apparaît que 0,7% des Français n'ont tout simplement pas accès à une offre internet fixe. Ce pourcentage peut paraître faible. Il traduit toutefois une réalité pour près de 500 000 personnes en incapacité d'accéder à un réseau internet depuis leur domicile. Pour elles et eux, l'entrave de l'accès aux services publics est d'autant plus importante que les territoires où ils ou elles résident sont par ailleurs enclavés, l'éloignement des zones urbaines rendant plus difficiles les démarches administratives « physiques ». [...]

En dehors des zones complètement blanches, il existe les zones dites « grises » où des usagers sont privés d'une couverture internet de qualité, ce qui les met en difficulté pour réaliser leurs démarches administratives. Dans ces zones, ils ne peuvent, par exemple, pas joindre les pièces demandées car le site met trop de temps à les charger, ils ne peuvent pas réaliser certaines démarches car la connexion s'interrompt en raison d'un faible débit, etc. [...]. On peut donc disposer d'un accès ADSL et ne pas être en mesure d'avoir une connexion internet suffisante pour réaliser une démarche en ligne. [...]

Dans l'analyse de cette situation, les territoires ultra marins sont un cas patent et préoccupant de « décrochage » territorial. Selon l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (ARCEP), en matière de connexion à Internet, 50% de la population domienne est raccordée pour une moyenne nationale de 81%. [...]. La diversité spatiale et l'éloignement de l'hexagone ne doivent en aucun cas aboutir à un traitement différencié des habitants dans l'accès aux services publics.

[...]

*[...] Les difficultés d'accès au matériel informatique*

Il va de soi que l'accès effectif aux procédures dématérialisées nécessite l'accès facile et simple aux équipements nécessaires pour réaliser les démarches. Or, 19% des Français n'ont pas d'ordinateur à domicile et 27% d'entre eux n'ont pas de smartphone. Ces difficultés d'accès au matériel informatique sont exacerbées pour les résidents ultra-marins. En effet en 2013, seulement 66% des ménages domiens étaient équipés en ordinateur. [...]

Au-delà de l'équipement en ordinateur, on oublie souvent que l'utilisation d'un scanner est nécessaire pour réaliser certaines démarches administratives sur internet. L'utilisateur du service public possédant une connexion internet de qualité et un ordinateur, mais n'ayant pas de scanner, ne pourra pas réaliser ses démarches en totale autonomie. On ne connaît pas le taux d'équipement des Français en la matière. S'il est souvent, du moins en zone urbaine, possible d'accéder à des services de scannage, ils ont un coût non négligeable qui pèse particulièrement sur les personnes en situation de précarité et de fragilité économique. [...]

### **[...] La nécessité d'une alternative systématisée aux démarches dématérialisées**

[...]

[...]. L'utilisateur doit pouvoir choisir le mode de communication le plus approprié à sa situation lorsqu'il échange avec l'administration. C'est d'ailleurs le sens de l'article L.112-8 du code des relations entre les usagers et l'administration qui dispose que « Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme ».

Cette disposition a été précisée par le décret n°2016-685 du 27 mai 2016 qui dispose dans son article 1er que « Les services de l'Etat et les établissements publics à caractère administratif de l'Etat sont autorisés, par le présent acte réglementaire unique, à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique tel qu'il résulte des articles L. 112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Ces traitements automatisés permettent aux usagers d'effectuer à leur initiative et quelle que soit leur situation géographique des démarches administratives dématérialisées de toutes natures, d'y joindre, le cas échéant, des pièces justificatives et, au choix des services et des établissements concernés, d'en obtenir une réponse par voie électronique. » [...]

Les textes cités ci-dessus autorisent les administrations à créer des procédures dématérialisées, dans le but d'améliorer le service rendu aux usagers. En aucun cas ils ne fondent l'administration à leur imposer un recours exclusif aux procédures dématérialisées qu'elles mettent en place. [...]

Le Défenseur des droits recommande par conséquent l'adoption d'une disposition législative au sein du code des relations entre les usagers et l'administration imposant de préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée.

### ***[...] L'hétérogénéité des publics en difficulté avec le numérique***

[...]

Les « exclus du numérique » ne sauraient être caractérisés en fonction de critères simples que seraient l'âge, la situation de handicap, le lieu de résidence ou la catégorie sociale. [...]

L'absence de connexion est toutefois très élevée dans les trois populations que sont les retraités, les non-diplômés et ceux qui ont un faible revenu : ils sont 40% parmi les personnes ayant des bas revenus, 54% parmi ceux qui n'ont aucun diplôme. L'âge, quant à lui, constitue le facteur discriminant le plus important, même si les inégalités se réduisent. Ainsi, le taux de connexion à internet atteint seulement 57% chez les personnes de plus de 70 ans contre 85% pour l'ensemble de la population. [...]

[...]

Si la transformation numérique des administrations permet parfois de réduire des situations de non-recours, notamment en atténuant le sentiment de honte ressenti par certains usagers lors de l'accomplissement d'une démarche au guichet, elle vient souvent créer une fracture supplémentaire pour un public déjà en difficulté avec les démarches administratives ou la langue française. Elle peut également mener certaines personnes, jusque-là autonomes dans la conduite de démarches administratives papiers, à ne plus l'être dès lors qu'on exige d'elles de mener des démarches dématérialisées. [...]

### ***[...] Un accompagnement téléphonique souvent défaillant***

Pour répondre au besoin de contact et d'accompagnement exprimé par les usagers, les plateformes téléphoniques constituent une voie privilégiée par les administrations, notamment pour des publics peu à l'aise avec les nouvelles technologies. Le Défenseur des droits et l'Institut national de consommation (INC) ont conduit une enquête mystère auprès des plateformes téléphoniques de plusieurs organismes afin de mesurer leur capacité d'accueil, d'écoute et de réponse aux sollicitations des usagers. L'enquête démontre que la majorité des appelants est trop rapidement réorientée vers le site internet de l'organisme, même s'ils n'y ont pas accès. Elle montre également que les plateformes informent peu les usagers sur les dispositifs alternatifs mis en place par les organismes pour les accompagner. [...]

Il est nécessaire de repenser les services téléphoniques des services publics pour qu'ils puissent permettre un accès effectif au dit service public.

### ***[...] Le nécessaire développement des compétences numériques des usagers***

Au-delà de l'accompagnement qui peut être réalisé par les structures dédiées, l'exclusion que peut entraîner la dématérialisation pour une partie de la population doit être combattue sur le moyen terme en donnant les moyens à chacun et chacune de devenir autonome face au numérique.

Dans cet objectif, un engagement de 10 millions d'euros de l'État a été annoncé pour lancer le « Pass numérique », un chèque numérique qui donnera accès à des crédits de formation de 10 à 20 heures dans des lieux de médiation numérique labellisés. Il devrait permettre aux usagers d'accéder à un service de médiation numérique avec une prise en charge partielle ou totale des services d'accompagnement au numérique proposés par les acteurs de la médiation numérique, avec une priorité donnée à l'accompagnement de la dématérialisation des services publics. Ce « pass » sera distribué aux personnes les plus éloignées du numérique<sup>8</sup>. [...]

Le Défenseur des droits salue la création de ce « Pass numérique », qui amorce une politique publique d'accès de tous et de toutes à l'autonomie numérique. Il s'interroge toutefois sur sa capacité à permettre réellement d'atteindre cet objectif. Le nombre d'heure maximal pris en charge semble trop faible pour permettre aux personnes en situation de fragilité importante vis-à-vis du numérique d'atteindre une autonomie totale. Il conviendra, par ailleurs, d'être vigilant quant à l'accessibilité à ces formations sur l'ensemble du territoire ainsi que sur les critères de labellisation exigés pour les lieux de médiation numérique, pour garantir accessibilité et qualité des formations. Enfin, l'engagement financier semble faible par rapport au constat aujourd'hui partagé par la majorité des acteurs : 13 millions de personnes sont éloignées du numérique dont 6.7 millions qui ne se connectent jamais à internet. [...]

[...]

### **[...] Les personnes en situation de handicap**

[...]

L'article 47 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 modifié introduit une obligation d'accessibilité des services de communication au public en ligne des « organismes du secteur public ». Les conditions minimales d'accessibilité que doivent remplir ces services sont fixées par une directive du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public. Cette directive impose une accessibilité des sites internet des organismes du secteur public créés après le 23 septembre 2018, au plus tard le 23 septembre 2019. Pour

---

<sup>8</sup> Pour une France connectée, Plan national pour un numérique inclusif, dossier de presse, 13 septembre 2018, Secrétariat d'État au numérique.

les sites existants à cette date, ils doivent être accessibles au 23 septembre 2020 et pour les applications mobiles des organismes du secteur public au 23 juin 2021.

La directive étant d'harmonisation minimale, elle laisse une marge de manœuvre aux États pour adopter des dispositions plus favorables. Aussi, le Défenseur des droits regrette que l'État français ait fait le choix de n'opérer, par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018, qu'une transposition à minima de la directive.

Il constate, en effet, que le dispositif prévu par la loi est, à ce jour, peu contraignant, tant en termes d'obligation que de réalisation et de sanction et qu'il ne permet pas de garantir un accès effectif aux sites internet des services publics pour les personnes en situation de handicap dans un contexte où certaines démarches administratives sont d'ores et déjà dématérialisées ou en voie de l'être.

En effet, la loi ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect des règles d'accessibilité, l'amende prévue ne portant pas sur le défaut d'accessibilité des sites en tant que tel mais sur la publication ou non, sur le site, de la mention de la conformité ou de l'absence de conformité. [...]

[...]

En application de l'article 47 de la loi de 2005, le décret n°2009-546 du 14 mai 2009 a créé pour l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics qui en dépendent, un Référentiel Général d'Accessibilité pour les Administrations (RGAA) fixant « *les règles techniques, sémantiques, organisationnelles et d'ergonomie que doivent respecter leurs services de communication publique en ligne afin d'assurer aux personnes handicapées la réception et la compréhension de tout type d'information diffusée sous forme numérique, de leur permettre d'utiliser ces services et, le cas échéant, d'interagir avec ces derniers.* [...] »

Régulièrement mis à jour, ce référentiel a vocation à offrir une traduction opérationnelle des critères d'accessibilité issus des règles internationales ainsi qu'une méthodologie pour vérifier la conformité de ces critères. [...]

Pour autant, le Défenseur des droits constate [...] que la plupart des sites publics de l'État ne sont toujours pas en conformité avec la réglementation en vigueur et que la dématérialisation des démarches administratives, en raison de l'inaccessibilité des sites internet, est constitutive d'une fracture supplémentaire dans l'accès aux services publics et, ce faisant, d'une rupture d'égalité dans l'accès aux droits pour les personnes en situation de handicap.

[...]

**Transformation numérique : dessinons les métiers publics de demain ! - Rapport d'étude de la Direction interministérielle de la transformation publique - Novembre 2018 - [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr) - pages 37, 38 et 41- Extraits.**

[...]

**Plus de la moitié des métiers, représentant plus de 70% des effectifs, ont un potentiel de transformation profonde par le numérique**

[...]

Il apparaît [...] que plus de 70% des effectifs de la sphère étatique et hospitalière, au sein de 8 des 16 métiers identifiés, pourraient voir leur métier sensiblement voire radicalement évoluer grâce au numérique : enseignants, infirmiers, forces de sécurité, métiers administratifs et de l'accueil mais aussi médecins, chercheurs, militaires ou personnels d'encadrement.

Dans l'ensemble, si l'on cherche à résumer les voies de transformation mises en évidence, il s'agirait d'automatiser les tâches les plus répétitives mais surtout de fournir automatiquement aux agents les données, les analyses et les simulations dont ils ont besoin au quotidien. Grâce aux outils numériques, il est possible de mieux préparer le travail de terrain et les interactions avec les usagers et de dégager plus de temps pour ces interactions, afin que celles-ci soient mieux ciblées et plus personnalisées. Ce double mouvement pourrait donc se faire au profit d'un recentrage sur le cœur du métier et du service dispensé.

[...]

**Ces transformations ne sont pas sans risques ni obstacles. Rien n'est acquis**

[...]

Outre la question des investissements, se pose celle du déploiement, dans des organisations parfois très complexes ou décentralisées, comme celle de l'enseignement. De tels déploiements d'envergure doivent faire l'objet de décisions fortes, portées au plus haut niveau décisionnel et suivies dans le temps. [...]

De même, la maximisation du potentiel offert par le croisement des données exige aussi certains décloisonnements non spontanés entre services et administrations (données sociales et fiscales notamment), tout en veillant au respect des règles de protection des données et de la vie privée.

Surtout, il s'agit d'évolutions dans la posture des agents et dans leurs activités quotidiennes. Les bénéfices pour la qualité du service comme pour les agents ne pourront se matérialiser que si le sens de ces évolutions est clair et l'acquisition par les agents des nouveaux réflexes et des nouvelles compétences associés fait l'objet d'une attention toute particulière et d'un renforcement adéquat des capacités d'accompagnement RH. À titre de contre-exemple, certains déploiements de bornes numériques dans des espaces d'accueil se sont avérés inutiles voire contreproductifs faute d'avoir formé les agents d'accueil à aller au-devant des usagers et à les aider à utiliser les bornes en lieu et place d'une culture de « guichet » plus passive.

[...]

**Se doter de véritables outils de GPEC**

Ensuite, afin d'opérationnaliser la transformation numérique et d'en prendre en compte les impacts sur les agents, leurs tâches et leurs compétences, des démarches de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences doivent être déployées avec les outils appropriés. Car la formation, l'évolution des compétences voire le repositionnement de certains agents sont des conditions de réussite dans la durée de la transformation numérique. Or de même qu'elles éprouvent souvent des difficultés dans la cartographie de leurs métiers et de leurs compétences, beaucoup d'administrations sont dépourvues d'outils de GPEC leur permettant de piloter cet accompagnement. [...]