



EXAMEN PROFESSIONNEL
POUR L'ACCÈS AU CORPS INTERMINISTÉRIEL
DES ATTACHÉS D'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT

SESSION 2023-2024

7 mars 2023

L'épreuve écrite d'admissibilité notée de 0 à 20 consiste, à partir d'un dossier documentaire de vingt-cinq pages maximum, en la rédaction d'une note ou en la résolution d'un cas pratique. Cette épreuve, qui met le candidat en situation professionnelle, est destinée à apprécier sa capacité de compréhension d'un problème, ses qualités d'analyse, de rédaction et son aptitude à proposer des solutions démontrant son savoir-faire professionnel
(durée : 4 heures, coefficient 2)

Important :

Vous devez écrire **uniquement** sur la copie d'examen qui vous a été remise et sur les **intercalaires qui vous seront distribués si besoin**.

Si vous utilisez des feuilles intercalaires vous devez inscrire la pagination en haut à droite de chaque feuille et reporter votre numéro de « code à barres ».



Sous peine de nullité, votre copie et vos intercalaires, ne doivent en aucun cas être signés ou comporter un signe distinctif permettant l'identification du candidat (signature, nom, paraphe, initiales, symbole, ...).

Vous devez écrire à l'encre bleue ou noire – pas d'autre couleur– sous peine de nullité car cela peut s'apparenter à un signe distinctif.

Il vous est demandé d'apporter un soin particulier à la présentation de votre copie.

Le dossier contient 28 pages

SUJET

Le secrétariat général de la préfecture du département de la Charente souhaite accélérer la dématérialisation des démarches administratives des usagers et notamment celles relatives aux différents titres de séjour.

En poste au service des étrangers de la préfecture, vous êtes en charge de la rédaction d'une note à destination de la préfète. Cette demande intervient juste après la décision rendue par le Conseil d'Etat le 3 juin 2022 au sujet de la dématérialisation des demandes de titres de séjour.

Cette note a, tout d'abord, pour objet de rappeler les principaux enjeux de la numérisation des services publics en général et des services dédiés aux étrangers en particulier. Elle devra également dresser un état des lieux des principes à respecter en matière de dématérialisation des demandes de titres de séjours et des principales difficultés qui sont associées au déploiement d'un téléservice pour l'accomplissement de telles démarches administratives.

En outre, consciente des impacts organisationnels induits par la dématérialisation des procédures de délivrance des titres de séjour, la préfète souhaite organiser une réunion d'information à destination des agents de la préfecture au cours de laquelle seront notamment abordées les conséquences de la décision du Conseil d'Etat du 3 juin 2022. Dans cette perspective, elle vous demande de compléter votre note d'éléments de langage relatifs à la déclinaison opérationnelle des effets de la décision du Conseil d'Etat précitée. Vous veillerez, en outre, à anticiper les éventuelles questions de la part des agents présents, qui pourraient être suscitées par les conséquences de la progression de la dématérialisation des démarches administratives, aussi bien pour les usagers que pour les agents. A cette fin, il s'agit, en prévision de ces éventuelles questions, de préparer des éléments de réponse qui portent, d'une part, sur les modalités d'accès, d'accueil et d'accompagnement des usagers dans le cadre du déploiement d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour et d'autre part, sur les conséquences de la dématérialisation sur la politique des ressources humaines de la préfecture.

Vous devez composer :

- **5 pages manuscrites maximum pour les candidats sans aménagement.**
- **Environ 3 pages ½ pour les candidats en situation de handicap (police Arial 12 – avec une mise en page standard).**

Le dossier contient 28 pages, dont une page non numérotée.

- Page de garde (non numérotée)
- Énoncé du sujetpage 2
- Listes des documents.....page 3
- Dossier documentaire.....pages 4 à 28

LISTE DOCUMENTAIRE
8 Documents - 25 Pages

<p><u>Document 1 :</u> Hélène Bégon, « Transformation numérique de l'action publique : les risques de la dématérialisation pour les usagers », <i>vie publique</i>, 12 janvier 2021</p>	<p>pages 4 à 7</p>
<p><u>Document 2 :</u> Délégation interministérielle du numérique, <i>TECH.GOUV : Stratégie et feuille de route 2019-2022</i> – septembre 2021, - Extraits</p>	<p>pages 8 à 10</p>
<p><u>Document 3 :</u> Laura Fernandez Rodriguez, « La Défenseure des droits regrette « l'éloignement des services publics dû à la dématérialisation » », <i>Gazette des communes</i>, 16 février 2022</p>	<p>pages 11 à 13</p>
<p><u>Document 4 :</u> Conseil d'Etat, « Peut-on imposer aux usagers d'accomplir des démarches administratives en ligne ? Le Conseil d'État fixe un cadre général et se prononce sur le cas particulier des demandes de titre de séjour des étrangers », Communiqué de presse, 3 juin 2022</p>	<p>page 14</p>
<p><u>Document 5 :</u> Ministère de l'intérieur et des outre-mer, communication interne de Claude d'Harcourt, directeur général des étrangers en France, juin 2022 - Extrait</p>	<p>pages 15 et 16</p>
<p><u>Document 6 :</u> Ministère de l'intérieur et des outre-mer, « L'administration numérique pour les étrangers en France », mai 2022</p>	<p>pages 17 et 18</p>
<p><u>Document 7 :</u> Défenseur des droits, décision n°2022-061 suite à la saisie par le Conseil d'Etat, d'une demande d'avis relative aux requêtes introduites par plusieurs associations et syndicats d'une part, et par le Conseil national des barreaux d'autre part, visant à obtenir l'annulation du décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour ainsi que de l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R.431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 24 février 2022 – Extraits</p>	<p>pages 19 à 24</p>
<p><u>Document 8 :</u> Pierre-Yves COLLOMBAT, « Projet de loi de finances de finances pour 2019 : Administration générale et territoriale de l'État », Commission des lois, 22 novembre 2018 – Extraits</p>	<p>pages 25 à 28</p>

Hélène Bégon « Transformation numérique de l'action publique : les risques de la dématérialisation pour les usagers », *vie publique*, 12 janvier 2021

Hélène Bégon est une haute fonctionnaire de l'Etat, auteure de l'ouvrage *La transformation numérique des administrations* publié à la Documentation française en août 2021

La dématérialisation des services publics facilite l'accès aux démarches administratives pour une majorité d'usagers, mais peut aussi augmenter la fracture numérique et éloigner des citoyens de leurs services publics.

Une observation attentive du ressenti des usagers, des politiques d'accessibilité, de médiation ou de couverture numérique du territoire doivent impérativement accompagner toute dématérialisation des services publics.

Une dématérialisation croissante des services publics

La dématérialisation permet d'avoir accès par internet aux informations et aux démarches administratives. Selon une étude commandée par direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la proportion d'usagers utilisant internet pour leurs démarches administratives augmente de 12 points entre 2014 et 2018, même si le mode d'accès privilégié en 2018 est le guichet (57%), suivi d'internet (36%), du téléphone (24%) et du courrier (21%).

La stratégie nationale Action publique 2022 prévoit que les 250 procédures les plus utilisées par les particuliers et les entreprises sont à dématérialiser en priorité d'ici à 2022. En octobre 2020, selon l'observatoire de la qualité des démarches en ligne, 70% de ces démarches sont réalisables en ligne (dont 4% partiellement). La moitié est compatible avec les smartphones.

De plus en plus de nouveaux services en ligne sont ouverts : la plateforme code du travail numérique, le service pre-plainte-en-ligne.gouv.fr,... La dématérialisation s'accompagne, sans que cela soit systématique, de la fermeture de guichets d'accueil physique ou téléphonique.

Un progrès pour certains, un risque pour d'autres

Dans le baromètre "Digital Gouv 2019" (Soprasteria/Ipsos), 79% des Français interrogés estiment que la dématérialisation des services publics simplifie et facilite la vie des citoyens, et 69% que les services publics en ligne sont de plus en plus faciles à utiliser, mais 79% redoutent qu'elle ne contribue à diminuer les emplois publics.

Dans un rapport de 2019, le Défenseur des droits considère que la dématérialisation peut constituer un avantage pour certaines personnes en situation de précarité en améliorant l'accès aux droits (exemples du revenu de solidarité active ou de la prime d'activité). Le Défenseur alerte cependant les pouvoirs publics sur les risques d'une transformation numérique à "marche forcée".

La dématérialisation croissante des services publics présente trois sortes de risques :

- donner le sentiment que l'administration se déshumanise, s'éloigne des citoyens et de certains territoires, privilégie une partie de la population plus à l'aise avec internet, cherche surtout à faire des économies ;
- complexifier les démarches, lorsque le parcours sur internet a été mal conçu, et qu'il est très difficile de joindre un agent pour se faire assister ;
- éloigner encore davantage du service public les usagers ayant des difficultés avec l'utilisation des outils numériques parce qu'ils n'ont pas accès aux équipements, parce qu'ils ont du mal à s'en servir, parce que leur zone est mal couverte en réseau internet, parce qu'ils maîtrisent mal la langue française.

Seuls 32% des Français déclarent ne pas connaître de freins à l'utilisation de l'administration en ligne. Les autres évoquent :

- pour 25% la complexité des démarches (particulièrement les plus âgés, les non-diplômés et les habitants de petites communes) ;
- pour 20% un manque général d'aisance avec l'informatique et internet, particulièrement les plus âgés, les non-diplômés et les retraités) ;
- pour 18% la complexité des procédures ;
- pour 18% la difficulté à joindre un agent.

Plus d'un Français sur deux (56%) estime que les relations avec l'administration publique se sont modifiées depuis quelques années. 37% pensent qu'elles sont plus compliquées et 19% moins compliquées.

L'illectronisme affecte 9 millions de personnes et 25 millions de personnes ont des compétences numériques fragiles. 15% des personnes de 15 ans ou plus n'ont pas utilisé internet au cours de l'année et 2% sont dépourvues de toute compétence numérique. 38% des usagers d'internet de 15 ans et plus et 47,3% de la population de 15 ans et plus (soit plus de 25 millions de personnes) ne maîtrisent pas au moins une compétence numérique de base, et disposent donc d'une faible autonomie numérique.

Les personnes les plus âgées, les moins diplômées, aux revenus modestes, celles vivant seules ou en couple sans enfant ou encore résidant dans les DOM sont les plus touchées par le défaut d'équipement d'accès à internet comme par le manque de compétences numériques.

La France en 2020 compte près de 12 millions de personnes en situation de handicap et seulement 11% de démarches en ligne accessibles. Toutes les personnes en situation de handicap ne sont pas en difficulté par rapport au numérique mais un certain nombre peut avoir besoin de dispositifs d'accessibilité en ligne. Or, en octobre 2020, l'observatoire de la qualité des démarches en ligne montre que seules 11% des 250 démarches étudiées sont accessibles aux publics porteurs de handicaps.

L'accès à internet n'est pas encore de bonne qualité partout

Un point de repère : le débit nécessaire pour faire une démarche administrative en ligne est estimé entre 3 et 8 mégabits par seconde.

L'accès à l'internet fixe

Avec le Plan France Très Haut Débit lancé en 2013, tout le territoire devrait avoir accès en 2022 à des débits supérieurs à 30 mégabits par seconde (et la fibre optique doit arriver partout jusqu'à l'abonné d'ici à 2025).

Selon les chiffres fournis par l'Arcep, au troisième trimestre 2020, 68% des locaux ont accès au haut débit fixe, dont 55% par fibre optique. Mais ces locaux couverts sont inégalement répartis : 92% des locaux couverts en zone très dense, contre 81% en zones moins denses et seulement 44% en zones peu denses.

En attendant le déploiement complet du très haut débit, l'accès au bon haut débit (minimum de 8 Mégabits par seconde) doit équiper 94% des foyers d'ici à fin 2020. Pour les 6% restants, un complément par les technologies sans fil est subventionné par le dispositif « cohésion numérique des territoires ».

L'accès à l'internet mobile

Selon la dernière édition du baromètre du numérique, en 2019, les Français se sont connectés à internet de préférence (51%) avec leur smartphone (+4 points en un an). 77% des Français de plus de 12 ans possèdent un smartphone.

En vertu de l'accord "New Deal Mobile" passé en 2018 entre l'État, l'Arcep (autorité de régulation des télécommunications et les opérateurs mobiles), l'ensemble du territoire devrait permettre un accès à la technologie 4G d'ici à fin 2022. Au troisième trimestre 2020, l'Arcep estime que 96% du territoire sont aujourd'hui couverts en 4G par au moins un opérateur (contre 89% au 1er janvier 2018) et 76% de l'Hexagone couverts par tous les opérateurs en 4G (contre 45% au 1er janvier 2018).

Lors de l'attribution des fréquences de la 5G, l'Arcep a demandé qu'au moins un quart des déploiements se fasse dans des territoires ruraux ou périurbains.

Simplifier, observer, comprendre et améliorer

L'utilisation d'un service public sur internet devrait être au moins aussi facile qu'en face à face. Le "parcours usager" sur le site ou la plateforme internet doit être élaboré avec soin afin qu'il soit le plus intuitif possible, et tout problème doit être éliminé rapidement. La qualité des services en ligne doit être un indicateur de pilotage important pour les administrations.

Si la mise en qualité de tous les "parcours usagers" en ligne va demander quelques années sans doute, la démarche est déjà en route avec :

- la création en juin 2019 de l'observatoire de la qualité des 250 démarches en ligne les plus utilisées, avec une évaluation qui porte sur huit critères de qualité de service essentiels (la démarche propose-t-elle des moyens de contact humains personnalisés facilement accessibles ? etc.) ;
- le recours à des professionnels de la qualité de l'expérience de l'internaute, les UX-Designers, pour améliorer le "parcours usager" de ces 250 démarches ;
- la création du service Voxusagers où l'on peut raconter son expérience de démarche administrative et obtenir une réponse ;
- la création du bouton « Je donne mon avis » placé à la fin d'une démarche administrative en ligne.

En utilisant l'agrégateur d'identités numériques FranceConnect, l'utilisateur bénéficie d'échanges automatiques de données entre administrations, avec par exemple le préremplissage des formulaires.

Veiller à l'accessibilité numérique en ligne

L'obligation d'accessibilité des services en ligne de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics existe depuis la loi du 11 février 2005 sur le handicap (article 47) mais a été très peu mise en pratique.

Une nouvelle impulsion a été donnée à partir de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016.

L'obligation a été étendue à certaines entreprises, et toutes les entités doivent, sauf « charge disproportionnée pour l'organisme », élaborer un schéma pluriannuel de mise en accessibilité et insérer des mentions obligatoires sur la page d'accueil et au sein du site. Le défaut de ces informations est assorti d'une sanction pécuniaire.

La circulaire du 17 septembre 2020 relative à l'accessibilité des sites et applications mobiles publics fixe des objectifs prioritaires :

- les 15 sites gouvernementaux les plus fréquentés (Ameli.fr, ants.gouv.fr, Caf.fr, ...) doivent être mis en conformité en 2020 ;
- depuis février 2020, aucun site de l'État nouveau ou refondu n'est autorisé s'il n'atteint pas 75% de niveau de conformité au référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) ;
- 80 % des 250 démarches suivies par l'observatoire de la qualité des démarches administratives en ligne respecteront en 2022 un critère d'accessibilité numérique.

Renforcer les compétences numériques de la population et le réseau de la médiation numérique

Une meilleure autonomie numérique apporte des bénéfices économiques, d'inclusion sociale et de bien-être.

La formation à la culture numérique est obligatoire dans l'éducation nationale et l'enseignement supérieur, mais pas dans la formation professionnelle, et son besoin est sous-estimé (selon une étude du groupe Randstad, en 2018, seul un Français sur trois ressent la nécessité d'acquérir de nouvelles compétences numériques).

Le réseau de la « médiation numérique », fédéré par la société coopérative d'intérêt collectif la MedNum et les têtes de réseau territoriales "Hubs France Connectée", a la double ambition :

- d'aider les usagers dans leurs démarches en ligne ;
- à moyen et long terme, de former les usagers au numérique afin de les rendre autonomes.

C'est notamment le rôle des quelque 5 000 espaces publics numériques (EPN), ou des guichets uniques de services publics situés en zones rurales ou de la politique de la ville : espaces labellisés France Services (FS), maisons de service au public (MSAP), points d'information médiation multiservices (PIMMS).

Le volet médiation numérique du plan de relance finance la rémunération de 4 000 médiateurs numériques supplémentaires. Le pass numérique distribué aux usagers en situation d'illectronisme leur donne accès à 5 ou à 10 ateliers de formation. L'outil AidantsConnect permettra aux médiateurs numériques de sécuriser leurs démarches en ligne pour les usagers.

Ces initiatives sont encouragées par le plan national d'action pour un numérique inclusif adopté en septembre 2018 et piloté par la mission société numérique de l'Agence nationale de cohésion des territoires.

Aider à l'achat d'un équipement ou d'un abonnement

Les diverses initiatives de collecte, de rénovation et de réemploi de matériel informatique appuient l'objectif de rendre le coût du numérique plus supportable aux ménages modestes.

La loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a renforcé les dispositifs relatifs à l'allongement de la durée de vie des appareils et des logiciels, ce qui a aussi pour effet d'allonger la durée entre l'achat de deux appareils.

La loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 a ajouté l'accès à internet dans la liste des services à maintenir en cas de non-paiement de l'abonnement, jusqu'à décision sur le versement d'une aide.

Délégation interministérielle du numérique, TECH.GOUV : Stratégie et feuille de route 2019-2022 – septembre 2021, - Extraits**ÉDITO – Amélie de MONCHALAIN - Ministre de la Transformation et de la Fonction publiques**

Pour améliorer et simplifier l'action publique pour tous les Français, dans tous les territoires, nous devons nous appuyer sur un État numérique plus performant. La crise sanitaire sans précédent rend plus que jamais nécessaire l'accélération de la numérisation des services publics qui est une priorité du Président de la République et du Gouvernement depuis 2017.

La transformation numérique des services publics est donc au cœur de la feuille de route du ministère de la Transformation et de la Fonction publiques que j'ai présentée le 4 mars dernier. Cette transformation numérique doit poursuivre trois ambitions majeures : des services publics numériques et des outils de meilleure qualité pour les Français et les agents publics, une plus grande ouverture et transparence de l'action publique grâce au numérique, et enfin une souveraineté numérique renforcée.

Le programme TECH.GOUV a été lancé en 2019 par la direction interministérielle du numérique pour accélérer la transformation numérique de l'État. Je me réjouis de constater les premiers progrès obtenus dans de nombreux domaines, deux ans après son lancement : la réussite de FranceConnect, qui simplifie l'accès aux démarches administratives pour plus de 28 millions de Français ; le déploiement de nouveaux outils numériques qui ont permis à des centaines de milliers d'agents de continuer à travailler à distance pendant la crise sanitaire ; le lancement des commandos d'amélioration de l'expérience utilisateur qui mettent le citoyen au cœur des projets numériques publics ; le lancement d'outils pour rendre le numérique public plus écoresponsable ; et la transparence sur les résultats, avec l'observatoire de la qualité des démarches en ligne et le panorama des grands projets numériques de l'État qui aident l'État à mieux piloter ses actions de modernisation et à en rendre compte aux Français.

Notre ambition de transformation repose sur les agents publics en administrations centrales, dans les services déconcentrés et les opérateurs qui sont mobilisés au quotidien pour améliorer le numérique de l'État. À cet égard, je suis particulièrement attentive aux actions en faveur de l'attractivité et de la diversité dans le recrutement des experts du numérique de l'État. Ils témoignent de la capacité de l'État à être à l'avant-garde dans le numérique.

Depuis un an, le Gouvernement a accéléré les efforts de numérisation de l'administration grâce aux moyens du plan France Relance. Cet effort sans précédent doit permettre de rendre concrète cette transformation numérique de l'État dans le quotidien des Français.

Nadi Bou Hanna Directeur interministériel du numérique, « TECH.GOUV : Les technologies numériques au service des citoyens et des agents publics

Avec TECH.GOUV, l'État s'est doté d'un programme ambitieux pour accélérer la transformation numérique du service public.

Cette stratégie répond à six enjeux clairement identifiés — **simplification, inclusion, attractivité, maîtrise, économies, alliances** — qui doivent mobiliser l'ensemble des parties prenantes à un service public de qualité, à savoir l'État, les collectivités territoriales et leurs opérateurs.

Il s'agit de concevoir et mettre en œuvre des projets numériques réalistes et utiles, en phase avec les attentes et les besoins des citoyens, des entreprises et des agents publics. **Ces projets doivent permettre d'inventer de nouveaux usages, de développer la résilience de l'action publique en situation de crise et d'accompagner les nouvelles organisations du travail au sein de l'État tout en s'assurant que les citoyens les moins à l'aise avec le numérique continuent à bénéficier des services publics.**

Les contraintes sont nombreuses : budgétaire bien évidemment ; technique, car l'État doit recouvrer une meilleure maîtrise de son environnement numérique ; humaine enfin, car la guerre des compétences fait rage dans les métiers dont nous avons besoin pour réaliser notre feuille de route. Pour les surmonter, les directions numériques des ministères ont allié leurs forces et travaillé de concert pour lancer et conduire TECH.GOUV.

Ce deuxième anniversaire du programme donne l'occasion d'un nouveau bilan qui consacre des réussites notables et clarifie le chemin restant à parcourir, alors que la crise sanitaire a à la fois renforcé les attentes et imposé de nouveaux chantiers prioritaires.

TECH.GOUV est un défi pour tous les promoteurs de la transformation numérique de l'État. Ce bilan donne du sens au travail quotidien de nombreux agents experts du numérique et de l'espoir à tous ceux qui se disaient « Nous n'y arriverons jamais ». Il est l'occasion de **replacer la France dans le peloton de tête des États numériques et de renforcer le lien avec les citoyens.**

Le service public à l'ère numérique : les 6 enjeux de TECH.GOUV

Les technologies numériques permettent aux organisations de répondre aux nouvelles attentes de leurs clients et de leurs employés. Augmenter le service public grâce au numérique, c'est faire en sorte que l'État se saisisse des opportunités du numérique pour rapprocher l'administration des citoyens, des entreprises et de ses propres agents, pour mieux les servir.

Simplification

La simplification des services publics numériques est plébiscitée : aujourd'hui, de nombreuses démarches sont perçues comme trop complexes et leurs interfaces peu ergonomiques ; ce constat est valable tant pour les usagers que pour les agents publics, dont l'environnement et les méthodes de travail doivent évoluer.

Inclusion

Le numérique doit permettre aux usagers d'accéder aux services publics y compris lorsqu'ils sont physiquement éloignés. Réduire la fracture territoriale, c'est développer la dématérialisation et en améliorer la qualité, et donc la qualité des services en termes de disponibilité, de gain de temps et d'accessibilité. C'est aussi s'assurer qu'aucun usager et aucun agent public n'est laissé au bord du chemin numérique.

Attractivité

Les outils et méthodes de travail qui s'appuient pleinement sur le potentiel du numérique améliorent globalement l'attractivité des employeurs, dans tous les métiers. Cette attractivité ne sera rendue possible qu'en simplifiant la vie des agents, en améliorant leurs environnements de travail et les méthodes de management et d'organisation.

Maîtrise

Nous devons nous assurer de la maîtrise des systèmes d'information, des architectures, des logiciels et du patrimoine de données afin d'accroître l'autonomie numérique de l'État et sa sécurité. Renforcer cette maîtrise technologique concourt directement à préserver la souveraineté nationale.

Économies

Le numérique peut et doit être source d'économies. À ce titre, c'est un outil d'optimisation des dépenses publiques car il participe à la production d'un service de meilleure qualité et à moindre coût. Cette perspective justifie également les investissements dans l'innovation.

Alliances

La mise en place de partenariats ouverts et d'alliances avec des acteurs publics et privés de confiance permet de démultiplier les capacités de l'État à produire et à proposer de nouveaux services publics en phase avec les attentes de la société civile. Ce principe de co-construction démultiplie la capacité d'innovation de l'État et permet de développer des services numériques à valeur ajoutée tout en renforçant la proximité avec les usagers.

Laura Fernandez Rodriguez, « La Défenseure des droits regrette « l'éloignement des services publics dû à la dématérialisation » », *Gazette des communes*, 16 février 2022

Laura Fernandez Rodriguez est une journaliste, Cheffe de la rubrique « services publics et société numérique » chez La Gazette des communes

La dématérialisation « est une chance », mais pas pour tous. Si la dématérialisation peut être choisie et simplifier la vie d'un grand nombre d'utilisateurs, elle peut aussi être subie par une partie non négligeable de la population. En l'occurrence, pour « plus de 10 millions de personnes en difficulté avec le numérique et qui sont confrontées à des difficultés d'accès à leurs droits », a pointé la Défenseure des droits, Claire Hédon, à l'occasion de la présentation du rapport « dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? », présenté à la presse mardi 15 février.

Ce rapport de suivi, qui fait suite à un rapport publié en 2019, est né de l'alerte donnée par les 530 délégués territoriaux du défenseur des droits : En 2021, l'institution a reçu 115 000 réclamations dont 90 000 concernent les services publics (en hausse de +15%) : « On a fait le lien avec la dématérialisation car les délégués nous ont dit que c'était le nœud qui faisait qu'il n'y avait pas de dialogue entre les agents et les usagers », a exposé Claire Hédon, selon qui « ce qu'on observe c'est un éloignement des services publics dû à la dématérialisation ».

Des usagers victimes de la dématérialisation

Parmi les publics les plus pénalisés, on retrouve les personnes âgées (face aux difficultés administratives, plus d'une personne âgée sur sept abandonne ses démarches), les personnes en situation de handicap (seulement 40% des sites publics sont accessibles), les jeunes, avec un quart des 18-24 ans qui indiquent avoir rencontré des difficultés pour réaliser seuls des démarches en ligne (soit 14 points de plus que la moyenne), mais aussi les majeurs protégés, les personnes détenues, les personnes étrangères, les personnes en situation de précarité sociale.

« Ce qui est frappant c'est qu'on demande à l'utilisateur de s'adapter aux services publics, or une des règles du service public c'est de s'adapter aux usagers et là il y a un renversement. La responsabilité du bon fonctionnement de la démarche repose sur l'utilisateur : il doit s'équiper, se former, être capable d'effectuer ces démarches alors qu'avant il y avait un agent pour l'aider et l'accompagner », a déclaré Claire Hédon. « Nous souhaitons mettre la lumière sur l'impensé, l'implicite de cette dématérialisation qui est le report de charges sur l'utilisateur et ceux qui l'accompagnent », a poursuivi Daniel Agacinski, délégué à la médiation.

Dématérialisation et non-recours

Y a-t-il alors un lien clair entre dématérialisation et hausse du non-recours aux droits ? Interrogée par la Gazette, Claire Hédon a répondu que « c'est l'une des questions qui se posent », citant le cas de personnes en situation de non recours « qui ont commencé les démarches, pour qui ça a bloqué, pour qui ça a été trop compliqué et qui y ont renoncé. » Le risque de non-recours est donc accru, surtout « si elles n'ont pas quelqu'un pour les accompagner, dans les services sociaux ou les associations, qui nous ont d'ailleurs alerté sur le fait qu'elles deviennent débordées de faire ce travail « à la place » des services publics », a-t-elle poursuivi.

Une situation qui peut aussi amener à l'essor d'acteurs privés, comme nous l'avons mis en évidence dans cette enquête sur l'accès aux droits sociaux : « C'est une de nos grosses inquiétudes (...) L'une de nos préconisations porte sur le fait de mieux informer les usagers sur le fait que l'accès aux démarches est gratuit. (...) Sur le fond, je suis très choquée. L'accès aux services publics est gratuit et on ne doit pas avoir à passer par des officines privées. Mais autour de vous qui ne l'a pas fait sur la carte grise, par exemple ? », a pointé Claire Hédon.

Une offre de proximité peu lisible

A l'échelon local, il ressort selon le rapport une « méconnaissance par les usagers des dispositifs d'accompagnement, y compris l'offre de service public de proximité France services, et ce bien que cette dernière ait fait l'objet d'une campagne de communication nationale dans le courant du second trimestre 2021. ».

« Cette méconnaissance des dispositifs n'est pas sans lien avec leur multiplication. Un grand nombre d'acteurs, collectivités territoriales, services de l'État, organismes de sécurité sociale, acteurs associatifs, entreprises commerciales, développent des outils d'accompagnement » (...) mais cette multiplicité de services « suppose que les usagers soient accompagnés de près pour pouvoir s'y retrouver et ne permet pas de garantir à tous un accès égal aux services proposés. Même certains professionnels de l'accompagnement social ont du mal à savoir quel est le bon simulateur ou la bonne formation, ou le bon interlocuteur, quel est le service effectivement rendu, à s'assurer de sa pertinence ou de sa qualité », pointe le rapport.

Le Pass numérique en difficulté

Le Pass numérique n'a pas pour l'instant pas réussi à rencontrer son public. Selon le rapport, « les prescripteurs pouvaient acheter jusqu'à 2 millions de Pass numériques. A ce jour, 600 000 ont été achetés, et seulement 100 000 effectivement utilisés par des usagers, ce qui revient à un public de 10 à 20 000 personnes qui ont effectivement bénéficié du dispositif. L'ANCT a indiqué que « seulement 20% des Pass numériques émis ont été distribués, et que, lorsque ces Pass sont effectivement distribués, un bénéficiaire sur quatre ne les utilise pas ».

Des politiques publiques encore insuffisantes

De plus, malgré un « effort important engagé par l'Etat », notamment via un plan d'inclusion numérique de 250 millions d'euros, et le maillage territorial en France Services, les réponses restent « insuffisantes », selon le rapport, qui relève qu' « on demande aux usagers de faire plus pour que l'administration fasse moins et économise des ressources ».

« Quand on fait des France Services, de l'inclusion numérique, on met des accompagnements et des palliatifs autour des personnes. L'idée est d'accompagner des personnes à un service public qui, lui, reste distant ». (...) Il ne faudrait pas croire que mettre des conseillers numériques, dont la question de la pérennité reste posée, que mettre de l'inclusion numérique et des France Services, suffit et exonère le service public de cet effort-là », a déclaré Daniel Agacinski.

Préserver plusieurs canaux

Face à ce constat, certaines des préconisations du rapport prônent le droit à la connexion internet, le droit à l'inclusion numérique, et la nécessité de préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics.

« On a entendu une inflexion dans les discours, nous prenons acte de ce qui va dans le sens de ce que nous avons préconisé, d'une prise en compte du besoin des usagers d'accéder à l'administration via différents canaux, mais ce que l'on remarque c'est que cela ne se traduit pas encore dans les faits par l'ensemble des démarches qui seraient accessibles par une voie alternative au numérique », a abondé Daniel Agacinski.

« Nous nous appuyons sur une décision du Conseil d'Etat qui considère que le téléservice, la démarche numérique, ne peut être présenté que comme un droit, une possibilité, et non une démarche exclusive. Pour autant à ce stade aucun jugement n'a été rendu invalidant une démarche exclusivement numérique. Nous préconisons d'affirmer de façon nette dans le droit

le caractère toujours possible d'une alternative non numérique », a-t-il détaillé. Par exemple, alors que le dispositif « Ma prime rénov' » est destiné aux ménages les moins favorisés, « le choix a été fait d'une procédure exclusivement numérique », pointe le rapport.

Interrogé par la Gazette sur le canal téléphonique, en particulier sur le bon niveau de réponse à fournir de la part des acteurs publics, alors même que le numéro Solidarité numérique a été arrêté par l'ANCT, Daniel Agacinski a insisté sur la nécessité pour les usagers d'avoir un interlocuteur « à même d'intervenir sur leur dossier » (...) « Cela suppose aussi que le canal téléphonique soit à l'intérieur des administrations, et pas une plateforme support ».

Systematiser « l'aller-vers » pour lutter contre le non-recours

Parmi les recommandations du rapport, figure aussi la mise en place d'actions « aller-vers », notamment à destination des publics « les plus éloignés des services publics, du numérique et donc de l'accès aux droits ».

Une bonne pratique qui y est relayée est une initiative déployée à Brest (Finistère) : « plus d'une centaine de PAPI (points d'accès public à internet) ont été installés au plus près des habitants dans les lieux ordinaires qu'ils fréquentent et accompagnés par les acteurs du service public et de la vie locale : bibliothèques, mairies de quartier, équipements socioculturels, associations, etc. Un PAPI a même été implanté dans les bains-douches publics pour permettre aux personnes sans domicile fixe d'avoir accès aux outils et à l'accompagnement au numérique.»

Des impacts de la dématérialisation sur les agents

Enfin, la dématérialisation peut aussi générer des souffrances en interne, du côté des agents publics : « Il n'y a aucune accusation sur les agents des services publics qui cherchent à bien faire, sont eux aussi débordés, et eux-mêmes sont parfois en souffrance de ne pas être en capacité de bien répondre aux réclamants parce qu'ils n'ont pas suffisamment de temps, de postes à l'accueil », a également souligné Claire Hédon au cours de la présentation du rapport.

« Il faudrait avoir plus de transparence sur le nombre de postes supprimés en lien avec la dématérialisation. Où ces postes ont-ils été affectés ? Notre conviction c'est que les postes doivent être affectés à l'accueil, si l'on veut maintenir une double entrée », a-t-elle conclu.

Des constats partagés par le think tank « le Sens du service public »

Auditionné dans le cadre de ce rapport, le think tank « le Sens du service public » a réagi mercredi 16 février en indiquant partager les constats dressés par la Défenseure des droits. La dématérialisation est notamment susceptible selon le think tank de « créer du non-recours aux droits » du fait de la complexité, de « l'insatisfaction » du côté des usagers envers les administrations, et « d'engendrer des inégalités d'accès aux services publics ».

« La dématérialisation ne doit pas remplacer les personnes humaines et territoriales des services publics. Il convient d'affirmer que des fonctionnements de proximité devront toujours être assurés par une présence humaine en appui de la e-administration pour maintenir les liens sociaux avec les usagers », estime le thinktank, auteur d'un manifeste visant à interpeller les candidats à l'élection présidentielle sur le sujet.

Conseil d'Etat, « Peut-on imposer aux usagers d'accomplir des démarches administratives en ligne ? Le Conseil d'État fixe un cadre général et se prononce sur le cas particulier des demandes de titre de séjour des étrangers », Communiqué de presse, 3 juin 2022

Au printemps 2021, le Gouvernement a imposé aux étrangers souhaitant obtenir un titre de séjour en France de déposer leur demande par internet, via un téléservice, tout en prévoyant une entrée en vigueur progressive de ce nouveau dispositif (décret n° 2021-313 du 24 mars 2021, arrêté du 27 avril 2021, arrêté du 19 mai 2021). Plusieurs associations d'aide aux étrangers ont demandé au Conseil d'État d'annuler cette mesure.

La section du contentieux du Conseil d'État, formation de jugement qui juge notamment les affaires qui soulèvent une question de droit nouvelle, s'est réunie pour examiner le recours déposé par les associations.

Rendre obligatoire un téléservice est possible, mais avec des garanties

Le Conseil d'État juge que, de façon générale, l'obligation d'avoir recours à un téléservice pour l'accomplissement de démarches administratives auprès de l'État peut être instaurée par le Gouvernement. Cette obligation ne relève pas du domaine réservé à la loi, et aucun droit ou principe constitutionnel ne s'y oppose.

Toutefois, le Conseil d'État précise qu'une telle obligation ne peut être imposée que si l'accès normal des usagers au service public et l'exercice effectif de leurs droits sont garantis. Pour cela, l'administration doit tenir compte de la nature de la démarche qui est dématérialisée, et de son degré de complexité, des caractéristiques de l'outil numérique proposé, ainsi que de celles du public concerné – notamment des difficultés d'accès ou d'utilisation des services en ligne.

Pour certaines démarches particulièrement complexes et sensibles, le texte qui impose l'usage obligatoire d'un téléservice doit prévoir une solution de substitution : tel est le cas pour les demandes de titres de séjour

Le Conseil d'État fixe deux conditions pour que l'obligation d'utiliser un téléservice pour les demandes de titres de séjour soit légale. Tout d'abord, les usagers qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques, ou qui rencontrent des difficultés dans leur utilisation de l'outil, doivent pouvoir être accompagnés. Ensuite, s'il apparaît que certains usagers sont dans l'impossibilité, malgré cet accompagnement, de recourir au téléservice, pour des raisons tenant à sa conception ou à son mode de fonctionnement, l'administration doit leur garantir une solution de substitution. Ces conditions visent à prendre en compte les caractéristiques et situations particulières des étrangers demandant un titre de séjour, qui pourraient perdre le droit de se maintenir sur le territoire si leur demande n'était pas enregistrée.

Actuellement, si le Gouvernement prévoit un accompagnement des usagers du téléservice, il ne prévoit pas de solution de substitution en cas de défaillance liée à la conception ou au mode de fonctionnement du téléservice. Le Conseil d'État juge ainsi que le Gouvernement doit compléter ses textes pour prévoir l'existence d'une telle solution de substitution. D'ici là, si un étranger ne parvient pas à déposer sa demande par le téléservice pour de tels motifs, l'administration sera tenue, par exception, de permettre le dépôt de celle-ci selon une autre modalité.

Le Conseil d'État précise enfin, dans la réponse qu'il apporte à une question posée par le tribunal administratif de Montreuil et le tribunal administratif de Versailles, que les préfets ne pouvaient pas rendre obligatoire, avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, l'emploi de téléservices pour le dépôt des demandes de titres de séjour.

Ministère de l'intérieur et des outre-mer, communication interne de Claude d'Harcourt, directeur général des étrangers en France, juin 2022 - Extrait

1/ Des télé-procédures à la légalité confirmées et un dispositif d'accompagnement qui devra être complété par une solution de substitution

A la suite de la publication du décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un télé-service pour le dépôt des demandes de titres de séjour, plusieurs associations et syndicats l'ont contesté devant le Conseil d'Etat, en la forme d'un référé suspension et d'un contentieux au fond.

Par une ordonnance du 31 mai 2021, le Conseil d'Etat a rejeté les demandes des associations pour défaut d'urgence, tout en reconnaissant l'intérêt de la dématérialisation pour le service public.

Par son arrêt du 3 juin 2022, le Conseil d'Etat a reconnu la faculté, pour l'administration, de rendre obligatoire, sous deux conditions, ces télé-services.

Premièrement, des modalités d'accueil et d'accompagnement appropriées doivent être mises en œuvre parallèlement à l'entrée en vigueur de télé-services obligatoires. Au cas particulier, le ministre chargé de l'immigration avait arrêté de telles modalités d'accompagnement dans le décret du 24 mars 2021, au moyen du centre de contact citoyens, d'une part et des points d'accueil numérique d'autre part.

- Le centre de contact citoyens (CCC) de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) répond aux demandes des usagers soit par téléphone, soit via un formulaire de contact dématérialisé ;
- En outre, pour les personnes qui ne seraient pas familiarisées avec les usages du numérique et/ou qui ne disposent pas du matériel nécessaire, et qui ne sont donc par conséquent pas autonomes dans l'utilisation des outils numériques, ou rencontrent dans leur démarche une situation bloquante, les préfetures et sous-préfetures concernées mettent à disposition des usagers des points d'accueil numérique dédiés aux usagers étrangers (les PAN « e-MERAUDE »).

La décision rendue par le Conseil d'Etat a confirmé le caractère nécessaire et suffisant des modalités d'accueil et d'accompagnement en vigueur. La DGEF ne reviendra donc pas sur la décision de rendre obligatoire le recours à l'ANEF, puisque la légalité de cette solution vient d'être confirmée. En effet, la création d'une autre voie de saisine limiterait sensiblement la portée de la réforme.

Deuxièmement, la décision rendue prescrit toutefois que dans le cas où certains usagers sont dans l'impossibilité, malgré cet accompagnement, de recourir au télé-service, pour des raisons tenant à sa conception ou à l'existence de dysfonctionnements, l'administration doit leur garantir une solution de substitution.

Le dispositif actuel doit donc être complété pour prévoir une telle solution (2) et ce sans attendre l'intervention de textes, par des mesures d'organisation immédiates, la décision n'ayant pas prévu de modulation de ses effets dans le temps (3).

2/ Le ministère de l'intérieur va prendre les textes réglementaires requis par la décision rendue

Le Conseil d'Etat enjoint l'administration de modifier le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) pour tenir compte de la décision rendue.

En conséquence :

- un nouveau décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités de la solution de substitution ouverte aux usagers dans l'impossibilité avérée d'avoir recours au télé-service ;
- un arrêté précisera les moyens ouverts aux préfets pour répondre à cette situation, soit le dépôt en préfecture de la demande, ou son introduction par voie postale, ou la combinaison de ces deux solutions, selon les catégories de titres ;
- enfin, pour tenir compte des motivations et du dispositif de la décision rendue, les modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement (CCC, PAN), qui précèdent le recours à des solutions de substitution, seront à l'avenir définies par arrêté, sans changement sur le fond du dispositif en vigueur.

3/ La décision du 3 juin 2022 produit toutefois des effets immédiats qui peuvent supposer des adaptations de l'organisation des préfectures de département

En l'attente des évolutions réglementaires mentionnées précédemment, l'administration doit permettre le dépôt par une autre voie que le télé-service, lorsque le dépôt d'une demande de titre par cet intermédiaire est impossible.

Ainsi, pour tirer les conséquences de la décision du Conseil d'Etat, lorsque l'étranger ne parvient pas, de manière avérée, à faire sa démarche via l'ANEF et que le CCC ou que les agents du PAN constatent cette impossibilité, il faut que l'étranger puisse déposer sa demande de titre de séjour par un autre moyen.

Cette impossibilité avérée à recourir au télé-service répond à trois cas de figure :

- la production d'un courriel du CCC attestant du fait qu'en raison d'une difficulté technique, la démarche n'a pu aboutir ;
- le constat par un agent du PAN de l'impossibilité de faire aboutir la démarche ;
- l'impossibilité de faire aboutir la démarche à raison d'une indisponibilité de l'ANEF pour une certaine durée. La survenance de telles situations fera l'objet d'une information explicite de l'administration centrale aux préfectures qualifiant l'incident.

Dans ces trois cas de figure, il vous est demandé de veiller sans attendre à organiser la prise en compte des demandes des usagers qui sollicitent le recours à cette modalité subsidiaire de demande de titre de séjour. Cette modalité subsidiaire pourra consister à :

- à votre discrétion, d'orienter vers le PAN les publics qui n'y ont pas eu recours, en veillant à piloter le délai d'accès au PAN « e-MERAUDE » pour assurer l'effectivité de la solution de substitution et éviter de créer des situations de nature à susciter des contentieux propices à renforcer la portée de l'injonction faite au ministère et au réseau des préfectures et sous-préfectures en la matière ;
- en tout état de cause, à autoriser l'envoi de la demande de titre par voie postale et / ou rendre possible le dépôt en préfecture de la demande, la détermination de modalités différenciées par catégorie de titres étant possible.

Faute de pouvoir justifier de l'une de ces trois situations, l'utilisateur se prévalant de l'impossibilité de faire aboutir sa démarche, ou de manière générale se trouvant dans l'incapacité, à raison de ses compétences ou d'un défaut d'équipement d'avoir recours au télé-service doit être prioritairement orienté vers le CCC, ou, avec un délai raisonnable d'accès, au PAN « e-MERAUDE ».

Ministère de l'intérieur et des outre-mer, « L'administration numérique pour les étrangers en France », mai 2022

Qu'est-ce que l'ANEF ?

L'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) a pour objectif de dématérialiser les démarches concernant le séjour des étrangers en France. Il s'agit d'une **transformation numérique** qui concernera à terme 10 millions d'utilisateurs.

Cette dématérialisation s'accompagne d'une modernisation et d'une **simplification des procédures**. Cette simplification se traduit, par exemple, par la réduction du nombre de pièces justificatives nécessaires pour certaines demandes de titres de séjour.

Elle fluidifie également les échanges entre l'administration et l'utilisateur.

Toutes les démarches sont accessibles depuis un **portail unique** sur lequel l'utilisateur dispose d'un **compte usager** sur lequel il peut suivre en temps réel l'avancée de son dossier :

administration-etrangers-en-france.interieur.gouv.fr

Bénéfices pour les usagers

- ➔ **La fin des files d'attente** (physique ou virtuelle) : il n'est en effet plus nécessaire de prendre rendez-vous en préfecture pour déposer son dossier. Toute la démarche se fait intégralement en ligne. Si le dossier est complet, le dépôt se fait sans difficulté.
- ➔ **Une limitation du nombre de passages en préfecture** : un seul passage pour la remise du titre ou deux passages maximum si la prise d'empreinte n'a pas déjà été effectuée.
- ➔ **Moins d'informations et de documents à fournir grâce au principe du « Dites-le nous une fois »**. Par exemple, si les empreintes digitales ont été recueillies au consulat pour la demande de visa, il ne sera pas nécessaire de les recueillir à nouveau en préfecture.
- ➔ **Une démarche simplifiée** : le site de demande en ligne, qui a fait l'objet de plusieurs séries de tests avec les utilisateurs en situation réelle, a été pensé pour être simple d'utilisation. Il est utilisable sur ordinateur, tablette ou smartphone. Les documents peuvent être chargés sous différents types de formats dont les photos prises par le smartphone.
- ➔ **Un soutien usager « professionnalisé »** assuré par le centre de contact citoyen de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (formulaire de contact + ligne téléphonique dédiée). Les préfectures mettent en place des points d'accueil numérique dédiés dont la mission est d'accueillir, renseigner et informer l'utilisateur mais également de l'accompagner pour qu'il puisse réaliser sa démarche en ligne.



Le calendrier de déploiement de l'ANEF

Date	Démarche	Volumétrie	Évolution volumétrie en %
4 ^e trim. 2022	Autres titres	112 400	100 %
3 ^e trim. 2022	Cartes de séjour « Vie privée et familiale » (Conjoints de Français / Parents d'enfants français)	204 500	77,6 %
3 ^e trim. 2022	Cartes de séjour UE	32 000	60,4 %
Mai 2022	Bénéficiaires de la protection internationale (BPI)	53 000	57,7 %
Avril 2022	Titres de voyage pour étranger (TVE)	60 000	49 %
Février 2022	Changements d'état-civil / Changements de situation familiale	50 000	53,2 %
Janvier 2022	Documents de circulation pour étranger mineur (DCEM)	60 000	44 %
Sept. 2021	Duplicatas / Changements d'adresse	19 000	37,5 %
Mai 2021	Passeports talents	28 000	35,9 %
Sept. 2020	Étudiants	119 000	20,9 %

Défenseur des droits, décision n°2022-061 suite à la saisie par le Conseil d'Etat, d'une demande d'avis relative aux requêtes introduites par plusieurs associations et syndicats d'une part, et par le Conseil national des barreaux d'autre part, visant à obtenir l'annulation du décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour ainsi que de l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R.431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 24 février 2022 – Extraits

1. La création d'un téléservice : une possibilité encadrée

La possibilité ouverte à l'administration de créer des téléservices est un corollaire du droit de tout usager à saisir l'administration par voie électronique, consacré en ces termes par l'article L.112-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) :

« Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme. »

Cette possibilité est encadrée à plusieurs niveaux.

Par l'article L.112-9 du CRPA d'abord, prévoyant que :

« L'administration met en place un ou plusieurs téléservices, dans le respect des dispositions de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés et des règles de sécurité et d'interopérabilité prévues aux chapitres IV et V 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.

Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public.

Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

Les conditions d'application de ces dispositions ont été précisées par décret n°2016-685 du 27 mai 2016.

En particulier, l'article 1er du décret porte autorisation de créer des téléservices en ces termes :

« Les services de l'Etat et les établissements publics à caractère administratif de l'Etat sont autorisés, par le présent acte réglementaire unique, à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique tel qu'il résulte des articles L.112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

Ces traitements automatisés permettent aux usagers d'effectuer à leur initiative et quelle que soit leur situation géographique des démarches administratives dématérialisées de toutes natures, d'y joindre, le cas échéant, des pièces justificatives et, au choix des services et des établissements concernés, d'en obtenir une réponse par voie électronique. »

2. La nécessité de maintenir une alternative à la voie dématérialisée : recommandations du Défenseur des droits

[...] Or, le Défenseur des droits a eu fréquemment l'occasion de constater et d'indiquer que l'absence de disposition prévoyant expressément que la saisine de l'administration par voie électronique doit demeurer facultative est une lacune dès lors que, dans les faits, l'imposition de la saisine électronique sans autre alternative est toujours source d'atteintes aux droits.

C'est ainsi, par exemple, que l'imposition de la procédure dématérialisée pour la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation – mentionnée par le ministère comme exemple de téléservice rendu obligatoire – a fait l'objet de plusieurs milliers de saisines du Défenseur des droits. Les difficultés occasionnées par ce téléservice imposé, devenu l'un des premiers motifs de saisines de l'institution, ont largement contribué à sa décision de rendre public, en 2019, le rapport intitulé Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics.

Dans ce rapport, le Défenseur des droits, s'appuyant sur les constats formés dans le cadre du traitement des réclamations individuelles, relevait que la préservation d'alternatives à la saisine de l'administration par voie électronique est la condition sine qua non d'une dématérialisation respectueuse des grands principes du service public :

« La conservation de modalités d'accès multiples aux services publics est la seule solution qui puisse, en cas de problème technique d'une procédure dématérialisée, permettre de maintenir un accès aux services publics. Lorsque la voie dématérialisée constitue la seule option possible afin de réaliser une démarche administrative, et que des problèmes techniques empêchent l'accès à la procédure en cause, il s'agit là d'une rupture de la continuité du service public, dont la valeur constitutionnelle est pourtant garantie. Le Défenseur des droits estime donc que la réalisation des démarches administratives dématérialisées doit demeurer une possibilité ouverte à l'usager et non devenir une obligation. L'usager doit pouvoir choisir le mode de communication le plus approprié à sa situation lorsqu'il échange avec l'administration. » [...]

S'agissant plus particulièrement de l'accès des étrangers aux guichets préfectoraux, le Défenseur des droits a spécifiquement réitéré, à l'attention du ministre de l'Intérieur, sa recommandation tendant à ce que « plusieurs modalités d'accès effectif aux services publics soient systématiquement garanties afin qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par la voie dématérialisée ».

En 2021, le Défenseur des droits a interrogé ses homologues européens et francophones au sujet de la dématérialisation des titres de séjour. Il a pu ainsi constater que les États qui ont mis en place des procédures de dépôt dématérialisé semblent avoir majoritairement maintenu une alternative pour garantir l'effectivité de l'accès au service pour tous les usagers. [...]

Quel que soit le canal de saisine, le Défenseur des droits observe un accroissement très significatif des réclamations relatives aux difficultés rencontrées par les usagers dans le cadre d'une demande de titre de séjour, depuis la généralisation du recours aux téléservices. Dans un contexte d'accroissement global du nombre de réclamations (+11 % en matière de services publics entre 2019 et 2021), la part des réclamations liées aux titres de séjour a doublé.

	2019			2021		
	siège	délégués	total	siège	délégués	total
Total réclamations reçues "Services publics"	19347	68558	87905	23327	74552	97879
Total réclamations reçues "Droit des étrangers"	1736	7672	9408	4232	15779	20011
Réclamations reçues "titre de séjour"	892	4201	5093	2319	9434	11753
Part des réclamations relatives aux titres de séjour dans l'ensemble des réclamations relatives aux droits des usagers de service public			6%			12%

[...] En particulier, le déploiement de l'ANEF, dans le contexte d'une forte dégradation de l'accessibilité des guichets préfectoraux imputable au déploiement, dans de nombreuses préfectures, des plateformes de rendez-vous en ligne, pouvait apparaître comme un moyen de surmonter ces difficultés. La Défenseure des droits l'a souligné à plusieurs reprises [...]

L'ANEF – et plus généralement les dispositifs permettant d'effectuer en ligne l'intégralité de la démarche de demande de titre – présente en effet des avantages certains par rapport au système de prise de rendez-vous en ligne : le problème de la saturation des plannings de rendez-vous disparaît, l'utilisateur peut en principe déposer directement l'intégralité de son dossier en ligne, il reçoit un accusé de réception nominatif qui lui permet de justifier de ses démarches et les déplacements en préfecture sont de fait limités.

Pourtant, les réclamations individuelles émanant d'utilisateurs se trouvant en difficulté avec l'ANEF parviennent de plus en plus nombreuses au Défenseur des droits et révèlent que le dispositif ne remplit pas toutes ses promesses. Les personnes contraintes de recourir à l'ANEF pour déposer leur demande de titre de séjour se heurtent à de nombreuses difficultés à tous les stades de la procédure (1) tandis que les mesures d'accueil et d'accompagnement mises en place ne suffisent pas à surmonter ces difficultés et à garantir un accès satisfaisant au service (2). Dans ces circonstances, le choix de faire de l'ANEF la seule voie de dépôt possible de la demande – qui va concerner à terme toutes les demandes de titres de séjour – est de nature à emporter des conséquences contraires au respect des droits des usagers (3).

1- Des difficultés constatées à tous les stades de la procédure

Les usagers étrangers concernés par le recours imposé à l'ANEF se heurtent à des difficultés à différents stades : pour accéder à la plateforme d'abord (a), pour déposer formellement la demande de titre ensuite (b), et enfin dans le cadre du traitement de la demande (c).

(a) Accès au guichet dématérialisé

Il s'agit principalement à ce stade de difficultés tenant à l'absence d'équipement adéquat – défaut d'accès à un terminal approprié ou au réseau – ou à l'illectronisme des usagers – c'est-à-dire à la difficulté, voire l'incapacité, à utiliser les outils informatiques. Les données mises en avant par les requérantes révèlent que les personnes âgées – et parmi elles en premier lieu les femmes – socialement précaires et non-diplômées sont particulièrement sujettes à l'illectronisme. [...]

Il est à craindre que ce type de réclamations augmente au cours de l'année 2022, avec l'élargissement du recours imposé à l'ANEF à des titres de séjour de plus en plus nombreux et susceptibles de concerner des publics plus précaires ou plus éloignés du numérique.

Enfin, au-delà des difficultés liées à l'illectronisme ou au défaut d'équipement adéquat, la confusion des usagers apparaît à ce stade accentuée par les carences des sites préfectoraux en termes d'accessibilité, de lisibilité, d'organisation et d'actualisation.

En effet, à défaut d'avoir été informées par ailleurs de ce qu'une demande doit être réalisée par le biais de l'ANEF, les personnes doivent consulter le site Internet de la préfecture dont elles dépendent pour identifier la procédure correspondant à leur situation. [...]

(b) Dépôt des demandes

Les difficultés constatées à ce stade sont de trois ordres.

En premier lieu, des retards voire des ruptures de droits imputables à certaines préfectures qui ont décidé de ne plus instruire les demandes déposées avant le passage à l'ANEF. Le Défenseur des droits a ainsi été saisi de plusieurs réclamations introduites par des étudiants dont la demande de titre avait été déposée avant que l'obligation de recourir à l'ANEF n'entre en vigueur et se sont vu demander de redéposer une demande par ce biais. Dans certains cas, les réclamants ont rencontré des difficultés techniques à l'occasion de ce nouveau dépôt.

Dans un autre département encore, ce sont les demandes de DCEM déposées avant l'ouverture du dépôt obligatoire via l'ANEF qui ne sont plus traitées.

En deuxième lieu, les saisines du Défenseur des droits ont révélé des difficultés liées à la non prise en compte, par la plateforme, de certaines situations spécifiques. Notamment, plusieurs réclamations ont été introduites par des personnes détentrices de visas « mineur scolarisé » et « étudiant-concours » se trouvant dans l'impossibilité de déposer des demandes de titres de séjour « étudiant » via l'ANEF. Les numéros des visas détenus par ces personnes n'étaient en effet pas reconnus par la plateforme.

Enfin, le Défenseur des droits reçoit de très nombreuses réclamations de personnes qui ne parviennent pas à finaliser le dépôt de leur demande en raison de bugs techniques. Parmi les plus fréquents figurent l'impossibilité de créer un compte en raison de la non-réception du mot de passe et/ou l'impossibilité de le réinitialiser ainsi que l'impossibilité de téléverser sur la plateforme les pièces du dossier malgré le respect des règles techniques imposées. [...]

(c) Traitement des demandes

Le Défenseur des droits reçoit de nombreuses réclamations de personnes qui ont bien déposé leur demande sur l'ANEF mais rencontrent par la suite des difficultés dans le cadre de l'instruction de cette demande.

D'abord, les délégués du Défenseur des droits indiquent recevoir dans leurs permanences de nombreuses personnes confrontées à des demandes de pièces excessives, répétitives ou impossibles à produire. S'il s'agit là de pratiques anciennes qui préexistaient à la dématérialisation du service, il apparaît que celles-ci n'ont pas pris fin avec l'ANEF, malgré l'uniformisation du formulaire et l'adoption d'un arrêté fixant la liste des pièces exigibles.

Par ailleurs, la dématérialisation du dépôt des demandes – quelle que soit la forme qu'elle prend – rend aussi difficile voire impossible l'exposé de situations complexes.

Ensuite, plusieurs difficultés ont trait à un défaut de synchronisation des informations se trouvant sur l'ANEF d'une part, et détenues par les agents instructeurs en préfecture d'autre part. [...]

Enfin, de nombreux délégués du Défenseur des droits font état de délais de traitement des demandes déposées sur l'ANEF particulièrement excessifs. Si l'ANEF permet de surmonter les difficultés liées à la saturation des plateformes de prises de rendez-vous en ligne, il semble ainsi que les conséquences du sous-effectif chronique des services en charge du séjour des étrangers et la saturation qui en résulte se retrouvent à l'identique et se répercutent sur les délais d'instruction.

Ces délais excessifs sont d'autant plus préjudiciables que de nombreuses difficultés sont constatées au niveau de la délivrance des attestations de prolongation de l'instruction. [...]

Ces situations, qui tendent à se généraliser depuis le déploiement de l'ANEF, sont particulièrement dommageables. Dans la mesure où elles concernent des étrangers en situation régulière, parfois depuis plusieurs années, elles risquent en effet d'occasionner – ou occasionnent effectivement – des ruptures de droits : pertes de droits sociaux, d'emploi, de stage, de contrat d'alternance, impossibilité de se rendre à l'étranger, notamment pour des raisons impérieuses telles qu'un impératif professionnel ou des funérailles, etc. L'atteinte aux droits fondamentaux – notamment au droit au respect de la vie privée et familiale – est alors caractérisée.

Dans la plupart des cas, la non-délivrance d'attestation ne semble pas tant liée à un problème informatique que la conséquence du choix procédural fait par l'administration.

En effet, là où le dépôt au guichet pouvait permettre un examen en direct de la complétude du dossier et donc la délivrance immédiate d'un récépissé, le dépôt en ligne – comme celui réalisé

par voie postale – conduit à différer cette opération et donc à retarder la délivrance d'un document provisoire à même de préserver les droits de la personne pendant l'instruction de sa demande. [...]

2- Des mesures d'accueil et d'accompagnement insuffisantes et inadaptées

Si l'article R.431-2 du CESEDA impose désormais le recours à l'ANEF pour le dépôt de certaines demandes de titres, c'est seulement sous réserve que : « Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité. » Le ministre de l'Intérieur est chargé de fixer les modalités de cet accueil et de cet accompagnement. [...]

Or, d'une part, le Défenseur des droits constate que les dispositifs d'accueil et d'accompagnement annoncés demeurent actuellement insuffisamment déployés et ne permettent donc pas de garantir un accès effectif au service à toutes les personnes éloignées du numérique (a). D'autre part, la finalité et la nature mêmes de ces dispositifs font qu'ils ne permettent pas d'offrir des garanties équivalentes à celles que pourrait apporter la préservation de voie de saisines alternatives à la voie dématérialisée (b).

(a) Un dispositif insuffisamment déployé

Le ministère précise, dans son mémoire en défense, que les mesures d'accueil et d'accompagnement mises en place en application de l'article R.431-2 du CESEDA sont de deux ordres :

- D'une part, un centre de contact citoyen (CCC) créé par l'ANTS assure une partie du soutien « usager » de l'ANEF ;
- D'autre part, un accompagnement au sein de points d'accès numériques installés en préfecture, pouvant être déployé soit via les points d'accès déjà en place pour d'autres démarches, soit en créant des points d'accueil numérique dédiés aux usagers étrangers.

La mise en place de ces points d'accès numériques, si tant est que le maillage territorial, l'amplitude des horaires d'ouverture et la dotation en effectifs soient suffisants, et que des agents formés au droit au séjour des étrangers y soient affectés, pourrait effectivement permettre de pallier certaines des difficultés rencontrées par les personnes éloignées du numérique – que ce soit par manque de maîtrise des outils ou par défaut d'équipement.

Toutefois, le déploiement de ce réseau d'accueil et d'accompagnement numérique des étrangers, bien qu'il soit réglementairement imposé et que le dépôt des demandes de titre de séjour « étudiant » doive impérativement se faire via l'ANEF depuis le 1er mai 2021, est encore loin d'être achevé à ce jour [...]

Se pose également la question des modalités d'accès à ces points numériques. Certaines préfectures et sous-préfectures imposent aux usagers de prendre au préalable un rendez-vous. Dans certains cas, les personnes peinent à en obtenir un car elles ne parviennent pas à joindre la préfecture et ne sont pas recontactées lorsqu'elles laissent des messages. Dans d'autres cas, la prise de rendez-vous se fait principalement par Internet ce qui, indépendamment des problèmes de non-réponse ou de saturation des plannings, semble contradictoire avec l'objectif des points d'accès, à savoir l'accompagnement des personnes éloignées du numérique. De même, certains sites précisent que l'utilisateur doit disposer d'une adresse électronique avant de se rendre au point d'accès numérique, ce qui signifie, pour un certain nombre d'utilisateurs qui n'en disposent pas, qu'ils devront bénéficier d'un accompagnement avant de pouvoir accéder à ce service. [...]

Enfin, il semble que l'ouverture de ces points d'accès conduise parfois à la fermeture de l'accueil physique qui était jusqu'ici maintenu, par le jeu d'une réaffectation d'agents. Dans d'autres préfectures, ce sont des services civiques qui sont mobilisés tandis que certains services préfectoraux ont fait part au Défenseur des droits de difficultés à déployer les points d'accès en raison d'un manque de personnel.

Ainsi, les points d'accès numériques actuellement ouverts aux usagers étrangers pour l'accompagnement dans leurs démarches de demandes de titres, tant par l'insuffisance de leur déploiement que par l'inadéquation à plusieurs égards de leurs modalités d'accès et de fonctionnement au public qu'ils visent, ne semblent pas à même de garantir à l'ensemble des usagers éloignés du numérique un accès au droit effectif. Dès lors, contrairement à ce que soutient le ministère, la question de l'atteinte portée au principe d'égal accès au service public du fait de l'absence d'alternative prévue à la saisine de l'administration par l'intermédiaire du téléservice se pose bien. [...]

(b) Un dispositif qui ne permet pas de compenser l'absence d'alternatives au téléservice

Le dispositif d'accueil et d'accompagnement, même pleinement déployé, demeurera inapte à répondre à certains besoins spécifiques.

- Pour les personnes éloignées du numérique

Quelle que soit la qualité du service d'accueil et d'accompagnement déployé, demeurera, pour les personnes éloignées du numérique, la difficulté du suivi de la demande déposée via l'ANEF. [...]

- Pour les personnes confrontées à une situation de blocage pérenne

Le dispositif d'accueil et d'accompagnement déployé par le ministère est avant tout pensé « pour les usagers éloignés du numérique ». C'est d'ailleurs en ces termes que le ministère par l'évoquer dans ses écritures. Or, la majorité des réclamations relatives à l'ANEF que reçoit le Défenseur des droits concerne en réalité des personnes qui n'ont aucune difficulté avec le numérique mais se heurtent, dans le cadre de leur démarche sur l'ANEF, à un blocage que les services supports ne parviennent pas à résoudre dans des délais raisonnables. [...]

Le Défenseur des droits et ses délégués sont également très souvent confrontés à des administrations préfectorales qui estiment n'être ni responsables du problème, ni à même de le résoudre, alors qu'elles demeurent responsables du service public du séjour. Dans certains cas cependant, les préfetures saisies par le Défenseur des droits acceptent de traiter le dossier sans passer par l'ANEF pour contourner le blocage. [...]

Si le déploiement de l'ANEF poursuit des objectifs légitimes de bonne administration et de facilitation de l'accès aux droits de nombreux usagers, l'imposition du recours au téléservice n'apparaît ni nécessaire, ni proportionnée au regard des buts recherchés. Dès lors, les textes en litige pourraient méconnaître l'article 8 de la Convention européenne de l'Homme. De plus, dans la mesure où ce recours imposé au téléservice est source d'inégalités de traitement, il pourrait méconnaître l'article 14, combiné à l'article 8, de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du Conseil d'État.

Pierre-Yves COLLOMBAT, « Projet de loi de finances de finances pour 2019 : Administration générale et territoriale de l'État », Commission des lois, 22 novembre 2018 – Extraits

Pierre-Yves COLLOMBAT est un ancien sénateur, membre du Groupe communiste républicain citoyen et écologiste, membre de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale et de la délégation sénatoriale à la prospective jusqu'à la fin de son mandat intervenu le 30 septembre 2020.

II. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE : LA CONTINUITÉ DES RÉFORMES ET DES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

Le plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG), mis en oeuvre sur la période 2016-2020, a profondément modifié l'organisation de l'administration territoriale. Il s'agit pour l'essentiel de la réforme des modalités de délivrance des titres, autrement dit de la dématérialisation des demandes et de leur instruction. 1 300 emplois ont ainsi été supprimés et 700 réaffectés à quatre missions prioritaires : sécurité et ordre public, coordination des politiques publiques, contrôle de la légalité et lutte contre la fraude documentaire. À l'usage, on constate que les besoins techniques et en termes de relations avec les usagers ont été largement sous-évalués, d'où des dysfonctionnements majeurs.

Alors que ces difficultés ne sont pas encore totalement réglées, l'administration déconcentrée voit se profiler les réformes prévues par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics. La réaffirmation du rôle de l'État en matière d'ingénierie territoriale pourrait être une bonne nouvelle si les moyens correspondant suivaient, ce qui risque de ne pas être le cas.

A. LA MISE EN OEUVRE DU PLAN « PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION » : UNE DÉMATÉRIALISATION PRÉCIPITÉE ET MAL PRÉPARÉE

Le PPNG a profondément modifié les modalités de demande et d'instruction des titres. L'instruction relève désormais non plus d'un service de la préfecture, mais de centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) répartis sur l'ensemble du territoire. Chaque centre est dédié à un type de titre et traite les demandes issues de plusieurs départements. En outre, les demandes, faites par les usagers, et l'instruction, réalisée par les CERT, se font désormais de manière totalement dématérialisée, par téléprocédures.

Mal préparée et mal anticipée, la mise en place, à partir du mois de novembre 2017, des nouvelles procédures touchant au certificat d'immatriculation des véhicules (CIV) et au permis de conduire s'est soldée par d'importants dysfonctionnements. Ces dysfonctionnements ont engendré des retards parfois considérables dans la délivrance des titres et mis de nombreux usagers et professionnels dans la difficulté. Les plus importants ont perduré près de six mois, de novembre 2017 à avril 2018, et la situation, un an plus tard, n'est pas encore stabilisée.

Comme l'a également relevé le Défenseur des droits, une partie des dommages constatés dans le cadre de cette réforme tient à la volonté de dématérialiser les procédures, sans aucune possibilité de secours par la voie du papier. Cette dématérialisation totale a d'abord été pensée pour faire des économies. La nécessité de la concevoir pour les usagers, y compris pour ceux qui ne sont pas à l'aise avec les nouvelles technologies, a été fortement sous-estimée.

Enfin, les réductions annoncées d'effectifs doivent être aussi relativisées, le recrutement de nombreux renforts ponctuels pour faire face à la crise ayant été nécessaire. [...]

2. La dématérialisation des démarches administratives doit impérativement être pensée en fonction de l'utilisateur réel et non de l'utilisateur rêvé

Si la dématérialisation des procédures évite aux usagers de se déplacer en préfecture et leur permet d'effectuer leurs démarches administratives à tout moment, elle n'a de sens que si les téléprocédures peuvent aboutir ou au minimum si le demandeur en difficulté peut facilement solliciter une aide. Dans le cas contraire, comme on vient de le voir la situation s'en trouve aggravée. De quoi être sceptique sur la réussite, en quelques années du plan gouvernemental de dématérialisation de tous les services publics^{9(*)}.

a) Prendre en compte les difficultés d'accès des usagers

Selon un rapport récent, 13 millions de Français sont en difficulté avec l'accès et/ou l'usage du numérique ; 40 % sont inquiets à l'idée de réaliser leurs démarches administratives en ligne. Ce qui n'a pas empêché le Gouvernement d'imposer la dématérialisation totale, à marche forcée, de la délivrance de titres sécurisés sans médiateurs ou en nombre insuffisant. En prenant donc le risque d'exclure un peu plus la population la plus touchée par la précarité.

Certes, le ministère de l'intérieur a mis en place 310 points numériques à disposition du public sur l'ensemble du pays. Mais 310 points numériques, à l'échelle du territoire, c'est peu. Et les missions des services civiques durent huit mois seulement, soit un délai insuffisant pour maîtriser 64 procédures différentes, simples pour certaines mais complexes pour d'autres. En outre, lors des nombreux dysfonctionnements bloquants constatés entre fin 2017 et au début de l'année 2018, l'accompagnement dans les points numériques s'est souvent limité à expliquer aux usagers que leur démarche ne pouvait aboutir en raison de défaillances informatiques ! Pour ce public, on peut aussi mesurer la difficulté de manipulation de fichiers en format « pdf » ou « jpg », nécessaires à la transmission dématérialisée des documents, ou la nécessité de compresser ces fichiers, en raison de leur volume, en utilisant des logiciels spécifiques de pratique peu intuitive.

La volonté du ministère de l'intérieur de fermer immédiatement les guichets dès la mise en œuvre de la dématérialisation des procédures de délivrance ou de mise à jour des certificats d'immatriculation et les permis de conduire n'a pas été pour rien dans les difficultés rencontrées.

Si pour les cartes nationales d'identité et passeports, la dématérialisation des demandes a posé moins de problème, c'est que les mairies, passage obligé des demandeurs, ont pu accompagner celles et ceux qui en avaient besoin. On peut penser que cette absence d'intermédiaire, s'agissant qui plus est de procédures pouvant être complexes, est la cause essentielle des difficultés rencontrées. Au moment où les dysfonctionnements ont été les plus importants, les usagers avaient pour seuls interlocuteurs des services civiques, impuissants, et le numéro d'appel de l'ANTS, saturé... D'où l'appel au Défenseur des droits, dont la vocation n'est pas vraiment de remplacer les services de l'État, et l'éclosion d'un petit commerce de plates-formes privées offrant leurs services pour 30 à 50 euros dans la plupart des cas.

b) Prendre en compte les besoins des usagers

Mais les difficultés rencontrées ne tiennent pas seulement à des problèmes techniques que l'on peut espérer régler avec le temps, elles tiennent aussi à la conception même du site internet de l'ANTS.

Ce dernier est très complexe du fait des spécificités de la législation, de la multiplicité des cas dont il faut tenir compte. Cela ne posait pas de difficultés car le site était essentiellement utilisé, jusqu'en novembre 2017, par les agents, spécialisés, des préfectures. Les mois précédents la mise en œuvre de la réforme, aucune réflexion n'a été engagée afin d'adapter le site internet de l'ANTS à un public beaucoup plus large. La question de l'adaptation du site aux usagers peu à l'aise avec les démarches dématérialisées s'est encore moins posée.

Le manque d'ergonomie du site de l'ANTS fait que l'accès à un certain nombre de procédures est très difficile^{12(*)}. Les usagers ont été nombreux à ne pas choisir la bonne procédure, ce qui a pour conséquence de bloquer leurs demandes et de gonfler, encore, le stock des dossiers en cours. Lors de la prochaine mise à jour du site, les usagers se verront poser des questions fermées, ce qui permettra de les orienter vers la bonne procédure.

Lors de son audition, M. Bernard Dreyfus, délégué général du Défenseur des droits, a insisté sur la nécessité de bâtir les sites internet avec les usagers, en prenant en compte leurs besoins, afin qu'ils soient pratiques et ergonomiques. Il a par ailleurs souligné que la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC) n'avait pas été consultée dans le cadre de la préparation de la réforme alors qu'une des missions de cette direction est d'accompagner les administrations dans leur projet de transformation numérique.

La réforme de la délivrance des certificats d'immatriculation et permis de conduire est une première étape dans la généralisation de la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives, objectif poursuivi dans le cadre du programme « Administration publique 2022 ».

Reste à souhaiter que le Gouvernement tirera les leçons de ce qui vient de se passer avant de donner corps à sa « réforme ambitieuse ».

c) Évaluer correctement les effectifs nécessaires à la réussite de la réforme

Au final, les réductions d'effectifs sont plus faibles qu'attendu. En effet, les multiples difficultés rencontrées ont conduit à redimensionner les effectifs chargés de la délivrance des certificats d'immatriculation et permis de conduire, notamment par l'appel à des contractuels.

Ainsi, de nombreux contractuels sont venus renforcer les CERT dédiés aux cartes grises. Pour prendre l'exemple du CERT de Besançon, les effectifs, au plus fort de la crise, sont montés à 80, pour un effectif cible de 41... Lors du déplacement de votre rapporteur, les effectifs étaient à 72, et devaient être maintenus à ce niveau quelques semaines encore, voire quelques mois, afin de résorber le stock de dossiers. Sur ces 72, 44 étaient vacataires. Enfin, afin de permettre la résorption des stocks de demandes d'immatriculation, trois CERT provisoires ont été créés, à Amiens, Charleville-Mézières^{13(*)} et Paris. Au total, près de 700 contractuels supplémentaires auraient été recrutés sur la période 2017-2018, soit plus de la moitié du nombre de suppressions de postes prévues dans le cadre du PPNG ! Le détail de ces chiffres, demandés au ministère de l'intérieur, n'a pas été transmis à votre rapporteur... Lors de son audition, le secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur a admis que les effectifs initialement prévus dans les CERT étaient sous-dimensionnés, car le rôle régulateur auparavant joué par les guichets n'avait pas été pris en compte...

Le nombre de points numériques a presque doublé, puisqu'ils sont désormais 310, alors qu'il ne devait y en avoir initialement que 170.

Prenant la mesure de la nécessité d'améliorer la relation avec les usagers, l'ANTS a sensiblement accru les effectifs du Centre de contact citoyens. Avec le recrutement d'intérimaires, ces derniers sont passés de 88, en novembre 2017, à 147, fin février 2018. Pour la fin de l'année 2018, un marché d'externalisation a aussi été passé pour renforcer durablement le Centre de contact citoyens. Ce dernier comptera fin décembre 2018 50 personnes de l'ANTS et 150 personnes recrutées dans le cadre de ce marché. Notons que l'une des clauses du marché était le recrutement du personnel en CDI et sur Charleville-Mézières, où se trouve le siège de l'ANTS, afin de privilégier l'emploi local. Mais notons

également que si les documents budgétaires font apparaître, pour l'ANTS, un relèvement de plafond d'emplois de 20 ETPT sur le projet de loi de finances pour 2017, ces chiffres se réduisent à 0 ETPT pour 2018 et + 8 ETPT pour 2019...

Le manque d'anticipation quant aux difficultés techniques et psychosociales de la réforme a substantiellement réduit les avantages budgétaires réels de l'opération. Comme ces recrutements non prévus ont concerné des contractuels, des prestataires ou les services civiques, sans affecter le PPNG, il reste possible, sur le papier, d'afficher ces réductions d'effectifs...

d) Les effets positifs de la réorganisation

Malgré les dysfonctionnements et difficultés rencontrés, malgré aussi la relativisation des économies en termes d'effectifs, cette réorganisation du système de délivrance des titres a eu quelques effets positifs :

- le repyramidage des effectifs a permis de faire évoluer, par le biais de dispositifs de recrutements exceptionnels, la répartition des agents des catégories A, B et C. Les effectifs des deux premières catégories ont augmenté et ceux de la troisième ont diminué^{14(*)}. Ce repyramidage a permis de rehausser le niveau général des compétences du personnel de l'administration territoriale et constitue également un élément de motivation pour les agents. L'achèvement de ce plan de repyramidage est prévu pour 2020 ;
 - un meilleur accompagnement de la formation des agents devant changer de poste ;
 - le renforcement des effectifs chargés des missions prioritaires. Même s'il est mince comparé aux effectifs perdus par le réseau préfectoral lors de la dernière décennie ;
 - l'amélioration notable de la détection des fraudes à la délivrance des cartes grises et des permis de conduire. La sécurisation des titres étant l'une des motivations des réformes, on ne peut que s'en féliciter.
- [...]