

N° 402

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juillet 2004

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'administration électronique au service du citoyen,*

Par M. Gérard BRAUN,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

## INTRODUCTION

En 2002, votre rapporteur spécial avait entrepris, dans le cadre du programme annuel des contrôles des rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat, une analyse de la politique de simplifications administratives, qui constituait l'un des principaux axes de la politique du précédent gouvernement visant à réformer l'Etat. Dans une communication de juillet 2002<sup>1</sup>, il avait notamment insisté sur **la nécessité de simplifier les procédures avant de les mettre « en ligne »**.

**Sans doute, les efforts entrepris dans ce sens ont-ils été insuffisants. Toutefois, la diffusion des procédés électroniques s'est récemment accélérée**, la France comblant ainsi, du reste, un certain retard. Aujourd'hui, d'une façon très générale, **la question de l'apport de l'administration électronique aux citoyens méritait donc d'être posée**.

Tel est donc l'objet du présent rapport d'information, présenté en application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

On s'accorde à parler d'« **administration électronique** » (ou d'« **e-administration** ») dès lors qu'une information est saisie directement par l'utilisateur, ou pour l'utilisateur, sur un ordinateur relié à un réseau administratif - en pratique, aujourd'hui, *via* Internet.

Si cette définition est univoque, **il n'existe pourtant pas de « modèle » universel de développement de l'administration électronique, et les pratiques de l'administration électronique sont déterminées par le niveau du développement des Nations et les choix politiques de leurs gouvernements**.

Ainsi, les **politiques publiques volontaristes** menées dans les pays scandinaves répondent aux **besoins spécifiques** d'une population peu nombreuse ou très dispersée, qui requiert de nouveaux moyens de communication pour éviter les déplacements.

Si l'administration électronique est perçue dans la plupart des pays développés comme un **outil de simplification** pour les usagers et d'**efficacité** pour les administrations, dans les pays en voie de développement - et, de plus en plus, dans les pays développés -, ces technologies représentent aussi une

---

<sup>1</sup> *Bulletin des commissions n° 27 du 27 juillet 2002, page 4380 et suivantes.*

## **opportunité de rationalisation du fonctionnement des administrations.**

Les projets d'administration électronique peuvent alors revêtir un caractère stratégique. C'est notamment le cas au Brésil (où les efforts ont été axés sur les démarches fiscales ainsi que sur l'accessibilité), ou dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, au sein desquels l'administration électronique est perçue comme le moyen d'**accroître la transparence** vis-à-vis des citoyens, voire de **lutter contre la corruption**. L'Italie, avec la dématérialisation des marchés publics, a également visé ce dernier objectif.

L'Internet public peut donc être un vecteur de transparence politique et de démocratie. Mais à l'inverse, le réseau peut aussi constituer un très efficace **outil de contrôle** des agents publics (comme à Dubaï ou à Singapour) ainsi que des citoyens (par exemple en Chine).

D'une façon générale, **les choix technologiques des Etats ont un impact déterminant sur les liens que les citoyens établissent avec leurs administrations, et sur l'efficience de ces dernières.**

**Toutefois, du point de vue de l'utilisateur, les programmes d'administration électronique avancés mis en place dans les pays développés empruntent des directions communes :**

- la généralisation des **formalités administratives « en ligne »** (couramment dénommées « **téléservices** » ou « **téléprocédures** ») ;

- la possibilité pour chacun d'accéder aux téléprocédures par un « **portail personnalisé** » accessible *via* Internet, permettant, le cas échéant, le **stockage de données personnelles** ;

- le développement de **dispositifs d'identification et d'authentification**, avec, notamment, la **signature électronique** ou les **cartes d'identité électroniques**.

**Il apparaît que les orientations françaises sont caractéristiques d'un grand respect de l'utilisateur**, dont la simplification de la vie administrative est autant recherchée que la préservation des libertés. La **productivité de l'administration constitue chez nous un objectif plus récent** - pour autant qu'il est manifeste - de l'administration électronique.

Après avoir précisé les conditions actuelles du « pilotage » du développement de l'administration électronique, votre rapporteur spécial montrera que les conditions d'une administration électronique généralisée et performante sont aujourd'hui réunies.

## I. L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Demeurée trop longtemps à la marge des préoccupations des pouvoirs publics, **l'administration électronique émerge progressivement en tant que politique publique**, à la faveur de différenciations successives qui ont d'abord consacré, en tant qu'objectifs publics, la réforme de l'Etat puis le développement de la société de l'information.

### A. L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE, CLÉ DE VOUTE DU DÉVELOPPEMENT DE LA « SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION »

#### 1. Du PAGSI...

Annoncé en août 1997 à Hourtin par le Premier ministre, M. Lionel Jospin, le **programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI)**, adopté par le premier comité interministériel pour la société de l'information (CISI) du 16 janvier 1998, visait à préparer l'entrée de la France dans la « société de l'information ».

Le PAGSI a programmé **la généralisation des sites Internet publics**, ainsi que **la « mise en ligne » des formulaires administratifs**.

Afin, notamment, de donner une nouvelle impulsion au développement des téléprocédures, le comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) s'est réuni le 12 octobre 2000, puis le 15 novembre 2001.

Parmi les mesures prises, figuraient « *la généralisation des téléservices publics d'ici à 2005 et la création, à cette échéance, d'un point d'entrée personnalisé offrant à chaque usager un tableau de bord et une interface unique pour gérer l'ensemble de ses démarches en cours et à venir : « mon.service-public.fr »* ».

Le respect de cette échéance allait rapidement paraître difficile.

#### 2. ... au programme gouvernemental RE/SO 2007

Succédant au PAGSI, le **programme gouvernemental RE/SO 2007 (Pour une République numérique dans la Société de l'information)**, présenté le 12 novembre 2002 par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, comprend trois volets :

1°) **une action sur l'offre**, visant à :

- construire un environnement favorable au développement de l'offre d'infrastructures, de contenus et de services, *via* des mesures en faveur de la création d'entreprises (*cf.* la loi sur l'initiative économique<sup>1</sup>) ;

- l'instauration d'un climat de confiance, en fixant des règles du jeu pour les différents acteurs de la société de l'information, et en assurant une protection efficace des utilisateurs (*cf.* la loi pour la confiance dans l'économie numérique<sup>2</sup>) ;

- soutenir la recherche et le développement, en prenant des mesures en faveur de l'innovation dans les TIC<sup>3</sup> ;

2°) **une action sur la demande**, visant à mettre tous les Français qui le souhaitent en capacité d'utiliser les services de base de l'Internet et de l'administration électronique à l'horizon 2007, ce qui implique notamment :

- de former tous les Français à l'usage des TIC, à l'école et aux points d'accès publics ;

- d'accélérer la diffusion et la démocratisation de l'accès rapide et permanent à Internet (haut débit), en veillant à un aménagement numérique équilibré du territoire ;

- d'inciter les foyers et les entreprises à s'équiper ;

3°) **une intervention directe de l'Etat en tant qu'acteur de la société de l'information ayant vocation à l'exemplarité** ; ainsi, l'Etat doit notamment :

- s'appuyer résolument sur les TIC pour l'éducation des enfants et la formation tout au long de la vie ;

- développer une politique culturelle s'appuyant résolument sur les TIC et adaptée au nouvel environnement numérique ;

- utiliser tous les apports des TIC dans le domaine de la santé ;

- « *mettre l'administration à l'heure de la société de l'information* » en passant à la « *deuxième phase de l'administration électronique* », qui se caractérise par la **dématérialisation des procédures** (acheminement vers les téléprocédures), succédant ainsi à une **première phase** caractérisée par la généralisation progressive de la **possibilité de télécharger les formulaires**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003.

<sup>2</sup> Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004.

<sup>3</sup> Technologies de l'information et de la communication.

Pour accompagner cette dernière avancée, il était prévu la mise en place d'une **agence de l'administration électronique** (*infra*), dont les chantiers prioritaires comprendraient notamment le développement des « services en ligne » personnalisés avec la mise en place du site « mon.service-public.fr », la simplification des démarches de changement d'adresse, l'accélération des procédures de subvention aux associations, et le développement d'une politique de guichets virtuels de service dans les zones rurales.

De fait, **la plupart des grands pays développés s'étaient dotés d'un outil d'impulsion semblable pour passer à la deuxième phase de l'administration électronique.**

Ainsi, en Grande-Bretagne, l'« e-Envoy » coordonne la politique britannique en faveur du développement d'Internet et des usages « en ligne » en Grande-Bretagne. **La situation française exigeait**, de même, **un saut quantitatif**, les seules téléprocédures existantes concernant alors la TVA (« TéléTVA »), et les déclarations sociales (permises par le portail « net-entreprises »).

## ***B. LE « PILOTAGE » DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE ASSURÉ PAR UNE AGENCE AD HOC***

### **1. La convergence des compétences en matière d'administration électronique**

Un décret du 27 août 1998 avait porté création, pour une durée de trois ans, d'une mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (**MTIC**), placée sous l'autorité du Premier ministre. Auparavant, le commissariat à la réforme de l'Etat exerçait, de façon indifférenciée, cette compétence.

Puis, en vertu du décret n° 2001-737 du 22 août 2001, l'**agence pour les technologies de l'information et de la communication (ATICA)** a succédé à la MTIC, pour une durée à nouveau fixée à trois ans.

Malgré la prévalence de l'ATICA, la compétence interministérielle en matière d'administration électronique se trouvait alors relativement éclatée. La mise en place d'une agence de l'administration électronique s'imposait donc pour rationaliser et promouvoir le pilotage de l'administration électronique.

Ainsi, l'**agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE)** a été créée par le décret n° 2003-141 du 21 février 2003, conformément au programme gouvernemental RE/SO 2007. L'**ADAE** est née de la **fusion de trois services interministériels : l'ATICA, la mission « utilisation**

**des technologies de l'information et de la communication par l'administration » de la DIRE** (délégation interministérielle à la réforme de l'Etat), dénommée « DIRE 3 » (mission « utilisation des NTIC par l'administration »), et **le pôle en charge des formulaires électroniques et des téléprocédures au sein de la COSA** (commission pour les simplifications administratives).

**Les trois nouvelles structures interministérielles chargées de la réforme de l'Etat créées par le décret du 21 février 2003**

- L'**ADAE** (*supra*).

- La **DGMPSE (délégation à la modernisation des structures de l'Etat)** ; cette délégation a repris la plus grande part des attributions de la **DIRE** (délégation interministérielle à la réforme de l'Etat), qu'elle remplace :
  - la « DIRE 1 » : mission « service à l'usager et management public » ;
  - la « DIRE 2 » : mission « fonctionnement, organisation et déconcentration de l'Etat » ;
  - la « DIRE 4 » : mission « administrations régaliennes, économiques et financières » ;
  - la « DIRE 5 » : mission « administrations sociales, culturelles, scientifiques et techniques ».

- La **DUSA (délégation aux usagers et aux simplifications administratives)** : cette délégation a repris les missions de la **COSA** (commission pour les simplifications administratives), hormis le pôle chargé de veiller à l'harmonisation, la normalisation et la simplification des formulaires électroniques et des téléprocédures, mission qui échoit à l'ADAE. La DUSA coordonne la politique de simplification du droit, des procédures et des formalités administratives et concourt à la clarté et l'intelligibilité du langage administratif. Elle est associée aux travaux menés pour améliorer la qualité de la réglementation. Enfin, le délégué est rapporteur général du Conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA) (*infra*).

Pour l'accomplissement de ses missions, la DUSA établit, en concertation avec l'ensemble des ministères, des projets de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit par ordonnances (la première loi votée est celle n° 2003-591 du 2 juillet 2003), promeut les actions de qualité des services rendus aux usagers en mutualisant les expériences de terrain (élaboration d'une charte générique de la qualité dite « **Charte Marianne** ») et en primant les administrations les plus performantes en matière de qualité de service (remise de « **Trophées** »), veille à l'harmonisation, à la normalisation et à la simplification des formulaires sous forme papier ou électronique en s'efforçant de simplifier le langage et les procédures, et encourage l'adoption d'un langage administratif accessible en appuyant l'action du **Comité de simplification du langage administratif (COSLA)**.

## **2. L'ADAE, manifestation d'une volonté politique affirmée**

L'ADAE est un **service interministériel** placé auprès du Premier ministre, mis à la disposition du ministre chargé de la réforme de l'Etat. Son président, M. Jacques Sauret, était précédemment responsable de « net-entreprises »<sup>1</sup>.

Aux termes de l'article 4 du décret précité, l'ADAE exerce les missions suivantes :

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'un service proposé aux entreprises leur permettant d'effectuer, par Internet, leurs déclarations sociales aux organismes de protection sociale.

« 1° Elle favorise le développement de systèmes d'information et de communication permettant de moderniser le fonctionnement de l'administration et de mieux répondre aux besoins du public. Dans ce domaine :

« a) Elle contribue à la **promotion** et à la **coordination** des **initiatives**, assure leur **suivi** et procède à leur **évaluation** ;

« b) Elle apporte son **appui aux administrations** pour l'identification des besoins, la connaissance de l'offre et la conception des projets ;

« 2° Elle **propose** au Premier ministre les **mesures tendant à la dématérialisation** des procédures administratives, à l'**interopérabilité des systèmes d'information**, ainsi qu'au développement de **standards** et de **référentiels communs** ;

« 3° Elle assure, pour le compte du Premier ministre, la **maîtrise d'ouvrage des services opérationnels d'interconnexion et de partage des ressources**, notamment en matière de transport, de gestion des noms de domaine, de messagerie, d'annuaire, d'accès à des applications informatiques et de registres des ressources numériques.

« Le **directeur de l'agence** préside un **conseil d'orientation**<sup>1</sup> qui réunit des **représentants des ministres**, des **collectivités territoriales**, des **organismes assurant des missions de service public**, des **usagers** et des **entreprises**, ainsi que des **experts**. La composition et le fonctionnement du conseil d'orientation sont fixés par arrêté du Premier ministre.

« Le **conseil rend un avis sur les orientations de développement de l'agence** ainsi que sur son programme de travail. Il peut émettre des recommandations sur les actions à mener, en particulier dans le domaine des systèmes d'information et de communication et des téléservices, des logiciels et de l'interopérabilité des systèmes ».

De par l'étendue de ses compétences et son rattachement aux services du Premier ministre, **l'ADAE bénéficie d'une véritable autorité pour le traitement des questions horizontales.**

**En outre, elle dispose de moyens appréciables**, avec un budget de **26 millions d'euros** et **50 agents**. Initialement, l'ADAE disposait de 20 à 25 emplois correspondant aux moyens antérieurs de l'ATICA et, pour partie, de la direction interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE). Les moyens en personnel de l'ADAE ont, en conséquence, progressé, et **ses effectifs sont désormais plus conformes aux standards** observés dans d'autres pays européens pour des organismes aux missions comparables (de l'ordre de 200 personnes), si l'on tient compte des personnels appartenant au service à

---

<sup>1</sup> Il n'a toujours pas été réuni.



compétence nationale dénommé « programme Copernic<sup>1</sup> » (*infra*), chargé à Bercy de la mise en place du système d'information relatif au compte fiscal simplifié.

Si la mise en place de l'ADAE constitue une rationalisation du « pilotage » de l'administration électronique en tant que composante de la réforme de l'Etat, son fonctionnement est néanmoins complexe en raison de la diversité de chantiers qu'elle anime. En outre, les nombreuses structures orientées vers les diverses problématiques de la société de l'information, partie liée à l'administration électronique, demeurent.

Au total, la « logistique » gouvernementale en matière d'administration électronique est encore loin de composer un « jardin à la française ».

### Les nombreuses structures, réunions et initiatives situées dans la mouvance de l'administration électronique

#### I. Les comités de pilotage politique des différents chantiers de la société de l'information

- Le **comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE)** : réuni une à deux fois par an, il entérine les décisions concernant la réforme de l'Etat, en examinant le dossier des technologies de l'information et de la communication dans le cadre de la modernisation de l'administration.

- Le **comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)** est amené à traiter de l'accès de tous les territoires à la société de l'information et du développement du haut débit.

- Le **comité interministériel pour la société de l'information (CISI)** ; le PAGSI (*supra*) avait été adopté par le premier CISI, qui s'est tenu le 16 janvier 1998 ; le quatrième CISI, en date du 10 juillet 2003, a décidé plusieurs mesures concernant les lieux d'accès publics, dont la création d'une charte « Netpublic » pour l'ensemble des points d'accès publics, et celle d'un répertoire des usages publics de l'internet. Le CISI du 10 juillet 2003 a également décidé de la création du **conseil consultatif de l'Internet (CCI)**, créé pour favoriser le dialogue et la concertation entre les différentes parties prenantes de l'Internet.

#### II. Soutien interministériel et actions sectorielles (outre l'ADAE) :

- La **mission pour l'économie numérique (MEN)** : commerce électronique.

- La **direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DIGITIP)** : développement des TIC.

- La **direction du développement des médias (DDM)** : suivi de la mise en oeuvre de l'action gouvernementale pour la société de l'information.

- Le **conseil stratégique des technologies de l'information (CSTI)** : innovation, recherche et développement.

- Au **secrétariat général de la défense nationale (SGDN)** : sécurité des systèmes d'information avec la **direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI)**.

- La **délégation aux usages de l'internet** : cette structure a repris les anciennes missions de

<sup>1</sup> Service créé par un arrêté du 12 novembre 2001.

la mission d'accès public à l'informatique, à l'internet et au multimédia (MAPI) créée le 1<sup>er</sup> décembre 2000, pour trois ans. Elle a pour objectif la généralisation de l'accès et de la formation des familles, des enfants et du grand public, dans l'esprit de la mission de diffusion des nouvelles technologies qui incombe au ministre de l'éducation nationale.

- La **délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)** : aménagement du territoire, haut débit.

### **III. Structures ministérielles**

Certains ministères se situent au cœur des développements actuels de l'administration électronique ; ainsi, peuvent être notamment citées la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC)<sup>1</sup> au ministère de l'intérieur et la délégation aux systèmes d'information (DSI) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; leurs niveaux de compétence et la puissance de leurs ministères respectifs pourraient être susceptible de constituer un frein à l'« interministérialité » du développement de l'administration électronique portée par l'ADAE.

### **IV. Autres structures, actions ou initiatives :**

- L'**observatoire de l'administration électronique** : en relation avec l'ADAE, il tient un tableau de bord des sites publics, et publie un baromètre des usages.

- Le **conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA)** a été instauré par l'article 1 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit ; il formule toute proposition pour simplifier la législation et la réglementation ainsi que les procédures, les structures et le langage administratif. Il est composé de trois députés, de trois sénateurs, d'un conseiller régional, d'un conseiller général, d'un maire ainsi que de deux membres du Conseil économique et social et quatre personnalités qualifiées.

- Le « **Journal d'ADELE** », magazine bimensuel édité par l'ADAE (le numéro 1 a été diffusé le 6 mai 2004).

- Dans le détail, il faut bien admettre que, parmi les nombreuses initiatives suscitées par les derniers gouvernements, certaines peuvent paraître anecdotiques, et présentent parfois un suivi relatif.

**Votre rapporteur spécial est convaincu que le mouvement de « promotion institutionnelle » de la politique menée en matière d'administration électronique, en raison de son caractère stratégique pour la maîtrise des dépenses publiques (*infra*), n'est vraisemblablement pas achevé.**

Sans véritablement révolutionner les manières et les contenus, la programmation du développement de l'administration électronique mise en place par le gouvernement allait lui donner une visibilité bienvenue.

## ***C. LE PROGRAMME GOUVERNEMENTAL « ADELE » (ADMINISTRATION ELECTRONIQUE 2004 / 2007)***

L'ADAE, en concertation avec les ministères, a préparé un **plan stratégique de l'administration électronique (PSAE)** et un **plan d'action de**

---

<sup>1</sup> Dans les autres ministères, chaque direction est généralement dotée de son propre service informatique. Seul le ministère de l'intérieur dispose d'une « direction des systèmes d'information et de communication », prestataire de services pour l'ensemble du ministère.

**l'administration électronique** pour la **période 2004-2007**, qui s'inscrit dans le prolongement du programme RE/SO 2007 (*supra*).

#### **Les sept objectifs du PSAE**

- proposer des services faciles d'emploi, accessibles à tous et à tout moment ;
- créer les conditions d'une confiance accrue entre les citoyens ;
- donner une visibilité à l'ensemble des acteurs, à court, moyen et long terme ;
- retrouver<sup>1</sup> une place de « leader » au niveau européen ;
- contribuer à la réforme de l'Etat ;
- participer à la maîtrise des dépenses publiques ;
- organiser les travaux à échéance 2007 selon un calendrier réaliste.

Selon les termes du PSAE, « *il est décidé d'intensifier la création de nouveaux services dématérialisés, et d'enrichir ou de faire évoluer les services existants afin qu'ils répondent de mieux en mieux aux attentes de leurs publics* ».

Le **taux de téléprocédures**, soit le pourcentage des procédures pouvant être faites par voie dématérialisée, s'élève **aujourd'hui à 15 %**, et le PSAE fixe un objectif de 66 % de téléprocédures à fin 2006, et, **à fin 2007, de 100 %**.

Le Premier ministre a annoncé, le 9 février 2004 à Lyon, « **ADELE<sup>2</sup>** », le programme gouvernemental « **ADministration ELEctronique 2004 / 2007** ». Ce programme donne un cadre pluriannuel et coordonné au développement de l'administration électronique en France. Il reprend les **140 mesures<sup>3</sup>** numérotées (de « ADELE 1 » à « ADELE 140 ») réunies dans le plan d'action de l'administration électronique pour les quatre années à venir, qui concernent près de **300 nouveaux services**, le développement d'une trentaine d'entre eux étant directement « piloté » par l'ADAE.

D'une façon générale, l'ADAE coordonne la mise en œuvre du projet ADELE. Pour chacune des mesures, l'ADAE a créé un groupe de travail, dont le fonctionnement semble donner satisfaction.

**Bien sûr, le projet ADELE a autorisé de nombreux « effets d'annonce », bien qu'il s'agît en grande partie du regroupement et de la mise en cohérence de projets existants. Toutefois, le retard de la France dans**

---

<sup>1</sup> Allusion au minitel.

<sup>2</sup> Cet acronyme a permis une véritable « **personnification** » du projet, sans doute pour le rendre plus accessible, mais qui peut surprendre un observateur peu averti. Ainsi, dans le « journal d'Adèle », figurent diverses rubriques telles que le « baromètre d'Adèle », « Adèle et vous », les « mots d'Adèle », ainsi qu'une intéressante fiction mettant en scène Adèle et Marc, dont l'argument est le suivant : « Adèle (l'usager), proche de la retraite, est dynamique, aime rire et est curieuse de tout. Marc (l'agent public) est un jeune homme qui a souhaité entrer dans l'administration parce que les nouvelles technologies lui permettent d'avoir une approche plus efficace de l'accueil des usagers ».

<sup>3</sup> La liste exhaustive de ces mesures figure en annexe ; le détail de chacune de ces mesures est accessible à partir du site de l'ADAE, dont l'adresse est « [www.adae.gouv.fr](http://www.adae.gouv.fr) ».

**certains secteurs**, comme les retraites ou la justice, **a permis d'alimenter utilement le catalogue de mesures nouvelles**, avec, par exemple « ADELE 6 » pour les retraites, « ADELE 28 » à « ADELE 30 » pour la justice.

Les services phare du projet ADELE sont :

- dans la perspective de simplifier la vie des citoyens :
  - ◆ le numéro 3939 « Allo, service public » : il s'agit d'un numéro de téléphone unique, le 3939, permettant à toute personne d'obtenir en moins de trois minutes une réponse ou une orientation à toute demande de renseignement administratif. Ce projet montre que les progrès de l'administration électronique préservent l'« *administration multicanal*<sup>1</sup> » ; *calendrier : expérimentation en région Rhône-Alpes de novembre 2003 à août 2004, puis généralisation à compter de novembre 2004* ;
  - ◆ le service personnalisé « mon.service-public.fr » : expérimenté depuis 2003, ce portail doit permettre d'offrir aux usagers un accès personnalisé à l'ensemble des services électroniques mis en place par les administrations. Il est accessible à partir du site « service-public.fr », lancé en octobre 2000, qui regroupe tous les sites publics. Chaque usager qui le souhaite pourra ainsi **personnaliser son espace administratif** en trois temps : dans une **première étape**, l'usager pourra choisir les rubriques qui l'intéressent, en constituant un « panier » des informations administratives qu'il souhaite se voir communiquées. Il pourra, à cette fin, mettre en place un système de rappels personnels (par exemple, date limite de paiement de cotisations, dates des vacances scolaires) ; dans une **deuxième étape**, il lui sera offert la possibilité de gérer ses dossiers administratifs en ligne, toutes les téléprocédures qui seront mises en place par les administrations étant alors accessibles par un point d'entrée unique (par exemple, déclaration d'impôt, demande d'extrait d'acte de naissance, inscription à des concours) lui permettant d'effectuer ses propres démarches ; **dans une dernière étape, la plus significative**, il pourra **stocker et échanger des informations avec l'administration** : afin de limiter les démarches et les demandes de pièces justificatives, l'usager pourra créer un « compte personnel » dans lequel il sera en mesure de stocker celles le concernant afin de les

---

<sup>1</sup> Cette expression veut désigner l'administration qui passe par tous les supports : le téléphone, l'écrit, l'oral, le numérique.

réutiliser directement dans le cadre d'autres téléprocédures ;  
*calendrier : développement progressif de 2004 à 2006 ;*

- ◆ le service unique de changement d'adresse (*cf. infra* le projet de loi de simplification du droit);
- ◆ la carte de vie quotidienne (CVQ) ;
- ◆ la dématérialisation de l'état civil ;
- ◆ **la carte nationale d'identité électronique (CNIE)** : La carte nationale d'identité électronique a vocation à se substituer progressivement à la carte d'identité « classique ». Elle permettra d'abord la **simplification et la « sécurisation » de la procédure de délivrance** du titre en collectant au niveau des mairies, lors du dépôt de la demande, dans un contexte dématérialisé, les données nécessaires à l'établissement des titres : état civil, photographie, empreintes (donnée biométrique), et signature. Outre les fonctions fondamentales de la carte nationale d'identité (attestation de l'état civil et de la nationalité), **la CNIE simplifiera l'obtention d'autres titres** (par exemple le passeport) dans des conditions de sécurité optimales, et **permettra à ses détenteurs de s'authentifier et de signer électroniquement**. La future carte d'identité sera une carte à puce d'un format identique à celui des cartes bancaires et de la carte Vitale. **Elle pourra ainsi être lue par tout lecteur de carte, et servir ainsi d'outil d'identification sécurisé dans le cadre de toute procédure dématérialisée**. La CNIE étant un document de voyage au sein de l'espace économique européen notamment, elle sera délivrée conformément aux recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Union européenne en matière d'éléments biométriques. Les modalités précises de fonctionnement de cette carte seront définies en stricte conformité avec les règles posées par la CNIL.

- ◆ l'évolution de la carte Vitale ;
- dans la perspective de faciliter la vie des agents :
  - ◆ **la formation et la conduite du changement** : chaque administration sera invitée à affecter, à enveloppe constante, 20 % des crédits de formation de l'ensemble de ses agents administratifs aux actions de modernisation, incluant l'administration électronique. En outre, 1 million d'euros sur la période 2004-2005 doivent être affectés au « plan de formation de l'administration électronique », qui comportera notamment, en 2005, un « tutorat personnalisé de conduite du changement » pour les directeurs de projet en charge des mesures du projet ADELE ;
  - ◆ la carte d'agent public (*cf. infra* le projet de loi de simplification du droit);
  - ◆ la dématérialisation du Journal officiel (*cf. infra* l'ordonnance relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs) ;
- dans la perspective de simplifier la vie des entreprises :
  - ◆ le service emploi entreprise ;
  - ◆ la dématérialisation des procédures d'achat public ;
- dans la perspective de simplifier la vie des collectivités locales :
  - ◆ la dématérialisation du contrôle de légalité et des circuits comptables et financiers (*cf infra* le projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales) ;
  - ◆ les systèmes d'information géographique (SIG).

## II. VERS UNE ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE GÉNÉRALISÉE ET PERFORMANTE

Malgré la succession accélérée des plans, des structures, des initiatives et des concepts, dont il était possible de redouter qu'elle fût contre-productive, votre rapporteur spécial a pu observer que les perspectives offertes par l'administration électronique étaient, finalement, globalement encourageantes.

### A. L'ADAPTATION DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE

L'évolution du cadre juridique peut être analysée comme progressant vers la **conciliation** de deux impératifs :

- la **simplification des démarches** pour les usagers, qui suppose d'encourager les téléprocédures et de décloisonner les services administratifs afin que l'usager ne soit pas systématiquement réinterrogé pour des renseignements déjà fournis ;

- le **respect de la protection des données personnelles**, qui peut conduire, au contraire, à limiter les interconnexions entre administrations.

La succession des textes, ainsi qu'il suit, traduit aussi l'**adaptation progressive de l'environnement juridique** à une **diffusion croissante des nouvelles technologies** en général, et de **l'administration électronique** en particulier.

#### 1. Une adaptation progressive de l'environnement normatif...

• Mise en place par la **loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés**<sup>1</sup>, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) veille au respect des dispositions de ladite loi, qui visent à concilier la constitution et l'utilisation des fichiers avec les droits et les libertés des administrés.

Elles limitent fortement, pour les administrations, les possibilités de croisement des fichiers informatiques en leur possession, ce qui présente l'inconvénient de susciter des demandes d'information redondantes auprès des administrés.

---

<sup>1</sup> Dite loi « informatique et libertés ».

**Les cinq missions principales confiées à la CNIL par la loi « informatique et libertés »**

- **Inform**er les personnes de leurs **droits**<sup>1</sup> et obligations, et proposer au gouvernement les mesures législatives ou réglementaires de nature à adapter la protection des libertés et de la vie privée à l'évolution des techniques. L'**avis** de la CNIL doit d'ailleurs être sollicité avant toute transmission au Parlement d'un **projet de loi** créant un traitement automatisé de données nominatives ;

- **garantir le droit d'accès** aux informations nominatives ;

- recenser les fichiers. La CNIL donne un **avis** sur toutes les **créations de traitements du secteur public** et reçoit les déclarations de traitements du secteur privé ;

- **contrôler** les applications informatiques afin de vérifier que la loi est respectée ;

- **réglementer** en établissant (outre son règlement intérieur) des normes simplifiées pour les catégories les plus courantes de traitements ne comportant manifestement pas d'atteinte à la vie privée ou aux libertés, et des règlements types tendant à assurer la sécurité des systèmes (compétence exercée une seule fois, par délibération n° 81-94 du 21 juillet 1981).

• L'article 4 de la **loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle** pose le principe selon lequel **toute déclaration d'une entreprise à une administration peut être faite par voie électronique**.

• Le **décret n° 99-68 du 2 février 1999** pris en application du PAGSI a encouragé la « mise en ligne » des formulaires administratifs. En application de ce texte, **tout nouveau formulaire doit être accessible par internet**. Les formulaires ainsi disponibles sont opposables aux administrations, sous réserve que leur contenu n'ait pas été altéré par l'utilisateur.

• La **loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique** a reconnu la validité juridique de la signature électronique.

Ainsi, le code civil dispose désormais à l'article 1316-1 : « *L'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité* ».

Et à l'article 1316-4 : « *La signature nécessaire à la perfection d'un acte juridique identifie celui qui l'appose. Elle manifeste le consentement des parties aux obligations qui découlent de cet acte. Quand elle est apposée par un officier public, elle confère l'authenticité à l'acte.* »

---

<sup>1</sup> Les **droits** consacrés par la loi « informatique et libertés » sont : le droit à l'**information préalable**, le droit d'**accès aux informations nominatives**, le droit de **rectification**, le droit d'**opposition** et le droit à l'**oubli**.



*« Lorsqu'elle est électronique, elle consiste en l'usage d'un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache. La fiabilité de ce procédé est présumée, jusqu'à preuve contraire, lorsque la signature électronique est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte garantie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».*

En conséquence, le **décret n° 2001-272 du 30 mars 2001 relatif à la signature électronique** pris pour l'application de l'article 1316-4 du code civil a défini le cadre juridique de la mise en place de procédés de signature électronique sécurisés, puis le décret du 18 avril 2002 relatif à l'évaluation et à la certification de la sécurité offerte par les produits et systèmes des technologies et de l'information a précisé les conditions technologiques de fonctionnement de la signature électronique. Les compétences de certification sont exercées sous l'autorité du Premier ministre, en vertu du décret n° 2001-694 du 31 juillet 2001 portant création de la direction centrale pour la sécurité des systèmes d'information (DCSSI).

Au total, la signature électronique est recevable en justice et a même force probante qu'une signature manuscrite à condition que le signataire soit identifié, que l'écrit soit établi et conservé dans des conditions de nature à garantir l'intégrité, et qu'il soit lié de façon indissociable à la signature.

- En vertu de l'article 20 de la **loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (loi DCRA)**, *« lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé »*. Cette obligation incite au développement des échanges électroniques entre administrations.

- Le **décret n° 2002-1064 du 7 août 2002** a créé un service public de la diffusion du droit par l'Internet, aboutissant à l'ouverture du **site « Légifrance »**. Ce service a pour objet de permettre gratuitement l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence. Il est « piloté » par le comité du service public de la diffusion du droit par l'Internet, placé auprès du Premier ministre.

- La **loi pour la confiance dans l'économie numérique**, adoptée définitivement le **13 mai 2004**, a permis de définir le rôle des hébergeurs et de réglementer le cryptage. Par ailleurs, le texte prévoit que les contrats pourront valablement emprunter un support numérique, ce qui constitue une innovation majeure.

- Le **projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel** et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, adopté en deuxième lecture par le Sénat le 15 juillet 2004, précise le **droit applicable au traitement des données personnelles, conformément** aux exigences de la **directive européenne 24 octobre 1995 portant sur la**

**protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel** (dont la transposition devait être effectuée par les Etats membres avant le 24 octobre 1998).

Ce projet de loi prévoit ainsi de distinguer les **régimes des formalités préalables** en fonction de la **dangerosité des traitements** (qui peut résulter de la finalité<sup>1</sup> du « fichier » concerné ou de la nature<sup>2</sup> des données qu'il collecte), que ces traitements soient mis en œuvre par des personnes morales de droit public ou de droit privé (ce qui diffère du régime dissymétrique d'autorisation préalable pour les fichiers publics, et de déclaration pour les fichiers privés, prévu par la loi du 6 janvier 1978). Ainsi, la **déclaration préalable à la CNIL devient la formalité préalable de droit commun**, avec en contrepartie un renforcement des pouvoirs d'investigation et de sanction de la commission. Seule la **dangerosité** justifie un régime d'**autorisation préalable** par le CNIL.

Par ailleurs, le projet de loi précité propose de remplacer l'avis conforme de la CNIL par un avis simple pour les traitements dits « de souveraineté », c'est-à-dire les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la défense, la sécurité publique ou la répression pénale, ainsi que les fichiers utilisant le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR)<sup>3</sup>, ou ceux portant sur la quasi totalité de la population.

• Le **projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales**<sup>4</sup> autorise la transmission au représentant de l'Etat par voie électronique des actes des collectivités territoriales, ce qui est un gage de rapidité, de sûreté et d'économie.

## 2. ... accélérée par le recours aux ordonnances

### *a) La loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit*

La loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit comprend certaines habilitations destinées à développer l'administration électronique.

---

<sup>1</sup> Utilisation à des fins d'exclusion du bénéfice d'un droit, d'une prestation ou d'un contrat, dès lors que cette exclusion ne repose pas sur une condition légale ou réglementaire, ou **interconnexion entre des « fichiers » de nature différente**.

<sup>2</sup> Données dites « sensibles », données génétiques, données relatives aux infractions ou aux condamnations, numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR), appréciations sur les difficultés sociales des personnes, ou données biométriques nécessaires au contrôle de l'identité des personnes.

<sup>3</sup> Il s'agit du numéro de Sécurité sociale.

<sup>4</sup> Dans un contexte de modernisation de l'Etat, la télétransmission des actes doit permettre une amélioration de l'organisation des services en offrant aux préfetures un instrument de gestion et de suivi. Par ailleurs, la généralisation des échanges électroniques doit pouvoir bénéficier aux collectivités territoriales dans leur relation avec l'Etat, au moment où elles utilisent de plus en plus de documents numérisés.

- Le d) du 1° de son article 2 prévoit de **simplifier les démarches des usagers auprès des administrations publiques en organisant** (dans le respect des règles de protection de la liberté individuelle et de la vie privée) **la transmission de documents entre elles.**

- Son article 4 prévoit une simplification et une harmonisation des règles relatives aux conditions d'entrée en vigueur des lois, ordonnances, décrets et actes administratifs, ainsi que les modalités selon lesquelles ces textes sont publiés et portés à la connaissance du public, prenant en compte les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication.

Sur le fondement de cette habilitation, **l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs** a prévu que seront publiés au **Journal officiel**, et **mis à la disposition du public sous forme électronique de manière permanente et gratuite**, les lois, les ordonnances, les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs. Cette publication est assurée, le même jour, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sur papier et sous forme électronique.

#### Les autres habilitations de la loi du 2 juillet 2003

- Le 5° de l'article 15 de la même loi d'habilitation, qui prévoit d'étendre le système de transmission électronique en vigueur pour la branche maladie (SESAM-Vitale) aux prestations de la branche accidents du travail et maladies professionnelles, s'est traduit par l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-329 du 15 avril 2004 allégeant les formalités applicables à certaines prestations sociales.

- Le 2° de son article 19, qui prévoit le recours au vote électronique pour les élections aux chambres consulaires, aux tribunaux paritaires des baux ruraux et pour les élections prud'homales, a connu un commencement de mise en œuvre au travers de deux ordonnances.

- Enfin, l'article 28 de cette loi, qui autorise le gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures nécessaires pour développer l'utilisation des technologies de l'information afin de simplifier le fonctionnement des collectivités territoriales et des autorités administratives, ainsi que les procédures de transmission des actes des collectivités territoriales et des autorités administratives soumis au contrôle du représentant de l'État dans le département, restera lettre morte. En effet, la voie législative (*cf. supra* le projet de loi relatif aux responsabilités locales) est finalement préférée.

*b) Un nouveau projet de loi de simplification du droit<sup>1</sup> pour un « grand bond en avant » des téléprocédures*

En France, les téléprocédures existantes, telles que « téléTVA »,

---

<sup>1</sup> Le nouveau **projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit** (projet de loi n° 1504, XII<sup>ème</sup> législature) a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 17 mars 2004, puis voté en première lecture à l'Assemblée nationale le jeudi 10 juin 2004 ; à cette occasion, son intitulé a évolué : il s'agit désormais du **projet de loi de simplification du droit**. Ce texte devrait, en principe, être examiné au Sénat au début de la session ordinaire 2004-2005.

« téléIR », « SESAM-Vitale » ou encore la « DUCS »<sup>1</sup>, ont été mises en œuvre par des textes spécifiques, constituant autant de cadres juridiques autonomes. **Les habilitations prévues à l'article 3 du nouveau projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit visent essentiellement à améliorer la cohérence du cadre juridique général des téléprocédures**, afin, notamment, d'assurer la compatibilité de leur développement avec le respect du secret professionnel ou la protection de la vie privée, et d'apporter aux autorités administratives<sup>2</sup> et aux usagers une meilleure sécurité juridique et technique.

**La plupart des habilitations qu'il comporte permettront de concrétiser certaines des mesures inscrites dans le programme gouvernemental « ADELE »** de planification des progrès de l'administration électronique pour la période 2004-2007.

La CNIL, appelée à donner un avis sur les dispositions relatives au développement de l'administration électronique de l'avant-projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit par voie d'ordonnances, a relevé que l'ensemble des dispositions dont elle avait été saisie *« n'appelle pas d'objection de principe au regard des principes de protection des données à caractère personnel mais qu'elle devra être consultée sur les dispositions des ordonnances qui préciseront les mesures envisagées et qui seront susceptibles d'intéresser la protection des droits et libertés des personnes à l'égard des traitements de données à caractère personnel »*.

#### (1) La sécurité des échanges d'information

Il est apparu que, lorsque les services publics développent un « téléservice », ils en assurent la sécurité juridique de manière autonome. Aussi, le 1° du I de l'article 3 du projet de loi de simplification du droit prévoit-il l'adoption de mesures visant à *« assurer la sécurité des informations échangées entre les usagers et les autorités administratives, ainsi qu'entre les autorités administratives »*.

---

<sup>1</sup> Déclaration unique de cotisations sociales individualisée. Elle permet de déclarer, sous une forme unifiée, les cotisations sociales obligatoires.

<sup>2</sup> Au sens du nouveau projet de loi d'habilitation, les autorités administratives désignent les administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics à caractère administratif, des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

### **La mise en place d'un référentiel de sécurité**

D'après l'exposé des motifs du projet de loi de simplification du droit, le gouvernement est ainsi habilité à prendre une ordonnance qui :

- met en place un **référentiel général de sécurité** dénommé « politique de référencement intersectoriel de sécurité » (**PRIS**), prévoyant plusieurs niveaux de sécurité possibles pour chaque service de sécurité offert, tels que l'identification, la signature, la confidentialité, l'archivage et l'horodatage ;

- oblige les autorités administratives qui proposent des téléservices à se conformer à un niveau de sécurité se référant à la PRIS ;

- oblige les prestataires de services de sécurité ainsi que les fournisseurs de produits de sécurité à respecter les exigences de la PRIS afin que les produits et services qu'ils offrent puissent être acceptés par les autorités administratives ;

- prévoit que l'utilisateur qui utilise un produit ainsi référencé pour effectuer une démarche administrative par voie électronique ne puisse voir sa demande refusée ;

- admet que la PRIS puisse être également utilisée pour la définition de politiques de sécurité ou de spécifications techniques par le secteur privé ;

- enfin, prévoit que la PRIS s'appliquera également dans les échanges d'informations par voie électronique entre autorités administratives.

Cette habilitation permettra la réalisation du projet « **ADELE 119 : Politique de référencement intersectorielle de sécurité (PRIS)** ». Le cadre juridique mis en place imposera ainsi aux administrations, pour chaque téléservice qu'elles proposent, de déterminer, sur la base de la PRIS, le niveau de sécurité requis, et l'utilisateur utilisant un outil référencé dans le cadre de la PRIS ne pourra se voir refuser l'accès à ce téléservice.

Les mesures prises sur ce fondement devront respecter tant les dispositions de l'article 17 de la directive n° 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, qui oblige à prendre des mesures de sécurité suffisantes contre leur destruction, leur perte, leur altération, leur diffusion ou leur accès non autorisés, que les prescriptions de l'article 29 de la loi du 6 janvier 1978, dont la portée est comparable.

D'après la fiche du projet « ADELE 119 », l'impact financier de la mise en œuvre de la PRIS est évalué à 0,7 million d'euros en 2004 et à 0,1 million d'euros en 2005, pour un usage généralisé en 2006. Le retour sur investissement a été évalué à 2,5 millions d'euros par l'ADAE.

### **(2) La généralisation des téléservices**

Le 2° du I de l'article 3 du projet de loi de simplification du droit vise à « **simplifier l'exercice des démarches administratives, en permettant aux usagers de les faire par voie électronique** », ce qui devrait se traduire par l'édiction de règles communes applicables aux téléservices proposés aux usagers par les autorités administratives.

Pour favoriser et simplifier les démarches, il conviendra, en particulier, d'imposer aux administrations une obligation d'échanges de données (ainsi que, d'ailleurs, l'article 2 de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit y invitait).

La CNIL a indiqué, à l'occasion de son examen du programme ADELE (*infra*), que « **dans les cas où la loi rend obligatoire l'échange d'informations entre administrations** [cas d'appréciation de droits ou de contrôle notamment], **l'accord de l'utilisateur n'a pas à être requis et n'aurait d'ailleurs aucune portée.** Lorsque la fourniture d'une information conditionne l'obtention d'un droit, le demandeur n'a en effet pas d'autre choix que d'« accepter » l'échange d'information entre administrations. (...) Il doit cependant être clairement informé de cet échange. »

En revanche, la CNIL précise que « **l'accord explicite de l'utilisateur pour l'échange direct d'informations entre administrations doit être recueilli dès lors qu'il dispose d'un vrai choix et sous réserve que les textes en vigueur le permettent ou tout au moins ne prévoient pas de disposition interdisant l'échange** ».

**Le gouvernement**, se conformant à la conception extensive de la CNIL de la protection des libertés, **n'envisage pas de poser le principe selon lequel la transmission d'un document à une administration donnerait un droit de retransmission à toutes les autres ; il souhaite privilégier**, de manière plus prudente et mieux proportionnée, **un échange d'informations obligatoires par domaine ou par type de procédure** (par exemple, en matière de déménagement, de mariage ou de naissance).

Toutefois, Pierre de Lacoste observe, dans son rapport « L'Hyper-République »<sup>1</sup>, que « **les logiques développées par les pays étrangers sont plutôt basées sur le modèle de l'utilisation de l'ensemble des données par l'ensemble de l'administration** (cas de l'Espagne). L'utilisateur est averti que des données sont utilisées par l'administration, et une boîte de dialogue lui demande si, compte tenu de cet avertissement, il désire continuer. Son « oui » vaut acceptation ».

**Il semble à votre rapporteur spécial que de tels procédés ne sont nullement attentatoires aux libertés. Ainsi, ils ne devraient pas faire l'objet d'un rejet a priori, s'ils s'avéraient susceptibles d'engendrer des économies supplémentaires.**

### (3) La « mise en ligne » des procédures de contrôle

Le 3° du I de l'article 3 du projet de loi de simplification du droit a pour objectif de « **permettre que, dans le cadre des procédures de contrôle, les échanges entre les autorités administratives et les usagers et les échanges entre autorités administratives soient réalisés par voie électronique** ».

Cette disposition vise à permettre, dans le cadre des procédures de contrôle (par exemple un contrôle fiscal), la transmission dématérialisée d'informations sécurisées dont la validité juridique sera reconnue. Ainsi, la

---

<sup>1</sup> Rapport remis le 10 janvier 2003 à M. Henri Plagnol, alors secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat.

notification d'un contrôle *via* Internet sera autorisée, et les autorités administratives pourront, dans le cadre des procédures de contrôle dont elles ont la charge, obtenir des usagers les informations requises sur demande préalable, et accomplir par voie électronique des actes de procédure liés à l'exercice des contrôles.

Ces avancées nécessiteront de résoudre certains problèmes posés par l'accusé de réception, ainsi que par l'« horodatage » (l'équivalent du « cachet de la poste faisant foi » des téléprocédures).

#### (4) La création d'un « espace personnel »

Le 4° du I de l'article 3 du projet de loi de simplification du droit propose de « *mettre à la disposition des usagers un dispositif leur donnant la possibilité de stocker sous forme électronique les documents et données les intéressant et susceptibles d'être transmis, sur leur instruction et sous leur responsabilité, aux destinataires qu'ils auront désignés* ».

Il s'agit donc de créer un **espace personnel** permettant d'éviter à l'utilisateur de transmettre plusieurs fois les mêmes pièces à des administrations différentes pour la constitution d'un dossier administratif. D'après l'exposé des motifs, les dispositifs de stockage seront gérés par des prestataires privés agréés, sur le modèle des hébergeurs de données personnelles de santé. Ils pourront contenir des « données alléguées », fournies par l'utilisateur lui-même et des « données prouvées », fournies au moyen de documents administratifs.

#### Les enjeux de la création d'un « espace personnel »

L'habilitation du projet de loi de simplification est cohérente avec l'avancement du projet « **mon.service-public.fr** », retenu par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) du 15 novembre 2001, et repris par le programme ADELE (projet « ADELE 34 : Mon service-public »).

**Ce projet constitue véritablement, après les informations statiques dématérialisées, puis les formulaires téléchargeables, et, enfin, les téléprocédures, un « quatrième stade » de l'administration électronique.**

En effet, ce portail doit permettre la création d'un **espace administratif personnel**, permettant aux usagers de « gérer en ligne » l'ensemble de ses relations avec l'administration. Au delà de la constitution d'un bouquet personnalisé de téléprocédures, « mon service-public.fr » doit permettre à l'utilisateur, afin de limiter les démarches et les demandes de pièces justificatives, de **créer un « compte personnel<sup>1</sup> » dans lequel il pourra stocker les données et les documents administratifs** (tels qu'attestations, actes d'état civil, ou diplômes) **le concernant, afin de les réutiliser directement dans le cadre d'autres téléprocédures.**

Ce type d'architecture est déjà acclimaté par les administrations irlandaise avec « Public

<sup>1</sup> Il ne s'agit pas d'un compte au sens « comptable » du terme, et, du reste, les dénominations utilisées varient : « compte personnel », « compte citoyen ».

Services Broker », britannique avec « Government Gateway », et suédoise avec « Government E-Link ».

Les modalités de stockage des données personnelles devront « *garantir que l'utilisateur est maître de l'édition, de la conservation, de la suppression et de l'utilisation de ses données* », d'après la fiche de projet « **ADELE 33 : Espace personnel** ».

La constitution de cet espace administratif personnel vise à **résoudre la « quadrature du cercle » de l'administration électronique**, qui est la conciliation d'une large mise à disposition de l'ensemble des administrations des données et documents déjà fournis à l'une d'entre elles, et la prohibition d'un recours à une interconnexion des fichiers qui serait menée à l'insu du citoyen, généralement jugée par trop « orwellienne », et particulièrement par la CNIL.

Cette dernière a indiqué, à l'occasion de son examen de programme ADELE, qu'« *un tel dispositif suppose de définir très précisément son contenu, ses conditions exactes d'accès et d'utilisation par l'utilisateur et par l'administration, les contraintes de sécurité, s'agissant en particulier de la possibilité pour l'utilisateur de chiffrer les informations et de la validité juridique des informations y figurant ainsi que, au regard de l'enregistrement des données, de leur conservation et de leur transmission, les responsabilités respectives de l'utilisateur, de l'administration destinataire et de l'hébergeur* ».

**En tout état de cause, les termes de l'habilitation sont de nature à garantir un absolu respect de la maîtrise de l'utilisateur sur ses données personnelles.**

Par ailleurs, la **perspective d'un recours à des prestataires privés** répond à la préoccupation - louable - de la CNIL d'éviter l'émergence d'une administration omnisciente ; toutefois, votre rapporteur spécial n'est pas certain que la discrétion de ces derniers soit mieux assurée que celle d'un établissement public dûment contrôlé.

L'impact financier du développement de l'espace administratif personnel est évalué à 0,15 million d'euros en 2004 (étude des fonctionnalités), et à 1,5 million d'euros en 2005 (assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conception, mise en place de la plate-forme et d'un prototype), pour une mise en œuvre progressive à compter de 2006, d'après le projet « ADELE 33 ». Ces montants s'ajoutent à ceux prévus pour le développement du portail « mon.service-public.fr » (qui permettra d'accéder à l'espace administratif personnel), évalué à 0,5 million d'euros en 2004, et à 5 millions d'euros en 2005, pour une mise en œuvre progressive à compter de 2006, d'après le projet « ADELE 34 ».

## (5) Le changement d'adresse

Dans le prolongement de l'habilitation accordée par le d) du 1° de l'article 2 de la loi du 2 juillet 2003 (*supra*), le 5° du I du projet de loi de simplification prévoit de prendre des mesures permettant aux usagers de « **déclarer, en une seule opération, leur changement d'adresse aux autorités administratives ainsi que, le cas échéant, à tout organisme chargé d'une mission de service public et à des organismes de droit privé** ».



### **L'impact de la « mise en ligne » d'un service de changement d'adresse**

Une telle perspective ne peut laisser indifférent, si l'on veut bien considérer **que près de 3 millions de foyer, représentant environ 10 % de la population, changent de résidence chaque année**, ce qui vaut à chacun d'entre eux de nombreuses démarches administratives.

D'après la fiche de projet « **ADELE 4 : Changement d'adresse** », il s'agira de mettre en place un service accessible *via* Internet, à partir duquel l'utilisateur pourra déclarer son ancienne adresse, sa nouvelle adresse, les personnes concernées par le déménagement et sélectionner les organismes qu'il souhaite informer. Ces informations seront transmises automatiquement aux seuls organismes qu'il aura sélectionnés ; ces derniers lui confirmeront la prise en compte de sa demande.

La première version de ce service ne concernera que certaines administrations et certains services publics, et ne sera applicable qu'à la résidence principale.

Le coût de la mise en place de ce service est évalué à 0,6 million d'euros en 2004 (réalisation du prototype, recette et assistance à maîtrise d'ouvrage pour préparer le cahier des charges de la version industrielle), et à 0,7 million d'euros en 2005 (réalisation de la version industrielle), pour un accès généralisé et intégré dans « mon.service-public.fr » dès 2006 d'après le projet « ADELE 4 ». Le retour sur investissement, chiffré par l'ADAE en « équivalent temps plein » (ETP), est évalué à 200 emplois à temps plein.

\*

Outre l'amélioration de l'environnement juridique des téléprocédures, l'article 3 du projet de loi de simplification du droit devrait être porteur de **diverses améliorations en matière d'administration électronique**.

### **Les autres améliorations en matière d'e-administration autorisées par le projet de loi de simplification du droit**

#### **1°) La signature électronique des autorités administratives**

Le 6° du I de l'article 3 du projet de loi de simplification du droit prévoit de « **permettre et favoriser la signature électronique des actes des autorités administratives** ». D'après l'exposé des motifs, les mesures prises en vertu de cette habilitation pourront concerner, par exemple, la promulgation des lois, la signature des décrets et arrêtés, et le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales.

Il est à noter que la plupart des téléservices publics existants n'ont pas recours à la signature électronique, mais à des dispositifs d'identification et d'authentification plus frustes, reposant sur un **code d'identification** (attribué par l'organisme) et un **mot de passe** que l'utilisateur peut changer à sa guise.

Du reste, la signature électronique n'a nullement vocation à se généraliser pour les téléprocédures, mais à permettre la « mise en ligne » de services requérant un haut niveau de sécurité, en suivant le principe de « sécurité graduée » (*infra*) dégagé par la CNIL à l'occasion de son examen du programme ADELE. Aujourd'hui, elle ne concerne guère que le télépaiement de la TVA, les actes médicaux avec la carte professionnelle de santé, et la télédéclaration de revenu des particuliers.

**En revanche, le procédé de la signature électronique présente encore un important potentiel de développement du côté de l'administration,** Or, la loi du 13 mars 2000 précitée ne s'applique pas au droit administratif.

En complément du développement du « portail de l'agent public » (projet « ADELE 77 »), le projet « **ADELE 76 : La carte d'agent public** » vise précisément à mettre en place un procédé d'identification des agents pour pouvoir s'assurer de leurs droits. Il prévoit de distribuer aux agents une carte qui leur permettra notamment de signer des pièces dans le cadre de la dématérialisation de certaines procédures.

D'après le projet « ADELE 76 », le coût de la mise en place expérimentale de cette carte est évalué à 0,25 million d'euros en 2004 (étude des fonctionnalités), et à 1 million d'euros en 2005 (déploiement expérimental auprès de 100.000 agents, achat de cartes et de lecteurs), pour une montée en charge au sein des services en 2006-2007. Le retour sur investissement est évalué par l'ADAE à 600 ETP (équivalents temps plein).

## **2°) La refonte du cadre juridique de la diffusion des données publiques**

Le 7° du I de l'article 3 du projet de loi de simplification du droit a pour objectif de « *transposer la directive 2003/98/CE du Parlement et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public* » ainsi que de « *fixer le cadre juridique relatif à l'accès et à la diffusion, notamment gratuite, des données publiques produites ou collectées par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics ou les organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public* ».

Il s'agit ainsi d'édicter des règles visant à favoriser la diffusion des données publiques, qui permettront également de transposer en droit interne la directive européenne du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public. Cette habilitation devrait permettre d'aboutir rapidement à la réforme d'un cadre juridique devenu franchement inadapté.

Cette habilitation devrait enfin conduire à modifier l'article 10 de la loi « informatique et liberté » afin de **permettre la diffusion ou l'utilisation à des fins commerciales des documents communiqués**, même si le principe général demeurera celui de la gratuité (l'habilitation précise en effet : « *notamment gratuite* »).

Il est à noter que l'article 4 de la directive précitée précise qu'elle « *laisse intact et n'affecte en rien le niveau de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel garanti par les dispositions du droit communautaire et du droit national (...)* ».

**Sans doute, les gains permis par les mesures à venir, pour les administrations concernées, sont-ils estimables, si l'on considère que plus de 40 % du chiffre d'affaire de l'industrie française de l'« information en ligne » professionnelle sont liés, directement ou indirectement, à la valorisation de données d'origine publique.**

**Pour autant, même dans une stricte logique budgétaire, la facturation des données publiques en vue de leur réutilisation commerciale ne devra pas être systématiquement préférée à la gratuité : il conviendra de s'assurer, pour chacun des services concernés, que la gratuité n'entraîne pas de retours en termes d'activité (les « externalités positives ») et d'impôts plus appréciables que les gains résultant d'une facturation immédiate des données faisant l'objet d'une exploitation commerciale.**

### 3°) La promotion de groupements d'intérêt public

Le II de l'article 3 du projet de loi de simplification du droit prévoit que « *des groupements d'intérêt public [(GIP)] peuvent être constitués entre des personnes morales de droit public ou entre des personnes morales de droit public et de droit privé, pour favoriser l'utilisation des technologies de l'information, notamment en vue de développer l'administration électronique ou de gérer des équipements d'intérêt commun dans ce domaine* ».

Les GIP sont des personnes morales dotées de l'autonomie financière, associant, pour une durée en principe déterminée, des partenaires publics et parapublics, soit entre eux, soit avec des personnes morales du secteur privé.

Créés par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France<sup>1</sup>, leur nombre n'a pas cessé de croître, embrassant progressivement les matières les plus diverses.

S'inscrivant dans ce mouvement, la présente disposition permet la création de GIP en matière d'utilisation des technologies de l'information, **ces structures apparaissant les mieux adaptées aux besoins du développement de l'administration électronique** en raison de leur souplesse de gestion et des garanties qu'apportent la présence d'un commissaire du Gouvernement et d'un contrôleur d'Etat, et la possibilité d'un contrôle par la Cour des comptes en vertu de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières.

La convention constitutive du GIP est soumise à autorisation administrative. Les statuts doivent être approuvés par l'Etat, même s'il n'est pas membre du GIP. Par ailleurs, l'objet poursuivi ne doit pas être à but lucratif. En effet, ces groupements ne peuvent donner lieu à la réalisation ni au partage de bénéfices.

Par ailleurs, il est précisé dans le présent paragraphe que « *le personnel de ces groupements peut comprendre des agents contractuels de droit privé* », et il est renvoyé à un décret pour les modalités de mise en oeuvre de ses dispositions.

**Les perspectives de mutualisation des moyens résultant de la possibilité de recourir à un GIP « TIC » devraient tout particulièrement favoriser, à un moindre coût, le développement de l'administration électronique locale.**

---

<sup>1</sup> Aucune loi n'organise un statut général des GIP. Pour chaque catégorie, il existe une loi (par exemple, la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 relative au domaine universitaire). Cependant, un régime général émerge de ce foisonnement normatif, les GIP de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 précitée constituant à cet égard une manière de « standard » juridique. Du reste, la présente disposition renvoie explicitement à cet article.

## ***B. UNE ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE ACCESSIBLE, GÉNÉRALISÉE ET RESPECTUEUSE DE L'USAGER***

### **1. Une diffusion d'Internet encore insuffisante**

Certes, les progrès de l'administration électronique ne passent pas que par Internet. Le projet de mise en place du numéro 3939 « Allo, service public » (*supra*), qui vise à permettre à toute personne d'obtenir en moins de trois minutes une réponse ou une orientation à toute demande de renseignement administratif, en atteste.

Il n'empêche, la diffusion de l'accès à Internet conditionne largement les progrès de l'administration en ligne, et à cet égard, l'examen de la situation française fait apparaître un certain « **fossé numérique** ».

Ainsi que le consigne le cabinet Accenture dans sa dernière étude annuelle des performances des Etats en matière de gouvernement électronique (*infra*), **le taux de pénétration d'Internet<sup>1</sup> est particulièrement faible en France, atteignant à peine 30 %**. Parmi les 12 pays retenus pour un comparatif portant sur ce taux de pénétration, la France arrive avant-dernière, juste devant l'Espagne, et loin derrière la Suède (80 %), les Etats-Unis (66 %) et le Royaume Uni (53 %).

Il est donc **fondamental que le programme gouvernemental RE/SO 2007** (*supra*), **visé précisément à « mettre tous les Français qui le souhaitent en capacité d'utiliser les services de base de l'Internet et de l'administration électronique à l'horizon 2007 »**, ce qui implique de former tous les Français à l'usage des TIC, de veiller à l'aménagement numérique du territoire, et d'inciter les foyers<sup>2</sup> et les entreprises à s'équiper.

Concernant ces dernières, le MEDEF a remis en janvier 2004 un livre blanc intitulé « Propositions et recommandations du MEDEF en matière d'administration électronique ». Il part du constat que les entreprises seraient moins bien traitées que les particuliers, vers lesquels le développement de l'administration électronique tendrait à s'orienter, alors même que le traitement des entreprises présente moins de difficultés que celui des particuliers au regard des libertés.

Toutefois, compte tenu du développement actuel des téléprocédures en matières de déclarations sociales et fiscales (*infra*), il reste surtout à effectuer un important travail de promotion des téléservices à destination des entreprises, principalement auprès des PME.

---

<sup>1</sup> Mesure de la population se connectant au moins une fois par semaine à Internet.

<sup>2</sup> Il est à noter qu'en France, les prix des ordinateurs sont supérieurs de 15 % à 30 % à ceux pratiqués aux Etats-Unis.

## 2. La diffusion progressive des téléprocédures

### *a) Les téléprocédures, pierre angulaire de l'administration électronique*

Après un **premier stade** de l'administration électronique, consistant en la mise à disposition d'**informations statiques**, et un **deuxième stade** consistant en la mise à disposition de **formulaires téléchargeables**, il est généralement observé que les **téléprocédures** constituent un **troisième stade de l'administration électronique**. Le plan stratégique de l'administration électronique (PSAE) prévoit que 100 % des procédures existantes pourront faire l'objet d'une téléprocédure en 2007. Naturellement, **ces différents stades se chevauchent** selon les administrations et les formalités considérées ; par exemple, il est prévu que 100 % des formulaires devront être téléchargeables en 2005, tandis que de nombreuses téléprocédures ont déjà été développées.

**Par ailleurs, l'Europe n'est plus indifférente à l'administration électronique**, et elle entend favoriser l'accès dématérialisé aux services publics de base et aux marchés publics. Lors du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, le Conseil a invité les Etats membres à organiser cet accès pour 2003. La Commission européenne, avec le programme « e-Europe », a établi une batterie d'indicateurs d'« administration en ligne » visant à mesurer les progrès accomplis dans la fourniture des services en ligne.

Pour les administrés, les **avantages des téléprocédures**, qui permettent d'**échanger à distance des informations avec une administration** afin d'accomplir une démarche, sont sensibles : **affranchissement des contraintes spatiales et temporelles, rapidité, et simplification<sup>1</sup>**.

Outre certaines économies directes (papier, photocopies, affranchissement et déplacements), les administrations, quant à elles, trouvent également l'opportunité de rationaliser leurs structures et de réaliser d'importants gains de productivité, susceptibles de se traduire par un avantage financier immédiat pour l'administré (ou, indirectement, pour le contribuable), ou par une amélioration du service.

### *b) Le bilan honorable de la France*

Aujourd'hui, **le rang de la France, pour le nombre de procédures en ligne, est honorable : 12<sup>ème</sup> mondial, et 7<sup>ème</sup> européen** (derrière les petits pays nordiques « avancés », ou certains pays, tels que l'Estonie, ayant abordé directement le « troisième stade »).

---

<sup>1</sup> Pierre de La Coste dans le rapport « L'Hyper-République - Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen » (2003) précise qu'un des objectifs de l'e-administration doit être de « réduire la charge cognitive » nécessaire au citoyen pour trouver ses interlocuteurs et la procédure qui le concerne.

Le 4 mai dernier, la société Accenture a publié les résultats de sa cinquième étude<sup>1</sup> annuelle des **performances de 22 pays<sup>2</sup> du monde entier en matière de gouvernement électronique. La France s'y classe en huitième position, après avoir été classée 12<sup>ème</sup> en 2003 et en 2002.**

Les enquêteurs d'Accenture se sont mis à la place des citoyens et des entreprises utilisant Internet pour examiner **206 services administratifs-types**. Leur évaluation des sites Internet des organismes publics a porté sur la **qualité et la maturité** des services, qui pèse pour 70 % dans l'évaluation, et sur le **niveau d'interaction avec les administrations**, qui y pèse pour 30 %.

La France a fait partie des rares pays dont la maturité des services a connu une plus forte progression en 2003-2004 qu'en 2002-2003.

Par ailleurs, l'analyse de la **pratique des Français** conduit à **opposer un taux de pénétration d'Internet relativement faible (30 %, cf. supra) à un taux de pénétration de l'administration électronique relativement fort (85 %)**. Cette opposition fait de la France le pays le plus caractéristique d'une situation qualifiée de « niche » par Accenture.

#### Quelques chiffres concernant l'administration électronique en France (mars 2004)

- **Plus de 200 téléservices publics** et 5.500 sites internet publics, soit une hausse de 17 % depuis 2002 ;

- **plus de 90 % des formulaires administratifs sont disponibles « en ligne »**, contre 74 % en avril 2002 ; le programme « ADELE » vise 100 % de formulaires disponibles « en ligne » en 2005 ;

- près de 2 millions de visiteurs par mois consultent « service-public.fr », ce qui représente une augmentation de 54 % en un an ;

- plus de 600.000 Français ont déclaré leurs impôts « en ligne » en 2003 (5 fois plus qu'en 2002), et **plus de 1.250.000 Français en 2004**, soit deux fois plus qu'en 2003. Bercy résume : « *L'objectif du million de déclarations en ligne a donc été largement dépassé* ». Au total, ces télédéclarations ont concerné **18 %** des Français disposant d'Internet (soit 6,9 millions de foyers), et finalement **seulement 3,7 % des déclarations** (qui sont au nombre de 33,9 millions). Aux Etats-Unis, 53 millions de déclarations d'impôt sur 130 millions sont transmises en ligne, soit 40,8 %. Le Brésil affiche le taux spectaculaire de 92 % de déclarations d'impôts faites en ligne.

- 50 millions de cartes « SESAM-Vitale » ont été distribuées ;

- plus de 50 % des feuilles de soins sont traitées au travers de « SESAM-Vitale » (soit plus de 600 millions de feuilles maladie par an) ;

- la moitié des demandes de certificat de non-gage (plus de 2 millions de demandes par an) s'effectue désormais par Internet *via* le service téléc@rtegrise.

<sup>1</sup> Etude intitulée « Leadership en matière de gouvernement électronique : haut rendement et valeur maximale ».

<sup>2</sup> Dans l'ordre du classement : Canada, Singapour, Etats-Unis, Australie, Danemark, Finlande, Suède, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Belgique, Irlande, Japon, Allemagne, Norvège, Espagne, Malaisie, Italie, Mexique, Portugal, Brésil, Afrique du Sud.

Pour mesurer le développement des téléprocédure, l'ADAE a suscité la mise en place, au sein des différents ministères, d'un indicateur nommé « taux de dématérialisation ». Pour en apprécier la portée, il importera de distinguer, pour chacune des téléprocédures, entre les « primo entrants » (par exemple, les contribuables souscrivant leur première déclaration d'impôt par télédéclaration), et les autres usagers de la téléprocédure. En effet, la cible de taux d'utilisation par les « primo entrants », qui conditionne le développement durable d'une téléprocédure, devrait être particulièrement ambitieuse (par exemple de l'ordre de 80 % pour la télédéclaration d'impôt sur le revenu).

### 3. Le respect des libertés individuelles

Le succès de l'administration électronique est conditionné par la confiance des usagers, et il est ainsi primordial que leurs données à caractère personnel soient parfaitement protégées.

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (*supra*) consacre le droit à l'**information préalable**, les droits d'**accès aux informations nominatives**, de **rectification** et d'**opposition**, ainsi que le droit à l'**oubli**.

En application de son article 27, « *Les personnes auprès desquelles sont recueillies des **informations nominatives** doivent être informées : du caractère obligatoire ou facultatif des réponses ; des conséquences à leur égard d'un défaut de réponse ; des personnes physiques ou morales destinataires des informations ; de l'existence d'un droit d'accès et de rectification* ».

**Par ailleurs, les avis de la CNIL, rendus sur différents projets, sont largement suivis, et améliorent encore la protection des données personnelles.**

Pour que le développement de l'administration économique suscite la confiance des usagers, la CNIL, à l'occasion de son examen du programme ADELE, a dégagé **quatre principes**, avec lesquels, du reste, le programme ADELE se situe, selon elle, « *en harmonie* » :

#### *a) La proportionnalité*

Une administration électronique efficace implique une multiplication des interconnexions entre les différentes administrations. La CNIL rappelle que « *chacune de ces interconnexions et la création de base de données centralisées doivent être justifiées et simplifier réellement les démarches administratives* ». Toutefois, la CNIL souligne qu'« *aucun principe de protection des données à caractère personnel n'interdit les interconnexions* ». Elle ajoute qu'elle n'a jamais contesté la légitimité des échanges de fichiers visant à contrôler *a posteriori* la cohérence entre diverses obligations déclaratives, notamment dans

les domaines fiscal et social.

#### *b) La transparence*

En vertu de ce principe affirmé dans le programme ADELE et défendu par la CNIL, l'administration doit :

- tenir l'utilisateur informé de la manière dont il peut mettre à jour ses données ou les rectifier, et des moyens qui lui sont offerts pour vérifier l'exactitude de sa situation administrative ;

- **recueillir l'accord du citoyen pour l'échange d'informations personnelles entre administrations, sauf quand la loi rend obligatoire cet échange.**

#### *c) La sécurité graduée*

L'**anonymat** doit être préservé pour les démarches ne nécessitant pas de décliner son identité. Si l'identité doit être contrôlée, les moyens techniques utilisés doivent être calibrés selon le degré de sécurité requis par la démarche. Dans certains cas, le « chiffrement », voire la **signature électronique** sont indispensables, mais pas de façon systématique.

#### *d) La pluralité des identifiants*

Si l'un des objectifs du programme ADELE est de permettre aux administrés d'accéder à de multiples services et à des informations ciblées les concernant via un portail unique (mon.service-public.fr), **l'idée de l'utilisation d'un « identifiant unique » est néanmoins écartée**, ce qui rejoint la position de la CNIL : à chaque « sphère » doit correspondre un identifiant propre, et l'utilisation généralisée d'un numéro national d'identification est exclue.

### **4. Les incitations financières**

Il importe que les usagers aient une incitation financière à l'usage des téléprocédures. La mise en place d'une réduction d'impôt sur le revenu<sup>1</sup> de dix euros (à compter de l'imposition des revenus de 2004, donc des télédéclarations effectuées en 2005) est excellente car elle promeut une stratégie « gagnant-gagnant », et il faut donc l'élargir à d'autres impôts et à la sphère sociale, particulièrement en direction des PME.

En effet, une petite entreprise est susceptible d'utiliser une vingtaine de procédures financières dématérialisées, dont le succès serait assuré par un cumul d'incitations financières s'y rapportant.

---

<sup>1</sup> Réduction introduite à l'initiative du Sénat, figurant à l'article 36 de la loi de finances rectificative pour 2003.



Dans le communiqué de presse se rapportant à sa dernière étude annuelle portant sur l'« e-administration » (*supra*), le cabinet Accenture a noté : « *en ce qui concerne les internautes utilisateurs, il apparaît que les gains de temps et d'argent sont les deux principaux atouts du e-gouvernement. Ainsi, dans tous les pays à l'exception de la Suède, au moins 75 % des sondés déclarent qu'ils auraient davantage recours aux services publics en ligne s'ils étaient certains de gagner du temps, et 70 % d'entre eux affirment qu'ils les utiliseraient davantage s'il y avait des économies à la clé* ».

## 5. L'écoute de l'utilisateur

La mise en place et le développement des projets d'administration électronique donnent lieu à une **attention renouvelée envers les usagers**.

Ainsi, cent « pionniers » du portail « mon.service-public.fr » d'accès personnalisé à l'administration électronique, lancé en 2003, testent les nouveaux services afin de permettre une meilleure prise en compte des attentes des usagers.

Par ailleurs, il est institué un « groupe d'experts », représentant la diversité des acteurs et utilisateurs de l'administration électronique, qui a vocation à émettre des propositions concrètes au fur et à mesure de l'avancée du projet ADELE (*infra*).

Enfin, des sondages sont effectués régulièrement pour tester et évaluer la mise en place des nouveaux services, au plus près des besoins des utilisateurs. À cette fin, une « cellule usagers » doit être créée au sein de l'ADAE.

## C. UNE ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE PERFORMANTE

### 1. Mutualisation, interopérabilité et réformes de structure

Dans le développement de l'administration électronique, la **mutualisation** et l'« **interopérabilité** » des systèmes d'information sont, désormais, systématiquement recherchés.

**La mutualisation** présente, par exemple, un intérêt particulier pour les SIRH (système d'information pour les ressources humaines), en voie de généralisation dans les différents ministères. Par ailleurs, l'expérience accumulée par Bercy, qui se situe à la pointe de l'e-administration, recèle un important potentiel de diffusion.

A cet égard, il est heureux que l'ADAE tende à globaliser la démarche de mutualisation, et s'efforce ainsi à constituer en « groupe de pression » l'ensemble des administrations vis-à-vis des fournisseurs.

L'« **interopérabilité** » désigne la propension, pour un système d'information, à être compatible avec un autre. L'ATICA (l'ex-ADAE - *supra*) a élaboré un « cadre commun d'interopérabilité », dont une circulaire du 21 janvier 2002 a assuré la mise en œuvre. Elle passe notamment par l'utilisation du langage « XML », de préférence au langage « HTML » (*voir glossaire*).

L'ADAE a été mise en situation de veiller spécialement à la réalisation de ce double objectif, car elle **participe désormais aux pré-conférences budgétaires**.

Au total, il faudrait ainsi parvenir, selon une métaphore<sup>1</sup> devenue familière à certains commentateurs, à « **casser l'administration « en silo »** » (logique verticale) pour passer à une administration « en réseau » (logique horizontale).

Toutefois, **la CNIL** considère qu' « *au delà des améliorations techniques attendues des conditions d'utilisations de ces systèmes d'information, le recours aux normes XML favorise implicitement le développement des interconnexions et le transfert des données* », ce qui nécessite, selon elle, une vigilance particulière au regard de la protection des données personnelles.

## 2. Quels gains de productivité, et pourquoi faire ?

Il est généralement admis que les gains de productivités à attendre des progrès de l'administration électronique sont élevés, comme en attestent tous les exemples nationaux et étrangers, et qu'ils doivent permettre *in fine* une réduction substantielle du nombre d'emplois publics.

---

<sup>1</sup> Cette image est reprise du rapport de Thierry Carcenac intitulé « Pour une administration électronique citoyenne » (2001), fait à la demande de M. Lionel Jospin, alors Premier ministre.

### **L'ampleur des gains de productivité permis par l'administration électronique**

Le cabinet Accenture, dans son dernier baromètre annuel consacré à l'« e-administration », (*supra*), a rapporté : « *une étude réalisée par le gouvernement canadien montre qu'une transaction revient à 44 CAD [dollars canadiens] lorsqu'elle est effectuée en personne, à 38 lorsqu'elle est réalisée par courrier, et à 8 lorsqu'elle est traitée par téléphone. En comparaison, une transaction en ligne coûte à peine 1 CAD. La direction irlandaise des impôts prévoit quant à elle une réduction de 500.000 euros sur les frais manuels grâce à la télé-déclaration. La disparition de centaines de milliers de formulaires, récépissés, relevés et autres aurait déjà permis d'économiser 600.000 euros sur les seuls frais d'affranchissement (800.000 requêtes traitées par Internet)* ».

D'une façon générale, la mise en place de plates-formes centralisées d'achat a permis, à l'étranger, de réaliser des gains moyens de l'ordre de 20 % (30 % en Italie). En France, l'inspection générale des finances et la Cour des comptes estiment qu'une redéfinition de la fonction achat au sein des administrations liée à une dématérialisation des échanges engendrerait une économie comprises entre 5 % et 10 % des 100 milliards d'euros de dépenses publiques. A titre d'illustration, en France, une négociation globale, menée avec Microsoft, concernant l'ensemble des quelques 300.000 terminaux informatiques concernés, devrait permettre de réaliser 3 millions d'euros d'économies dès 2004.

Par ailleurs, une étude de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) montre que **le coût de traitement d'une téléprocédure est 100 fois plus faible qu'une procédure papier**, et 10 fois plus faible qu'un traitement magnétique.

Toutefois, les hésitations paraissent encore trop nombreuses quant à l'opportunité de focaliser l'attention sur les perspectives de diminution du nombre de fonctionnaires résultant des avancées de l'administration électronique.

De fait, **les réformes de structure et les économies susceptibles de dériver des investissements de l'Etat en matière d'administration électronique ont longtemps fait l'objet d'un tabou**, qui a entretenu le « paradoxe de Solow » dans l'administration (*cf. glossaire*).

Ainsi, la réforme du « back office » ne faisait pas partie de la lettre de mission<sup>1</sup> remise par M. Henri Plagnol, alors secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, à M. Pierre de La Coste pour la production de son rapport « L'Hyper République - Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen », remis en janvier 2003.

Certains progrès sont néanmoins tangibles. Ainsi, dans le communiqué de presse précité se rapportant à sa dernière étude portant sur l'e-administration, le cabinet Accenture a noté : « *Les pouvoirs publics qui se sont lancés dans l'aventure de l'administration électronique, il y a quelques années, ne suivaient pas forcément une logique de coût. Aujourd'hui, une prise de conscience du potentiel d'efficacité de l'e-administration a fait évoluer la situation* ».

Par ailleurs, en cohérence avec la logique de résultat imprimée par la loi

---

<sup>1</sup> En date du 12 septembre 2002.

organique relative du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **il conviendrait d'identifier l'effort de la nation pour la diffusion des TIC dans l'administration.**

**Que faire des gains de productivité ainsi réalisés ?** Outre l'amélioration du service et l'intéressement de l'utilisateur, en France, **les systèmes d'information devraient être spécialement conçus pour intégrer la recherche d'économies de personnel et permettre ainsi le non remplacement de nombreux fonctionnaires à l'occasion de leur départ en retraite<sup>1</sup>.**

### **3. Le programme « ADELE » et la productivité de l'administration**

Pour chacune des 140 mesures composant le programme « ADELE », il a fallu justifier des économies qu'elles entraîneraient au cours des cinq prochaines années, années par années.

Le projet ADELE se traduit par l'affectation de **1,8 milliard d'euros sur la période 2004-2007, avec l'objectif de réaliser 5 à 7 milliards d'euros d'économies sur le budget annuel de l'Etat à compter de 2007, soit 7 % à 10 % de gains de productivité appliqués aux dépenses de fonctionnement courant de l'Etat, qui ressortent à 70 milliards d'euros.**

Il est à noter que des projets déjà engagés, parfois coûteux, tels que **Copernic** (paiement des impôts en ligne), **Accord II** (dont l'annulation, décidée le 17 mai 2004, se traduira vraisemblablement par une réaffectation des 250 millions d'euros initialement prévus, compte tenu de la nécessité de rendre le système informatique financier de l'Etat compatible avec les prescriptions de la LOLF) ou **Helios<sup>2</sup>** faisant partie de cette enveloppe, **les moyens véritablement nouveaux ne représentent en réalité qu'environ 500 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> Le « papy boom » permettra, les dix prochaines années, par le simple non-remplacement d'une partie des fonctionnaires partant à la retraite, une réduction sensible des effectifs sans « coût social ».

<sup>2</sup> Application de gestion comptable et financière des collectivités locales et de leurs établissements publics, destinée aux comptables du Trésor public et aux ordonnateurs du service public local.

## Présentation des réalisations du « programme Copernic<sup>1</sup> »

### - TéléIR

La « déclaration en ligne » de l'impôt sur le revenu constitue pour l'utilisateur un système relativement simple, souple et sécurisé. Outre la déclaration proprement dite, elle permet de disposer de différents services associés : « aide en ligne » pour chaque rubrique, contrôle de cohérence entre les rubriques, accès à des notices adaptées au contexte, liens sur divers guides fiscaux, calcul de l'impôt à payer, assistance technique sous toutes ses formes, conversations « en ligne », messages électroniques, "hot line" téléphonique. Un accusé de réception numéroté et horodaté est adressé lors du « dépôt en ligne ».

L'authentification de l'utilisateur s'effectue lors de sa première connexion à partir des éléments d'identification suivants : d'une part le numéro de télédéclarant et le numéro fiscal personnel figurant en bas de la déclaration des revenus de l'année, d'autre part le revenu fiscal de référence indiqué à la fin de l'avis d'impôt sur le revenu (reçu en général l'année précédente). Après vérification de ces éléments, un **certificat** électronique est délivré « en ligne » dans un délai de 20 secondes après l'authentification. Le certificat permet à l'utilisateur de s'identifier et de s'authentifier à chaque connexion, et de **signer électroniquement** ses transmissions. Il permet de **faire accéder les échanges dématérialisés de données à un niveau de sécurité comparable à celui qui prévaut dans les échanges « papier »** (par exemple : présentation d'une pièce d'identité, apposition d'une signature, etc.). Le certificat permet en outre à l'utilisateur de ne pas avoir à ressaisir systématiquement, lors de ses connexions ultérieures, les éléments qui lui ont permis de s'authentifier.

### - TéléTVA

Il s'agit d'un service permettant de déclarer et de payer la TVA grâce à un échange informatique unique avec la direction générale des impôts (DGI). Cette téléprocédure est proposée depuis le 1<sup>er</sup> mai 2001 aux trois millions de déclarants, qui émettent seize millions de déclarations. Elle est obligatoire pour les redevables dont le chiffre d'affaires ou les recettes réalisées au titre de l'exercice précédent sont supérieurs à 15 millions d'euros, et pour ceux qui relèvent de la direction des grandes entreprises (DGE).

### - Adélie : le compte fiscal professionnel

« Adélie » a pour objectif de permettre la « consultation en ligne » des données déclaratives, des avis et des données de paiement des entreprises par les services de la direction générale des impôts (DGI) et par les entreprises qui se seront abonnées à ce service. Ces dernières y accéderont à l'aide d'un **certificat** (cette consultation sera possible même si les déclarations, avis d'impositions et paiements n'ont pas donné lieu à télétransmission).

**En tout état de cause, ces perspectives d'économies constituent une estimation très basse, les gains observés en France et à l'étranger avoisinant généralement les 30 %.**

---

<sup>1</sup> Le service à compétence nationale dénommé « programme Copernic », chargé de la mise en place du système d'information relatif au compte fiscal simplifié, a été créé par un arrêté du 12 novembre 2001.

## CONCLUSION

**Aujourd'hui, l'œuvre de simplification accomplie est considérable.** L'étendue des simplifications administratives résultant des progrès de l'administration électronique est désormais perceptible par la plupart des citoyens. **Les projets, en bonne voie de réalisation, sont nombreux et ambitieux**, et les libertés publiques placées sous la haute surveillance de la CNIL. N'était la diffusion encore insuffisante d'Internet, il y aurait presque lieu d'être satisfait.

**Pour la viabilité de l'administration et le confort des usagers, cet effort de simplification devra, cependant, être soutenu dans la durée, car,** ainsi que le note Pierre de La Coste dans le rapport « L'Hyper-République - Bâtir l'administration en réseau autour du citoyen » précité : « [en raison de la complexification du droit et des procédures], *la complexité administrative n'est pas derrière nous, elle est devant nous* ».

Déjà, les procédés de l'administration électronique permettent de masquer cette complexité croissante, et, simultanément, d'améliorer les rendements, si bien que l'administration parvient généralement, à « digérer<sup>1</sup> » la complexification de certaines de ses tâches avec les mêmes moyens en personnel.

Par ailleurs, l'époque où les progrès de l'administration électronique, dans un contexte d'accroissement indéfini des effectifs de la fonction publique, étaient considérés comme une menace pour l'emploi des fonctionnaires, est derrière nous. En revanche, la logique de performance appliquée à l'Etat est devant nous, avec le déploiement de la réforme budgétaire programmé par la LOLF.

Or, l'évolution du niveau des prélèvements obligatoire et de l'endettement commande une politique ambitieuse de réduction des effectifs qu'autorisent les départs massifs à la retraite qui auront lieu les dix prochaines années.

**Ainsi, l'urgence est aujourd'hui à la recherche et à l'affichage systématiques des gains de productivité résultant des avancées de l'administration électronique.**

**Au fond, la diminution de la dépense doit désormais constituer l'objectif constant d'une administration électronique au service du citoyen bien comprise.**

---

<sup>1</sup> Ainsi en est-il allé, à Bercy, de la gestion de la prime pour l'emploi.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 6 juillet 2004 sous la présidence de M. Aymeri de Montesquiou, vice-président, la commission a entendu une **communication de M. Gérard Braun, rapporteur spécial, sur l'administration électronique au service du citoyen.**

**M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a préalablement rappelé que dans sa communication du 24 juillet 2002 portant sur la politique de simplifications administratives, il avait notamment insisté sur la nécessité de simplifier les procédures avant de les mettre « en ligne », et il a indiqué que les efforts entrepris dans ce sens avaient, sans doute, été insuffisants. Toutefois, partant du constat que la diffusion des procédés électroniques s'était récemment accélérée, il a estimé que la question de l'apport de l'administration électronique aux citoyens méritait d'être directement posée.

Après avoir défini le contenu de la notion d'administration électronique et énuméré les avantages qui pouvaient être attendus de son développement, il a souligné qu'en France, les orientations prises étaient caractéristiques d'un grand respect de l'usager, dont la simplification de la vie administrative était autant recherchée que la préservation des libertés.

Il est apparu à **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, que les programmes d'administration électronique avancés mis en place dans les pays développés promouvaient des techniques similaires. En premier lieu, il s'agissait des formalités administratives en ligne (couramment dénommées « téléservices » ou « téléprocédures »). Il a estimé qu'après la mise à disposition, via Internet, d'informations statiques, puis celle de formulaires « téléchargeables », les téléprocédures étaient devenues la « pierre angulaire » de l'e-administration, car elles permettaient d'échanger à distance des informations avec une administration afin d'accomplir une démarche, en se libérant des contraintes spatiales et temporelles, tout en gagnant en rapidité, voire en facilité. En deuxième lieu, il a rappelé que les programmes promouvaient ensuite la possibilité, pour chacun, d'accéder à ces téléprocédures, via un portail personnalisé sur Internet permettant, le cas échéant, le stockage de données personnelles. Enfin, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a noté qu'en cohérence avec ces avancées, des dispositifs d'identification et d'authentification étaient développés, avec, notamment, la signature électronique ou les cartes d'identité électroniques. Par ailleurs, il a observé que la productivité de l'administration constituait un objectif plus récent -pour autant qu'il était manifeste- de l'administration électronique.

**M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a ensuite annoncé qu'il traiterait de l'émergence de l'administration électronique en tant que politique publique, puis qu'il tâcherait de montrer que les conditions d'un développement d'une administration électronique performante étaient aujourd'hui réunies.

Il a préalablement indiqué que, demeurée trop longtemps à la marge des préoccupations des pouvoirs publics, l'administration électronique émergeait progressivement en tant que politique publique, à la faveur de différenciations successives qui avaient d'abord consacré, en tant qu'objectifs publics, la réforme de l'Etat, puis le développement de la société de l'information. Succédant au « PAGSI » de 1998, le (premier) programme d'action gouvernemental pour la société de l'information, le programme gouvernemental RE/SO 2007 (Pour une REpublique numérique dans la SOciété de l'information), avait été présenté le 12 novembre 2002 par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin. Il comprenait une action sur l'environnement technologique, une action sur la demande, pour mettre tous les Français qui le souhaitaient en capacité d'utiliser les services de base de l'Internet et de l'administration électronique à l'horizon 2007, et une intervention directe de l'Etat en tant qu'acteur de la société de l'information ayant vocation à l'exemplarité. Pour accompagner cette dernière avancée, il a souligné qu'une agence de l'administration électronique devait être mise en place. En effet, il a indiqué qu'avec, d'une part, l'ATICA (agence pour les technologies de l'information et de la communication), et, d'autre part, certaines attributions de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat et de la commission pour les simplifications administratives, la compétence interministérielle en matière d'administration électronique s'était trouvée encore relativement éclatée, et ses moyens insuffisants. C'est ainsi que l'ADAE (agence pour le développement de l'administration électronique) avait été créée en février 2003 pour rationaliser, promouvoir et intensifier le pilotage de l'administration électronique, et ses moyens s'étaient accrus en conséquence.

**M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a ensuite rapporté que la « jeune ADAE », en concertation avec les ministères, avait préparé un vaste plan d'action de l'administration électronique pour la période 2004-2007, comprenant 140 mesures. Ainsi, le Premier ministre avait-il lancé, le 9 février 2004 à Lyon, le projet « ADELE », qui désignait le programme gouvernemental « ADministration ELEctronique 2004/2007 », et donnait un cadre pluriannuel et coordonné au développement de l'administration électronique en France, reprenant les 140 mesures du plan d'action de l'administration électronique pour les quatre années à venir, concernant près de 300 nouveaux services.

Parmi ces services, deux ont paru particulièrement significatifs à **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**. En premier lieu, il a relevé que le « numéro 3939 Allo, service public », numéro de téléphone unique permettant à



toute personne d'obtenir rapidement une réponse ou une orientation à toute demande de renseignement administratif, montrait que les progrès de l'administration électronique ne passaient pas forcément par la « connection » de l'administré, mais aussi par celle de ses interlocuteurs. En second lieu, il a présenté le service personnalisé « mon.service-public.fr », qui devait constituer le « Graal » de l'administration électronique, en permettant à l'utilisateur de créer un « compte personnel » dans lequel le stockage des informations le concernant serait permis afin de les réutiliser directement dans le cadre d'autres téléprocédures, limitant ainsi les démarches et les demandes de pièces justificatives. Il a jugé que la constitution de cet espace administratif allait devoir concilier la possibilité de mettre à la disposition de l'ensemble des administrations des données et documents déjà fournis à l'une d'entre elles, et la prohibition d'un recours à une interconnexion des fichiers menée à l'insu du citoyen.

Puis **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a entrepris de montrer que les conditions du développement d'une administration électronique performante étaient aujourd'hui réunies.

D'abord, il a remarqué que le cadre juridique, qui devait permettre de concilier les progrès des « téléprocédures » et le respect de la protection des données personnelles, s'adaptait progressivement à la diffusion des nouvelles technologies en général, et de l'administration électronique en particulier.

Ensuite, il a indiqué que l'objectif gouvernemental d'avoir mis en ligne toutes les procédures administratives à l'horizon 2007 était en bonne voie d'être atteint, tout en soulignant que la persistance de la faiblesse du taux d'utilisation de l'administration électronique risquait d'être de nature à relativiser la portée de cette performance.

Par ailleurs, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a rappelé que le succès de l'administration électronique était conditionné par la confiance des usagers. Cette dernière, déjà assurée par la loi « informatique et libertés », sortait renforcée des avis particulièrement prudents de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) rendus sur les différents projets d'administration électronique, qui étaient largement suivis. Ainsi, concernant le portail unique « mon.service-public.fr », il a relevé que l'utilisation d'un « identifiant » unique serait écartée, conformément à la position de la CNIL.

**M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a ensuite souligné qu'il importait que les usagers aient une incitation financière à l'usage des

« téléprocédures ». A cet égard, la mise en place, à l'initiative de la commission, d'une réduction d'impôt sur le revenu de dix euros, était excellente, et il fallait, selon lui, s'en inspirer pour d'autres impôts et pour la sphère sociale, particulièrement en direction des PME.

Enfin, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a attiré l'attention de la commission sur les enjeux de productivité que l'on pouvait attendre de l'administration électronique : son développement devait consister en un « jeu à somme positive », où les « gains de productivité » avaient vocation à être partagés harmonieusement entre les administrés et l'administration, pour le plus grand avantage du contribuable. Heureusement, il s'est félicité que la mutualisation et l'« interopérabilité » (terme désignant la propension, pour un système d'information, à être compatible avec un autre) des systèmes d'information soient, désormais, systématiquement recherchées, et préconisé que l'importance des gains de productivité à attendre des progrès de l'administration électronique, attestée par tous les exemples nationaux et étrangers, puisse notamment permettre, in fine, une réduction substantielle du nombre d'emplois publics.

**M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a conclu en soulignant qu'en raison de la complexification du droit et des procédures, la complexité administrative n'était probablement pas « derrière nous », mais « devant nous », et que la recherche et l'affichage systématiques des gains de productivité résultant des avancées de l'administration électronique n'en étaient que plus urgents. En effet, ces derniers devaient participer largement à la politique ambitieuse de réduction des effectifs qu'autorisaient les départs massifs à la retraite qui allaient avoir lieu au cours des dix prochaines années, et que commandait l'évolution du niveau des prélèvements obligatoires et de l'endettement.

**M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il en était alors parvenu au stade où l'important travail de contrôle sur les moyens informatiques de l'administration entrepris par le président de la commission devait apporter, sur le sujet complexe des gains de productivité liés à l'administration électronique, des éclairages déterminants.

Un débat s'est alors instauré.

**M. Jacques Baudot** a félicité le rapporteur spécial pour la clarté de sa présentation.

**M. Aymeri de Montesquiou, président**, par delà les progrès de l'administration électronique, s'est interrogé sur la pertinence de la communication gouvernementale et sur le succès de la « télédéclaration » d'impôt sur le revenu.

**M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a confirmé que le taux de pénétration d'Internet en France était encore faible comparativement aux autres pays développés. Il a ensuite indiqué que les progrès de l'utilisation des « télédéclarations » d'impôt sur le revenu étaient néanmoins notables. En effet, le nombre de « télédéclarations » était passé de 600.000 en 2003 à plus de 1.250.000 en 2004 ; en outre, la prime de 10 euros qui devrait être soustraite de l'impôt des futurs « télédéclarants » conduirait certainement à amplifier ce mouvement.

**M. Philippe Adnot** s'est inquiété du coût d'une telle mesure et, d'une façon générale, il s'est interrogé sur l'ampleur de la diminution d'effectifs qui pourrait gager le coût des progrès de l'administration électronique.

En réponse, **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a indiqué que la dépense fiscale correspondant à la remise attribuée aux télédéclarants devait être très largement compensée par les gains de productivité subséquents. Par ailleurs, la problématique des gains de productivité devait faire l'objet de développements particuliers dans le cadre du contrôle sur les moyens informatiques de l'administration entrepris par M. Jean Arthuis, président de la commission.

A titre de « pierre d'attente », **M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, a toutefois indiqué que les gains de productivité retenus par le projet « ADELE », compris entre 7 % et 10 %, étaient largement inférieurs à ceux observés à l'étranger, compris, le plus souvent, entre 25 % et 30 %. La commission a alors, à l'unanimité, **donné acte de sa communication à M. Gérard Braun, rapporteur spécial**, et décidé que les conclusions de sa mission feraient l'objet d'une **publication sous la forme d'un rapport d'information**.

## **ANNEXES**

## I. GLOSSAIRE

**ADAE** : agence pour le développement de l'administration électronique.

**ATICA** : agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration. Créée en 2001, l'ADAE a pris sa succession en 2003.

**Back office** : *cf.* « front office ». Concernant l'administration, il peut désigner aussi bien des fonctions de support (gestion financière, ressources humaines, etc., généralement peu développées en France), que des fonctions correspondant à ses « métiers » ; dans ce dernier cas, il est utile de marquer la distinction en utilisant l'expression de « back office métiers ». Le système Copernic correspond à cette dernière notion, qui constitue vraisemblablement l'axe le moins développé de l'administration électronique française.

**Benchmarking** : recherche des meilleures pratiques en vue d'adopter, ou d'adapter leurs aspects positifs, et de les mettre en oeuvre.

**Copernic** : programme du ministère de l'économie et des finances de refonte des chaînes de traitement des impôts et de « mise en ligne » parallèle des déclarations fiscales.

**Efficience** : efficacité rapportée au coût.

**E-gouvernement** : administration électronique, dans la terminologie américaine.

**Front office** : désigne, dans une entreprise, les services ou les systèmes informatiques de contact avec la clientèle. L'expression anglaise « front office » a pour antonyme « back office ». La première signification de « front office » est « boutique », et celle de « back office », « arrière-boutique ». Ces expressions sont appliquées par analogie aux systèmes informatiques, et, en particulier, à ceux de l'administration.

« **G to B** », « **G to C** », « **G to G** » : typologie des applications informatiques de l'administration, signifiant « Gouvernement to Business », « Gouvernement to Citizen », et « Gouvernement to Gouvernement ».

**HTML** : voir XML

**Identifiant unique** : code numérique correspondant à un utilisateur permettant sa reconnaissance par tous les systèmes d'information administratifs.

**Interopérabilité** : capacité pour un système informatique d'exploiter les données stockées dans un autre système. L'interopérabilité peut faciliter la réalisation de gains de productivité.

**NTIC** : nouvelles technologies de l'information et de la communication.

**Outsourcing** : externalisation

**Paradoxe de Solow** : « *l'on voit des ordinateurs partout, sauf dans les statistiques de productivité* » ; ce paradoxe, relevé en 1987 par l'économiste du même nom, serait levé en constatant que l'informatisation des entreprises sans formation du personnel ni réorganisation du travail ne génère aucun gain de productivité. L'augmentation de la productivité apparente du travail aux Etats-Unis depuis 1995 a mis fin au « paradoxe de Solow », promouvant, dans le même temps, le concept de « nouvelle économie ».

**PDF** : le format « PDF » (Portable Document Format) s'est imposé pour la distribution sécurisée de documents et de formulaires électroniques. En effet, les formulaires « PDF » sont facilement imprimables, et difficilement modifiables. Ce format concerne la grande majorité des formulaires administratifs en ligne.

**Progiciel** : Logiciel professionnel ; le groupe allemand SAP est le numéro un mondial, avec 54 % de parts de marché, précédant Oracle (14 %), PeopleSoft (11 %) et J.D.Edwards (5 %).

**RE/SO 2007** : plan de développement des nouvelles technologies en France pour la période 2004-2007.

**SSII** : sociétés de services en informatique et ingénierie.

**Téléprocédure** : procédure administrative réalisable à distance avec des moyens électroniques, en utilisant notamment le réseau Internet.

**Téléservice** : synonyme de téléprocédure.

**TIC** : voir NTIC.

**W3C** : World Wide Web Consortium : la structure qui supervise le développement des nouveaux standards du Web. Le W3C a été créé en octobre 1994 pour faire évoluer les composantes technologiques du World Wide Web en préservant son interopérabilité. Il rassemble plus de 400 membres à travers le monde. Le W3C a développé, en cinq ans, plus de vingt nouvelles spécifications pour le Web et occupe désormais une place largement reconnue au niveau international.

**XML** : Extensible Markup Language, ou Langage Extensible de Balisage. Il s'agit du « langage » (ou « format ») destiné à succéder au langage dit « HTML » (Hypertext Markup Language) sur Internet. Comme le langage HTML, il s'agit d'un langage de « balisage » (« markup »), c'est-à-dire un langage qui présente l'information encadrée par des « balises ». Mais contrairement au langage HTML, qui présente un jeu limité de « balises » orientées vers la présentation (titre, paragraphe, image, lien hypertexte, etc.), le langage XML est un « métalangage », qui permet d'inventer à volonté de nouvelles « balises » pour isoler toutes les informations élémentaires (titre d'ouvrage, prix d'article, numéro de sécurité sociale, référence de pièce, etc.), ou les agrégats d'informations élémentaires, que peut contenir une page sur Internet.

Ainsi, le langage XML permet de saisir une seule fois un contenu « pur », c'est à dire sans se soucier de la présentation ou des traitements futurs, et sans avoir à saisir des libellés tels que, par exemple, « auteur », « année de parution » (désormais repérés par une « balise » *ad hoc*), exactement de la façon dont on procède pour alimenter une base de données. Ensuite, il est possible de produire automatiquement de multiples présentations (en tableau, en texte), avec éventuellement des tris, des sélections, des réorganisations, et ce sur de multiples médias (écran, papier, terminal Braille, etc.).

Ces avancées sont donc permises par l'indépendance du « balisage » par rapport à la présentation du format XML. Les logiciels sont, ainsi, à même d'exploiter au mieux une information rendue désormais explicite par un « balisage » spécifique et universel, indépendant de toute application immédiate.

Par ailleurs, le format XML est facilement convertissable, en tant que de besoin, en d'autres formats de documents, notamment les formats PDF et HTML.

## II. LES MESURES DU PROGRAMME « ADELE »

### (Présentation gouvernementale)

#### I. PROPOSER DES SERVICES PLUS NOMBREUX, FACILES D'EMPLOI, ACCESSIBLES À TOUS ET À TOUT MOMENT

##### A. Les services destinés aux citoyens

###### *1. L'emploi et la formation tout au long de la vie*

ADELE 1 : Portail pour l'emploi

ADELE 2 : Portail pour favoriser la formation tout au long de la vie

ADELE 3 : Portail Concours, Emplois et Offres de stage dans la Fonction Publique

###### *2. La famille, la santé, la retraite*

ADELE 4 : Changement d'adresse

ADELE 5 : Changement de situation familiale

ADELE 6 : Suivi et consultation des droits de retraite

ADELE 7 : Evolution de la Carte Vitale

ADELE 8 : La carte de vie quotidienne

ADELE 9 : Portail thématique Santé et Social « securite-sociale.fr »

ADELE 10 : Extension des services en ligne offerts par les caisses d'allocations familiales

ADELE 11 : Extension des services en ligne offerts par les caisses d'assurance maladie

ADELE 12 : Demande de logement HLM et aide à l'amélioration de l'habitat

###### *3. L'enseignement*

ADELE 13 : Espaces Numériques de Travail de l'Elève et de l'Etudiant

ADELE 14 : Ouvrir l'école aux parents

ADELE 15 : Débat national sur l'avenir de l'école



ADELE 16 : Portails d'inscription aux examens dans l'enseignement

ADELE 17 : Portails des candidatures et des inscriptions dans l'enseignement supérieur

ADELE 18 : Protection de l'élève face aux contenus non appropriés sur Internet

ADELE 19 : Portails de l'enseignement technique agricole

#### *4. L'environnement*

ADELE 20 : Information sur l'environnement

ADELE 21 : Appui à la prévision des inondations

#### *5. Les informations routières*

ADELE 22 : Information sur le réseau routier interurbain

#### *6. Le sport*

ADELE 23 : Portail Sports

#### *7. Les démarches administrative*

ADELE 24 : Service-public.fr, le portail de l'administration – Evolutions du service offert aux particuliers

ADELE 25 : État-civil

ADELE 26 : Français de l'étranger

ADELE 27 : Permis de conduire et permis de navigation

ADELE 28 : Demandes d'aide juridictionnelle

ADELE 29 : Demandes d'extraits du casier judiciaire

ADELE 30 : Demandes d'attestation

ADELE 31 : Mémoires des hommes – Archives militaires

#### *8. Les élections*

ADELE 32 : Développement du vote électronique

### *9. Les relations avec l'administration*

ADELE 33 : Espace personnel

ADELE 34 : « Mon service-public »

ADELE 35 : Carte nationale d'identité électronique

ADELE 36 : Amélioration des services pour les ressortissants étrangers

ADELE 37 : Le numéro de téléphone unique 39 39 Allo Service Public

### *10. La fiscalité*

ADELE 38 : Dossier fiscal du particulier

## **B. Les services destinés à l'entreprise**

### *1. La vie de l'entreprise*

ADELE 39 : Espace professionnel

ADELE 40 : Numéro d'identification de l'entreprise en ligne

ADELE 41 : Compte fiscal des professionnels

ADELE 42 : Demandes en ligne pour les injonctions à payer

ADELE 43 : Procédure de dédouanement

### *2. Les démarches administratives et le développement économique*

ADELE 44 : Portail Agréments et autorisation

ADELE 45 : Portail pour le renseignement en ligne des enquêtes statistiques publiques

ADELE 46 : Informations économiques pour les entreprises

ADELE 47 : Service-public.fr, le portail de l'administration - Développement de l'accès destiné aux entreprises et aux professions indépendantes

### *3. Les secteurs : social, santé et environnement*

ADELE 48 : Création d'un dossier "cotisant" en ligne

ADELE 49 : Service emploi entreprise

ADELE 50 : Déclaration mensuelle des mouvements de main d'œuvre

ADELE 51 : Poursuite de la dématérialisation des échanges entre les caisses d'assurances maladie, les professionnels de santé, les fournisseurs et les entreprises

ADELE 52 : Guichet unique pour les professionnels de santé

ADELE 53 : Gestion des établissements sanitaires et sociaux

ADELE 54 : Information des vétérinaires sanitaires, des laboratoires d'analyses et des établissements soumis aux contrôles des services vétérinaires de l'État

ADELE 55 : Avertissements agricoles, Déclaration Préalable des Tests de Connaissance Régionale, Collecte des Essais Officiellement Reconnus

#### *4. Les services au profit des professionnels*

ADELE 56 : Communication sécurisée concernant les procédures civiles

ADELE 57 : Conservations des hypothèques

ADELE 58 : Télé-procédure de recensement des entreprises de transports et de BTP dans le cadre de leurs obligations de défense

ADELE 59 : Gestion des brevets, des qualifications et des services des marins professionnels

ADELE 60 : Guichet administratif unique pour l'arrivée d'un navire au port (Trafic 2000)

ADELE 61 : Inscription aux registres et délivrance des titres aux entreprises de transport routier (GRECO)

ADELE 62 : Marchandises dangereuses et transports exceptionnels

ADELE 63 : Immatriculation des véhicules

ADELE 64 : Auto-écoles : modernisation du système d'information lié au permis de conduire

### **C. Les services destinés aux associations**

ADELE 65 : Espace Association

ADELE 66 : Projet WALDEC (Web des Associations Librement DECLarées)

ADELE 67 : Guichet unique des demandes de subventions par les associations et les professionnels

ADELE 68 : Chèque emploi associatif

## **D. Les services destinés aux collectivités territoriales**

ADELE 69 : Déploiement du co-marquage avec service-public.fr

ADELE 70 : Systèmes d'information territoriaux (SIT)

ADELE 71 : Dématérialisation dans le secteur public local

ADELE 72 : Transmission statistiques d'état-civil et avis électoraux des mairies à l'INSEE

ADELE 73 : Bourgogne

ADELE 74 : Mise en place d'une infrastructure de confiance permettant la dématérialisation des échanges entre les collectivités et les administrations

## **II. CONTRIBUER À LA MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS EN SYNERGIE AVEC NOS PARTENAIRES EUROPÉENS, ET PILOTER LE DÉVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE EN CRÉANT LES CONDITIONS DE LA CONFIANCE**

### **A. L'amélioration du service public et l'administration électronique**

#### *1. Les services aux agents publics*

ADELE 75 : Espace agent public

ADELE 76 : La carte d'agent public

ADELE 77 : Accès de l'agent public aux téléprocédures

ADELE 78 : Evolutions de la messagerie électronique

ADELE 79 : Mise en œuvre d'intranets et d'extranets collaboratifs

#### *2. La modernisation des systèmes d'information des administrations*

ADELE 80 : Dématérialisation et modernisation des procédures d'achat public

ADELE 81 : Système d'organisation en ligne des opérations normatives (SOLON 1 et 2)

ADELE 82 : Généralisation de l'application ACCORD

ADELE 83 : Transport aérien civil traité électroniquement (Projet TACITE)

ADELE 84 : Gestion de parc automobile de l'État

ADELE 85 : Rénovation du système d'information de la Direction des journaux officiels

ADELE 86 : Systèmes d'Information des Ressources Humaines (SIRH)

ADELE 87 : Systèmes d'information géographiques (SIG)

ADELE 88 : La gestion des crises

ADELE 89 : Risques naturels et technologiques majeurs

ADELE 90 : Gestion des établissements recevant du public

ADELE 91 : Base de données collaboratives sur la sécurité des communautés françaises à l'étranger

ADELE 92 : Gestion du patrimoine immobilier

ADELE 93 : Gestion du logement social

ADELE 94 : Portails des préfetures et services de l'État

ADELE 95 : Infocentre territorial

ADELE 96 : Base de données d'indicateurs sur les manifestations culturelles françaises à l'étranger

ADELE 97 : Système commun de gestion des risques sanitaires liés à l'habitat (insalubrité, plomb, amiante, radon, monoxyde de carbone, etc.) et procédures associées

ADELE 98 : Création d'une banque de données Vie sportive fédérale et Equipements sportifs et Rénovation du recensement des licences sportives

ADELE 99 : COPERIA (COProduction En Réseau de l'Information Administrative)

ADELE 100 : Moteur de télé-procédures et atelier de génie logiciel

ADELE 101 : Développement de la visioconférence sur IP

ADELE 102 : Bornes publiques multi-services

ADELE 103 : Archivage et serveur de preuves

ADELE 104 : Mise à disposition d'outils d'archivage électronique

ADELE 105 : Création d'un comité Europe pour l'administration électronique

ADELE 106 : Portail Fonds structurels euro

ADELE 107 : Appui au développement de l'administration électronique pour une gouvernance démocratique

*3. La modernisation de l'administration du système éducatif*

ADELE 108 : Système d'Information de l'EPLE (des lycées et collèges)

ADELE 109 : Système d'Information du 1er degré (écoles élémentaires et maternelles)

ADELE 110 : ACCADEMIA

ADELE 111 : Portail jury de concours

*4. La conduite du changement et la formation*

ADELE 112 : Plan de formation de l'administration électronique

ADELE 113 : Formation et conduite du changement

ADELE 114 : e-formation

**B. La mise en œuvre ou le renforcement de la sécurité des systèmes d'information**

*1. Les apports du plan de renforcement de la sécurité des systèmes d'information (PRSSI)*

ADELE 115 : Mutualiser les services en sécurité des systèmes d'information

ADELE 116 : Développer les compétences en sécurité des systèmes d'information au sein des administrations

ADELE 117 : Rendre disponibles les produits de sécurité développés par des acteurs de confiance

ADELE 118 : Acquérir une série d'équipements prioritaires

*2. La politique de référencement intersectorielle de sécurité (PRIS)*

ADELE 119 : Politique de référencement intersectorielle de sécurité (PRIS)

*3. La mise en place des autorités de certification administrative nécessaires au renforcement de la sécurité, de l'interopérabilité et de la mutualisation des services*

ADELE 120 : Autorités de certification administratives

#### *4. La gestion des accès et des habilitations*

ADELE 121 : Gestion des habilitations

### **C. Le schéma directeur de l'administration électronique**

ADELE 122 : Schéma Directeur de l'Administration Electronique

#### *1. L'évolution du droit de l'administration électronique*

ADELE 123 : Journal officiel dématérialisé authentique

#### *2. La constitution de référentiel*

ADELE 124 : Référentiels et annuaires associés

ADELE 125 : Standard commun à l'ensemble des cartes électroniques

ADELE 126 : Chartes graphique et ergonomique

ADELE 127 : Mise en oeuvre des logiciels libres et développement collaboratif

#### *3. La capitalisation des savoir-faire et la mutualisation des initiatives*

ADELE 128 : Plate-forme technique pour le développement collaboratif : Centre de ressources techniques

ADELE 129 : AGORA

ADELE 130 : Migration poste de travail

#### *4. Le déploiement de l'infrastructure préalablement à la mise en place des services fonctionnels*

ADELE 131 : Infrastructure MiddleOffice

ADELE 132 : Hébergement et suivi d'exploitation

ADELE 133 : Serveur de formulaires

#### *5. L'amélioration des infrastructures de transport*

ADELE 134 : SETI Plus

ADELE 135 : Interconnexion AdER – TESTA 434

#### *6. L'assistance aux utilisateurs*

ADELE 136 : Assistance utilisateurs

## **D. Les outils de communication et d'évaluation**

### *1. Le plan de communication*

ADELE 137 : Plan de communication

### *2. Les observatoires et les baromètres*

ADELE 138 : Observatoire pour suivre les projets de développement de l'administration électronique

ADELE 139 : Le baromètre gouvernemental Stat@Gouv

### *3. L'animation des réseaux*

ADELE 140 : L'animation des réseaux



Pour une administration électronique au service du citoyen

**Le présent rapport d'information, issu d'un contrôle conduit en application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), se penche sur l'« e-administration ».**

**En effet, aujourd'hui, l'étendue des simplifications administratives résultant des progrès de l'administration électronique est perceptible par la plupart des citoyens.**

**Par ailleurs, les nombreux projets d'administration électronique, ambitieux et réfléchis, constituent la marque d'une politique volontariste quoique soucieuse de la préservation des libertés.**

**Toutefois, une diffusion encore insuffisante de l'usage d'Internet pénalise l'usage des téléprocédures en France, et les efforts entrepris en ce sens par le gouvernement doivent être impérativement soutenus.**

**Surtout, il paraît désormais souhaitable que la recherche de gains de productivité résultant des avancées de l'administration électronique constitue l'axe majeur de la stratégie de réduction des dépenses publiques.**