

CONCOURS EXTERNE
DE CONTRÔLEUR STAGIAIRE DU TRÉSOR PUBLIC

ANNÉE 2001

www.devenez-fonctionnaire.fr www.devenez-fonctionnaire.fr www.devenez-fonctionnaire.fr

ÉPREUVE N°2 A OPTION

Durée : 3 heures - Coefficient : 4

RÉSUMÉ AU QUART DE SA LONGUEUR D'UN TEXTE DE CARACTÈRE
GÉNÉRAL OU ADMINISTRATIF POUVANT COMPORTER DES TABLEAUX,
GRAPHES, ETC...

PAGE 2

Toute note inférieure à 6/20 est ÉLIMINATOIRE

TRÈS IMPORTANT :

Le candidat traitera celui des trois sujets ci-après qui correspond à l'option qu'il a choisie lors de son inscription au concours : **CE CHOIX NE PEUT PAS ÊTRE MODIFIÉ.**

Sous peine d'annulation de leur copie, les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif (nom, prénom, lieu, etc.) sur la partie réservée à la rédaction.

L'utilisation de tout document et matériel est interdite.

Tournez la page S.V.P.

TÉLÉPROCÉDURES ADMINISTRATIVES : LE PARI DE LA CONFIANCE (3 318 mots)

Dans le cadre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) destiné à préparer l'entrée de la France dans la société de l'information, deux axes concernant le fonctionnement de l'administration étaient annoncés :

- faciliter l'accès des citoyens à l'administration par Internet ;
- moderniser le fonctionnement de l'Etat en mettant l'administration en réseau.

Au-delà des analyses sur les réactions de l'Etat et de l'administration face aux nouvelles technologies et du décalage présumé face à des « citoyens-consommateurs » ou à des « usagers-clients », la confiance que les uns et les autres sont susceptibles de s'accorder nous semble de nature à accélérer ou à freiner l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) comme moyen de communication et d'échanges.

Le sujet paraît ici sous un angle non pas tant technique et juridique que psychologique et sociologique. Il s'agit de réussir la mutation culturelle des rapports qu'entretiennent les administrations avec leurs usagers, et réciproquement.

S'il est incontestable que l'Etat a depuis le lancement du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information, et à la suite de décisions interministérielles, largement progressé dans l'offre de sites publics et d'aide à l'accomplissement de formalités en ligne, la question de la demande de services reste très peu explorée.

Au-delà des débats importants sur l'accès à Internet et sur le risque de « fracture numérique », la question porte plutôt sur le fait de savoir à quelle(s) attente(s) des usagers-citoyens l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication peut répondre.

On peut considérer comme un fait certain que les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent d'imaginer de nouvelles techniques de mise à disposition de l'information publique à un moindre coût. Elles offrent, en outre, la possibilité d'effectuer des démarches administratives à distance par le biais de téléprocédures permettant de s'affranchir de contraintes d'horaires d'ouverture des services publics ou d'éloignement géographique.

Les dispositions législatives et réglementaires récentes relatives à la sécurité juridique des échanges par Internet (art. 1316-4 du Code civil modifié par la loi n°2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique) offrent de surcroît aux échanges dématérialisés des garanties d'authentification des déclarants qui pourraient, à l'usage, se révéler plus importantes que celles attachées aux démarches réalisées selon une forme traditionnelle par envoi postal ou par présentation de photocopies de documents à un guichet.

L'impression générale selon laquelle il faut réduire la « paperasse » pour satisfaire les usagers, qui justifie à elle seule la mise en place de téléprocédures administratives, peut-elle cependant satisfaire leur attente ?

Probablement pas, dans la mesure où l'outil qu'elles constituent n'est qu'un moyen intéressant mais non suffisant.

En effet, à bien y regarder, les usagers-citoyens attendent simplement d'être pris en compte voire en considération, c'est-à-dire être écoutés, respectés et *in fine* servis (ce qui relève bien des obligations du service public). L'exigence de service rendu et l'acceptation de la contrainte du parcours administratif pour y parvenir varient assez considérablement selon que la démarche relève d'une obligation légale sans contrepartie directe mais qui peut même être assortie de sanctions, ou débouche sur une chance d'obtenir un avantage ou de voir un droit reconnu.

www.devenez-fonctionnaire.fr www.devenez-fonctionnaire.fr www.devenez-fonctionnaire.fr...

Dès lors, une offre de services peut ou non être adaptée selon le « vécu » de l'utilisateur et non en fonction des seules facilités offertes.

Autrement dit, la revendication de reconnaissance et de prise en compte citoyenne des « administrés », des « assujettis » et autres « allocataires » ou contribuables de ce pays ne peut être satisfaite par une offre de télé-services, dès lors que celle-ci ne s'accompagnerait pas d'une transformation des rapports avec l'administration.

Il apparaît, en effet, que les citoyens souhaitent pouvoir maîtriser les processus et comprendre globalement la logique dans laquelle ils s'engagent. De la même manière, l'utilisateur veut saisir d'abord la nécessité, puis les tenants et aboutissants de sa démarche, les causes et les conséquences pour lui et sa famille d'une action comme d'une abstention.

Un dispositif d'accompagnement trop pesant peut également être jugé comme infantilisant, tout comme sont jugés insupportables les renvois vers une médiation quasi obligatoire face à des procédures complexes. C'est ici le citoyen qui apparaît derrière l'utilisateur. Plus la situation personnelle est délicate ou difficile, moins la condescendance, voire l'opacité administrative sont supportées.

Les efforts de l'administration doivent donc tendre, nonobstant les moyens physiques employés, à mieux informer et à permettre d'engager une démarche administrative respectant ce désir de reconnaissance et d'exercice et de la citoyenneté.

C'est donc à un effort qui va bien au-delà de la mise en place des technologies de l'information et de la communication (TIC) que l'administration se trouve confrontée.

Il s'agit en même temps, grâce à l'opportunité de réflexions d'ensemble favorisées par l'apparition des technologies de l'information et de la communication dans l'univers administratif, d'analyser et de repositionner les relations administrations-usagers-citoyens.

On a beaucoup écrit pour fustiger l'introduction de l'informatique dans les processus administratifs, en constatant que très souvent l'outil a été plaqué sur des pratiques et des circuits existants qui n'ont nullement été réformés par son introduction.

Le même risque guette l'introduction d'Internet dans les relations entre administrations et usagers.

En même temps, les nouvelles technologies de l'information et de la communication diffèrent de l'informatique de gestion des années 1970-1980 en ce qu'elles impliquent directement l'utilisateur qui est à l'initiative de leur emploi, tant pour s'informer que pour adresser un courrier ou une demande à l'administration.

Il s'agit peut-être là d'une chance de voir les chaînes de traitement des dossiers effectivement affectées par l'usage de télédéclarations et par une information plus accessible à tout un chacun sur ses droits et ses obligations face à une administration.

La Commission pour les simplifications administratives (COSA) a pu constater les effets de la mise en ligne sur le portail service-public.fr des fiches « Vos droits » décrivant, pour les démarches les plus courantes des particuliers, les textes applicables, la démarche à accomplir, les pièces et formulaires à produire. Gare aux guichets, mal informés, refusant les pièces présentées ou en réclamant de différentes ! L'internaute est prompt à faire part de son désaccord. En réponse à ces dysfonctionnements, il a fallu proposer que les différents guichets d'accueil du public puissent eux aussi accéder à la base d'informations que constitue service-public.fr. La question se pose alors de savoir si le guichet d'accueil doit être directement relié au portail et à tout autre site public d'information ou si le seul « chef » peut être habilité à disposer de cet accès. La réponse à apporter paraît claire : tout agent doit bénéficier de cet outil au risque de déstabiliser des processus bien établis selon lesquels seul le responsable décide et apprécie les situations.

L'afflux de plus en plus important de courriers électroniques pose les mêmes questions sur les modes d'organisation, les méthodes et les circuits de traitement. Que faire du principe hiérarchique, des délégations de signature lorsqu'un agent peut directement se voir adresser un *e-mail* ?

A l'inverse, les services les plus motivés par le développement d'outils Internet ont dû, en parallèle, réfléchir au moyen d'éviter qu'une fracture numérique ne s'installe en défaveur de certains de leurs publics. Cette réflexion est aujourd'hui accompagnée au niveau interministériel, mais ne peut exempter chaque service d'imaginer ses propres réponses en termes d'offres d'accès.

S'agissant du traitement même des dossiers des usagers, plusieurs écueils sont à éviter.

Trois problèmes doivent trouver des réponses pertinentes :

- D'abord, il s'agit de maintenir des accès pluriels à l'administration. Le vecteur électronique ne peut être vu uniquement comme une alternative au déplacement à un guichet. Il ne peut s'imposer comme seul mode de communication sans risquer d'exclure certaines personnes qui ne pourront accéder à Internet.

Cet outil permet de s'informer avant l'accomplissement d'une démarche, afin que celle-ci soit la plus rapide et la plus fructueuse possible. Il ne peut cependant être exclusif d'autres modes d'information. Il permet de suivre sa démarche, de prendre un rendez-vous et d'aller à bonne date retirer le titre demandé.

- Ensuite, il faut prévenir toute rupture d'égalité dans le traitement des dossiers qui ne peuvent faire l'objet de discrimination dans la file d'attente selon leur mode d'acheminement. Il s'agit d'éviter l'accélération du traitement des dossiers « TIC » à la faveur ou à la défaveur des déclarants-internautes.

- Enfin, il convient d'anticiper une absence d'interopérabilité des dispositifs publics. Il s'agit ici d'éviter que chaque service établisse ses propres normes d'échange imposant aux internautes de disposer des outils compatibles pour communiquer avec l'administration. La multiplication de choix technologiques distincts pourrait *in fine* à imposer aux internautes l'achat de licences multiples induisant des coûts disproportionnés et très décourageants.

Mais ces préoccupations juridiques et techniques ne doivent pas à elles seules occuper les responsables des cyber-services publics, sous peine de les voir oublier leurs propres troupes trop ou mal sollicitées et peu organisées pour faire face à ce qu'elles risquent d'analyser comme une nouvelle mode venant perturber le bon fonctionnement habituel des services.

Tout au contraire, les NTIC peuvent être porteuses d'une évolution culturelle pour les services. C'est en ce sens que le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat a pu évoquer le « pari de la confiance ». Il a notamment appelé à une évolution des administrations qui ne doivent plus traiter les usagers comme des fraudeurs en puissance dont elles exigent mille et une preuves sous forme de divers justificatifs de situation. Or, précisément, la dématérialisation de pièces justificatives reste peu accessible au grand public. Dès lors, les exigences de dépôt de pièces justificatives constituent un obstacle au développement des téléprocédures.

www.devenez-fonctionnaire.fr www.devenez-fonctionnaire.fr www.devenez-fonctionnaire.fr...

C'est la pratique de l'administration tendant à mettre systématiquement la preuve à la charge de l'usager, dans un réflexe de contrôle *a priori* et systématique, qui doit être révisée. C'est aussi, et par voie de conséquence, un fonctionnement fondé pour l'essentiel sur une politique de « guichets » et de « files d'attente » qui doit être réformée. De ce point de vue, les nouvelles technologies de l'information et de la communication offrent sans doute l'opportunité de réserver un accueil physique de meilleure qualité aux seuls usagers qui en ressentent le besoin.

C'est donc sans doute à un double pari de la confiance auquel invitent désormais les nouvelles technologies de l'information et de la communication : celui des administrations et de leurs propres agents à l'égard des usagers, celui des usagers à l'égard de l'administration.

Pour gagner le pari de la confiance auquel elles sont invitées, les autorités notamment hiérarchiques doivent revoir en profondeur les circuits et les délégations traditionnels. Cette réflexion doit donc conduire à imaginer d'autres modes de contrôle des dossiers des usagers, probablement par un exercice *a posteriori*. En contrepartie, les agents doivent accepter une plus grande responsabilisation et une relation différente parce que multimodale avec les usagers.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication font émerger deux réalités perturbantes pour les traditions administratives. La première tient à une sorte d'anonymat potentiel du déclarant qui, à défaut du contact direct, devient invisible pour le guichet. La seconde tient au lien direct hors hiérarchie, qu'une transmission dématérialisée peut faire naître entre un usager et un agent, hors la vue de sa hiérarchie c'est-à-dire hors des codes de fonctionnement parfaitement établis jusqu'alors pour traiter dans les formes et sur le fond des dossiers.

Le risque n'est donc pas nul que les agents confrontés à cette double réalité tentent de contrer l'incertitude créée par la nouveauté par une demande reconventionnelle adressée à

l'administré, soit pour le rendre visible, soit pour le réintégrer dans un circuit classique de gestion interne.

C'est donc bien à une révision des postures traditionnelles de ses agents que l'administration se trouve confrontée, sous peine de ne pas entrer pleinement dans la logique des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La réflexion actuellement copilotée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et la COSA sur la mise en place dans tous les services de l'Etat de téléprocédures administratives pour l'inscription aux concours administratifs a montré que cet exercice conduit à revoir entièrement l'ensemble du dispositif d'inscription et de traitement des inscriptions, y compris celles transmises par envoi postal ou par Minitel.

Pour traiter les arrivées d'inscriptions dématérialisées dans le respect du principe d'égalité des candidats, quel que soit leur mode d'inscription, c'est l'ensemble du dispositif propre à chaque concours qui se trouve revu. Dès lors, les services sont conduits à s'interroger, par exemple sur les moyens de relier sans risque d'erreur un dossier dématérialisé et les pièces justificatives transmises par voie postale. Ainsi la question se pose de savoir qui doit vérifier telle ou telle information auprès d'une administration tierce. De la même façon, le moment de la vérification d'une situation est soulevé : doit-on exiger la production des copies de diplômes de tous les candidats, des seuls candidats admissibles ou des seuls candidats admis ? On voit d'emblée non seulement vers quelle solution l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication peut pousser, mais aussi vers quelle refonte totale des dispositions antérieures le processus peut conduire, que les candidats s'inscrivent ou non par Internet.

C'est l'ensemble des pièces et documents que l'administration a pris l'habitude d'exiger parfois un peu trop systématiquement qui doit être évalué. Le Premier ministre vient de confier à la COSA le soin d'aider les services à procéder à l'évaluation de la liste des pièces justificatives demandées pour chacune des démarches administratives qu'ils gèrent.

Mais se pose la question de leur caractère probant. Que dire en effet des justificatifs de domicile produits par photocopie, d'une facture d'un opérateur de réseau public ou privé qui juridiquement ne prouve à elle seule strictement rien et surtout pas le domicile au sens que donne à cette notion le Code civil.

De multiples exemples peuvent être trouvés, qui démontrent les nouvelles technologies de l'information et de la communication vont conduire l'administration à revenir aux textes qui fondent son action, à en redécouvrir les logiques et, le cas échéant, à demander au gouvernement et au Parlement de les faire évoluer.

C'est donc à une révision des postures, des pratiques parfois pesantes pour les usagers et juridiquement incertaines que l'administration est confrontée avant de pouvoir devenir une cyber-administration ou plus simplement une administration moderne.

Reste à vérifier que les usagers sont prêts, eux aussi, à accorder leur confiance à une cyber-administration ou à une administration à accès pluriel mais réformée.

Deux peurs sont sans doute à prendre en considération : celle suscitée par une technologie qui viendrait renforcer le sentiment de domination des individus par une administration

omnisciente et omniprésente ; la perte d'humanité dans les relations et l'absence de garantie d'une bonne réception, conservation et utilisation des données individuelles.

Sur le premier point, et malgré la vigilance du législateur relayée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la question se pose de savoir ce que l'administration peut et doit conserver et restituer sur chacun de ses usagers. Plus de vingt ans après la loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978, une réflexion ou un débat sur les bonnes pratiques de l'administration serait le bienvenu afin de permettre l'établissement d'un contrat de confiance avec les usagers.

Le stockage et l'exploitation des données individuelles, leur éventuelle mise en commun au sein de différents réseaux administratifs à des fins d'allègement des coûts pour l'administration, des démarches pour l'usager sont probablement à repenser compte tenu de l'état actuel des techniques, des contrôles possibles et du degré d'acceptabilité par les citoyens de ce pays de ces rapprochements. Or, les réponses actuellement apportées, très datées par la loi de 1978, paraissent insatisfaisantes, voire inappropriées. Le moindre des paradoxes, qui a d'ailleurs fait l'objet d'une étude de la CNIL, n'est-il pas de voir aujourd'hui la vie privée de chacun épiée à des fins purement mercantiles par des organismes privés, là où l'administration s'autocensure à un point que les citoyens n'imaginent probablement pas. Ce décalage montre qu'il faudrait rééquilibrer les pratiques des uns, trop attentatoires aux libertés, comme des autres, trop scrupuleux. La rigueur dans la gestion des données peut au demeurant être un argument justifiant l'immobilisme, lequel conduit à exiger du même déclarant la réitération de sa démarche, physique comme dématérialisée, autant de fois que des guichets différents sont concernés par son dossier.

Si les finalités poursuivies par la loi Informatique et libertés restent légitimes, elles peuvent constituer, dès lors qu'elles sont érigées en dogme absolu, un frein puissant aux nouvelles technologies de l'information et de la communication et à l'allègement des formalités. Au-delà des réflexions qui ont précédé la transposition de la directive communautaire 95/46 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, il convient de s'interroger sur le degré d'acceptabilité d'un assouplissement de la règle de non-rapprochement des fichiers administratifs.

L'avis favorable donné par la CNIL à un rapprochement des données entre administration fiscale et organismes sociaux traités au sein du dispositif Traitement des données sociales (TDS) montre que, sous réserve de garanties juridiques et techniques liées à la confidentialité et à la sécurisation des systèmes d'information, les échanges de données peuvent conduire à alléger les démarches des usagers. Il s'agit cependant de préserver le droit de savoir qu'a chaque usager et de lui permettre de rectifier si nécessaire les informations que détient l'administration et qu'il est légitime qu'elle communique régulièrement pour validation. C'est bien ici le dispositif imaginé pour la déclaration de revenus des personnes physiques qui devrait être préimprimée par la Direction générale des Impôts, au moins pour les personnes physiques disposant d'un statut de salarié, ce qui ne retire rien au droit de chaque contribuable de faire état de données différentes ou manquantes.

Le second aspect destiné à obtenir la confiance des usagers est celui du maintien d'un contact avec les agents de l'administration. De ce point de vue, les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent sans doute améliorer les dispositifs actuels. Ainsi, l'envoi dématérialisé d'une correspondance ou d'un dossier peut donner lieu à un accusé de réception comprenant la communication d'un numéro de dossier ou de

correspondance. Il peut aussi conduire à une proposition de rendez-vous. En tout état de cause, et dans le cadre de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relations avec l'administration, Internet ne doit pas dispenser l'administration de communiquer à l'usager le nom de l'agent chargé de l'instruction ou du suivi du dossier.

Il convient également que la mise en place d'une démarche dématérialisée prenne en compte l'intégralité de la procédure et ne se contente pas de proposer une dématérialisation de la seule demande, laissant ensuite l'usager dans l'ignorance du circuit suivi par son dossier, du correspondant susceptible de lui répondre ou de le recevoir. Mais, inversement, des propositions technologiques qui ne laisseraient aucune place à un contact oral ou *in situ* resteraient tout à fait insatisfaisantes tant en raison de la situation de certaines personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication qu'en raison du caractère totalement déshumanisé de tels schémas qui ne pourraient que renforcer une image trop répandue de l'administration française.

Enfin, bien sûr, les sécurités juridiques et technologiques qui sont en train d'être imaginées dans ce pays constitueront pour le citoyen autant de garanties du respect de l'intégrité des données qu'il communique à l'administration et de sa parfaite authentification en qualité de déclarant, lui évitant de voir sa responsabilité engagée ou sa confiance abusée. Pour autant, et sans minimiser leur importance, ces garanties ne sauraient exonérer les administrations et les citoyens d'un vrai dialogue sur les moyens de rationaliser leurs échanges en les sécurisant, quelles qu'en soient les formes, et de simplifier leurs relations dans un cadre de confiance mutuelle.

L'Actualité juridique – droit administratif
20 juillet/20 août 2001