



INFORMATION ADMINISTRATIVE

## Améliorer le service rendu aux usagers des « hotlines » publiques

### L'action du groupe des centres d'appels des services publics

Photo : GIs © D.R.

Suivant une recommandation du COEPIA, un réseau professionnel rassemblant les responsables des centres d'appels téléphoniques des services publics s'est mis en place. Il entend impulser une action coordonnée d'amélioration de la qualité du renseignement..... » p. 5

■ Prendre acte du droit souple et proposer une doctrine : entretien avec Jacky Richard



Le rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'État revient sur les perspectives du « droit souple »... » p. 2

■ Renseignement téléphonique en préfecture : rapport de l'IGA..... » p. 7

■ Simplification : le Défenseur des droits va faire des propositions..... » p. 8

■ Un portail internet de l'État pour les collectivités territoriales..... » p. 9

■ Danemark : en route vers l'administration numérique..... » p.10

■ Agenda des travaux..... » p. 7

■ Suivi des recommandations..... » p. 9

■ Initiatives..... » p. 12

■ A lire..... » p. 12





Photo : D.I.R.

## Prendre acte du droit souple et proposer une doctrine d'emploi et de recours : entretien avec Jacky Richard, Conseil d'État

Alors que le Conseil d'État consacre son étude annuelle au « droit souple », Jacky Richard, conseiller d'État, rapporteur général et président adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État, nous explique cette notion et ses enjeux en matière d'information publique.

### ■ Comment définiriez-vous le droit souple ?

J.R. : En publiant cette étude, le Conseil d'État entend d'abord contribuer à la prise de conscience d'un phénomène dont l'importance ne peut plus être ignorée : la profusion des instruments de droit souple : recommandations, normes techniques, référentiels de bonnes pratiques, contrats-types, chartes, codes de bonne conduite ou encore lignes directrices. Il convient de prendre acte de l'omniprésence du droit souple. Afin de mieux comprendre un phénomène difficile à cerner, le Conseil d'État a défini le droit souple par trois critères.

Tout d'abord, le droit souple est du droit et, à ce titre, il a pour objet de modifier les comportements. Le deuxième critère, qui le distingue du droit dur, est qu'il ne crée pas, par lui-même, de droits ou d'obligations. Le troisième critère définit le droit souple par rapport

au non-droit. Le droit souple revêt un certain degré de formalisation. À la différence du slogan ou de l'exhortation, c'est le mode d'élaboration et de structuration qui marque le passage du non-droit au droit souple.

*" L'ambition est que le droit souple contribue pleinement à la politique de simplification des normes et de la qualité du droit. Le droit dur n'a pas à craindre cette émulation ; il en sortira renforcé "*

### ■ En quoi le droit souple est-il du droit alors que la doctrine considère l'acte créateur de droits ou d'obligations comme le « socle » de la norme juridique ?

J.R. : Trois raisons plaident pour affirmer que le droit souple est authentiquement du droit. Tout d'abord, il y a une identité de fonctions entre le droit dur et le droit souple : modifier ou influencer le comportement de leurs destinataires.

Le deuxième motif justifiant l'inclusion du droit souple dans le droit tient à l'absence de frontière étanche entre droit souple et droit dur. Les deux domaines sont imbriqués selon de multiples configurations : le droit souple peut se transformer en droit dur ; il peut agir par délégation de ce dernier ; il peut aussi être pris en compte par le juge. Le droit souple, s'il ne crée pas d'obligations par lui-même, a une certaine propension à produire indirectement des effets de droit.

Le troisième argument relève davantage de l'opportunité. Du point de vue des pouvoirs publics qui poursuivent l'objectif de la qualité du droit, la préoccupation de l'effectivité de la norme est aujourd'hui essentielle ; la qualité du droit ne peut se limiter aux questions strictement juridiques telles que la conformité aux normes hiérarchiquement supérieures ou l'intelligibilité.

...

Admettre le droit souple comme faisant partie du droit incite à envisager, pour une politique publique donnée, l'ensemble des instruments susceptibles d'être mis en œuvre, qu'ils relèvent du droit dur ou du droit souple, et à mettre en balance leur effectivité. À l'inverse, considérer que le droit souple n'est pas du droit conduit inmanquablement à accorder une moindre importance à ces préoccupations dans l'élaboration de la norme. L'enjeu n'est donc pas que sémantique.

■ **N'existe-t-il pas un risque qu'en développant le droit souple pour contenir la prolifération des normes juridiques, on fasse basculer dans le droit « contraignant » un ensemble de pratiques qui ne relève pas du droit stricto sensu ?**

J.R. : Vous posez la question de l'identité du droit souple et plus particulièrement de la limite qui sépare le droit souple du non-droit. La distinction est en effet nécessaire : il n'est pas envisageable d'inclure dans le droit tout instrument non contraignant ayant pour objet d'influencer les comportements, et d'y faire ainsi rentrer la morale, la religion, l'exhortation politique ou encore les messages de santé publique tels que « mangez cinq fruits et légumes par jour ». Elle est cependant malaisée, car le développement du droit souple a nécessairement pour conséquence de brouiller la frontière entre droit et non-droit, de rendre plus difficile à discerner le « seuil du droit ». Le fait même de parler de « codes de bonne conduite » montre qu'un des enjeux du droit souple est de jeter un pont entre l'univers de l'éthique (la bonne conduite) et celui du droit (le code).

Par leur contenu et leur mode d'élaboration, les instruments de droit souple présentent toutefois un degré de structuration et de formalisation qui les apparente au droit dur. Les normes techniques, recommandations, codes de bonne conduite, cahiers des charges de label ou lignes directrices se pré-

sentent sous forme d'articles énonçant des indications prescriptives. Le langage du droit souple est souvent juridique, à tel point que certains de ses instruments peuvent se transformer en droit dur par la simple vertu d'une homologation.

■ **Le droit souple vous semble-t-il efficacement porté à la connaissance du public ? Faut-il adapter les dispositifs de publication et d'information ?**

J.R. : L'effectivité du droit souple dépend de l'adhésion de ses destinataires. L'élaboration du droit souple doit se faire dans la transparence et assurer la bonne implication des parties prenantes. Les principes de « bonne administration » que le Conseil d'État avait déjà dégagés dans son rapport annuel de 2011 *Consulter autrement, participer effectivement* [La Documentation française, juillet 2011], trouvent ici leur application directe. Il s'agit notamment des principes d'accessibilité aux informations utiles à la concertation, de la loyauté de la concertation, de l'existence de délais raisonnables pour présenter des observations ou encore de la diffusion d'une information sur les suites de la concertation.

■ **L'internet qui a pris un essor dans la seule ambiance du droit souple tend à progressivement basculer dans une logique de « droit dur ». Cette évolution ne pourrait-elle pas conduire à freiner le développement des technologies du numérique ?**

J.R. : Je ne le pense pas. La gouvernance d'internet illustre par excellence l'utilité du droit souple pour réguler un phénomène nouveau et en évolution rapide, préparer dans certains cas l'adoption ultérieure de textes contraignants. En dépit de cette prévalence du droit souple, le passage vers le droit dur se fait pour certains aspects de la régulation d'internet. C'est le cas en France de l'attribution des noms de domaine.

## Jacky Richard

Ancien élève de l'École normale supérieure (Saint-Cloud) et de l'École nationale d'administration, agrégé de géographie, Jacky Richard a fait une grande partie de sa carrière au ministère de l'Éducation nationale où il fut chef de bureau à la direction des affaires financières, secrétaire général de l'académie de Toulouse, directeur de l'administration générale, inspecteur général et chef du corps de l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR).

De mai 2001 à septembre 2005 il fut directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et, parallèlement, jusqu'en février 2003, délégué interministériel à la Réforme de l'État.

En septembre 2005, il est nommé conseiller d'État et affecté à la section du contentieux puis, parallèlement, à la section de l'administration. Depuis mai 2010, il est Rapporteur général et Président adjoint de la section du rapport et des études (SRE) du Conseil d'État.

Il est professeur associé à l'Université Paris-Ouest - Nanterre - La Défense.

Il préside le conseil d'administration du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des directeurs d'hôpital (CNG) ainsi que celui de l'École nationale supérieure de la police (ENSP). Il préside également le comité de déontologie du Conseil général de l'administration, de l'agriculture et des espaces ruraux.

Le droit souple a ainsi permis d'accompagner le développement d'internet et de ne passer au droit dur que lorsque le phénomène et la réflexion à son sujet avaient acquis une maturité suffisante. Une évolution similaire pourrait advenir concernant le principe de « neutralité de l'internet ». Les tenants de ce principe s'opposent à une évolution, souhaitée par certains opérateurs de réseaux ou fournisseurs de contenu qui, selon eux, remettrait en cause l'égalité des utilisateurs et serait un frein à l'innovation. Le principe de neutralité n'étant inscrit dans aucune règle de droit, l'ARCEP est intervenue par voie de recommandations formulées en septembre 2010. ■■■

Le débat a été réouvert par le rapport Lescure. On le voit, le droit souple peut être, face à des phénomènes évolutifs et à enjeux lourds, une voie médiane entre l'inaction des pouvoirs publics et une intervention législative prématurée et difficilement réversible. La phase préalable du recours au droit souple permet donc au droit dur d'intervenir à meilleur escient.

■ **À votre avis, quelles seraient les deux ou trois des vingt-cinq propositions de l'étude du Conseil d'État qui devraient être mises en œuvre en priorité ?**

J.R. : J'en signale trois. En premier lieu, l'élaboration d'une doctrine de recours au droit souple fondée sur des critères issus des trois tests de l'utilité, de l'effectivité et de la légitimité. Elle pourrait faire l'objet d'une circulaire du Premier ministre. Le guide de légistique, publié sous les auspices du Secrétaire général du Gouvernement,

comporterait une partie relative au droit souple destinée à favoriser des solutions alternatives au droit dur.

En deuxième lieu, les ministères sont encouragés à davantage utiliser les directives, au sens de la jurisprudence *Crédit foncier de France* de 1970. La directive – qu'on préconise de renommer « lignes directrices » pour éviter toute confusion – est un moyen de concilier des marges de manœuvre plus importantes pour les administrations et de maintenir l'égalité de traitement. Il s'agit de donner aux administrations, d'une part, un pouvoir d'appréciation plus important dans la mise en œuvre d'une réglementation et, d'autre part, des critères qui leur serviront de guide dont elles pourront, dans certaines limites, s'écarter dans le traitement des cas individuels tout en donnant une visibilité aux administrés.

Enfin, à l'égard des collectivités territoriales, l'étude préconise l'élaboration de guides de bonnes pratiques plutôt que d'imposer des normes techniques contraignantes.

Pour conclure, l'ambition est que le droit souple contribue pleinement à la politique de simplification des normes et de la qualité du droit. Le droit dur n'a pas à craindre cette émulation ; il en sortira renforcé. ■



## Les activités de publication de la Section du rapport et des études (SRE) du Conseil d'État

Parmi ses missions, la Section du rapport et des études prépare le rapport d'activité que le Conseil d'État remet chaque année au Président de la République. Elle procède à des études à la demande du Premier ministre ou à l'initiative du vice-président. Éditées à La Documentation française depuis 1947, les publications du Conseil d'État ont été profondément renouvelées, en 2010, pour mieux répondre à la double exigence de développement et de clarification des supports de l'information institutionnelle.

### Une nouvelle ligne éditoriale

**Assise sur quatre collections**, elle renforce désormais la cohérence globale des publications du Conseil d'État :

- ▶ la collection **Les rapports du Conseil d'État** publie chaque année le *Rapport public d'activité* et l'*Étude thématique* (anciennement *Considérations générales*) ;
- ▶ la collection **Les études du Conseil d'État** édite les études réalisées à la demande du Premier ministre ;
- ▶ la collection **Droits et Débats**, lancée en 2011, restitue, au rythme moyen de quatre publications annuelles, les actes des colloques du Conseil d'État, ouvrages enrichis de références et de documentation pour permettre aux lecteurs d'appréhender pleinement les enjeux des débats ;
- ▶ la collection **Histoire et Mémoire**, inaugurée en 2012, publie les actes des cycles de conférences Vincent Wright organisées par Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative ;
- ▶ le *Recueil de jurisprudences commentées* viendra enrichir dans les prochains mois l'offre éditoriale du Conseil d'État par la création d'une cinquième collection dans le format renouvelé des publications.

### Le comité éditorial du Conseil d'État

L'accroissement et la diversification des missions traditionnelles d'édition se sont traduits, en 2010, par la création du **Comité éditorial** du Conseil d'État qui, sous l'égide de la Section du rapport et des études et avec le concours de la direction de la communication, programme et coordonne la production des supports d'information et de communication dans toutes leurs dimensions : rapports, études, collections d'ouvrages, bilan d'activité, site internet, site intranet, dossiers d'information de presse et *newsletters* de l'institution. La *Lettre de la juridiction administrative* et la *newsletter* du Conseil d'État sont désormais diffusées sous format électronique. Librement consultable sur le site internet du Conseil d'État, le *Bilan annuel* du Conseil d'État, publié conjointement au *Rapport public d'activité*, propose depuis 2009 une version pédagogique à destination d'un public plus large. Enfin, depuis 2013, la consultation en ligne des vidéos des colloques du Conseil d'État, enrichie d'interview, apporte une nouvelle dimension, vivante et complémentaire, aux vecteurs plus classiques de l'édition et de la communication.

## ACTUALITÉ

Améliorer le service rendu aux usagers  
des « hotlines » publiques : l'action du groupe  
des centres d'appels des services publics

À l'issue de travaux sur la qualité du renseignement administratif par téléphone, le COEPIA avait recommandé, en décembre 2012, la mise en place d'un réseau professionnel des centres d'appels des administrations. Constitué en juin 2013 et animé par le secrétariat général de Bercy, ce groupe s'attaque à l'amélioration du service rendu par les « hotlines » publiques.



Des millions d'appels arrivent tous les ans sur les « hotlines » du service public... Comment améliorer leur traitement pour accroître la satisfaction des usagers du service public ? Le COEPIA a étudié cette question en 2012. Ses travaux ont débouché sur plusieurs recommandations préconisant notamment, la constitution d'un « **réseau professionnel des responsables des centres d'appels et de la relation téléphonique des ministères et opérateurs** », qui a vu le jour en juin 2013.

Comment ce réseau a-t-il été créé ? À partir du réseau pré-existant de Bercy.

Un « petit » groupe de travail devenu « grand »

En octobre 2012, les responsables des centres d'appels des ministères économiques et financiers ont partagé la même conviction : « **il est nécessaire d'améliorer le service rendu aux usagers des**

**hotlines** ». Après quelques échanges informels, la Mission qualité et innovation (MQI) de la Délégation à la modernisation (DMO) du Secrétariat général des ministères économiques et financiers leur a proposé de créer un groupe dédié. Baptisé « GT Centres d'appels de Bercy », ce groupe réunissait les responsables des centres d'appels de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) – service des impôts des particuliers (SIP), centres prélèvement service (CPS), service des retraites de l'État (SRE) –, de la Direction générale des douanes et droits indirects, de la Direction générale de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes et du centre d'appels de premier niveau de la Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre), le 39-39 « Allo Service public ».

Ses principes de fonctionnement : des réunions bimestrielles coanimées et des échanges libres. La volonté d'échanger en « flux continu » a aussi conduit à créer et faire

vivre une communauté sur le réseau social professionnel de Bercy. Il est vite apparu que l'intérêt et la qualité des échanges devaient pouvoir être enrichis par des professionnels d'autres centres d'appels de la sphère publique.

« Selon moi, explique Nelly Tran Van Bay, responsable de la documentation et du centre national d'appel de la DGCCRF "Info Service Consommation", le GT centres d'appels est un lieu d'échanges d'expériences et de pratiques ; un moyen de rompre son isolement relatif ; un lieu de réflexions et de bonnes pratiques permettant d'améliorer sa propre organisation et son fonctionnement, de se comparer, de s'auto-évaluer... d'imaginer, pour sa structure, des voies de progrès qui soient adaptées aux évolutions sociétales ; un espace de travail partagé afin de réfléchir ensemble, concevoir et mutualiser des outils communs, co-construire les centres d'appels administratifs de demain. »

...

« Ce GT est très important car c'est une des rares instances où on peut échanger avec des personnes qui font le même métier ; c'est le lieu privilégié pour partager et confronter notre expérience de l'accueil à distance et des attentes/ressentis des usagers... », ajoute Hubert Girard, responsable du SCN « Impôts service » à la DGFIP.

Ainsi, tout naturellement, quand le COEPIA a recommandé la constitution d'un « réseau professionnel des responsables des centres d'appels et de la relation téléphonique des ministères et opérateurs », le groupe a proposé de s'ouvrir aux autres centres d'appels qui avaient participé aux travaux du COEPIA.

#### La naissance du groupe CASP « centres d'appels du service public »

Depuis la réunion plénière du COEPIA du 13 juin 2013, le Secrétariat général de Bercy anime aussi le réseau interministériel « centres d'appel du service public » (CASP), chargé d'impulser l'amélioration de la qualité de l'information administrative des usagers par téléphone.

Les travaux du « CASP » réunissent désormais, outre les responsables des centres d'appel de Bercy et du 39-39, les responsables des structures suivantes : ministère de l'Intérieur, ministère des Affaires étrangères, Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), Pôle emploi.

« Malgré des approches métiers différentes, nous partageons les mêmes problématiques – coût de la qualité de service ; amélioration nécessaire de la réponse téléphonique, tant sur sa forme que sur le contenu – et les mêmes préoccupations de formation et d'accompagnement d'une filière

métier qui a besoin de plus de visibilité et de reconnaissance. Cette communauté de pratiques est aussi le moyen de se rendre compte de la puissance potentielle de la commande publique sur ce marché dominé par quelques opérateurs privés. Enfin, ce groupe devrait nous permettre des échanges plus faciles sur les bonnes pratiques, les études à mener, les évolutions techniques et professionnelles, la veille... Les synergies, parfois difficiles à trouver au sein de chaque ministère, deviennent évidentes au sein de la filière représentée dans ce groupe de travail », argumente Frédéric Casenave, chargé de mission à la Sous-direction de l'administration territoriale du ministère de l'Intérieur, nouveau membre du CASP.

Lors de leur première réunion, les membres du CASP ont identifié plusieurs sujets d'intérêt commun :

- enrichir la réflexion sur la place des centres d'appels dans la stratégie « multicanale » (pertinence et clarté des informations mises à disposition du public sur les sites, media et supports papier). Il s'agit, en cernant mieux les interrogations des usagers, de répondre – par anticipation – par le biais d'autres canaux, et ce, dans la perspective

de réduire le nombre d'appels entrants, d'optimiser le taux des « décrochés », de réduire les coûts et évidemment d'assurer une meilleure réponse aux usagers ;

- développer la reconnaissance et la professionnalisation des répondants/télé-conseillers ;
- disposer d'un référentiel de qualité de prise en charge des usagers des hotlines...

**Mais ils ont aussi souhaité être guidés par le regard de leurs usagers**, ce qui les a conduits à proposer une **étude** sur le sujet.

Le COEPIA a retenu le principe de cette étude sur « **les usagers du service public et les hotlines** ». Avec le soutien du Secrétariat général à la modernisation de l'action publique, le Secrétariat général de Bercy (MQI) a construit un questionnement original basé sur la libre expression des usagers.

#### Le CASP à l'écoute des usagers des « hotlines » du service public

L'objectif de l'étude n'est pas de mesurer la satisfaction des appelants, ni de leur soumettre un questionnaire à choix multiples orientant déjà leurs réponses mais d'inciter les usagers à s'exprimer librement.

...

### « De l'intérêt d'écouter les usagers »

Par **Laurent Garnier**, du cabinet KP/AM en charge de l'étude pour le CASP

**Que sont les « Verbatim » ?** Ce sont toutes les formes d'expression spontanée des citoyens/usagers/consommateurs : lettres, courriels, commentaires laissés sur des forums de discussions, les réseaux sociaux (Facebook, Tweeter...) ou des blogs thématiques concernant l'administration. Cela comprend aussi les réponses aux questions ouvertes des enquêtes ou études menées auprès des usagers.

**Pourquoi utiliser un « questionnement ouvert » ?** Dans le cadre d'une démarche prospective, pour explorer les attentes à venir ; ou quand les questions à poser n'appellent pas de réponses identifiables a priori (d'où l'impossibilité de proposer des cases à cocher). C'est typiquement le cas de l'étude menée avec les usagers des centres d'appels du service public.

Nous voulons : mettre en valeur les bonnes pratiques qui fondent les expériences téléphoniques positives ; identifier les écueils qui conduisent à des expériences insatisfaisantes ; nous projeter dans l'avenir pour comprendre où sont les attentes citoyennes sur lesquelles il faut, dès aujourd'hui, commencer à travailler.

**Quel bénéfice attendre d'une écoute active des citoyens ?** Internet, accessible à tous les usagers/citoyens, est devenu le territoire N°1 d'expression des Français qui livrent spontanément leurs insatisfactions et leurs aspirations nouvelles. Les « verbatim » citoyens y sont d'une richesse incroyable et leur analyse régulière nous permet d'être « en prise directe » avec les usagers.

Les « verbatim » (cf. encadré p. 6) de mille usagers ont été recueillis à partir de trois questions ouvertes :

- « racontez-nous l'expérience téléphonique la plus positive que vous avez pu connaître récemment » ;
- « racontez-nous l'expérience téléphonique la plus négative que vous avez pu connaître récemment » ;
- « imaginez que nous sommes en 2023 et que des progrès considérables ont été réalisés (ou pas)... »

Les résultats obtenus seront comparés à ceux d'une étude similaire réalisée fin 2012 sur les centres

d'appels du secteur privé. L'analyse de ces résultats permettra l'établissement d'un plan de travail du CASP pour 2014. ■

**Dossier constitué par**  
**Brigitte Minette-Tiberghien**  
(responsable de la Mission qualité et innovation de la Délégation à la modernisation, au Secrétariat général des ministères économiques et financiers)

► En savoir plus : les recommandations du COEPIA sur le renseignement administratif par téléphone [www.gouvernement.fr/premier-ministre/coepia](http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/coepia)

## ACTUALITÉ

# Renseignement téléphonique en préfecture : rapport de l'IGA

L'IGA vient de réaliser un audit de la fonction « accueil téléphonique » dans les préfectures et du raccordement expérimental de 14 d'entre elles au 3939. Elle en tire plusieurs recommandations.

Re rendu public en octobre 2013, un [rapport de l'Inspection générale de l'administration \(IGA\)](#) du ministère de l'Intérieur se penche sur la façon dont les préfectures accueillent et renseignent les usagers au téléphone.

### Évaluation de l'accueil téléphonique des préfectures

Le rapport de l'IGA signale d'abord l'importance de l'accueil téléphonique des usagers, soulignant qu'il « doit désormais permettre, outre le transfert des appels vers les services compétents, de fournir une information de qualité aux usagers afin de compléter l'accueil physique ».

Dans les 64 préfectures étudiées, l'IGA relève « des faiblesses », avec un taux d'appels perdus de 7,5% et un taux de décroché avant la 5<sup>e</sup> sonnerie de 81,9%.

### Recommandations

Dressant un « bilan positif de la connexion de 14 préfectures aux

services de réponses téléphoniques 3939 », le rapport recommande la généralisation de l'interconnexion des préfectures qui le demandent au 3939, sous réserve des contreparties envisagées avec la Direction de l'information légale et administrative (DILA, opérateur du 3939).

L'IGA suggère en outre de davantage former le personnel du standard et administratif des préfectures à la fonction « accueil du public », d'encadrer le recours aux serveurs vocaux interactifs (SVI), de recourir plus largement à un « service d'accueil et de renseignement téléphonique », et de limiter le recours aux numéros directs.

Ces propositions rejoignent plusieurs de celles émises par le COEPIA en décembre 2012 : formation, SVI, discussion interministérielle pour décider des suites à donner à l'expérimentation du raccordement des préfectures au 3939. ■



## Agenda

**01/10/2013** **Politiques de l'édition publique** >> programmation des travaux ; examen des obligations légales et réglementaires de publier pour les services et opérateurs de l'État ; préparation de l'exercice 2014 des rapports ministériels sur les stratégies de publication.

**10/10/2013** **Qualité de l'information administrative des usagers** >> programmation des travaux de la formation spécialisée ; auditions sur la qualité des écrits et sur l'information administrative en mobilité : Hélène Alves, Bernard ROBERT, Marc MISSUD (DILA), Bernard BENHAMOU (Délégué aux usages de l'internet).

**05/11/2013** **Politiques de l'édition publique** >> table-ronde sur l'obligation de comptabilité analytique des « éditeurs publics institutionnels ».

**08/11/2013** **Mise à disposition et valorisation des données publiques** >> N.D.

**13/11/2013** **Qualité de l'information administrative des usagers** >> auditions sur la qualité des écrits et sur l'information administrative en mobilité.

**14/11/2013** **Politiques de l'édition publique** >> N.D.

**15/11/2013** **Politiques de l'édition publique** >> groupe de travail sur la diffusion du droit par l'État sur internet.

**18/11/2013** **Mise à disposition et valorisation des données publiques** >> N.D.

**19/11/2013** **Qualité de l'information administrative des usagers** >> N.D.

**21/11/2013** **Politiques de l'édition publique** >> groupe de travail sur la diffusion du droit par l'État sur internet.

**29/11/2013** **Politiques de l'édition publique** >> N.D.

ACTUALITÉ

## Simplification : le Défenseur des droits va faire des propositions dans un livre blanc

Observateur privilégié des difficultés auxquelles peuvent être confrontés les usagers dans leurs relations avec l'administration, le Défenseur des droits annonce qu'il apportera sa contribution à l'entreprise de simplification du Gouvernement dans un livre blanc.

**R**emédier aux difficultés rencontrées par les usagers dans leur relation avec les services publics, faciliter la lisibilité et la compréhension d'une situation administrative complexe, sont au cœur des missions du Défenseur des droits et de ses 450 délégués territoriaux. L'annonce faite par le Gouvernement, en mars dernier, de lancer un « choc de simplification » a créé une opportunité que le Défenseur des droits a décidé de saisir.

### Des milliers de réclamations traitées chaque année

C'est que dans le domaine de la simplification administrative, cette autorité constitutionnelle indépendante ne manque pas de ressources. Une matière riche et hétérogène, provenant de propositions de réformes issues de sa plateforme participative « Le Médiateur et vous », de l'expérience de terrain des 450 délégués bénévoles, et des réclamations reçues (82 416 dossiers reçus en 2012, représentant plus de 90 000 réclamants).

### Un « livre blanc »

Souhaitant tirer profit de cette expérience de terrain pour nourrir l'action engagée par le Gouvernement, le Défenseur des droits entreprend la préparation d'un livre blanc. Celui-ci s'appuiera également sur l'expérience des opérateurs sociaux (CAF, URSSAF, Pôle emploi, etc.) et des collectivités territoriales, associés à son élaboration à travers la constitution de groupes de travail.

Dans ce livre blanc, le Défenseur des droits entend proposer au Gouvernement des pistes concrètes de simplification qui pourront être mises en place pour répondre aux difficultés que rencontrent les usagers à chaque étape de leur vie. Dans cette perspective, sa construction adoptera une approche basée sur le cycle de vie d'un usager. « Cette approche correspond à la vie de Monsieur et Madame tout le monde » précise Bernard Dreyfus, délégué général à la Médiation avec les services publics (Défenseur des droits).

### Un observatoire des réclamations et de l'accès au droit

Le Défenseur des droits devrait remettre au Gouvernement son livre blanc d'ici un an. En attendant, il poursuit son action et prévoit la création prochaine d'un observatoire des réclamations et de l'accès au droit. L'objectif de cet observatoire sera notamment de faciliter le travail des délégués et des agents, en particulier celui des nouveaux recrutés, en mettant à leur disposition un outil de prétraitement des dossiers. « C'est un projet difficile à réaliser. Il s'agira d'un essai », souligne Bernard Dreyfus.

### La qualité de l'information administrative, une clé pour faciliter les relations avec les usagers

Beaucoup des situations signalées au Défenseur des droits constituent aussi le terrain de travail du COEPIA, et en particulier de sa formation spécialisée « Qualité de l'information administrative des usagers ».

La compréhension et l'accès à l'information administrative, quand ce n'est pas l'accès au service lui-même, sont des facteurs clés de facilitation des relations des usagers avec les administrations. La mésaventure récente d'un allocataire d'une CAF contraint de solliciter l'aide d'un délégué du Défenseur suite à des problèmes rencontrés avec la plateforme téléphonique du service l'illustre bien.

On peut ainsi rappeler les 30 recommandations émises par le COEPIA en décembre dernier (voir la [Lettre du COEPIA n°7](#)) pour améliorer la qualité du renseignement administratif des usagers par téléphone, qui reste un canal essentiel pour les citoyens. ■

► En savoir plus : [www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)



ACTUALITÉ

# Un portail internet de l'État pour les collectivités territoriales

L'offre d'information de l'État sur internet continue de se rationaliser, dépassant les « frontières » ministérielles. Dernier exemple : la naissance d'un portail commun DGFIP-DGCL pour les collectivités.

C'est un projet ambitieux qui a abouti en avril dernier, avec la mise en ligne par la DGFIP et la DGCL d'un nouveau portail dédié aux collectivités territoriales : [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr). Il est issu de la fusion des deux sites que publiaient jusque-là la Direction générale des finances publiques (DGFIP, ministère de l'Économie et des Finances) et la Direction générale des collectivités locales (DGCL, ministère de l'Intérieur).

### Une offre thématique riche

Destiné aux élus locaux et aux professionnels, ce portail permet aussi aux citoyens d'accéder à de nombreuses informations sur l'organisation et le fonctionnement de leurs collectivités. Outre l'actualité législative et le suivi des projets gouvernementaux concernant les collectivités, le site propose des fiches sur les instructions budgétaires et la fonction publique territoriale. Y sont également en ligne les comptes des communes et des intercommunalités, les dotations de fonctionnement et de péréquation.

### Une offre interministérielle plus efficace sur internet

Devenu le « vecteur privilégié de la communication institutionnelle des deux directions générales » (communiqué), le nouveau site est significatif des efforts de rationalisation entre ministères de leurs dispositifs d'information sur internet. La fusion des deux sites a en effet répondu à l'objectif de fournir un accès unique et simplifié à l'ensemble des informations relatives aux collectivités diffusées par les deux directions. « Ce projet s'inscrit dans l'effort de réduction et de modernisation des sites internet de l'État », rappelaient d'ailleurs dans leur mot de bienvenue sur le site nouvellement ouvert, Bruno Bézard, directeur général des finances publiques, et Serge Morvan, directeur général des collectivités locales.

Parmi les projets interministériels de cette nature, rappelons par exemple [associations.gouv.fr](http://associations.gouv.fr), ou encore le modèle de portail internet départemental de l'État « IDE ». ■



## Suivi

### des dernières recommandations

✓ **Renseignement téléphonique des usagers** : série de 30 recommandations pour l'amélioration de la qualité du renseignement administratif des usagers par téléphone (déc. 2012) >> **plusieurs recommandations reprises par le CIMAP du 18/12/2012, mises en oeuvre par le SGMAP, examinées par les ministères pour intégration dans leurs dispositifs.**

✓ **Données adresses** : recommandation que la création d'un référentiel commun d'adresses géo-référencées soit reconnu comme un axe majeur de modernisation de l'État (déc. 2012) >> **recommandation reprise par le CIMAP du 18/12/2012, mise en oeuvre par le SGMAP.**

✓ **Grille d'analyse des activités de publication de l'État** >> outil recommandé par le COEPIA en application de la circulaire du 29/03/2012 pour aider les ministères et leurs opérateurs à analyser leurs activités de publication (octobre 2012) >> **mise à disposition des ministères pour l'établissement de leurs rapports sur la stratégie de publication.**

✓ **Guide pour l'amélioration de la qualité de l'information administrative** >> outil méthodologique recommandé par le COEPIA pour permettre aux responsables de l'information des usagers dans les administrations de réaliser un auto-diagnostic et concevoir un plan d'action (juillet 2012) >> **première version mise à disposition pour expérimentation (première expérimentation menée par le ministère de l'Intérieur au second semestre 2012).**

► En savoir plus : [www.gouvernement.fr/premier-ministre/coepia](http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/coepia)



ACTUALITÉ

# Danemark : en route vers l'administration numérique

Depuis une dizaine d'années, le Danemark développe résolument le numérique dans son administration. Une forte coopération entre l'État et les collectivités permet d'enregistrer des avancées importantes et d'envisager la dématérialisation complète des échanges avec les citoyens.

Les portails internet :  
 ► [www.borger.dk](http://www.borger.dk) (citoyens)  
 ► [www.virk.dk](http://www.virk.dk) (entreprises)

Les efforts du Danemark dans le développement du numérique au sein du secteur public sont régulièrement salués par les études internationales : le dernier rapport des Nations-Unies sur la question, *UN E-Government Survey 2012 : E-Government for the people*, place le Danemark à la quatrième place mondiale derrière la Corée du Sud, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Il faut noter que ces actions sont le fruit d'une étroite coopération entreprise depuis 2001 entre le gouvernement, l'association des communes et l'autorité représentant les régions. Les enjeux posés par les évolutions démographiques et le contexte économique ont

conduit le Danemark à mettre en place une politique de modernisation du secteur public, qui repose sur le développement du numérique, déclinée depuis 2001 en quatre stratégies. La dernière en date couvre la période 2011-2015 et prévoit l'allocation de 57 millions d'euros à 60 projets.

### Trois objectifs généraux

Ces stratégies visent à atteindre trois grands objectifs : rendre le service public plus accessible aux citoyens, libérer des ressources supplémentaires pour améliorer le service qui leur est offert, renforcer la coopération entre les communes, les régions et l'État.

La solidité de cette collaboration repose sur une organisation recherchant l'équilibre entre centralisation et décentralisation afin de maintenir une cohérence d'ensemble du système tout en confiant aux collectivités locales la responsabilité de mettre en œuvre un plan d'actions adapté aux particularités de leur territoire.

### Pilotage gouvernemental et coopération inter-administrations

Un contrôle est exercé par les ministères qui disposent tous d'une entité propre en charge de l'économie numérique.

Ils peuvent à tout moment prendre appui sur le *Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde* (STS) ou Comité de pilotage pour la coopération inter-administrations, chargé de coordonner l'action entre le gouvernement, les communes et les régions. Cette entité est présidée par le ministère des Finances qui assure le pilotage des stratégies définies depuis 2001, en s'appuyant notamment sur l'expertise de son groupe de travail sur les questions numériques, *Den Digitale Taskforce*, et depuis 2011, sur la *Moderniseringsstyrelsen* (Agence pour la modernisation de l'administration publique, équivalent du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) et la *Digitaliseringsstyrelsen* (Agence pour la numérisation).

Les stratégies développées depuis 2001 visent quatre finalités.

#### Sécurité des données

Garantir une gestion sécurisée des données au sein du secteur public : la première finalité poursuivie s'appuie sur un recours systématique à la signature électronique, sur la mise en place d'une architecture numérique des services publics et le développement de l'interopérabilité des systèmes d'information des administrations, sur la création d'un identifiant unique, *NemLog*, qui offre aux utilisateurs la possibilité d'avoir accès à tous les services publics en ligne sur les sites [borger.dk](http://borger.dk) (portail pour les citoyens) et [virk.dk](http://virk.dk) (portail pour les entreprises), et enfin sur la mise en place d'un système sécurisé de paiement en ligne, *Nemkonto*, permettant à l'administration de réaliser des versements vers les comptes des usagers.

#### Accès numérique aux services

Deuxième finalité visée par les stratégies danoises d'administration numérique, l'amélioration de l'accès aux administrations : en 2007, le gouvernement du Danemark lance le site [www.borger.dk](http://www.borger.dk), portail d'information à destination des usagers du service public. Depuis, celui-ci a fait l'objet d'améliorations dans le but de proposer des services numériques couvrant l'ensemble des ministères. À ce jour, plus de 800 services sont proposés sur [borger.dk](http://borger.dk) (calculs relatifs aux congés de maternité et à l'aide au logement, commande de la carte européenne d'assurance maladie, etc.)

#### Communication avec les usagers

La modernisation de la communication entre secteur public et usagers constitue la troisième finalité poursuivie par le Danemark. En 2012, le Parlement danois adopte la *Lov om Offentlig Digital Post*. Cette loi prévoit qu'en 2015 80% de la correspondance entre service public et usagers devra se faire exclusivement par voie électronique.

Elle est complétée par la *Lovgivning om obligatorisk digital selvbetjening*, qui impose aux usagers le recours systématique aux solutions de service numérique pour communiquer avec l'ensemble de l'administration. Le premier volet de la stratégie 2011-2015, « Fin des lettres et formulaires imprimés », en définit les modalités : via une boîte aux lettres électronique personnelle (accessible pour chaque citoyen à partir de 2014) et d'une page personnelle sur le portail [borger.dk](http://borger.dk), les citoyens recourront à internet, y compris à partir d'un mobile, pour toutes leurs communications avec l'administration. Une assistance est prévue pour les personnes en difficulté via le numéro 1881 ou 7010 1881.

#### Secteur de la santé

Quatrième finalité des stratégies danoises de développement de l'administration électronique : la modernisation et l'efficacité des services publics dans le secteur de la santé. Dans ce domaine, le second volet de la stratégie 2011-2015 prévoit un plan d'actions destiné à développer la télé-médecine, le traitement à domicile des patients souffrant de maladies chroniques via internet et la création d'un fichier national du patient pour centraliser les données de santé. Le portail [sundhed.dk](http://sundhed.dk) est au centre de ce projet. Lancé en 2003, celui-ci regroupe toutes les données des différents secteurs de la santé et constitue le principal fournisseur d'informations et de services tant pour les citoyens que pour les professionnels. Ses développements à venir visent à renforcer son offre afin de développer la responsabilité des citoyens dans la prise en charge de leur santé ainsi que celle de leurs proches. Pour les professionnels, il s'agit d'optimiser l'aide à la décision médicale en favorisant les collaborations interdisciplinaires.

L'exemple danois souligne notamment l'importance de deux facteurs décisifs pour développer l'administration numérique : une coopération solide entre les différents niveaux d'administration et l'adaptation du cadre légal. À cet égard, en France, on peut rappeler le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. Ce texte crée notamment un droit de saisir l'administration par courrier électronique. ■

#### ►► En savoir plus :

Agence pour la modernisation  
(*Moderniseringsstyrelsen*)  
[www.modst.dk/ServiceMenu/In-English](http://www.modst.dk/ServiceMenu/In-English)  
Agence pour la numérisation  
(*Digitaliseringsstyrelsen*)  
[www.digst.dk/ServiceMenu/English](http://www.digst.dk/ServiceMenu/English)  
Rubriques en anglais



ACTUALITÉ

## Initiatives

Premier ministre	<a href="#">Réponse à la question écrite N°34807 de la députée Isabelle Le Callenec sur le COEPIA</a>	22/10/2013	Info. adm. / Données pub./ Publications
Xavier de Furst, Pascal Mathieu (IGA, min. Intérieur)	<a href="#">Rapport d'Audit de la fonction « accueil téléphonique » en préfecture et de l'interconnexion au « 39-39 »</a>	16/10/2013	Info. adm.
Carole Delga, Pierre Morel-A-L'Huissier	<a href="#">Rapport de la Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles</a>	08/10/2013	Info. adm.
Pierre-Louis Bras (IGAS)	<a href="#">Rapport sur la gouvernance et l'utilisation des données de santé</a>	03/10/2013	Données publiques
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	<a href="#">Présentation de « l'agenda numérique pour l'enseignement supérieur » du Gouvernement et de la future plateforme de cours en ligne « France Université Numérique »</a>	02/10/2013	Publications
Ministère des Affaires sociales et de la Santé	<a href="#">Lancement de la base de données publique sur les médicaments (medicaments.gouv.fr)</a>	01/10/2013	Info. adm. / Données publiques
IGEN, IGAENR, IGF, CGEJET	<a href="#">Rapport sur La structuration de la filière du numérique éducatif : un enjeu pédagogique et industriel</a>	24/09/2013	Publications
Bibliothèque nationale de France (BNF)	<a href="#">Rapport d'activité 2012</a>	Juillet 2013	Publications / Données pub.
Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)	<a href="#">Rapport d'activité 2012</a>	Juillet 2013	Publications / Données pub.



ACTUALITÉ

## À lire...

Anne-Laure Walter	« Francfort : Amazon en fond d'écran »	<i>Livres Hebdo</i> N°969	18/10/2013	Publications	Analyse des enseignements du salon du livre de Francfort, dominé par le rôle d'Amazon.
Sandrine Cassini	« La lente marche des données publiques vers l'Open Data »	<i>Le Monde</i>	15/10/2013	Données publiques	Article faisant un état des lieux de l'ouverture des données publiques en France, dans un dossier consacré au « Big Data ».
Alain Beuve-Méry	« À francfort, le message d'espoir du patron des éditions Penguin Random House »	<i>Le Monde</i>	11/10/2013	Publications	Article sur l'analyse des perspectives du marché de l'édition par le patron de Penguin Random House, au salon de Francfort.
Fabrice Piault	« Les 200 premiers éditeurs français »	<i>Livres Hebdo</i> N°969	11/10/2013	Publications	Classement 2012 de l'édition française par <i>Livres Hebdo</i> : 216 sociétés cumulant 6,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires.
Fabienne Dumontet	« L'Histoire au piège de la Toile »	<i>Le Monde Culture&amp;Idées</i>	05/10/2013	Info. adm. / Publications	Article expliquant les enjeux du débat sur le « droit à l'oubli numérique » et l'histoire.
Nathalie Brafman	« La France entre dans la bataille des cours en ligne »	<i>Le Monde</i>	03/10/2013	Publications	Présentation du plan lancé pour développer les cours en ligne dans le domaine universitaire.
Alexandre Picard	« Grâce aux tablettes et aux smartphones, l'audience globale de la presse progresse »	<i>Le Monde</i>	27/09/2013	Publications	Article présentant une étude d'Audipresse. One montre que la lecture sur mobiles soutient l'audience de la presse.
Hervé Hugué	« L'édition soluble dans le web »	<i>Livres Hebdo</i> N°967	27/09/2013	Publications	Article sur la réflexion engagée par le W3C, qui définit les normes de l'internet, sur le livre numérique.
Nicolas Rauline	« Open data : le rappel à l'ordre de Matignon aux ministères »	<i>Les Echos</i>	17/09/2013	Données publiques	Article sur la circulaire du Premier ministre et le vade-mecum sur l'ouverture et le partage des données publiques.
Hervé Hugué	« Le numérique devient rentable sur le marché anglophone »	<i>Livres Hebdo</i> N°965	13/09/2013	Publications	Article sur l'effet du numérique sur les résultats des éditeurs présents sur les marchés américain et britannique.
A.-L. Aymeric, A. Cerisier	« Forum : en marche vers l'autoédition ? »	<i>Livres Hebdo</i> N°965	13/09/2013	Publications	Analyses de deux éditeurs sur la place de l'autoédition.
Martine Robert	« Les géants d'Internet partent à l'assaut du monde de l'art »	<i>Les Echos</i>	19/08/2013	Données publiques	Analyse des initiatives développées par Google et Amazon en matière culturelle.



Premier ministre

Conseil d'orientation  
de l'édition publique  
et de l'information  
administrative