

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

MODERNISATION DE L'ÉTAT

Par Mme Éliane ASSASSI,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiaava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 14) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. PRESENTATION DU PROGRAMME « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT »	8
A. LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS AFFECTÉS AU PROGRAMME	9
1. <i>Le périmètre des six actions du programme</i>	9
2. <i>La ventilation des crédits et des emplois entre les six actions</i>	14
B. LES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME	17
II. ECLAIRAGE SUR DEUX CHANTIERS PRIORITAIRES DE MODERNISATION DE L'ÉTAT	18
A. LE LANCEMENT ATTENDU DE LA PLATEFORME « MON SERVICE PUBLIC.FR »	19
1. <i>La genèse du projet</i>	19
2. <i>Un projet conçu autour des besoins des usagers et non des structures administratives</i>	20
a) Les quatre nouvelles fonctionnalités	20
b) Une logique d'« événements de vie »	21
3. <i>Les garanties du projet en termes de protection des données</i>	23
4. <i>Les recommandations de votre rapporteur</i>	24
a) Évaluer l'impact du projet sur la nature du travail des fonctionnaires	24
b) Créer un espace pour les entreprises	24
c) Développer les partenariats, en particulier avec les collectivités territoriales	24
d) Évaluer régulièrement l'outil du point de vue de sa fonctionnalité et de sa sécurisation.....	25
B. L'AMÉLIORATION DE L'ACCUEIL TÉLÉPHONIQUE DE L'ADMINISTRATION	26
1. <i>Le fonctionnement actuel du « 39-39 Allô service public » : un ratio qualité de réponse/temps d'attente satisfaisant</i>	26
a) Le cadre juridique	26
b) Le fonctionnement en deux niveaux de réponse.....	27
2. <i>Les améliorations apportées</i>	28
a) Le nécessaire abaissement du coût d'appel vers les administrations, facteur d'égalité d'accès aux services publics.....	28
b) Une qualité de service encore meilleure.....	29
(1) l'élargissement des horaires d'ouverture du « 39-39 ».....	29
(2) l'extension des services du « 39-39 ».....	30
(3) le regroupement des neuf CIRA, facteur de modernisation du service public de l'information téléphonique	30
3. <i>Les recommandations de votre rapporteur</i>	31
a) Faire du 39-39 le guichet unique de l'accueil téléphonique de l'administration de l'Etat	31
b) Veiller à ce que la totalité des centres d'appels de l'Etat abandonne la pratique des numéros surtaxés	31
ANNEXE – AUDITION ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu le 13 novembre 2008 M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 19 novembre 2008 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Eliane Assassi, les crédits alloués par le **projet de loi de finances pour 2009** au **programme « stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines »**.

A titre liminaire, **Mme Eliane Assassi, rapporteur**, a rappelé que la commission des lois avait choisi, dans un souci de lisibilité, d'examiner dans deux avis séparés : les crédits des programmes « Fonction publique » et « Modernisation de l'Etat », compte tenu de leur différence de nature.

Elle a indiqué que les crédits du **programme « stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »** s'élèveraient à 232 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 298 millions d'euros en crédits de paiement en 2009.

Elle a observé que quatre objectifs étaient assignés au responsable de ce programme : fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat ; rendre visible au citoyen la modernisation de l'Etat ; améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat ; améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat.

Elle a enfin déclaré avoir tout particulièrement examiné l'état d'avancement de **deux chantiers prioritaires** de modernisation du service public : l'accueil téléphonique dans l'administration et le portail personnalisé « Mon service public.fr », ajoutant qu'elle avait assisté, dans le cadre de la préparation du rapport, à une démonstration très convaincante de cet outil à la Direction générale de la modernisation de l'Etat.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009.

Mesdames, Messieurs,

Comme l'an passé, votre commission des lois s'est saisie pour avis des crédits affectés au programme « stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat », dont la finalité est d'assurer le pilotage de la modernisation de l'ensemble des services de l'Etat, à travers un appui méthodologique, un accompagnement des ministères et l'animation de travaux interministériels.

Ce thème **relève de la compétence de votre commission**. Il convient en effet de rappeler qu'elle examine au fond tous les textes de loi ayant pour objet ou pour effet de simplifier le droit et d'améliorer les relations entre l'administration et les citoyens¹.

L'an passé, votre commission avait examiné, dans un même avis, les crédits affectés aux programmes « Fonction publique » et « modernisation de l'Etat ». Il est cependant apparu **plus pertinent** d'analyser dans deux avis distincts les crédits de ces deux programmes, quand bien même ils relèveraient de la même mission budgétaire, intitulée « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »², tant ils procèdent de logiques différentes.

Après une présentation du programme ainsi que des objectifs et indicateurs de performance associés (I), le rapport présentera l'état d'avancement de deux chantiers prioritaires de modernisation de l'Etat : l'accueil téléphonique dans l'administration et le portail personnalisé « mon service public.fr » (II).

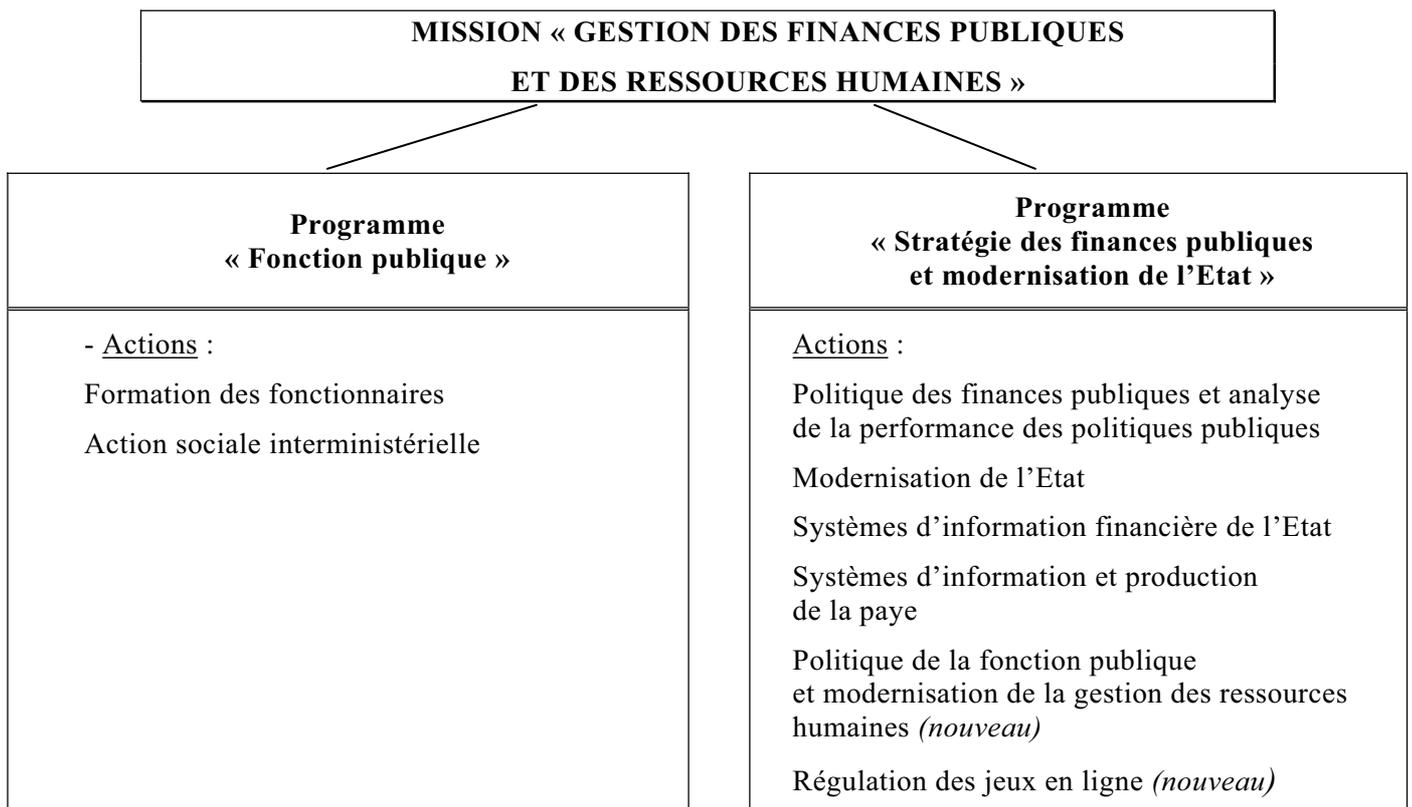
¹ Voir par exemple la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et les différentes lois de simplifications du droit.

² Mission pilotée par M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

I. PRESENTATION DU PROGRAMME « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT »

A titre liminaire, votre rapporteur souligne que les crédits affectés au programme « modernisation de l'Etat » constituent la traduction budgétaire d'une politique, fondée en particulier sur la révision générale des politiques publiques, **qu'elle désapprouve à titre personnel**, compte tenu de son impact sur les dépenses publiques et sur l'ensemble des fonctionnaires.

La mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » a été créée pour tenir compte des attributions du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Sur les cinq programmes que compte cette mission, deux relèvent de la compétence de votre commission : le programme « *Fonction publique* », examiné par notre collègue Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis et celui intitulé « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat* ».



A. LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS AFFECTÉS AU PROGRAMME

Le programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* » est structuré en **six actions**, numérotées 2, 4, 5, 6, 7 et 8, les actions 1 et 3, respectivement libellées « définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » et « élaboration de la législation fiscale » ayant été supprimées en 2007.

1. Le périmètre des six actions du programme

- *L'action n° 2 : Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques*

L'action n° 2, conduite par la direction du budget, correspond à la préparation et au suivi de l'exécution du budget de l'État et à la mise à disposition du Gouvernement de toutes analyses utiles sur les mesures susceptibles d'induire des conséquences sur le budget ou la performance des politiques publiques.

Cette action nécessite des moyens en personnel importants (la moitié des effectifs du programme) mais un budget relativement limité¹.

- *L'action n° 4 : Modernisation de l'Etat*

L'action n° 4, pilotée par la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), recouvre essentiellement les moyens mis en œuvre pour la **révision générale des politiques publiques (RGPP)**.

Lors de son audition par votre commission le 13 novembre 2008, M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, a soutenu que la RGPP engagée, sous l'impulsion du Président de la République, le 10 juillet 2007, était une ambitieuse réforme de l'Etat, conduite sous l'égide de vingt-six équipes, composées d'auditeurs issus des inspections générales de l'administration et du secteur privé, soit plus de trois cent personnes. Il a précisé que cette démarche, qui repose sur l'implication forte de l'ensemble du Gouvernement, a abouti à l'adoption, par les trois Conseils de modernisation des politiques publiques, de **337 mesures concernant l'ensemble des ministères**, mesures qui devraient permettre, selon lui, de réaliser, à horizon 2011, environ 7 milliards d'euros d'économies ainsi réparties :

- sur la masse salariale : environ 3 milliards d'euros du fait du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, rendu possible, a-t-il fait valoir, par les réformes d'organisation identifiées dans le cadre de la RGPP ;

- sur les interventions et l'investissement : environ 2 milliards d'euros ;

- sur le fonctionnement : environ 2,2 milliards d'euros.

¹ Voir infra : b) ventilation des crédits et emplois par action.

M. André Santini a d'ailleurs annoncé la publication, fin novembre 2008, d'un premier bilan, mesure par mesure, de la RGPP, tendant à démontrer que, non seulement celle-ci a **amélioré le fonctionnement de l'Etat à moindre coût**, mais aussi que ses **décisions sont pleinement appliquées par les ministères concernés**.

En effet, le Président de la République juge nécessaire d'assurer un **suivi très précis** du calendrier de mise en œuvre des réformes, mais également de leur contenu, considérant que « les précédentes étapes de la modernisation de l'État se sont trop souvent heurtées à un suivi insuffisant de leur effectivité ».¹

L'objectif est que, d'ici à 2012, chaque ministère ait profondément **renouvelé son organisation et ses outils**, avec l'ambition, d'une part, de répondre à l'attente des citoyens d'une profonde simplification administrative, d'autre part, de revenir à l'équilibre des finances publiques.

Cet effort sans précédent de modernisation s'appuie sur la DGME, née en 2006 de la fusion de quatre organismes dédiés à la réforme de l'État.²

Comme l'a indiqué M. François-Daniel Migeon, son directeur général, lors de sa rencontre avec votre rapporteur le 13 novembre 2008, la DGME, réorganisée par un arrêté du 22 avril 2008, s'articule principalement autour de **trois services** :

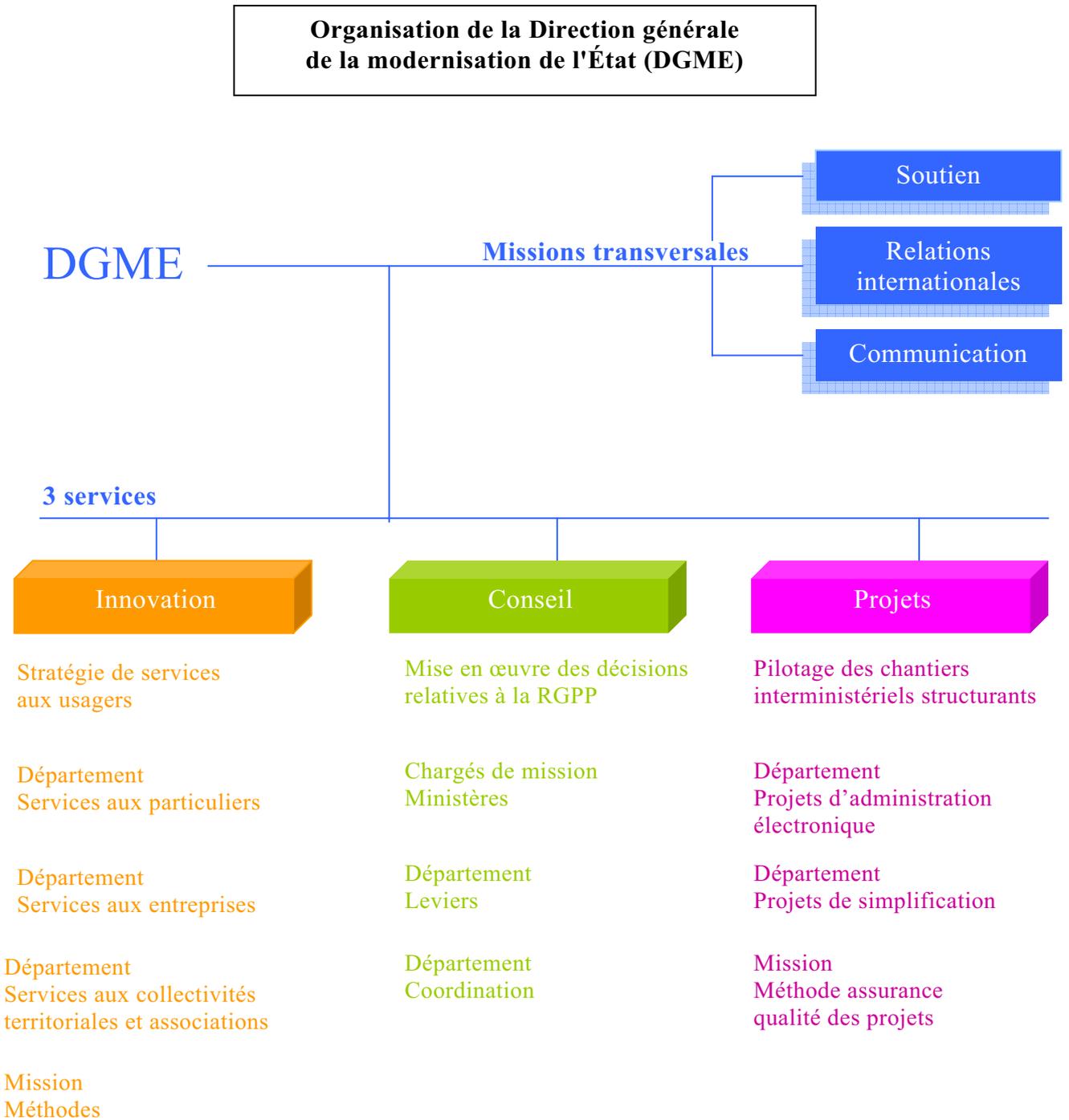
- le **service Innovation**, laboratoire prospectif, à l'écoute des usagers et des bonnes pratiques, qui anticipe ce que pourrait être l'administration de demain et définit des priorités d'action ;

- le **service Conseil**, qui accompagne les ministères dans la mise en œuvre des décisions prises en conseil de modernisation des politiques publiques ; il veille également au suivi des décisions, à la cohérence d'ensemble et au respect des délais annoncés ;

- enfin, le **service Projets**, qui pilote de grands chantiers interministériels de modernisation, notamment en matière de simplification des démarches et d'administration électronique, comme la plateforme « Mon service public », dont il sera question plus loin.

¹ Voir compte-rendu du Conseil des ministres du 11 juin 2008.

² La délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE), l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et la direction de la réforme budgétaire (DRB).



Cette direction générale présente une **double particularité**.

En premier lieu, la DGME, composée de seulement **143 agents** et dotée d'un budget relativement modeste de **67 millions d'euros**, se positionne comme une **administration de mission**, et non une **administration de gestion**. Son rôle est de proposer, orienter, accompagner et piloter : elle n'a ni les moyens humains ni les moyens financiers pour conduire, à elle seule, la modernisation de l'Etat. Elle s'appuie donc sur les « correspondants modernisation », présents dans chaque ministère, qui sont les interlocuteurs privilégiés de la DGME pour la mise en œuvre de la réforme de l'Etat.

En second lieu, la DGME est composée à 43 % de contractuels, **majoritairement issus du secteur privé**, ce qui élargit, selon M. François Daniel Migeon, l'éventail des compétences disponibles pour piloter les processus de transformation des organisations, nombre de ces agents ayant à leur actif plusieurs expériences en la matière.

- *L'action n° 5 : Systèmes d'information financière de l'Etat*

L'action n° 5 comprend les coûts liés aux chantiers en cours en matière de systèmes d'information financière de l'Etat, gérés par un service à compétence nationale, l'**Agence pour l'informatique financière de l'Etat**.

Les crédits de cette action sont donc, pour l'essentiel, des dépenses d'investissement.

Ils visent, d'une part, à assurer la maintenance de l'application informatique existante, Accord-LOLF, d'autre part, à développer le nouveau système d'information budgétaire et comptable **Chorus**, qui a vocation à remplacer Accord-LOLF. Il s'agit d'un logiciel budgétaire et comptable interministériel spécialement adapté à la LOLF qui, après une expérimentation dans les services préfectoraux des régions Haute-Normandie et Pays de la Loire¹, devrait être généralisé dès 2010 à l'ensemble de l'administration française.

- *L'action n° 6 : Systèmes d'information et production de la paye*

L'action n° 6, créée l'an passé, recouvre les coûts relatifs à l'**Opérateur national de paye (ONP)**. Institué par un décret du 15 mai 2007, ce dernier a pour objectif de moderniser la fonction de paye des agents de l'Etat pour la faire gagner en qualité, en efficience et en garantir la sécurité. Il s'agit d'un service à compétence nationale rattaché conjointement à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

La création de ce service est née du constat qu'en contrepartie d'une responsabilisation accrue des administrations dans la gestion de leur masse salariale et de leurs emplois, la mise en œuvre de la LOLF a renforcé les exigences de qualité et de fiabilité traditionnellement attachées au processus de liquidation et de règlement des dépenses de personnel.

¹ Un programme supplémentaire temporaire, baptisé *Expérimentation Chorus*, a d'ailleurs été créé au sein de la mission « administration générale et territoriale de l'Etat » pour la mise en œuvre à titre expérimental de ce logiciel budgétaire et comptable.

En conséquence, l'application actuelle de paye des agents de l'État, qui apparaît aujourd'hui dépassée, mérite d'être renouvelée afin de mettre en place un système d'information décisionnel interministériel qui favorise le pilotage stratégique de la **masse salariale et de ses effectifs**. A cet effet, l'ONP a décidé de recourir à un **progiciel** choisi dans le cadre de la procédure dite du « dialogue compétitif »¹, qui doit être opérationnel à l'horizon 2011.

• *L'action n° 7 : Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines*

Il s'agit d'une **nouvelle action**, conduite par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), correspond à la dotation transférée depuis le programme « Coordination du travail gouvernemental » dont le volet performance ne comportait pas d'éléments relatifs à l'activité de cette direction.

• *L'action n° 8 : Régulation des jeux en ligne*

Il s'agit également d'une **nouvelle action** créée en prévision de la création prochaine d'une autorité administrative indépendante chargée de la **régulation des jeux en ligne**.

En effet, un marché illégal des jeux en ligne s'est développé sur Internet depuis plusieurs années, en dehors de toute régulation. S'agissant d'une activité aussi sensible que celle des jeux, comportant à la fois des risques de délinquance spécifique (blanchiment d'argent notamment), mais également des menaces pour l'ordre social en favorisant des comportements de type addictif, le Gouvernement estime nécessaire de prendre en compte la réalité économique existante, tout en assurant la mise en place d'un mode de régulation afin d'en limiter les dangers potentiels.

C'est pourquoi M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, devrait présenter au Parlement, au début de l'année 2009, un projet de loi destiné à organiser l'**ouverture du marché** sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante qui aura pour mission :

- de définir le cahier des charges et les règles techniques de fonctionnement du marché ouvert à la concurrence,

- de délivrer les agréments permettant aux opérateurs d'exercer en France et d'assurer le respect de ces dispositions de manière objective, transparente et non discriminatoire,

¹ La procédure de dialogue compétitif, prévue dans le code des marchés publics, est une procédure dans laquelle le pouvoir adjudicateur conduit un dialogue avec des candidats présélectionnés en vue de définir ou de développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les participants au dialogue seront invités à remettre une offre. Le recours à la procédure de dialogue compétitif est possible lorsqu'un marché public est considéré comme complexe, en particulier pour les marchés d'applications informatiques.

- de veiller enfin, en liaison avec les autres acteurs compétents, au respect des dispositions d'ordre public et d'ordre social, en particulier dans le domaine de la lutte contre la délinquance et le blanchiment d'argent, de la répression des sites illégaux, de la santé publique et de la régularité des épreuves sportives.

Sceptique sur la justification du rattachement budgétaire de cette action au programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat* », votre rapporteur a souhaité interroger plus avant la DGME. Cette dernière a précisé que « *les jeux d'argent constituent un enjeu majeur pour les finances publiques. Ils représentent 5 Milliard de recettes par an. Il a donc été décidé de rattacher cette autorité au programme dont la finalité est notamment la stratégie des finances publiques. Par ailleurs, ce rattachement s'inscrit dans une logique de continuité. Il convient de rappeler que la direction du budget, qui conduit elle-même déjà l'une des actions du programme 221, est chargée de rédiger le projet de loi d'ouverture du marché des jeux en ligne. Dans le cadre de la préparation de ce projet de loi, la direction du budget a été amenée à souscrire une assistance à maîtrise d'ouvrage, qui doit logiquement être reprise par la nouvelle autorité. En outre, la direction du budget assure la tutelle de la Française des jeux et du PMU, laquelle a vocation à perdurer.* »

2. La ventilation des crédits et des emplois entre les six actions

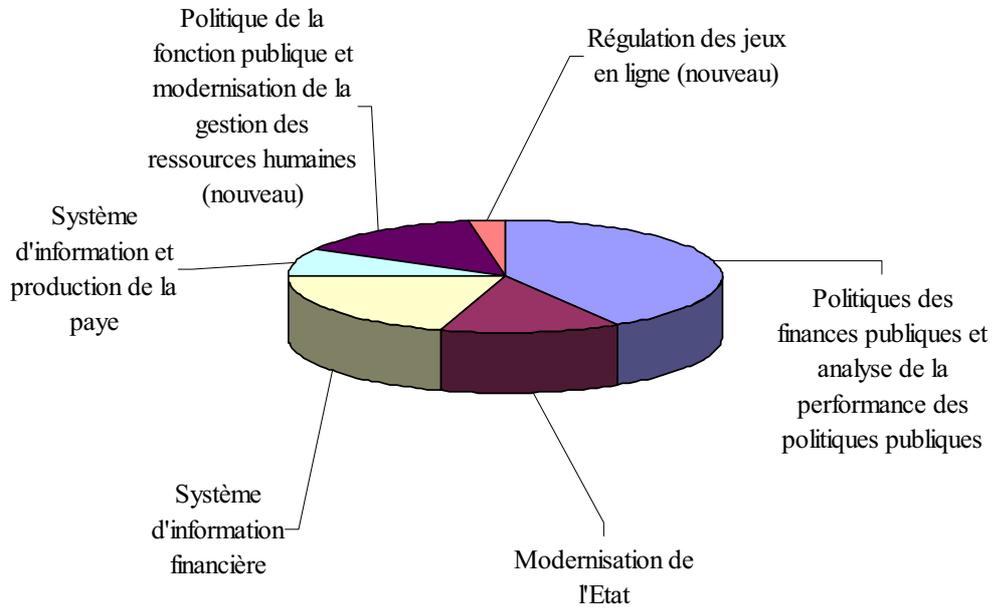
Les crédits de l'ensemble du programme s'élèvent à **232 millions d'euros** (contre 414 l'an passé) **en autorisations d'engagements et 298 millions d'euros** (contre 282) **en crédits de paiement**. Les tableaux et illustrations ci-après détaillent la ventilation des crédits entre les quatre actions composant le programme.

La baisse sensible des autorisations d'engagement s'explique par le fait que l'Opérateur national de paye et l'application Chorus ont déjà largement été financés au cours de l'exercice 2008.

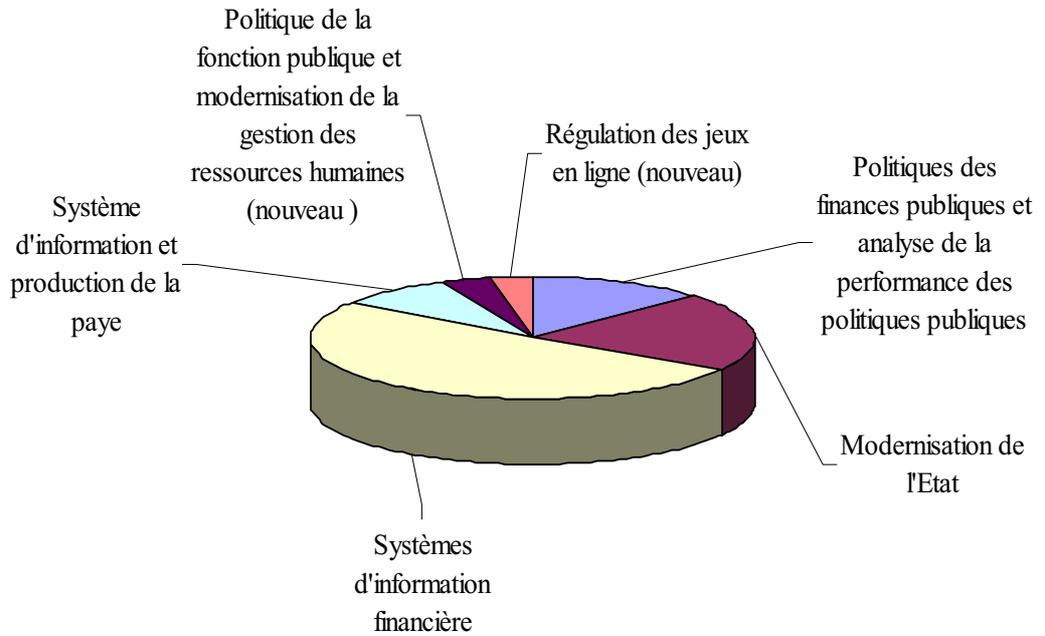
Présentation par action des crédits demandés pour 2009

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement (millions d'euros)	Crédits de paiement (millions d'euros)
02	Politiques des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	39	39
04	Modernisation de l'Etat	67	61
05	Systèmes d'information financière de l'Etat	52	153
06	Systèmes d'information et production de la paye	49	25
07	Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines (nouveau)	11	11
08	Régulation des jeux en ligne (nouveau)	14	9
Totaux		232	298

Autorisations d'engagement



Crédits de paiement

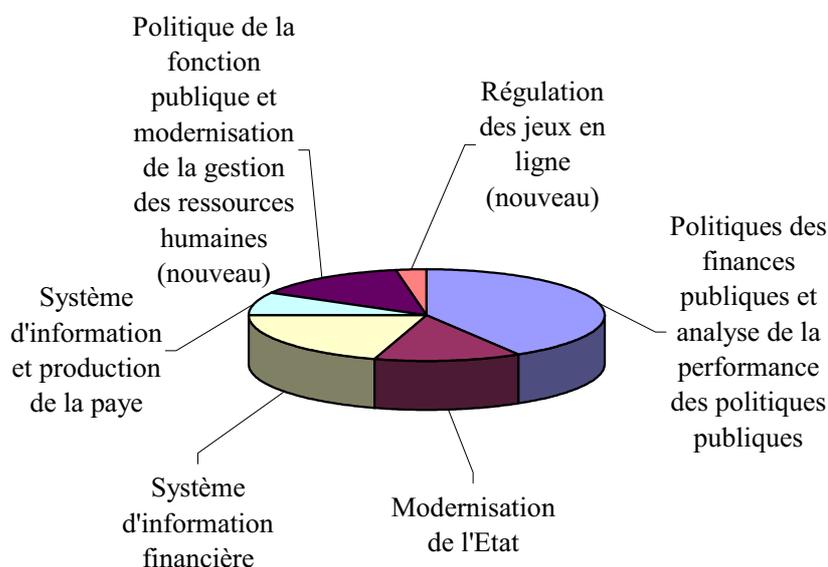


S'agissant des emplois du programme, ils s'établissent à 1.063 équivalents temps **plein travaillé** (ETPT). Le tableau ci-dessous détaille la répartition des emplois entre les différentes actions du programme.

Présentation par action des ETPT demandés pour 2009

Numéro et intitulé de l'action		ETPT
02	Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	439
04	Modernisation de l'Etat	143
05	Systèmes d'information financière de l'Etat	215
06	Système d'information et production de la paye	85
07	Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines (nouveau)	151
08	Régulation des jeux en ligne (nouveau)	30
Total		1.063

ETPT demandés pour 2009



B. LES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME

Le programme poursuit **cinq objectifs**, décrits dans le projet annuel de performances pour 2009.

1. Objectif 1 : Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat

L'objectif 1 repose sur un indicateur unique « *Pourcentage des personnels d'encadrement de l'Etat estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'Etat à travers ses actions* » qui porte sur l'appui apporté aux administrations par la DGME pour la conduite des travaux de modernisation de l'État, au travers d'actions telles que des sites Internet, des lettres d'information, l'animation des réseaux interministériels, des modules de formation, des guides méthodologiques, l'élaboration de référentiels, un appui technique, la participation aux séminaires organisés par les administrations...

La première enquête couvrant le périmètre des missions de la DGME a été réalisée à l'automne 2006¹. L'objectif pour l'année 2009 est de rester **au-delà de 83 %**, la DGME s'engageant ainsi à maintenir un haut degré de satisfaction des acteurs de la modernisation.

2. Objectif 2 : Rendre visible au citoyen la modernisation de l'Etat

L'objectif 2 s'appuie également sur un indicateur unique : l'« *état d'avancement du programme de mesure et de réduction des charges administratives (nombre de mesures étudiées en vue de la réduction des charges)* ».

Cet objectif a été créé l'an passé dans le cadre du projet annuel de performances pour 2008, en substitution de celui relatif à l'état d'avancement du programme ADELE sur l'administration électronique.

Il a pour finalité de recenser **l'ensemble des charges administratives pesant sur les entreprises** et d'en analyser la pertinence, afin, le cas échéant, de les alléger ou de les supprimer, sans pour autant « compromettre les politiques publiques ».

Est ainsi prévu l'examen de **1.228 mesures administratives en 2009 et 1.600 en 2010**, contre 728 en 2007.

Comme l'an passé, votre rapporteur :

- souhaite que ce nouvel objectif soit précisé afin de prendre en compte, d'une part, les économies réalisées par les bénéficiaires et donc l'impact positif sur notre économie, d'autre part, les gains de productivité dégagés par l'administration elle-même ;

¹ Il s'agit d'une enquête réalisée par la DGME auprès de ses réseaux de correspondants sur les chantiers interministériels de la modernisation de l'État. Un questionnaire est adressé à environ un millier d'acteurs de la modernisation, en particulier dans les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État.

- regrette que l'indicateur de performance ne prenne pas en compte les mesures de simplification en faveur des **particuliers**, contrairement à ce que peut laisser accroire l'intitulé de l'objectif « Rendre visible au citoyen la modernisation de l'Etat ». En tout état de cause, votre rapporteur note que le terme « **usager** » **devrait être préféré à celui, plus restrictif, de « citoyen »** qui peut laisser accroire que sont seules visées les personnes de nationalité française.

3. Objectif 3 : Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat

L'objectif 3, qui repose sur un indicateur unique « *Qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro des programmes du budget de l'État* », porte sur la qualité du projet de loi de finances transmis au Parlement et plus particulièrement sur le volet performance. Il vise à améliorer la lisibilité des projets et rapports annuels de performance.

4. Objectif 4 : Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat

L'objectif 4, qui s'appuie sur un indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat, a pour objet de mesurer l'appui fourni aux administrations par cette agence dans le cadre du développement de « Chorus », application budgétaire et comptable interministérielle qui, comme il l'a été précédemment indiqué, doit entrer en vigueur en 2010.

5. Objectif 5 : Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat

A la suite de la création en 2008 d'une nouvelle action « Systèmes d'information et production de la paye » (action 06) et comme annoncé dans le projet annuel de performances pour 2008, le projet annuel de performances pour 2009, a été complété par un objectif et un indicateur relatifs à l'activité conduite par l'Opérateur national de paye (ONP) en charge de la conduite de l'action 06. Cet objectif porte sur le taux d'avancement de la réalisation du pilote du système d'information paye.

II. ECLAIRAGE SUR DEUX CHANTIERS PRIORITAIRES DE MODERNISATION DE L'ETAT

Votre rapporteur a souhaité, dans le cadre du présent avis budgétaire, faire un **éclairage** sur deux **dossiers essentiels de modernisation du service public** : le lancement attendu de la plateforme multipartenaires « mon service public.fr » et l'amélioration de l'accueil téléphonique de l'administration.

A. LE LANCEMENT ATTENDU DE LA PLATEFORME « MON SERVICE PUBLIC.FR »

1. La genèse du projet

Considérant que l'essor d'Internet constituait un **enjeu majeur** pour notre administration et un **puissant levier de réforme de l'Etat**, notre pays s'est doté, le 23 octobre 2000, du portail « servicepublic.fr », sous l'égide de la Documentation française, avec un **double objectif** :

- faciliter l'**accès** du citoyen à la « **littérature grise** », c'est-à-dire à l'ensemble des lois, décrets, rapports, études, mais aussi aux annuaires publics, à des fiches pratiques sur les droits des usagers... ;

- améliorer l'**interactivité** entre l'administration et les usagers par la possibilité, offerte à ces derniers, d'accomplir de **nombreuses démarches en ligne** : téléchargement de formulaires mais aussi de téléprocédures ou téléservices (démarches intégralement en ligne).

Notre pays a souhaité en **2004** franchir une **nouvelle étape** dans ce domaine en complétant les services existants de « servicepublic.fr » par la création d'un **espace personnel de stockage en ligne** permettant, d'une part, de conserver tout document dématérialisé nécessaire à l'accomplissement des démarches administratives, d'autre part, d'éviter de ressaisir les données personnelles à chaque formulaire (principe du « pré-remplissage »).

Comme l'a expliqué M. Arnaud Lacaze, chef du service « Projets » à la DGME lors de sa rencontre avec votre rapporteur, le projet, qui a mis **quatre ans pour voir le jour**, s'est déroulé en deux phases :

- **la phase « pilote »** (septembre 2004 - septembre 2006), visant à définir les besoins des usagers et à identifier les technologies les plus efficaces mais aussi les plus respectueuses de la confidentialité des données. Nous verrons plus loin que la CNIL a été étroitement associée à cette réflexion.

- **la phase de mise en œuvre** (septembre 2006 - décembre 2008), consistant à réaliser le site, baptisé « Mon service public ». Interrogé par votre rapporteur sur les raisons qui justifiaient la longueur de cette phase (27 mois), M. Arnaud Lacaze a mis en avant la complexité des différentes technologies mises en œuvre dans le projet ainsi que le nombre important de prestataires et de partenaires concernés. Il a également reconnu que la transition ADAE-DGME¹ avait freiné le lancement des appels d'offres nécessaires.

Il a souligné que le fait d'avoir arrêté très tôt la date de lancement du site, à savoir **le 15 décembre 2008**, avait puissamment contribué à mobiliser toutes les équipes vers la réalisation de cet objectif.

¹ Comme indiqué dans la première partie du présent rapport, la DGME est née en 2006 de la fusion de quatre organismes dédiés à la réforme de l'Etat, dont l'ADAE, l'agence pour le développement de l'administration électronique.

2. Un projet conçu autour des besoins des usagers et non des structures administratives

a) Les quatre nouvelles fonctionnalités

« Mon Service Public » offre **quatre fonctionnalités nouvelles, sources de simplification pour l'utilisateur** :

En premier lieu, comme il l'a été précédemment indiqué, le principal attrait de la plateforme « Mon Service Public » est la possibilité, offerte par **l'espace personnel de stockage en ligne**, d'utiliser des documents dématérialisés et de faciliter les démarches par le pré-remplissage de formulaires. L'internaute pourra ainsi **déposer et conserver des informations** (nom/prénom/date de naissance/adresse/téléphone...) ainsi que des **documents personnels numériques** dans cet espace (extrait d'acte de naissance/pièce d'identité/passeport...). Les **informations** pourront être automatiquement réutilisées au cours des démarches en ligne lorsque le renseignement de certains champs récurrents est requis. Quant aux **documents dématérialisés**, ils permettront les échanges de pièces sous forme dématérialisée entre l'utilisateur et les administrations.

La base légale de cette fonctionnalité repose sur l'article 7 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives :

« Il est créé un service public, exploité sous la responsabilité de l'Etat, consistant en la mise à disposition de l'utilisateur d'un espace de stockage accessible en ligne. Cet espace, placé sous le contrôle de son titulaire, ouvert et clos à sa demande, permet à l'utilisateur de conserver et de communiquer aux autorités administratives des informations et documents utiles à l'accomplissement de ses démarches. »

En second lieu, « Mon Service Public » offrira un mécanisme **d'authentification unique** permettant à un utilisateur d'accéder aux différentes démarches en ligne de son choix, quelle que soit l'administration concernée, sans avoir besoin de saisir les identifiants et mots de passe propres à chacune de ces démarches. Il s'agit d'une mesure de simplification importante, les usagers ayant souvent du mal à retenir l'ensemble de ces données de connexion.

Par ailleurs, la plateforme permettra à l'internaute de **personnaliser son espace de navigation** grâce à des « favoris » mettant en évidence, par exemple, des organismes locaux ou certaines informations particulières (démarches administratives, contacts administratifs...).

Enfin, le site offrira un **suivi de l'ensemble des démarches** garantissant à l'utilisateur une vision d'ensemble de l'avancement de toutes ses démarches administratives en cours et des messages envoyés par l'administration.

Un résumé des quatre nouvelles fonctionnalités de « Mon service public »

Mon.service-public.fr : à quoi ça sert ?

 **un compte unique pour les démarches en ligne**
sésame sécurisé, ne plus retenir tous les mots de passe

un suivi facile des démarches
vision d'ensemble, alertes pour suivre l'avancement 

 **des informations sur mesure**
favoris des fiches pratiques et contacts administratifs

un espace confidentiel de stockage
données personnelles, saisie simplifiée des formulaires,
échanges des pièces justificatives avec l'administration 

de la Modernisation de l'Etat
avec vous l'Administration
SE MODERNISE
www.modernisation.gouv.fr

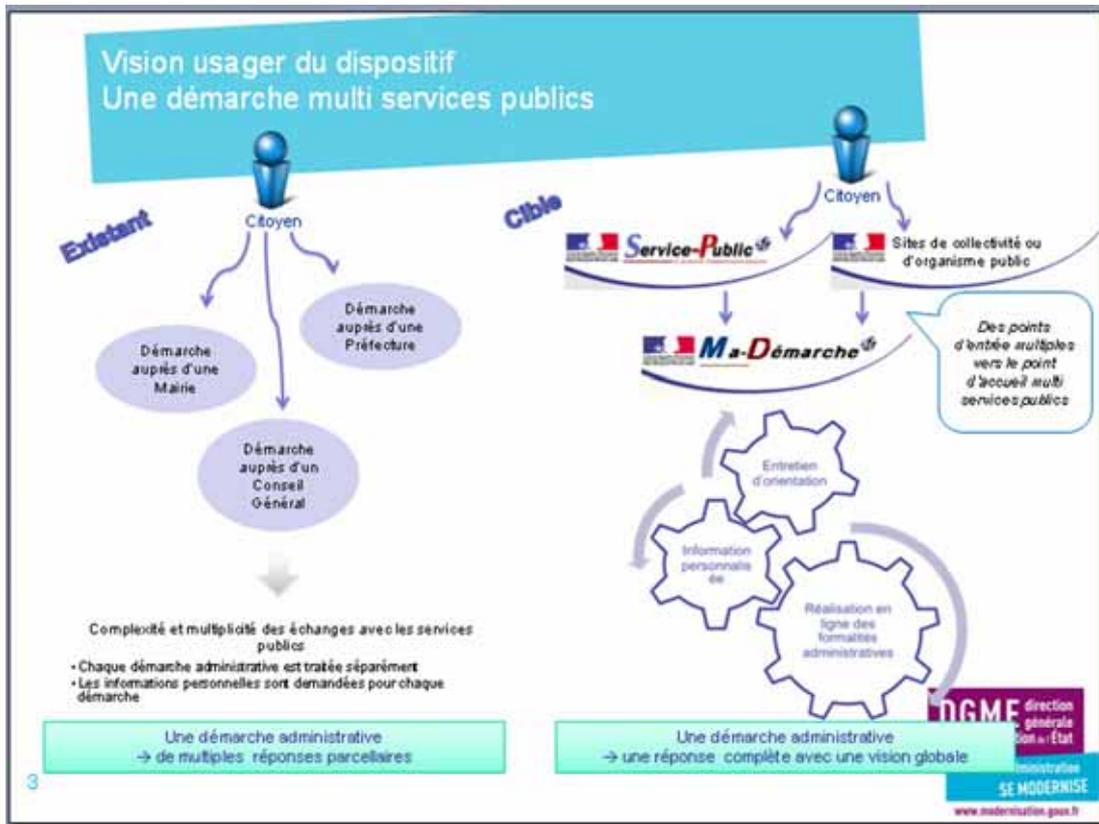
Source : DGME

b) Une logique d'« événements de vie »

Lors de la démonstration de la plateforme « Mon Service Public » à la DGME, votre rapporteur a pu constater qu'elle avait été opportunément construite selon une logique très fonctionnelle pour l'utilisateur, dite d'« événements de vie ».

Le site est ainsi conçu autour des **besoins concrets** des usagers (accomplir toutes les démarches suite à un déménagement, un décès, un changement de nom d'usage....) et non des structures administratives concernées qui sont, le plus souvent, méconnues des usagers.

Comme l'a indiqué M. Gilles Lassarre, chef du département « Projets d'Administration Electronique » à la DGME, l'objectif est de « *masquer la complexité de l'administration* » ou, dit autrement, de la « *rendre transparente* », illustrant son propos du schéma ci-dessous :



Source : DGME

Il a ainsi présenté à votre rapporteur, en avant-première¹, la démarche consistant, pour l'usager, à accomplir toutes les démarches nécessaires en cas de **changement de noms d'usage**. Après avoir interrogé l'usager (« *votre changement de nom d'usage fait-il suite à un mariage ? un divorce ? un décès du conjoint ? une adoption ? une décision administrative ?* »), le site lui propose d'adresser un formulaire à différents organismes (organismes de protection sociale et bureau du service national) puis de joindre, en version numérique, son extrait d'acte de naissance. Sont alors générés les formulaires correspondants, **déjà préremplis** si l'usager a enregistré, dans son espace personnel, toutes ses données (nom/prénom/adresse...). Ces formulaires peuvent ensuite être **adressés en ligne** aux autorités administratives compétentes.

¹ La DGME a indiqué que votre rapporteur était le premier parlementaire à assister à une démonstration de la plateforme « Mon service public » et à ses nouvelles fonctionnalités.

3. Les garanties du projet en termes de protection des données

Soucieuse de la protection des **données personnelles**, votre rapporteur a souhaité savoir si le site offrait toutes les **garanties nécessaires** en la matière.

Les représentants de la DGME ont fait valoir que la CNIL avait été, dès le départ de la phase pilote (voir *supra*), associée au projet.

En effet, deux services offerts requièrent un **niveau de sécurité élevé** : d'une part, la gestion d'une **identité partagée** entre « Mon Service Public » et les sites partenaires, d'autre part **l'espace de stockage** des informations et des données personnelles des usagers.

Sur le premier point, le site s'appuie sur la technologie « *Liberty Alliance* » qui garantit à l'utilisateur un **accès unifié** à des services requérant normalement une identification propre, sans que la plateforme « Mon Service Public » **n'ait connaissance de l'ensemble des différents identifiants sectoriels de l'usager**. Cette technologie, mise au point par le consortium international éponyme, réunissant des acteurs des mondes industriel, informatique, bancaire et gouvernemental, **dont la CNIL**, a pour objectif de « *définir des protocoles de fédération d'identités dans le respect de la protection des données.* »

Sur le second, le site garantit la **confidentialité des données** enregistrées dans l'espace de stockage en prévoyant qu'aucune autorité administrative ne peut consulter **toutes les informations** de l'utilisateur. D'une part, les administrations ont seulement accès aux informations et documents **dont elles ont à connaître**, ceci afin d'exclure un **regroupement des données**, d'autre part, et en tout état de cause, seul l'utilisateur décide de transmettre à l'administration les données de son espace personnel, autrement dit l'administration ne peut pas « se servir » dans l'espace de l'utilisateur.

Il s'agit là d'une **exigence fondamentale** posée par l'ordonnance du 8 décembre 2005 précitée :

« Lorsqu'en application d'une disposition législative ou réglementaire, une autorité administrative demande à un usager la communication d'une information, ce dernier peut en autoriser la transmission depuis cet espace à cette autorité. Les autorités administratives ne peuvent se voir communiquer par le biais de cet espace que les informations et documents dont elles ont à connaître. »

Dans un avis rendu le 14 décembre 2005, la CNIL a estimé que le projet « Mon Service Public » était **conforme à cette exigence**, considérant que, s'il met en place un compte unique qui donne à l'internaute une vision unifiée des services de l'administration, il préserve le **cloisonnement des différents organismes entre eux** et respecte ainsi l'impératif de **confidentialité**.

Quant à la protection des données vis-à-vis de **personnes privées malveillantes**, la DGME a indiqué à votre rapporteur qu'elle était assurée par un ensemble de mesures de sécurité qui ont passé avec succès des « *tests d'intrusion* » et qu'en tout état de cause, tous les accès, y compris ceux des responsables du site, étaient « tracés » et faisaient l'objet d'un **historique consultable par l'utilisateur**.

4. Les recommandations de votre rapporteur

a) Évaluer l'impact du projet sur la nature du travail des fonctionnaires

Si votre rapporteur espère que la mise en place du portail « Mon service public » et, d'une manière générale le développement de l'administration électronique, ne s'accompagnera pas de **suppressions de postes dans la fonction publique**, elle estime qu'en tout état de cause ce mouvement conduit inéluctablement à des **évolutions de métier** qu'il appartient à l'Etat d'évaluer. Ainsi la fonction d'accueil et de « guichet » est-elle en train de se recentrer sur les publics de « la fracture numérique » et la mission de traitement des demandes transmises par voie électronique tend à se développer, ce qui, dans les deux cas, requiert **un effort d'adaptation des fonctionnaires**. En contrepartie, l'Etat doit offrir une formation adaptée aux agents concernés par ces évolutions.

b) Créer un espace pour les entreprises

Votre rapporteur s'est étonnée que, tel qu'il va être lancé le 15 décembre 2008, le site ne propose pas d'« **espace entreprises** » alors que ces dernières expriment régulièrement le besoin de simplification et d'interactivité dans leurs relations avec l'administration.

M. Arnaud Lacaze a indiqué que ce besoin avait, en effet, été identifié et que l'expérience de « Mon service public » allait être mise à profit, dès le début de l'année 2009, afin de construire, dans des délais très brefs, **un site dédié aux entreprises**.

c) Développer les partenariats, en particulier avec les collectivités territoriales

Votre rapporteur insiste sur le fait que le site « Mon service public » s'analyse comme un « *téléservice multipartenaires* » et qu'en conséquence son succès est étroitement lié au **nombre de partenaires raccordés au dispositif**, aux démarches en ligne qu'ils proposent et au niveau d'intégration qu'ils auront retenu.

Au cours du premier semestre 2009, une première série de partenaires issus de la **sphère sociale** intégrera le dispositif. Il s'agit de :

- la Caisse nationale d'assurance vieillesse ;
- la Caisse nationale d'assurance maladie ;

- la Caisse nationale d'allocations familiales ;
- la protection sociale des métiers agricoles ;
- les organismes gérant la Prestation d'accueil du jeune enfant et le chèque emploi service universel.

La mobilisation de ces organismes, que votre rapporteur salue, tient au fait que, compte tenu de leurs missions, ils entretiennent des relations fréquentes avec les usagers, sont très avancés en termes de services en ligne personnalisés (avec identification) et ont donc rapidement compris l'intérêt du service « Mon service public » pour leurs utilisateurs.

Par ailleurs, votre rapporteur salue **le volontarisme** de deux acteurs locaux qui rejoindront le site « Mon service public » **dès le lancement du site** : la commune de Vandoeuvre-lès-Nancy (Meurthe-et-Moselle) et la communauté de communes de Parthenay (Deux-Sèvres).

Soucieuse de la bonne réussite de la plateforme, votre rapporteur souhaite que toutes les autorités administratives, notamment les collectivités territoriales, examinent l'opportunité de la rejoindre le plus rapidement possible et d'y offrir la palette la plus étendue possible de démarches en ligne.

A cet égard, elle compte se rendre en 2009 dans la commune de Vandoeuvre-lès-Nancy ou la communauté de communes de Parthenay pour comprendre ce que ces structures proposent comme services en ligne et comment ils s'articulent avec la plateforme « Mon service public ».

d) Evaluer régulièrement l'outil du point de vue de sa fonctionnalité et de sa sécurisation

Votre rapporteur souligne l'intérêt d'évaluer régulièrement le site après son lancement, tant du point de vue de sa **fonctionnalité** que de sa **sécurisation**.

Sur le premier point, s'il semble, au vu de la démonstration à laquelle a assisté votre rapporteur, que l'interface, intuitive et conviviale, devrait permettre à l'internaute d'arriver à ses fins sans aide extérieure, il reste que la DGME devra être animée par le **souci constant** d'améliorer l'ergonomie du site, ce qui supposera de prendre en compte les premiers « retours d'expérience » des utilisateurs.

S'agissant des garanties de confidentialité, si votre rapporteur se réjouit que la CNIL ait été si étroitement associée à l'émergence du projet, il n'en demeure pas moins que l'Etat ne devra, en aucun cas, **baisser la garde sur cette question fondamentale** : le lancement d'une application révèle parfois des failles auxquels les concepteurs n'avaient pas songé lors de la phase d'expérimentation.

L'Etat devra donc faire preuve de la plus **grande vigilance** ainsi que d'une **forte réactivité** en cas d'incident.

B. L'AMÉLIORATION DE L'ACCUEIL TÉLÉPHONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Parallèlement au développement de l'administration électronique, votre rapporteur juge nécessaire d'améliorer **l'accueil téléphonique des usagers** et a souhaité vous présenter les **actions de l'Etat** dans ce domaine.

1. Le fonctionnement actuel du « 39-39 Allô service public » : un ratio qualité de réponse/temps d'attente satisfaisant

a) Le cadre juridique

Le service « 39-39 Allô service public » est géré par un **groupement solidaire**, composé de deux sociétés, B2S pour l'accueil téléphonique et Jet Multimédia France pour la partie technique, à savoir la collecte et l'acheminement des appels ainsi que la fourniture et la maintenance des infrastructures et logiciels nécessaires au fonctionnement du centre d'appels.

Ce groupement a été retenu en novembre 2006, pour une durée de trois ans, à l'issue d'un **appel d'offres** organisé selon la procédure du dialogue compétitif.

La société B2S emploie **75 employés, dont 12 cadres**, pour répondre aux demandes des usagers, particulièrement nombreuses : le service a répondu, en 2007, à 1.150.000 appels et à 36.000 messages électroniques en provenance du site service-public.fr.

Le cahier des charges prévoit que les téléopérateurs reçoivent une **formation initiale et continue** dispensée par la Documentation française et disposent, pour renseigner les usagers, d'une base de réponses écrites fournies par l'administration¹.

Interrogée par votre rapporteur, la Documentation française a indiqué, en outre, organiser « très régulièrement » des réunions sur des questions nouvelles posées par les usagers et vérifier périodiquement la qualité de la prestation au travers de « questions mystères » (trois vagues de mille questions par an).

¹ La base de connaissances comprend, d'une part, 3.170 fiches intitulées "Vos droits" rédigées par la direction de la Documentation française, en lien avec les services compétents des ministères, d'autre part, 1.250 fiches questions-réponses préparées par les centres interministériels de renseignement administratif, à partir de questions posées sur Internet et par téléphone par les usagers.

La base de connaissances comprend, par ailleurs, une liste de coordonnées des services locaux compétents pour traiter les questions des usagers. Pour établir cette liste, un recensement des téléphones et des horaires d'ouverture des services publics locaux a été établi par les préfetures, avec le concours des collectivités territoriales. Cette base de connaissances recense plus de 50.000 organismes recevant du public et regroupe plus de 500.000 données

b) Le fonctionnement en deux niveaux de réponse

Le dispositif « 39-39 Allô service public » comporte **deux niveaux de réponse**.

Les téléconseillers du prestataire assurent la **prise en charge et la qualification des appels** et fournissent les renseignements administratifs simples.

Pour répondre aux demandes de renseignements **plus complexes**, ils transfèrent les appels soit vers l'un des neuf centres interministériels de renseignement administratif (CIRA), soit, pour les sujets fiscaux, vers les Centres impôts service (CIS)¹.

Le bilan global s'établit comme suit en 2007 :

Niveau 1 (N1)	
Appels présentés au 39-39	1.150.463
Appels répondus complètement en premier niveau	487.930
Appels transférés aux CIRA ou aux CIS	662.533
Taux de transfert	57,6 %
Niveau 2 (N2)	
Appels répondus complètement en N2 (c'est-à-dire sans transfert)	490.289
Appels répondus complètement en N1 ou N2	978.219
Taux de réponse consolidé	72,3 %

Votre rapporteur se félicite que près **de trois appels sur quatre trouvent une réponse**, fût-ce après un transfert dans un CIRA ou CIS, d'autant que, d'après les informations recueillies auprès de la Documentation française, les temps d'attente et de communication sont **relativement courts** :

- pour le premier niveau, l'attente dure en moyenne 5 secondes et la durée moyenne de communication est de 1 minute 15 ;

- pour le second niveau, le temps d'attente moyen s'élève à 1 minute 15 et la durée moyenne de communication à 4 minutes 25.

¹ Le cahier des charges interdit aux téléopérateurs du « 39-39 » de répondre aux questions fiscales compte tenu de la complexité de la matière.

2. Les améliorations apportées

a) Le nécessaire abaissement du coût d'appel vers les administrations, facteur d'égalité d'accès aux services publics

L'an dernier, notre collègue Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis des crédits du présent programme, avait opportunément relevé que l'audit de modernisation sur les dispositifs d'accueil à distance dans les administrations, rendu public en septembre 2007, **avait recommandé l'abaissement des coûts d'appel vers les administrations** afin de favoriser **l'égal accès aux services publics**. L'audit relevait que les principaux centres d'appels des administrations - organismes sociaux, Centres impôts Service, 39-39... - correspondaient à des **numéros surtaxés** (numéros à 10 chiffres commençant par 08 ou numéros courts à 4 chiffres).

M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, avait alors fait savoir à Mme Jacqueline Gourault qu'il avait donné instruction pour que les appels des usagers aux services placés sous sa responsabilité, à savoir les Centres impôts Service et Infos Douane Service, soit 1,3 million d'appels par an, soient tous facturés **au prix d'une communication locale**¹.

Un pas supplémentaire a été franchi lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques, organisé le 12 décembre 2007, qui a décidé de mettre progressivement fin aux numéros administratifs surtaxés, afin « d'améliorer l'efficacité de l'accueil téléphonique des administrations ».

Ainsi, depuis le 25 mai 2008, un appel au « 39-39 » est facturé au prix d'une **communication locale** depuis un poste fixe (contre 0,12 euros auparavant). Ce changement a nécessité la signature d'un avenant avec le titulaire du marché afin de prévoir que la différence entre l'ancien tarif et le prix de la communication locale serait désormais réglée par l'administration. Le coût de traitement complet moyen d'un appel s'élève depuis lors à **4,96 €** pour l'administration.

Votre rapporteur note que cette évolution pour les administrations s'accorde d'ailleurs avec celle impulsée par la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs. Cette loi a mis fin aux **numéros surtaxés des services d'assistance téléphonique** des opérateurs privés de type « fournisseur d'accès à Internet » depuis le 1^{er} juin 2008.

Pour l'utilisateur des services publics comme pour le client de services commerciaux, **la surtaxation de ces appels** était devenue d'autant plus critiquée que la tendance à la forfaitisation des offres commerciales des opérateurs la rendait particulièrement visible dans les facturations.

¹ La baisse du coût de communication est intervenue entre avril et juin 2008, voir *infra*.

Notons que dans le cas des administrations, l'abaissement de la tarification au coût d'un **appel local** a été préféré à la **gratuité complète** des appels qui, comme le mentionnait l'audit sur les dispositifs d'accueil à distance, a un impact direct sur le volume et la qualité des appels et engendre des surcoûts pour les administrations.

Les services suivants sont désormais accessibles au prix d'une communication locale depuis un poste fixe :

- les services téléphoniques de l'UNEDIC (58 millions d'appels par an) depuis le 1^{er} janvier 2008 ainsi que ceux de l'ANPE (9 millions d'appels par an) ;

- le centre « Impôts service » (3 millions d'appels par an) depuis le 21 avril 2008 ainsi que le centre « Prélèvements service » (800.000 appels par an) ;

- le centre « Infos Douane Service » (120.000 appels par an) depuis le 16 juin 2008 ;

- les services téléphoniques de l'assurance maladie (42 millions d'appels par an) depuis le 1^{er} juillet 2008.

Dès à présent, pour l'utilisateur, le coût moyen d'appel vers ces services a été **divisé par deux**.

Par ailleurs, les branches famille (33 millions d'appels par an) et vieillesse (5 millions d'appels par an) du régime général de sécurité sociale ont amorcé une première baisse de tarif au premier trimestre 2008 en réduisant le coût d'appel de **0,12 à 0,09 € par minute**. Le passage au coût d'un appel local depuis un poste fixe est envisagé pour les mois à venir.

b) Une qualité de service encore meilleure

Non seulement l'administration a abaissé les coûts d'appel vers ses services d'accueil et de renseignement, mais elle a cherché à améliorer la qualité de service.

(1) l'élargissement des horaires d'ouverture du « 39-39 »

Conformément à la décision prise par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, le service « 39-39 Allô Service Public » est désormais accessible du **lundi au vendredi de 8 h à 20 h et le samedi de 8 h 30 à 18 h**.

Auparavant, le service fermait tous les soirs à 19 h et n'était ouvert que le samedi matin de 9 h à 14 h.

(2) l'extension des services du « 39-39 »

La Documentation française et la Direction générale de la modernisation de l'Etat ont, par ailleurs, souhaité étendre les services offerts par le « 39-39 », au travers de plusieurs mesures :

- orientation précise de l'utilisateur vers le centre de contact adapté (centre de contact physique, autre centre d'appel téléphonique sans rupture de communication, promotion du téléservice correspondant) ;
- prise de rendez-vous téléphonique pour un renseignement administratif sur une question complexe ;
- envoi de documents et formulaires par voie postale ou courriel ;
- enregistrement d'une réclamation de l'utilisateur par téléphone, vérification avec l'utilisateur que son dossier est bien complet ;
- assistance technique et/ou fonctionnelle de l'utilisateur d'un téléservice multipartenaires (du type « Mon Service Public »).

Chacun de ces projets fait l'objet d'une **évaluation** financière, organisationnelle et technique.

(3) le regroupement des neuf CIRA, facteur de modernisation du service public de l'information téléphonique

Le Conseil de modernisation des politiques publiques précité a également décidé que les neuf CIRA seraient **regroupés en un seul**. Quatre raisons principales ont été invoquées :

Tout d'abord, l'évolution des tarifs de communication téléphonique retirerait **toute pertinence au maillage territorial** des CIRA. Ce dernier, créé en 1959 pour délivrer des renseignements administratifs aux usagers, s'est en effet étendu jusqu'en 1991 sur l'ensemble du territoire afin de réduire le coût des appels téléphoniques pour les usagers, qui dépendaient alors de la distance.

En outre, les CIRA doublonneraient avec d'autres dispositifs, notamment en traitant de questions relatives au domaine social et au droit du travail, qui font l'objet de dispositifs d'accueil téléphoniques spécifiques (43 % des appels traités).

Par ailleurs, les CIRA seraient devenus moins nécessaires avec le développement des sites Internet des administrations publiques, qui permettent à de nombreux usagers, familiers des nouvelles technologies, de trouver rapidement la réponse à leurs questions et d'accéder aux principaux formulaires en ligne.

Enfin, la taille actuelle des CIRA (douze agents en moyenne) ne garantirait pas une représentation, dans chacun d'eux, de l'ensemble des compétences nécessaires au traitement des thématiques évoquées par les usagers.

D'après les informations obtenues par votre rapporteur auprès de la Documentation française, le CIRA unique sera installé à **Metz** et devrait ouvrir **fin 2009**.

Votre rapporteur suivra **avec attention la question du devenir des fonctionnaires actuellement en poste dans les CIRA** et s'assurera que ceux qui sont affectés au CIRA unique le sont bien de **leur plein gré**.

3. Les recommandations de votre rapporteur

Les premiers résultats positifs obtenus dans le domaine de l'accueil téléphonique doivent encore se prolonger dans **deux directions**.

a) Faire du 39-39 le guichet unique de l'accueil téléphonique de l'administration de l'Etat

Votre rapporteur insiste sur le fait que le 39-39 doit devenir, à terme, le guichet unique de l'accueil téléphonique de l'administration de l'Etat, sous réserve que l'administration s'assure que les opérateurs qui répondent aux usagers **soient toujours compétents et bien formés**.

A cet égard, elle salue l'initiative prise par la Documentation Française et le ministère de l'intérieur de rediriger une partie **des appels des standards des préfectures vers le 39-39**.

L'expérimentation, qui concerne les services préfectoraux des départements du **Doubs et de l'Hérault**, semble concluante : le savoir-faire des téléopérateurs dans le domaine de l'accueil téléphonique a permis d'absorber ces nouveaux flux et les préfectures ont pu davantage se consacrer au traitement des dossiers.

b) Veiller à ce que la totalité des centres d'appels de l'Etat abandonne la pratique des numéros surtaxés

Votre rapporteur souhaite également que l'ensemble des services d'accueil téléphonique de l'administration d'Etat opte pour la **tarification locale en 2009**, et ce dans le souci de garantir **l'égal accès au service public**.

En particulier, elle souhaite que soit étudiée la baisse de tarification des appels effectués **depuis un téléphone mobile**, qui représentent un tiers des appels au 39-39.

A cet égard, elle se réjouit que, d'après les informations obtenues, la DGME, en collaboration avec l'ARCEP, « *s'emploie à trouver des solutions techniques permettant d'étendre la tarification locale aux mobiles ou d'inclure ce coût dans les forfaits proposés par les opérateurs* ».

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » figurant dans le projet de loi de finances pour 2009.

ANNEXE

AUDITION ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

- Audition de **M. André Santini**, secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique

- Déplacement à la *Direction générale de la modernisation de l'État*, rencontre avec :

- **M. François-Daniel Migeon**, Directeur Général

- **M. Arnaud Lacaze**, Chef du service « Projets »

- **M Gilles Lassarre**, Chef du département « Projets d'Administration Électronique »

- **M. Christian Tricaud**, Chef du pôle « projets fonctionnels »