



Inspection générale
de la jeunesse et des sports

Contrôle général économique
et financier

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur la mise en place de téléprocédures d'inscription aux examens et formations du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Etabli par

Pierre FRANÇOIS

Inspection générale
de la jeunesse et des sports

Guy RAMIREZ

Contrôle général économique
et financier

Jean-François RIOU

Inspection générale
de la jeunesse et des sports

SYNTHÈSE DU RAPPORT D'AUDIT DE MODERNISATION

MISE EN PLACE DE TELEPROCEDURES D'INSCRIPTION AUX EXAMENS ET FORMATIONS DU MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Avant-propos

La mission d'inspection générale a été constituée le 13 octobre 2005 afin de conduire l'audit concernant le ministère de la jeunesse des sports et de la vie associative. La fiche initiale présentant la mission a ensuite subi quelques modifications, et la lettre de cadrage a été signée le 21 novembre 2005. Le 1^{er} décembre 2005 une première synthèse a été remise à la co-maîtrise d'ouvrage : Directeur de la D M G P S E et Directeur du personnel et de l'administration du MJSVA faisant fonction de Secrétaire Général.

Pour réaliser cet audit, la mission a conduit une enquête auprès des directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports et rencontré à plusieurs reprises divers responsables de l'administration centrale, ainsi que des responsables et agents de services déconcentrés. Des visites dans trois régions ont été effectuées.

Les principales conclusions de la mission sont exposées ci-dessous.

ELÉMENTS DE CONSTATS

La Délégation à l'emploi et aux formations du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, responsable des bases de données et d'information statistiques relatives aux filières de l'animation, du sport, et de la vie associative souhaite s'appuyer sur les technologies de l'information pour obtenir les informations dont elle a besoin pour ses missions de pilotage des qualifications conduisant aux métiers du sport et de l'animation. A cette fin, elle a fait réaliser une base de données nationale du calendrier des examens et finalise actuellement une base de données nationale des diplômés. Elle envisage de mettre en place une procédure de pré-inscription pour les examens conduisant à l'obtention de diplômes "professionnels" afin d'obtenir des éléments statistiques intermédiaires entre le calendrier des examens et l'intégration des lauréats au fichier des diplômés, en s'inspirant d'expérimentations menées dans les services déconcentrés. Cette réalisation est programmée au projet de schéma directeur informatique du ministère pour le second semestre 2006, avec pour objectif une mise en fonction au premier janvier 2007.

Toutefois, à ce jour, la délégation à l'emploi et aux formations n'a pas achevé la définition des indicateurs au soutien desquels elle a besoin de données, et, par conséquent, les éléments nécessaires aux traitements statistiques. La pertinence d'une procédure dématérialisée de recueil ne peut donc être analysée.

L'étude des expérimentations locales, sur lesquelles la délégation à l'emploi et aux formations désire s'appuyer, montre que ces initiatives, autorisées (et parfois même financées) par l'échelon central, ont été réalisées hors de tout protocole expérimental permettant une évaluation rigoureuse, et que, depuis leurs mises en service effectives, aucune expertise n'en a été réalisée.

Cependant, l'analyse menée à partir de ces réalisations a montré que l'inscription n'était qu'une formalité non détachable du processus de qualification permettant l'exercice d'activités et de métiers dans le domaine de l'animation et des sports. Ce processus, dont le cadre notamment réglementaire relève de l'administration centrale, est matériellement assuré par les services de proximité, services déconcentrés et partenaires de formation, qui ont en charge l'orientation, l'accompagnement dans le parcours de formation, la validation des qualifications et le contrôle de l'exercice des activités. Ces services ont développé à leur échelle des applications variées pour accroître l'efficacité de leur gestion dans lesquelles un début de dématérialisation est appliqué à la formalité d'inscription.

La création singulière d'une nouvelle formalité centralisée de pré-inscription, indépendante du processus de gestion ne pouvant qu'être génératrice de démarches supplémentaires pour l'utilisateur et de surcoûts pour les services de formation et de qualifications, la mission d'audit, a croisé les effets d'une généralisation éventuelle des initiatives déconcentrées sur la productivité, les impacts financiers et l'amélioration du service rendu à l'utilisateur.

Les investissements en terme d'analyse préalable ont déjà été engagés sur les exercices précédents et la finalisation doit être contenue en deçà des crédits de développement actuellement prévus. Une économie d'échelle sera réalisée sur les coûts de maintenance. Les systèmes considérés ont montré un gain de disponibilité, d'emprise et de consommables et des obligations de formation minimales, ainsi qu'une satisfaction attestée des agents. Les partenaires et les utilisateurs n'ont pas manifesté de rejet dans le cadre local.

Néanmoins, la dématérialisation n'accroît l'efficacité de la gestion et ne dégage une rentabilité qu'en fonction de son degré et du volume de dossiers traités. Les principaux obstacles à surmonter pour maximiser le retour sur investissement sont ici :

- la réticence à considérer que la distinction entre diplômes "professionnels" et "non-professionnels" est inopérante lorsqu'il s'agit de gestion de parcours de qualification et contre-productive quand elle laisse en dehors du processus les deux tiers des dossiers à traiter en 2004 ;
- les réserves quant à l'intégration des partenaires, pourtant soumis à agrément, dans le déroulement du processus comme auxiliaires du service de formation et de qualification;
- la difficulté à analyser la pertinence des démarches demandées à l'utilisateur, aussi bien lorsqu'elles ne sont plus justifiées que par l'habitude, que lorsque l'administration détient elle-même les éléments dont elle réclame la production.

L'amélioration du service rendu au public, orienté vers un mode de traitement nouveau qui pourrait être ressenti comme une prise de distance ou une déshumanisation, nécessite une communication épousant son point de vue quant aux attentes à l'égard du service. Il est donc indispensable :

- en amont, de diffuser à l'intention des postulants ou de leurs parents, une information ciblée sur les métiers accessibles et une image claire des parcours de formation, y compris en termes d'aide et de coûts financiers comme de débouchés vers l'emploi;
- en aval, de communiquer sur les bénéfices retirés, en tant que diplômé, en terme d'aide à la mobilité et en tant qu'utilisateur ou parents d'utilisateur des services d'animation ou sportif, d'avoir des contrôles plus efficaces garantissant un encadrement sûr et qualifié.

PROPOSITIONS

Douze engagements sont donc prescrits au MJSVA, concernant l'ensemble de ses services : secrétariat général du ministère, directions centrales, services déconcentrés et établissements intervenant dans le processus de formation et de qualification.

I/ Ingénierie, conception et cadre réglementaire :

Pour remédier, en partie au moins, aux inconvénients qui résultent de l'atomisation des cadres réglementaires et s'adapter à la réalité de l'emploi dans ce champ d'activité, le MJSVA doit prendre trois engagements :

1. à partir de la cartographie des parcours de formation, accroître la lisibilité des conditions d'accès aux métiers;

2. entreprendre une démarche globale de simplification administrative et réglementaire et notamment la révision des textes relatifs aux modalités d'inscription : il s'agira notamment de faciliter la dématérialisation des procédures et d'évaluer la pertinence des pièces à fournir par l'usager ainsi que du moment auquel il lui est demandé de les fournir;

3. harmoniser au niveau national les procédures d'inscription, dans un protocole cadre concerté, en vue de la conception des télé procédures.

II/ Information :

L'ensemble du dispositif d'information actuel montrant ses limites, une recommandation majeure est faite :

4. créer un portail Internet dont la ligne éditoriale soit orientée "Métiers du sport et de l'animation" en privilégiant un style guide pratique, accompagnant pas à pas les postulants potentiels, afin de compenser la distanciation liée aux télé procédures.

III/ Dématérialisation :

Pour optimiser le retour sur l'investissement déjà réalisé en province, mobiliser le gisement de ressources existant et fournir un service performant aux publics, quatre engagements sont prescrits :

5. étalonner les applications des DRDJS de Caen, Lyon, et Marseille en associant, y compris par délégation de maîtrise d'œuvre, les compétences du réseau du MJSVA;

6. finaliser l'analyse de l'application de la DRDJS de Lille en vue de son extension à tous les parcours faisant intervenir en premier lieu les partenaires de formation;

7. mettre en œuvre les échanges de données informatiques entre ces applications et les bases de données partagées pour permettre aux diplômés d'avoir accès sur l'ensemble du territoire à la justification des qualifications détenues ;

8. mettre en place un dispositif d'information et de formation, pour accompagner le déploiement des systèmes.

IV/ Gestion prévisionnelle:

Pour asseoir la fonction de pilotage des politiques emploi-formation deux dispositions doivent être prises :

9. définir, en lien avec la mission statistique, les éléments statistiques indispensables, en coordination avec les exigences induites par la réforme des finances publiques;

10. coordonner ce dispositif avec celui de l'observatoire national des métiers de l'animation et du sport et en lien avec les observatoires territoriaux et de branche

VI/ Pilotage :

La réussite du projet est conditionnée par la capacité du ministère, par ailleurs engagé à la fois dans une réorganisation de son administration centrale, ainsi que dans la révision du cadre d'organisation et de fonctionnement du service public régional de formation (instruction du 15 juin 1999), à surmonter les cloisonnements internes entre services, en plaçant l'utilisateur au centre des chantiers en cours. Il est donc nécessaire de prévoir :

11. la nomination d'un responsable de projet, dont l'expérience, les compétences techniques et la situation fonctionnelle, lui permettent de coordonner les maîtrises d'ouvrage différentes des services centraux et déconcentrés devant intervenir sur ce chantier;

12. un contrôle à mi-parcours du respect du plan de réalisation, soit à la fin du 1^{er} semestre 2006.

MISE EN PLACE DE TELEPROCEDURES D'INSCRIPTION AUX
EXAMENS ET FORMATIONS DU MINISTERE DE LA JEUNESSE DES
SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

AUDIT DE MODERNISATION

RAPPORT INITIAL 15 décembre 2005

TABLE DES MATIÈRES

I/ CADRE DE L'AUDIT	1
I.1 LES TELE PROCEDURES : DEFINITION ET ENJEUX	1
<i>I.1.1. Une modernisation nécessaire</i>	<i>1</i>
<i>I.1.2. ...Et des enjeux forts</i>	<i>2</i>
I.2 LE CADRE GÉNÉRAL	2
<i>I.2.1. hier</i>	<i>2</i>
<i>I.2.2. Et aujourd'hui</i>	<i>3</i>
I.3 LE CADRE SPÉCIFIQUE	4
II/ ETAT DES LIEUX	6
II.1 LES FORMATIONS ET EXAMENS	6
<i>II.1.1. Les diplômes du secteur Sport</i>	<i>6</i>
<i>II.1.2. Les diplômes du secteur Jeunesse et de l'animation</i>	<i>7</i>
<i>II.1.3. Les diplômes « transversaux » au champ de la jeunesse de l'animation et du sport</i>	<i>8</i>
<i>II.1.4. Récapitulatif</i>	<i>9</i>
II.2 LA CARTOGRAPHIE DES TRAITEMENTS ACTUELS	10
III / ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC ET PROCESSUS CIBLE	12
III.1 LES TÉLÉ PROCÉDURES EXISTANTES	12
<i>III.1.1. au niveau national</i> :.....	<i>12</i>
<i>III.1.2. au niveau territorial</i> :.....	<i>12</i>
III.2 LE PROCESSUS CIBLE :DES TÉLÉ PROCÉDURES INTÉGRÉES	17
III.3. LES BESOINS DES ACTEURS :	18
<i>III.3.1. au niveau central : un thème d'actualité au regard des priorités</i> <i>gouvernementales</i>	<i>18</i>
<i>III.3.2. au niveau territorial et local : un thème directement mobilisateur pour les</i> <i>services gestionnaires des examens et des formations</i>	<i>19</i>
<i>III.3.3. au niveau des usagers : un thème adapté à l'évolution des attentes et des</i> <i>besoins des usagers</i>	<i>19</i>
III.4 L'ANALYSE CRITIQUE	20
<i>III.4.1. au niveau national : une stratégie à redéfinir</i>	<i>20</i>
<i>III.4.2. au niveau territorial- Services déconcentrés et opérateurs de proximité,</i> <i>associations, organismes de formation- : une attente forte de modernisation</i> :	<i>21</i>
<i>III.4.3 au niveau des usagers : une simplification opportune dans un contexte de</i> <i>développement de la communication</i>	<i>22</i>
III. 5 IMPACTS FINANCIERS	23
IV / ENGAGEMENTS DU MINISTÈRE	25
IV. 1. EN MATIÈRE DE CONCEPTION DES PROCÉDURES :	26
IV.2. EN MATIÈRE D'INFORMATION	26
IV.3. EN MATIÈRE DE DÉMATÉRIALISATION :	26

IV.4 EN MATIÈRE DE GESTION PRÉVISIONNELLE:	27
IV.5 EN MATIÈRE DE PILOTAGE :	27
V / PRÉCONISATIONS DE MISE EN OEUVRE	28
V.I L'INTÉGRATION DES TÉLÉ PROCÉDURES D'INSCRIPTION AUX EXAMENS ET FORMATIONS À LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE FORMATION DU MINISTÈRE	28
V.II L'INTÉGRATION DES TÉLÉ PROCÉDURES D'INSCRIPTION AUX EXAMENS ET FORMATIONS A LA POLITIQUE DE MODERNISATION DU MINISTÈRE	29
V.III. LES CONDITIONS D'UNE DÉMARCHE DE PROJET QUALITÉ	29
V.4. LE PLAN D'ACTION	31

ANNEXES

- La réponse du Directeur du Personnel et de l'Administration du MJSVA faisant fonction de Secrétaire Général, au rapport initial.
- Les observations de la mission d'audit.
- la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005.
- la fiche initiale de mission du 13 octobre 2005.
- la lettre de cadrage de la mission d'audit du 21 novembre 2005.
- 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.

I/ Cadre de l'audit

I.1 LES TELE PROCEDURES : DEFINITION ET ENJEUX

I.1.1. UNE MODERNISATION NÉCESSAIRE ...

Il n'est pas inutile de rappeler qu'une télé procédure est...une procédure. Elle se caractérise par la circulation électronique de l'information, qui fait l'objet d'un traitement automatisé tout au long des différentes phases de l'échange entre les usagers et le service. Son but est de permettre à la fois un meilleur service aux usagers et une facilitation des tâches des agents. La commission pour la simplification des formalités la définissait comme : « *une procédure administrative accomplie par échange électronique de données grâce à l'interconnexion, par des réseaux de télécommunications, des systèmes d'information de l'administration et de ses usagers. Cette interconnexion permet l'échange d'informations suivant un mode structuré et préétabli correspondant aux exigences et spécifications de nature généralement juridique de toute procédure administrative.* »

Ainsi, il convient d'envisager la mise en place des télé procédures d'inscription aux formations et examens du ministère de la jeunesse des sports et de la vie associative en ayant constamment à l'esprit qu'il s'agit de simplifier les formalités demandées aux candidats à ces formations et examens grâce aux modalités d'échange électronique des informations, ce qui n'a pas pour effet, ipso-facto, de remettre en question les règles ou les réglementations qui régissent ces formalités. Il est toutefois possible que la dématérialisation qui accompagne ces nouvelles formes de relation avec les usagers puisse entraîner une révision plus ou moins importante de ces règles.

On peut distinguer plusieurs niveaux en matière de recours à la dématérialisation. De nombreux services du ministère mettent, par exemple, en ligne des formulaires téléchargeables par les candidats qui peuvent, après impression, faire parvenir à l'administration des dossiers papier par voie postale. Ce premier niveau est déjà une évolution pour l'utilisateur qui gagne ainsi du temps et bénéficie d'une plus grande souplesse horaire pour communiquer avec le service concerné.

Un second niveau consiste à transmettre grâce à Internet les informations et formulaires, sans pour autant modifier le processus de traitement des données et informations transmises au service. Il y a dans ce cas un gain supplémentaire de temps et un allègement pour l'utilisateur. Mais cette possibilité n'est quasiment pas offerte actuellement par le réseau des services déconcentrés de la jeunesse et des sports.

Une troisième étape doit être également imaginée et visée afin de permettre un traitement des données par l'ensemble de l'administration concernée- niveau national et niveau territorial- et sur l'ensemble des processus de gestion des informations. On constate à cet égard les multiples arguments avancés qui freinent cette dématérialisation et cette approche globale du traitement informatisé de l'information : diversité et compatibilité des formats des données, sécurité des transmissions, obstacles juridiques...

I.1.2. ...ET DES ENJEUX FORTS

Et pourtant l'usager est de plus en plus familiarisé avec ces nouvelles technologies : le processus d'appropriation est en permanente accélération, et notamment chez les jeunes : une étude récente de la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives- la D.U.S.A.- montre que déjà 27% des français utilisent l'administration électronique, dont 47 % des 18/34 ans, et que 93% des utilisateurs en sont satisfaits. Les citoyens sont désormais équipés à un taux élevé de 53%, et le territoire national est désormais doté de nombreux points d'accès à Internet.

Dans le même temps les sites publics se sont multipliés, et, au ministère de la jeunesse des sports et de la vie associative, les services et les établissements se sont quasiment tous dotés de sites Internet.

Depuis le début des années 1990 on observe une évolution constante et forte du secteur de l'emploi sportif. Le nombre d'emplois liés à la filière sportive est estimé à 350 000 dont 100 000 emplois liés à l'encadrement des activités physiques et sportives. On peut également constater l'importance des diplômes du Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur de centres de vacances, B.A.F.A., et du Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de centres de vacances, B.A.F.D., pour les collectivités locales et les associations dans la conduite des politiques en faveur de l'enfance et de la jeunesse.

Si on ajoute à ces quelques remarques le fait qu'avec près de 80 000 diplômes ou titres délivrés par an le ministère touche une population essentiellement composée de jeunes, équivalente à 9% d'une génération, on mesure tout l'enjeu d'une modernisation de la relation entre le ministère et ses usagers.

I.2 LE CADRE GÉNÉRAL

I.2.1. HIER...

Quelques étapes ont marqué, depuis les années 1980, l'évolution de l'intégration de l'administration électronique: la loi du 26 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle qui prévoyait la simplification de procédures de déclarations pour les entreprises ; le Programme d'action gouvernementale pour préparer l'entrée de la France dans la société de l'information, « P.A.G.S.I. », qui devait servir ensuite de cadre général pour cette modernisation des services publics ; la loi du 13 mars 2000 qui portait adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique.

Puis après les bilans de la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, D.I.R.E., et du Comité interministériel à la réforme de l'Etat, C.I.R.E., en 2001, le sujet faisait l'objet d'une circulaire du 25 mai 2001 relative aux simplifications administratives et à la mise en ligne des formulaires administratifs. La création de l'Agence pour le développement de l'administration électronique, A.D.A.E., constituait une nouvelle étape dans cette évolution.

Enfin il convient de souligner, tout récemment, la promulgation de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui autorise, notamment dans son article

3, le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures dans ce volet de l'administration électronique. C'est d'ailleurs ce qu'il vient de faire en cette fin d'année 2005.

I.2.2. ET AUJOURD'HUI...

a) 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

Ainsi que cela est indiqué supra, une ordonnance du 8 décembre 2005, prise en application de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit vient de poser le cadre d'une nouvelle étape de l'intégration de l'administration électronique.

Cette loi a pour objectifs :

- « *de faciliter la réalisation des démarches administratives par les usagers en leur permettant d'y procéder par voie électronique,*
- *de mettre en place un espace de stockage en ligne des données administratives,*
- *de créer une possibilité de signature électronique des actes administratifs ;*
- *d'assurer la sécurité et l'interopérabilité des transmissions d'information par voie électronique entre usagers et administrations et entre administrations ».*

La publication de cette ordonnance au Journal Officiel du 9 décembre 2005 confère à l'audit une actualité renforcée ...

b) La circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005

La présente mission d'audit s'inscrit dans la procédure définie par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation.

Il appartient à chaque ministère d'identifier au moins un service, une procédure ou une fonction significative pour procéder à son audit en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du point de vue des usagers, des fonctionnaires et des contribuables. Cela conduit à identifier par programme budgétaire les objectifs stratégiques d'efficacité et de qualité poursuivis,

Ces audits, qui ne sont pas des missions de vérification des services sont des missions conjointes associant d'une part des membres des corps de contrôle propres aux ministères concernés, d'autre part, des membres de corps de contrôle à vocation interministérielle. Ils doivent déboucher sur des propositions de simplifications concrètes, d'améliorations de qualité du service rendu tangibles et sur des gains de productivité dont on recherchera la mobilisation à la plus brève échéance.

Les sujets choisis respecteront les critères de succès suivants :

- les objectifs d'amélioration de service pour les usagers et pour les agents et de gain de productivité devront être significatifs ;
- l'enjeu budgétaire devra être précisé ;
- un objectif précis et atteignable à brève échéance devra pouvoir être fixé aux équipes constituées à cet effet ;

- un chef de projet à l'autorité suffisante et aux compétences adaptées doit être nommé pour prendre en charge ensuite le projet à l'issue de l'audit, sous l'autorité des responsables de programme concernés.

I.3 LE CADRE SPÉCIFIQUE

Le sujet proposé par le ministère de la jeunesse des sports et de la vie associative consiste à mettre en place des télé procédures d'inscription aux examens et aux formations afin d'améliorer le service rendu aux personnes s'inscrivant aux examens et aux formations, et de permettre d'informatiser ensuite les applications de gestion des examens et d'en mesurer la performance.

Il est donc pleinement en phase avec le défi que doivent relever les services publics pour moderniser leurs relations avec les usagers et avec le cadre général nouvellement posé par l'ordonnance du 8 décembre 2005.

Il a été proposé conjointement par la Délégation à l'emploi et aux formations et par la Direction du Personnel et de l'Administration et fait écho aux dispositions affichées dans le projet de schéma directeur d'orientation stratégique des systèmes d'information et de télécommunication du ministère pour 2004-2007, (S.D.O.S.S.I.T.- version 14 octobre 2004). Certes, ce projet, dont la dernière version date d'octobre 2004, n'a pas fait l'objet d'une validation, mais il sert néanmoins de référence implicite, et la question de l'information et de l'amélioration des relations avec les usagers est un de ses axes prioritaires.

A son niveau, la Délégation à l'emploi et aux formations a posé, depuis déjà quatre ans, les bases d'une réflexion préalable à la mise en place de télé procédures. Mais le processus n'a pas pu, faute d'une mobilisation et de moyens suffisants, être conduit. De plus il convient de souligner qu'au niveau central, la Délégation a engagé depuis plusieurs années une rénovation complète de l'architecture des qualifications et qu'elle a mobilisé à cette fin l'essentiel de ses ressources, en considérant, d'autant plus, que la question des relations avec les usagers se pose plus directement au niveau territorial.

La procédure des audits de modernisation a ainsi été comprise comme une opportunité, pour la Délégation à l'emploi et aux formations et pour la Direction du Personnel et de l'Administration, de mettre à l'ouvrage ce volet du SDOSSIT, considéré par certains bureaux de la Délégation, déjà en 2004, comme « *une nécessité revêtant une certaine urgence* ».

Plusieurs Directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports ont commencé à développer des télé procédures dans ce domaine, et notamment quatre d'entre elles sont plus engagées et ont cherché à introduire des procédures de traitement informatisé de l'information.

L'audit doit donc examiner ces expérimentations. Ses principaux objectifs sont :

- décrire le processus cible
- définir les modalités de sa mise en œuvre opérationnelle
- évaluer les conséquences organisationnelles
- indiquer les mesures d'accompagnement nécessaires
- déterminer les coûts

II/ Etat des lieux

II.1 LES FORMATIONS ET EXAMENS

Le ministère propose une gamme complète de diplômes pour encadrer les pratiques relevant de l'animation et du sport, que ce soit à titre professionnel (permanent ou non) ou bien dans le cadre d'un engagement en centre de vacances ou de loisirs. Pour adapter ces diplômes aux évolutions des pratiques, une profonde rénovation a été engagée.

Les diplômes non professionnels peuvent être préparés dans le cadre de formations mises en œuvre par des associations ayant reçu soit une habilitation générale et annuelle soit une habilitation ponctuelle. Le ministère contrôle ces formations et valide les formations préalablement à la délivrance des diplômes.

Le ministère délivre trois catégories de diplômes : certains relèvent du secteur sport, certains du secteur jeunesse, certains sont transversaux à ces deux secteurs.

L'ensemble des formations et examens relatifs aux diplômes délivrés par le ministère est actuellement consultable sur son site Internet, et ces informations sont également offertes au public par le réseau des services déconcentrés et des établissements.

Les diplômes professionnels peuvent être préparés dans le cadre de formations, ou/et par la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Il convient de souligner la part prépondérante prise par l'ensemble du réseau déconcentré et des établissements qui organisent les formations. De même le ministère a développé un large partenariat avec le mouvement sportif et de nombreuses associations de jeunesse et d'éducation populaire aussi bien au plan national que dans l'ensemble du territoire. Ces associations sont très impliquées dans de nombreux domaines, comme par exemple, celui des diplômes « non professionnels », BAFA,BAFD, et elles ont un rôle prépondérant dans l'offre de formation.

II.1.1. LES DIPLÔMES DU SECTEUR SPORT

Deux types de diplômes sont principalement préparés et délivrés.

Le Brevet d'Etat d'éducateur sportif à trois degrés, B.E.E.S. : ce diplôme est délivré dans une option sportive et se décline en trois degrés. Il permet d'exercer une activité professionnelle d'enseignement, d'organisation dans une discipline sportive. Le premier degré est un diplôme de niveau IV. Le second degré est un diplôme de niveau II qui permet d'assurer des fonctions de perfectionnement technique d'entraînement et de formation de cadres et de gestion d'une structure dans une discipline. Le troisième degré est un diplôme de niveau II d'expertise et de recherche. Ce diplôme peut faire l'objet de procédures de validation des acquis de l'expérience.

Le ministère délivre également des certificats de qualifications complémentaires, C.Q.C., à ce Brevet d'Etat. De même il délivre un certificat particulier aux maîtres nageurs sauveteurs qui surveillent les baignades dans les piscines et sur les plages et qui doivent tous

les cinq ans suivre une formation de recyclage à l'issue de laquelle ils subissent des épreuves pour obtenir un Certificat d'aptitude à l'exercice de la profession de maître nageur sauveteur, C.A.E.P.M.N.S.

Le Brevet d'Etat d'alpinisme comprend trois diplômes : le diplôme d'accompagnateur en moyenne montagne, le diplôme d'aspirant guide et le brevet de guide de haute montagne. Les formations conduisant à ces diplômes relèvent d'un cursus particulier.

Le ministère délivre enfin quelques diplômes de l'INSEP, diplôme préparé et géré directement par l'établissement.

Les données statistiques pour ces diplômes sportifs délivrés par le ministère de la jeunesse des sports et de la vie associative sont les suivantes :

DIPLÔMES SPORTIFS	2003	2004
BEES 1 ^{er} de degré	9027	8843
BEES 2 ^{ème} de degré	643	571
BEES 3 ^{ème} de degré	2	0
CAEPMNS	3054	2904
CQP et divers Montagne	168	1175
Diplôme de l'INSEP	3	4
TOTAL	12897	13497

II.1.2. LES DIPLÔMES DU SECTEUR JEUNESSE ET DE L'ANIMATION

Deux types de diplômes sont préparés : les diplômes dits « non professionnels » que sont les Brevets d'aptitude aux fonctions d'animation ou de direction des centres de vacances et de loisirs, le B.A.F.A et le B.A.F.D., et les diplômes dits « professionnels » que sont le Brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire et de la jeunesse, le B.E.A.T.E.P., le Diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation, le D.E.F.A.

Le BAFA et le BAFD représentent des qualifications spécifiques exigées pour l'encadrement de mineurs dans les centres de vacances et de loisirs. Mais les cadres d'exercice ont évolué, et à côté des traditionnelles fonctions d'animateurs ou de directeurs de colonies de vacances ou des centres de loisirs sans hébergement, se sont développées diverses fonctions et activités très variées en faveur de l'enfance et de la jeunesse notamment dans le cadre de loisirs quotidiens, de l'aménagement des rythmes scolaires et des politiques éducatives locales.

Le BEATEP est délivré dans trois spécialités différentes : les activités culturelles et d'expression, les activités scientifiques et techniques, les activités sociales et la vie locale. Le BEATEP est construit en trois unités de formation dispensées par un organisme de formation unique et il comprend également un stage pratique. Le BEATEP est un diplôme de niveau IV qui conduit au métier d'animateur spécialiste d'une technique d'un milieu ou d'un public : par

exemple animateur technicien en musique, animateur multimédia, animateur spécialisé dans l'animation de publics jeunes ou personnes âgées...

Le DEFA est un diplôme de niveau II qui est attribué au niveau régional conjointement par le directeur régional et départemental de la jeunesse et des sports et par le directeur régional des affaires sanitaires et sociales. Il s'obtient à l'issue d'une formation construite en unités de formation autonomes proposées soit par un seul organisme soit par des organismes différents. Il n'est pas accessible à ce jour par la voie de la V.A.E. Ce diplôme conduit à l'exercice de responsabilités au sein de structures d'animation associatives ou relevant des collectivités locales.

Les données statistiques pour ces diplômes du secteur Jeunesse délivrés par le ministère de la jeunesse et des sports sont les suivantes :

DIPLÔMES JEUNESSE	2003	2004
BAFA	52 797	54 205
BAFD	4 279	4 499
BASE*	107	64
BEATEP	2 813	2 841
DEFA	289	342
TOTAL	60 285	61 951

NB* : le BASE, Brevet d'aptitude à l'animation socio-éducative, est un diplôme qui sanctionne un premier niveau d'expérience dans le domaine d'animation et

qui n'est pratiquement plus délivré compte tenu de l'émergence des nouveaux diplômes de l'animation.

II.1.3. LES DIPLÔMES « TRANSVERSAUX » AU CHAMP DE LA JEUNESSE DE L'ANIMATION ET DU SPORT

Bien que traditionnellement scindés en deux parties distinctes, le champ de la jeunesse et celui du sport ne peuvent pas être totalement dissociés lorsque l'on traite de nombreuses questions qui portent sur le développement de la vie associative, sur la gestion de structures d'animation, et quand on prend en compte la polyvalence nécessaire qu'il convient de trouver dans l'exercice des métiers du champ de l'animation. C'est la raison pour laquelle le ministère a créé, au fil du temps, plusieurs diplômes, que l'on peut considérer comme transversaux, dans son périmètre d'intervention : celui du sport et celui de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Trois diplômes sont classés ici : le Brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien de la jeunesse et des sports, B.A.P.A.A.T., le Brevet professionnel de la jeunesse de l'éducation populaire et du sport, B.P.J.E.P.S., le Diplôme d'Etat de directeur de projet d'animation et de développement, D.E.D.P.A.D.

Le BAPAAT est délivré dans trois options différentes : loisirs du jeune et de l'enfant, loisirs tout public dans les sites et structures d'accueil collectif, loisirs de pleine nature. La technicité de l'animateur s'exerce à partir de la maîtrise de supports techniques relevant soit du secteur socioculturel soit du secteur sportif soit des deux. Les supports techniques du secteur socioculturel sont au nombre de 11, comme par exemple activités de découverte de l'environnement, activités plastiques... Les supports techniques du secteur sportif sont au nombre de 14 comme par exemple randonnée, jeux sportifs... Le diplôme, de niveau V, s'obtient à l'issue d'une formation conduite par un organisme unique ou par la voie de la VAE. Son titulaire exerce sous l'autorité d'un titulaire du BEATEP ou d'un BEES 1er degré.

Le BPJEPS est un diplôme récent, créé en 2001, qui vise à la transversalité et à la polyvalence des activités de l'animateur professionnel. Il est délivré dans une spécialité, comporte 10 unités capitalisables qui font chacune l'objet de certifications délivrées par le directeur régional de la jeunesse et des sports. Le BPJEPS peut également s'acquérir par la voie de la VAE. Une fois le diplôme obtenu, il est possible d'étendre ses compétences professionnelles en obtenant des Unités capitalisables complémentaires ou des certificats de spécialisation..

Le DEDPAD est délivré après une formation comportant 10 unités de compétences capitalisables. Les formations suivies sont agréées et conduites par un organisme de formation unique. Ce diplôme est accessible par la voie de la VAE. Il est destiné à conduire à l'exercice de responsabilités importantes dans le domaine de la gestion et du management d'équipes au sein de grosses structures d'animation sportives ou socio-éducatives.

Pour ces diplômes « transversaux » les statistiques de délivrance par le ministère de la jeunesse et de sports sont les suivantes :

DIPLÔMES TRANSVERSAUX	2003	2004
BAPAAT	1 413	1 491
BPJEPS et UC	105	694
DEDPAD	40	26
TOTAL	1 558	2 211

II.1.4. RÉCAPITULATIF

Au total le ministère a délivré en 2004 un nombre conséquent de diplômes, **77 659**, tous diplômes confondus.

Les diplômes sportifs, au sens strict, sont au nombre de 13 497, ils représentent 17,37 % de l'ensemble des diplômes.

Les 61 951 diplômes du secteur Jeunesse représentent pour leur part 79,77 % des diplômes délivrés.

Les diplômes « transversaux » comptent pour 2,84 % de la totalité, mais ce chiffre évoluera rapidement avec la montée en puissance du BPJEPS qui est prévisible.

Les diplômes dits « professionnels » représentent 18 955 titres soit 24,40 % de l'ensemble des diplômes délivrés, la plus grosse part des diplômes délivrés par le ministère concerne le BAFA et le BAFD respectivement 54205 et 4499, soit au total 58704 diplômes représentant 75,59 % de la totalité en 2004.

On peut noter que sur la période 1995- 2003 c'est 580 000 diplômes qui ont été délivrés par le ministère de la jeunesse des sports et de la vie associative dans le domaine de l'animation sportive et socioculturelle : cf : Bulletin de statistiques et d'études du MJSVA Stat-Info n° 05-02 Mai 2005.

Il est enfin important de souligner la diversité des modes d'obtention de ces diplômes : par examen « candidat libre », par contrôle continu des connaissances, par formations modulaires, par cursus de formations certifiés (BPJEPS), par validation des acquis de l'expérience, et enfin par équivalence.

Cette diversité des situations est parfois présentée par la Délégation à l'emploi et aux formations comme un frein à la mise en place d'un système global de traitement de l'information. Elle justifie pleinement un travail de formalisation des séquences des différents processus de formation.

II.2 LA CARTOGRAPHIE DES TRAITEMENTS ACTUELS

Le ministère n'a pas établi cette cartographie.

Il délègue aux directeurs régionaux, en application du décret du 25 février 1994 relatif aux attributions de ses services, la mission d'organisation des formations et des examens et à c'est à ce niveau territorial que sont essentiellement délivrés les diplômes.

Des textes régissent les différentes filières d'accès et les contenus des formations, d'autres précisent selon des formes et des modalités variables les conditions d'inscription aux examens et les modalités d'organisation des examens ou d'obtention des diplômes.

Au niveau central, la Délégation à l'emploi et aux formations a, en amont de l'organisation des formations et des examens, une mission de conception de l'architecture des métiers et des certifications : elle agit en concertation avec la Direction des sports et la Direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative et arrête les contenus des formations et les modalités d'accès aux diplômes. Elle alloue d'autre part des moyens aux services notamment pour le financement de l'organisation des sessions d'examen. Plus en aval, elle a vocation à recueillir les données se rapportant à l'ensemble des activités déployées à l'échelon territorial en matière d'emploi et de formation.

Au niveau territorial, un cadre général intitulé Service Public Régional de Formation pose les principes et définit les modalités de la coopération entre services déconcentrés et établissements, principalement les CREPS, sous l'autorité des directeurs régionaux de la jeunesse et des sports. Puis l'échelon central agglomère les données qui lui remontent en provenance des directions régionales.

Aucun système ou procédé d'évaluation des performances de ces mécanismes, notamment par rapport aux usagers, n'a été mis en place faute d'applications appropriées. La Délégation a toutefois pris diverses initiatives tendant à corriger cet état de fait : réalisation en 2004 d'un calendrier national des examens et formations I-CALEND, insertion d'un projet de mise en place de télé procédures d'inscription dans le projet de Schéma directeur d'orientation stratégique des systèmes d'information et de télécommunication du ministère pour 2004-2007 (SDOSSIT- version 14 octobre 2005).

Les données relatives aux coûts des inscriptions ne sont pas recensées. Au niveau central comme au niveau territorial aucune enquête précise n'a été conduite pour évaluer exactement les dépenses par nature, les flux et les rattachements budgétaires.

Il n'existe pas de documents explicitant les différents parcours de formation et notamment définissant les séquences de certification. La Délégation souhaite d'ailleurs effectuer ce travail de formalisation des séquences de certification et des possibilités de mixage entre elles.

Il n'existe pas, d'autre part, de descriptifs nationaux de l'organisation actuelle formelle des procédures utilisées par les services. Certains services régionaux ont produit un guide descriptif qui sert de référence à l'activité des différents intervenants et garantit l'homogénéité du traitement appliqué à tous les dossiers. C'est le cas dans la région Rhône Alpes qui a d'ailleurs appuyé son dispositif de télé procédures sur un travail préalable de coopération entre les services pour les examens. Mais de manière générale cette cartographie des procédures utilisées pour le traitement de l'information, et des processus de gestion reste à définir.

III / Éléments de diagnostic et processus cible

III.1 LES TÉLÉ PROCÉDURES EXISTANTES

III.1.1. AU NIVEAU NATIONAL :

L'administration centrale du MJSVA n'a pas mis en place à ce jour de télé procédures ouvertes aux usagers dans le domaine des formations et diplômes.

En ce qui concerne les échanges avec les services déconcentrés, les remontées statistiques concernant les formations et diplômes se font sous forme de tableaux de résultats et non de transfert de données. Aucun retraitement central n'est donc possible.

En fait, en dehors des BEES 3°, dont une unité est en moyenne délivrée annuellement, le niveau national ne gère aucune procédure de qualification, ne délivre aucun diplôme et n'a donc pas de rapports directs avec les usagers. Deux documents ont été numérisés et placés en téléchargement (livret de formation de directeur de centres de vacances et de loisirs - CERFA N°50 004#01 et livret de formation d'animateur de centres de vacances et de loisirs - COSA N°12 063*01). Par ailleurs, le calendrier national des examens (application I.CALEND) est consultable inter activement sur le site Internet ministériel, sans cependant de liens directs avec les services organisateurs.

L'objectif poursuivi par l'administration centrale est d'obtenir des éléments statistiques sur les examens, sans avoir à faire appel aux services déconcentrés, dont elle doute de la motivation à répondre à ses demandes. Il ne s'agit donc pas d'un projet motivé principalement par le service à rendre à l'utilisateur, mais par les besoins propres de pilotage des services centraux. Ce projet, dont la réalisation est programmée au projet de schéma directeur informatique dans le second semestre 2006, n'a fait l'objet d'aucun document définissant les données recherchées, son insertion dans le système d'information ou ses caractéristiques techniques. Aucun audit n'est donc réalisable.

III.1.2. AU NIVEAU TERRITORIAL :

Vingt-deux DRJS ont été consultées par enquête à l'initiative de la mission sur les démarches de dématérialisation entamées.

Il en ressort qu'un certain nombre ont procédé à une numérisation en nombre variable de formulaires d'inscription offerts en téléchargement, ainsi qu'à une publication en ligne des résultats. L'examen des documents a montré une tendance à la "régionalisation" des formulaires et des formalités demandées à l'utilisateur. Bien que le sujet se situe en dehors de l'objet de la présente étude, la mission tient à souligner l'intérêt qu'il y aurait à prévenir les risques attachés à certaines pratiques (demandes de timbres postaux, notamment).

Par ailleurs, quatre directions régionales, et non deux comme indiqué initialement par le ministère, ont engagé une démarche ayant pour finalité la mise en œuvre de télé procédures dont un tableau synoptique est donné ci-après. Dans le temps imparti à la présente mission, un examen sur pièces et sur place des réalisations de trois de ces quatre centres a pu être effectué, qui amènent les précisions suivantes:

- toutes ces réalisations ont fait l'objet avant leur lancement d'une information de l'administration centrale, qui a donné son feu vert et parfois participé au financement (hors des crédits spécifiquement dédiés aux dépenses informatiques) Toutefois, aucun cahier de charges n'a été fixé, ni aucun protocole expérimental défini. Dès lors, aucune évaluation rigoureuse des résultats obtenus n'est possible, la qualification d'"expérimentation" ne peut être retenue pour ces initiatives et le déploiement national ne peut être envisagé sans complément d'étude.

- alors qu'une application censée se nourrir de données gérées par ces systèmes est en voie d'achèvement et à quelques mois de la réalisation d'une application nationale de pré-inscription, aucune de ces productions n'a fait l'objet d'expertise, aucun comparatif n'a été dressé, aucune incidence budgétaire n'a été évaluée et aucune réponse n'a été apportée aux services déconcentrés quant au devenir de leurs réalisations.

Ce défaut de coordination, entre services centraux en charge des qualifications et de l'informatique et de la modernisation, comme entre services centraux et services déconcentrés, ainsi que les dispersions d'effort et les doublonnages conséquents, ont entraîné en l'espèce une déperdition certaine de ressources humaines et financières.

Toutefois l'analyse menée à partir des éléments recueillis permet de relever les éléments suivants :

- les initiatives prises ont toutes pour objectif de dématérialiser l'ensemble du processus de suivi des candidats et de gestion des qualifications délivrées par les services déconcentrés, dans le cadre réglementaire défini par l'administration centrale. Elles répondent notamment :

- soit au besoin de pallier l'obsolescence des logiciels développés antérieurement par l'administration centrale, non documentés et non maintenus;
- soit à la nécessité de trouver un mode de traitement adapté aux nouveaux parcours mis en place par le ministère dans le cadre de la rénovation des diplômes.

Le recours aux facultés offertes pour le travail en réseau par les NTIC a tout naturellement conduit à intégrer dans la réflexion la dématérialisation des échanges avec les correspondants externes (usagers ou organismes de formation) afin de limiter les solutions de continuité des systèmes d'information.

Dans le périmètre considéré, il s'avère que le rapport avec l'utilisateur lors de l'inscription s'analyse comme une formalité, équivalente matériellement au dépôt ou à l'envoi d'un dossier, qui initie des procédures administratives de suivi et de gestion. Cette formalité est primordiale et non détachable du processus de qualification puisque, sans son accomplissement, ce dernier n'a plus d'objet. Elle ne peut toutefois être qualifiée de procédure. Il ne s'agit que du déplacement de la charge de saisie de données du service vers l'utilisateur, et non d'un traitement.

De ce point de vue la mission est amenée à conclure que le processus cible est en réalité, non la formalité initiale, mais la gestion du parcours de qualification de l'utilisateur, en insistant sur le singulier de cette définition.

Certes, les parcours de formation, considérés juridiquement, apparaissent comme touffus, sinon complexes, dans la diversification des variantes disciplinaires ouvertes. Mais, ce n'est pas pour autant qu'il faille envisager un applicatif par option ouverte. En effet,

conceptuellement, le parcours est en réalité déterminé dès le départ par le choix de la qualification souhaitée, qui conduit à des arborescences où varient les étapes et la conditionnalité de leur franchissement, mais non les algorithmes de traitement, le principal étant la situation du postulant dans le ou les itinéraires possibles.

Les travaux menés dans les régions lors de la conception des applicatifs, comme le contact avec les services "de terrain", confirment cette opinion, pour les parcours mettant en priorité un contact avec les services déconcentrés et comme pour ceux qui passent primitivement par un organisme de formation, auxiliaire en l'occurrence du service public de qualification.

Tableau synoptique des applicatifs régionaux

	Lyon	Caen	Lille	Marseille
Objet	BEES	BEES	BAFA/BAFD	BPJEPS
Technologies	Environnement Unix Script PHP, base de données Mysql avec export FTP vers MSAccess	Architecture logicielle: W4 Base de données :W4 sous SQL Server OS Serveur : Windows 2000 Server	Scripts : ASP Base de données : SQL Server 2000 OS Serveur : Windows 2000 Server	
Réalisation	Interne	Axyus	altima	Hedel SI
Droits	Sans objet	Licence à acquérir	Ensemble des droits acquis	nc
Mise en service	1999	2004-2005	2005	2005-2006
Fonctionnalités	A partir d'une liste d'examen aux diplômes sportifs se déroulant dans la région, le postulant formalise par voie électronique une demande d'inscription en fournissant son état-civil et ses coordonnées. Les données sont imprimées sur un formulaire qui est ensuite transmis par voie postale au postulant pour signature et complément avec les pièces justificatives et signature. Ce dernier pourra vérifier si son inscription a été validée et, après l'examen, les résultats à celui-ci.. Les données sont utilisées par les services pour le suivi des candidats et la gestion des examens jusqu'au paiement des frais de jury	A partir d'une liste d'examen au BEES du calendrier Icalend disponible sur Internet se déroulant dans la région, le postulant formalise son intention de s'y inscrire. Il effectue alors la saisie initiale de son dossier. Il imprime ensuite son dossier qu'il signe et envoie par voie postale à la DR avec les pièces justificatives. Les résultats sont publiés sur Internet. Les données sont utilisées par les services pour le suivi des candidats et la gestion des examens.	Les organismes de formation ont été intégrés à la gestion du parcours de formation. De ce fait, depuis la déclaration des sessions à l'édition des livrets de formation, les procédures sont dématérialisées.	Le système d'information (suite Formeis) comporte 3 modules destinés respectivement aux organismes de formation, aux présidents de jury et aux services déconcentrés pour un suivi continu du parcours de formation en administrant les inscriptions, le suivi des candidats, la certification, et l'édition de diplômes, La réalisation du volet télé inscription est prévu au cours de l'année 2006.
Coûts identifiés	Hébergement Internet: 5.568 €/an	Réalisation: 39.348 €en 2004 Matériel: 17.500€(serveurs) Licences (9);1 350€ Hébergement : 5.500 €/an	Réalisation et évolution: 58.000 € Maintenance: 10.764€/an Hébergement : 4.233 €/an	nc

Source: mission d'audit

III.2 LE PROCESSUS CIBLE :DES TÉLÉ PROCÉDURES INTÉGRÉES

Actuellement on peut représenter dans sa globalité le processus cible qui porte sur la gestion du niveau territorial.



Les données statistiques fournies mettent en évidence que la plus grosse masse des diplômes délivrés concerne le BAFA et le BAFD : plus de 58 000 diplômes en 2004 sur un total supérieur à 77000 soit plus de 75 %. Ces données doivent être nécessairement prises en compte dans une démarche tournée vers l'usager. La distinction opérée par la Délégation à l'emploi et aux formations entre diplômes professionnels et diplômes non professionnels trouve, par delà la pertinence des arguments qui la fondent, une portée limitée quand on se place sous l'angle de l'amélioration du service rendu. A cet égard l'audit qui ne devait initialement porter que sur les diplômes professionnels peut difficilement exclure de son champ ces diplômes non professionnels. Le BAFA est un produit de qualification pour d'autres formations et on peut donc le considérer comme un diplôme à part entière qui par ailleurs, même s'il concerne des emplois le plus souvent occasionnels ou saisonniers, est reconnu sur le marché du travail.

La prise en compte des expériences menées dans les quatre régions est une première démarche concertée indispensable afin d'examiner les éléments transposables ou utilisables à l'échelon du territoire national. Cette concertation est un atout majeur à exploiter.

III.3. LES BESOINS DES ACTEURS :

III.3.1. AU NIVEAU CENTRAL : UN THÈME D'ACTUALITÉ AU REGARD DES PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES

Le ministre a proposé la mise en place de télé procédures d'inscription aux examens et formation qui répond directement aux orientations gouvernementales relatives à la modernisation des procédures de l'administration.

La DPA a inscrit en 2004 au premier rang de ses quatre axes prioritaires d'orientation stratégique en matière de système d'information et de télécommunication pour la période 2004-2007 « l'amélioration des relations aux usagers et aux partenaires »

La DEF a engagé depuis quatre ans une réflexion sur le traitement informatisé des données qu'elle gère en matière d'emploi et de formation et a proposé au SDOSSIT plusieurs mesures dont la mise en place de télé procédures d'inscription

La mise en œuvre de télé procédures n'a pas pu être à ce jour considérée comme une priorité absolue au niveau central, qui n'est d'ailleurs pas directement en contact avec les usagers, et qui n'est pas directement en charge de l'organisation des formations et des examens. A cet égard et dans le cadre de l'organisation actuelle la DEF a considéré que d'autres dispositions devaient préalablement être prises : fichier des diplômés, base de données statistiques.

Mais la réorganisation imminente de l'administration centrale du ministère est l'occasion de mettre en œuvre une stratégie de changement, qui appuyée sur l'introduction des télé procédures d'inscription, porte sur le traitement global des informations relatives aux examens et formations et à l'emploi. Dans une note interne de la Délégation en 2004, cette préoccupation est très clairement exprimée : « *Disposer de données fiables rassemblée dans une base unique pouvant être utilisée pour réaliser des applications de gestion(gestion des parcours, des formations, des examens, des jurys ,des diplômés...), et pour réaliser des outils statistiques...cela exige que tout nouveau candidat ou stagiaire intègre obligatoirement cette base de donnée nationale via une procédure de télé inscription... ».*

Pour l'administration centrale il est patent qu'elle gagnerait à disposer d'un cadre de référence qui lui permettrait par ailleurs de s'assurer du respect de la réglementation en vigueur, de disposer d'un outil statistique pour rendre compte de l'activité du ministère dans le domaine des certifications, et de disposer d'éléments quantitatifs et qualitatifs sur les stagiaires en formation et sur leur parcours.

III.3.2. AU NIVEAU TERRITORIAL ET LOCAL : UN THÈME DIRECTEMENT MOBILISATEUR POUR LES SERVICES GESTIONNAIRES DES EXAMENS ET DES FORMATIONS.

Une enquête effectuée auprès des DRDJS montre que la quasi-totalité des services déconcentrés manifeste une attention toute particulière à ces procédures. De nombreux services ont déjà proposé sur leur site le téléchargement d'imprimés d'inscription ou diffusent par cette voie les résultats des examens.

Quatre DRDJS et les DDJS de ces régions sont engagées dans des expériences de télé procédures : Caen, Lyon, Marseille, Lille. Par delà la diversité des dispositifs retenus on peut constater que la recherche d'un meilleur service rendu à l'utilisateur se double d'une recherche d'efficience renforcée dans l'organisation et la gestion des procédures examens et formations.

Ces télé procédures facilitent l'organisation des sessions d'examen, favorisent la coopération entre les services d'une même région, simplifient les relations avec les organismes de formation extérieurs, et génèrent un gain de temps très appréciable au moment de la diffusion des résultats des examens.

Comme c'est le cas à l'échelon national, les services ont, à l'échelon territorial, besoin de contrôler leur activité et notamment dans le but d'améliorer la productivité en limitant les tâches matérielles, répétitives.

Ils doivent également pouvoir s'appuyer sur des éléments statistiques fiables pour adapter leur offre de formation, innover, s'adapter aux demandes des usagers en matière d'organisation des examens.

Ils sont également tenus de rendre compte de leur activité aussi bien au niveau territorial à leurs partenaires financiers qu'au niveau national.

Il faut, en outre, prendre en considération les organismes de formation qui sont des acteurs intégrants du processus. Pour l'utilisateur le parcours « Inscription – Formation – Validation – Qualification » est linéaire. C'est en conséquence une réalité qui doit impérativement conduire à intégrer ces organismes de formation qui doivent être partie prenantes à la démarche de dématérialisation avec le souci de la logique de guichet unique.

III.3.3. AU NIVEAU DES USAGERS : UN THÈME ADAPTÉ À L'ÉVOLUTION DES ATTENTES ET DES BESOINS DES USAGERS

Si on ne dispose pas en tant que telle d'une demande directement formalisée à l'échelon national des partenaires ou « usagers » associatifs, on peut en revanche observer que toutes les expériences menées localement génèrent des appréciations très positives des usagers. Il en va également de même pour les associations et les organismes de formation qui sont associés.

Il est également perceptible que les gains de temps et les améliorations apportées directement aux usagers ne sont pas sans lien avec la qualité recherchée notamment dans le cadre des démarches de qualité (Norme ISO 9001) qui sont mises en œuvre dans plusieurs établissements nationaux directement associés aux DRDJS dans l'organisation des formations.

Ces gains de temps, ces simplifications, ces allègements des formalités- comme par exemple le recueil de pièces ou de titres déjà détenus ou délivrés par l'Administration- la rapidité de traitement, la souplesse d'accès aux services, la fiabilité des données transmises grâce notamment aux retours d'information de l'administration, l'accès rapide aux résultats des examens sont parmi les principaux bénéfices que les usagers du ministère pourraient tirer de télé procédures d'inscription aux examens et formations.

On peut du reste souligner que ces usagers peuvent être à la fois des postulants aux examens et formations, des jeunes et donc des parents de postulants, mais également le public c'est à dire les usagers des services qui vont être rendus par les diplômés eux-mêmes. Ce public attend que l'encadrement des activités et notamment celles pratiquées par des mineurs soit qualifié et que les services de l'Etat remplissent leur mission de contrôle de ces qualifications. Il convient donc, de ce point de vue des usagers, de privilégier un traitement global, qui sera d'autant plus aisé à prendre en compte que l'administration disposera d'informations fiables depuis l'inscription jusqu'à la gestion des fichiers diplômés pour les diplômés « professionnels » mais également pour les diplômés « non professionnels ». Cette préoccupation de sécurité exprimée par les usagers de manière générale renforce l'orientation préconisée par la mission d'audit.

III.4 L'ANALYSE CRITIQUE

III.4.1. AU NIVEAU NATIONAL : UNE STRATÉGIE À REDÉFINIR

La Délégation à l'emploi et aux formations du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, responsable des bases de données et d'information statistiques relatives aux filières de l'animation, du sport, et de la vie associative souhaite s'appuyer sur les technologies de l'information pour obtenir les informations dont elle a besoin pour ses missions de pilotage des qualifications conduisant aux métiers du sport et de l'animation. A cette fin, elle a fait réaliser une base de données nationale du calendrier des examens et finalise actuellement une base de données nationale des diplômés.

Elle envisage de mettre en place une procédure de pré-inscription pour les examens conduisant à l'obtention de diplômes "professionnels" afin d'obtenir des éléments statistiques intermédiaires entre le calendrier des examens et l'intégration des lauréats au fichier des diplômés, en s'inspirant d'expérimentations menées dans les services déconcentrés. Cette réalisation est programmée au projet de schéma directeur informatique du ministère pour le second semestre 2006, avec pour objectif une mise en fonction au premier janvier 2007.

Toutefois, à ce jour, la Délégation n'a pas achevé la définition des indicateurs au soutien desquels elle a besoin de données, et, par conséquent, les éléments nécessaires aux traitements statistiques. La pertinence d'une procédure dématérialisée de recueil ne peut donc être analysée.

Cependant, l'analyse menée à partir de ces réalisations a montré que l'inscription n'était qu'une formalité non détachable du processus de qualification permettant l'exercice d'activités et de métiers dans le domaine de l'animation et des sports. Ce processus, dont le cadre notamment réglementaire relève de l'administration centrale, est matériellement assuré par les services de

proximité, services déconcentrés et partenaires de formation, qui ont en charge l'orientation, l'accompagnement dans le parcours de formation, la validation des qualifications et le contrôle de l'exercice des activités. Ces services ont développé à leur échelle des applications variées pour accroître l'efficacité de leur gestion dans lesquelles un début de dématérialisation est appliqué à la formalité d'inscription.

La création singulière d'une nouvelle formalité centralisée de pré-inscription, indépendante du processus de gestion ne pouvant qu'être génératrice de démarches supplémentaires pour l'utilisateur et de surcoûts pour les services de formation et de qualifications, la mission d'audit, a croisé les effets sur la productivité, les impacts financiers et l'amélioration du service rendu à l'utilisateur d'une généralisation éventuelle des initiatives déconcentrées.

Les investissements en terme d'analyse préalable ont déjà été engagés sur les exercices précédents et la finalisation doit être contenue en deçà des crédits de développement actuellement prévus. Une économie d'échelle sera réalisée sur les coûts de maintenance. Les systèmes considérés ont montré un gain de disponibilité, d'emprise et de consommables et des obligations de formation minimales, ainsi qu'une satisfaction attestée des agents. Les partenaires et les usagers n'ont pas manifesté de rejet dans le cadre local.

L'étude des expérimentations locales, sur lesquelles la Délégation à l'emploi et aux formations désire s'appuyer, montre que ces initiatives, autorisées (et parfois même financées) par l'échelon central, ont été réalisées hors de tout protocole expérimental permettant une évaluation rigoureuse, et que, depuis leurs mises en service effectives, aucune expertise n'en a été réalisée.

Les télé procédures ne constituent pas une priorité immédiate au regard des prérogatives qui relèvent de l'échelon central et, compte tenu de l'analyse qui est avancée, des moyens et ressources mobilisables dans la phase de conduite d'une telle démarche.

A ce niveau central diverses préoccupations s'expriment : la nécessité de faire aboutir le vaste chantier de positionnement de l'architecture des formations et certifications du MJSVA, le passage des Brevets d'Etat d'éducateur sportif (B.E.E.S.) aux Brevets professionnels de la jeunesse de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS), la rénovation du cadre réglementaire ...

La question de l'informatisation globale des dispositifs de formation et d'examens pilotés par la Délégation est considérée comme ayant « *une certaine urgence* » par la Délégation elle-même, qui redoute les initiatives locales dispersées pouvant conduire à la juxtaposition d'applications ou programmes informatiques non compatibles. Mais l'absence de plusieurs outils de pilotage au niveau central freine la Délégation dans cette voie : pas de parcours de formation formalisé, organisation du Service public régional de formation, insuffisance de données d'information en matière d'emploi et de statistiques.

III.4.2. AU NIVEAU TERRITORIAL- SERVICES DÉCONCENTRÉS ET OPÉRATEURS DE PROXIMITÉ, ASSOCIATIONS, ORGANISMES DE FORMATION- : UNE ATTENTE FORTE DE MODERNISATION :

Les DRDJS, les DDJS et les établissements sont à l'évidence confrontés à de réelles difficultés dans l'organisation des formations et des examens, mission qui constitue un noyau dur au cœur des métiers du MJSVA. La nécessaire réforme des qualifications, l'adaptation des formations et certifications doivent être « absorbées », mais parallèlement il leur est indispensable de pouvoir s'appuyer sur une impulsion du niveau central en matière de modernisation des procédures, ne

serait-ce que si on prend en compte la multiplicité, la lourdeur des enquêtes, souvent non coordonnées, et le degré de fiabilité des remontées.

Les initiatives prises par la DEF récemment (Statistiques, I. Calend, inscription des priorités au SDOSSIT) sont perçues positivement et comme allant dans la bonne direction par les échelons déconcentrés qui ont directement en charge l'organisation et la gestion de ces formations et examens.

Et à cet égard, la modernisation des procédures, le toilettage du cadre réglementaire, l'optimisation de l'information, la rationalisation de l'organisation institutionnelle du Service public de formation, l'allègement des tâches administratives liées à l'inscription mais également à la gestion et à la liquidation des examens sont autant de démarches qui ne peuvent être impulsées qu'au niveau national.

Dans les systèmes mis en place les dispositifs adoptés ont donné de la disponibilité aux agents qui expriment leur satisfaction par rapport à ces nouvelles méthodes de travail, qui ont par ailleurs introduit de nouveaux modes de relations, moins formalisées avec les usagers. Par contre le constat est fait d'un formalisme administratif en matière de signature des dossiers d'inscription, de pièces jointes réclamées même lorsque ce sont les administrations ou les services du ministère de la jeunesse et des sports qui les délivrent(...), et pour ce qui concerne le moment fixé pour produire ces pièces.

Il faut enfin bien noter le fait que l'association des organismes de formation à la démarche d'amélioration de processus de gestion ne conduit pas à l'exercice par ces organismes d'attributions ou de prérogatives qui incombent par définition aux seuls services de l'Etat.

On peut en conclusion des constats effectués sur sites, et à travers les nombreux échanges au niveau central, conclure que les applications locales utilisées peuvent être de bonnes bases - en tenant compte en particulier du travail d'analyse effectué en amont de leur mise en œuvre- mais leur performance peut, sur certains points être aisément améliorée par quelques révisions et en particulier celles qui portent sur les formalités exigées.

III.4.3 AU NIVEAU DES USAGERS : UNE SIMPLIFICATION OPPORTUNE DANS UN CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNICATION.

La dématérialisation, l'allègement des délais et des procédures, la rapidité de traitement des informations liées à un traitement informatisé répondent directement et sans aucun doute aux attentes des usagers. Par exemple il apparaît qu'il serait envisageable de réduire l'actuel délai d'inscription en le faisant passer de deux à un mois.

Ces télé procédures contribueraient, comme le souhaite le ministère, à faciliter la mobilité des usagers : la mise en partage des informations ne peut en effet que faciliter le suivi des parcours de formation dans l'intérêt des usagers mais également dans celui des différents services concernés.

Il faut enfin signaler que si l'utilisateur ne manifeste pas de rejet à la quasi-obligation qui lui est faite de communiquer électroniquement avec l'administration, il est essentiel de lui fournir, en compensation de la distanciation imposée, toutes les informations utiles, dans un langage accessible et suivant un schéma calqué sur son cheminement. Ainsi, une communication axée sur les métiers, intégrant des éléments extérieurs, tels que les coûts moyens des formations et les aides financières existant, serait plus appropriée qu'une approche juridique du système de qualification. Il est donc

préconisé de retenir cette stratégie éditoriale dans le cadre de la refonte en cours du site Internet du ministère.

III. 5 IMPACTS FINANCIERS

L'évaluation de l'impact budgétaire de la dématérialisation du processus cible se révèle mal aisée pour plusieurs raisons.

Les crédits consacrés au processus cible se situent dans les trois programmes de la mission Sport, jeunesse et vie associative. Au sein des actions n° 04 : Promotion des métiers du sport (programme sport) et n° 05 : Promotion de l'animation et de l'encadrement associatif (programme jeunesse), il s'est avéré que les coûts moyens d'un diplômé (282€ pour les diplômés sportifs, 163€ pour les diplômés de l'animation, aucune indication pour le BAFA/BAFD) donnés à titre de justification des crédits n'ont pas été calculés analytiquement, mais ne sont que des estimations obtenues par division d'un coût global par le nombre de diplômés. Enfin, en matière d'ETP, la cartographie réalisée par le ministère en 2004 éclatant le processus en trois items où se trouvent mêlées d'autres activités, aucune indication ne peut être retenue.

Par ailleurs, en raison de l'absence de protocole expérimental qui aurait permis de comparer les situations avant et après la mise en place des nouveaux applicatifs, aucun enseignement précis ne peut être retiré.

Cependant, en considérant les activités et natures de charges impactées et les déclarations des services déconcentrés, une évaluation sommaire peut être réalisée sur les bases suivantes:

- fonction accueil: la dématérialisation soulage l'accueil de la visite des postulants venant se renseigner sur dates d'examen et retirer des dossiers (temps moyen épargné 2'30" par candidat);
- fonction saisie des renseignements initiaux et vérification de saisie: 10' par candidat (il a été considéré qu'ensuite les autres opérations étaient déjà toutes servies informatiquement);
- fonction communication des résultats : 1' par communication;

Consommables : il a été considéré que la dématérialisation entraînait une diminution de 8 feuilles par candidat, d'au moins un courrier par utilisation de courriels et qu'en matière d'archivage, le gain était de 23 mm par dossier.

A partir de ces éléments, en tenant compte du nombre de diplômes délivrés (77 659 en 2004 tous diplômes confondus, dont 13 497 pour les diplômés sportifs) et du fait que ce nombre doit être augmenté de 10% pour connaître la quantité de candidats, on obtient les estimations minimales annuelles de diminution de charges suivantes :

Pour l'ensemble des diplômés:

	Total en euros	Coût unitaire	Nombre
Accueil	33 369	15 000	2,2 ETP
Traitement	133 476	15 000	8,9 ETP
Résultats	12 134	15 000	0,8 ETP
Linéaires	4 912	25	196,5 m
Timbres	45 275	0,53	
Papier	5 959	4	1366,8 rames
	235 126		

Pour les seuls diplômés sportifs:

	Total en euros	Coût unitaire	Nombre
Accueil	5 799	15 000	0,4 ETP
Traitement	23 198	15 000	1,5 ETP
Résultats	2 109	15 000	0,1 ETP
Linéaires	854	25	34,1 m
Timbres	7 869	0,53	
Papier	1 036	4	237,5 rames
	40 865		

Si on se réfère au projet de schéma directeur informatique du ministère, les applicatifs prévus pour les examens et formations s'élève à 368 685,73 € sur la période 2004-2007, la refonte du site Internet étant quant à elle programmée pour 136 000,00€.

Les opérations concernées au titre des examens et formations sont :

- le calendrier national des examens et formations (application terminée - coût 30 000€)
- le fichier des diplômés (application devant entrer en fonction le 1/1/2007 - coût 30 000€)
- la procédure de télé inscription aux examens
- une application de suivi des différents stages réalisés dans le cadre du BAFA et BAFD.

Le décompte des opérations réalisées de l'enveloppe de crédit estimées pour les examens et formations donnent à penser que 300 K€ demeurent disponibles pour les deux derniers applicatifs que recouvrent les travaux menés à Caen et Lille pour 97.348 € (les coûts de Marseille ne sont pas connus). La reprise des travaux notamment d'analyse ne devrait laisser subsister que les dépenses d'adaptation pour l'application locale et de développement de l'interface national, marginales par rapport aux investissements initialement prévus.

Un retour positif sur investissement peut donc, amortissements et maintenance inclus, être obtenu au plus tard dans la deuxième année de mise en service.

Il convient aussi de considérer que la dématérialisation du processus apporte à l'utilisateur, outre le gain en temps, un gain en frais de déplacement et de communication et pour les partenaires des avantages du même ordre que ceux retirés par les services administratifs.

IV / Engagements du ministère

La dématérialisation n'accroît l'efficacité de la gestion et ne dégage une rentabilité qu'en fonction de son degré et du volume de dossiers traités. Les principaux obstacles à surmonter pour maximiser le retour sur investissement sont ici :

- la réticence à considérer que la distinction entre diplômes "professionnels" et "non-professionnels" est inopérante lorsqu'il s'agit de gestion de parcours de qualification et contre-productive quand elle laisse en dehors du processus les deux tiers des dossiers à traiter(58500 diplômes sur 78000 en 2004) ;
- les réserves quant à l'intégration des partenaires, pourtant soumis à agrément, dans le déroulement du processus comme auxiliaires du service de formation et de qualification;
- la difficulté à analyser la pertinence des démarches demandées à l'utilisateur, aussi bien lorsqu'elles ne sont plus justifiées que par l'habitude, que lorsque l'administration détient elle-même les éléments dont elle réclame la production.

L'amélioration du service rendu au public, orienté vers une mode de traitement nouveau qui pourrait être ressenti comme une prise de distance ou une déshumanisation, nécessite une communication épousant son point de vue quant aux attentes à l'égard du service. Il est donc indispensable :

- en amont, de diffuser à l'intention des postulants ou de leurs parents, une information ciblée sur les métiers accessibles et une image claire des parcours de formation , y compris en termes d'aide et de coûts financiers comme de débouchés vers l'emploi;
- en aval, de communiquer sur les bénéfices retirés, en tant que diplômé, en terme d'aide à la mobilité et en tant qu'utilisateur ou parents d'utilisateur des services d'animation ou sportif, d'avoir des contrôles plus efficaces garantissant un encadrement sûr et qualifié.

Douze engagements sont donc prescrits au MJSVA, concernant l'ensemble de ses services : secrétariat général du ministère, directions centrales, services déconcentrés et établissements intervenant dans le processus de formation et de qualification. Ces engagements, qui correspondent, pour certains, à des actions en cours, sont fondés sur un principe général qui doit constituer le fondement et le fil conducteur des mesures à prendre :

" PLACER L'USAGER AU CENTRE DES DISPOSITIFS "

IV. 1. EN MATIÈRE DE CONCEPTION DES PROCÉDURES :

Pour remédier, en partie au moins, aux inconvénients qui résultent de l'atomisation des cadres réglementaires et s'adapter à la réalité de l'emploi dans ce champ d'activité, le MJSVA doit prendre trois engagements :

Engagement n°1 : à partir de la cartographie des parcours de formation, accroître la lisibilité des conditions d'accès aux métiers;

Engagement n°2 : entreprendre une démarche globale de simplification administrative et réglementaire et notamment la révision des textes relatifs aux modalités d'inscription : il s'agira notamment de faciliter la dématérialisation des procédures et d'évaluer la pertinence des pièces à fournir par l'usager, ainsi que du moment auquel il lui est demandé de les fournir;

Engagement n°3 : harmoniser au niveau national les procédures d'inscription, dans un protocole cadre concerté, en vue de la conception des télé procédures.

IV.2. EN MATIÈRE D'INFORMATION

L'ensemble du dispositif d'information actuel montrant ses limites, une recommandation majeure est faite :

Engagement n°4 : créer un portail Internet dont la ligne éditoriale soit orientée "Métiers du sport et de l'animation" en privilégiant un style guide pratique, accompagnant pas à pas les postulants potentiels, afin de compenser la distanciation liée aux télé procédures.

IV.3. EN MATIÈRE DE DÉMATÉRIALISATION :

Pour optimiser le retour sur l'investissement déjà réalisé en province, mobiliser le gisement de ressources existant et fournir un service performant aux publics, quatre engagements sont prescrits :

Engagement n° 5 : étalonner les applications des DRDJS de Caen, Lyon, et Marseille en associant, y compris par délégation de maîtrise d'œuvre, les compétences du réseau du MJSVA;

Engagement n°6 : finaliser l'analyse de l'application de la DRDJS de Lille en vue de son extension à tous les parcours faisant intervenir en premier lieu les partenaires de formation;

Engagement n°7 : mettre en œuvre les échanges de données informatiques entre ces applications et les bases de données partagées pour permettre aux diplômés d'avoir accès sur l'ensemble du territoire à la justification des qualifications détenues ;

Engagement n°8 : mettre en place un dispositif d'information et de formation, pour accompagner le déploiement des systèmes.

IV.4 EN MATIÈRE DE GESTION PRÉVISIONNELLE:

Pour asseoir la fonction de pilotage des politiques emploi-formation deux dispositions doivent être prises :

Engagement n°9 : définir, en lien avec la mission statistique, les éléments statistiques indispensables, en coordination avec les exigences induites par la réforme des finances publiques;

Engagement n°10 : coordonner ce dispositif avec celui de l'observatoire national des métiers de l'animation et du sport et des observatoires territoriaux et de branche.

IV.5 EN MATIÈRE DE PILOTAGE :

La réussite du projet est conditionnée par la capacité du ministère, par ailleurs engagé à la fois dans une réorganisation de son administration centrale, ainsi que dans la révision du cadre d'organisation et de fonctionnement du service public régional de formation (instruction du 15 juin 1999), à surmonter les cloisonnements internes entre services, en plaçant l'utilisateur au centre des chantiers en cours. Cet engagement est la condition essentielle de la conduite réussie du projet, en permettant de surmonter les sectorisations administratives, budgétaires et psychologiques dont peuvent pâtir les services du ministère. Il est donc nécessaire de prévoir :

Engagement n° 11 : la nomination d'un responsable de projet, dont l'expérience, les compétences techniques et la situation fonctionnelle, lui permettent de coordonner les maîtrises d'ouvrage différentes des services centraux et déconcentrés devant intervenir sur ce chantier;

Engagement n°12 : un contrôle à mi-parcours du respect du plan de réalisation, soit à la fin du 1^{er} semestre 2006.

V / Préconisations de mise en oeuvre

La mise en place de télé procédures d'inscription aux examens et formations du ministère de la jeunesse des sports et de la vie associative ne peut se concevoir sans une double intégration :

- Une intégration à l'ensemble de la politique du ministère en matière d'emploi et de formation.
- Une intégration à l'ensemble de la politique du ministère en matière de modernisation.

Mais elle doit également s'articuler autour d'une authentique démarche de projet.

V.I. L'INTÉGRATION DES TÉLÉ PROCÉDURES D'INSCRIPTION AUX EXAMENS ET FORMATIONS À LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE FORMATION DU MINISTÈRE

Cette affirmation peut sembler à première vue d'une banale évidence... Mais en réalité il n'est pas sans risque d'entreprendre cette démarche sans préalablement en mesurer toutes les incidences :

-pour les usagers avec lesquels la relation du ministère et de son réseau de services et d'établissements va obligatoirement changer.

-pour les partenaires associatifs et les organismes de formation associés au ministère dont les modalités de travail et la forme des liens avec l'administration vont être transformées.

-pour les bureaux de l'administration centrale et plus encore avec la réorganisation en cours qui entraîne la transformation de l'actuelle Délégation à l'emploi et aux formations en Sous-direction de l'emploi et des formations qui se décomposera en trois bureaux.

-pour les établissements et les services déconcentrés qui ont en matière d'inscription aux examens et formations un contact direct avec le public.

La Délégation à l'emploi et aux formations conduit depuis quelques années un chantier de rénovation de l'architecture des métiers. Cette entreprise n'est pas encore achevée et il convient de veiller à ne pas remettre en question cette démarche, avec laquelle l'effort de modernisation que représente l'introduction des télé procédures doit rester parfaitement compatible.

Il est également nécessaire de piloter cette démarche en harmonie avec les échelons territoriaux. D'une part il faut exploiter les enseignements tirés des démarches initiées localement. D'autre part il convient de fédérer l'ensemble du réseau sur ce chantier qui aura rapidement pour conséquence de modifier profondément la relation avec les usagers «clients» du service public de formation

V.II. L'INTÉGRATION DES TÉLÉ PROCÉDURES D'INSCRIPTION AUX EXAMENS ET FORMATIONS A LA POLITIQUE DE MODERNISATION DU MINISTÈRE.

L'équipe d'audit a constaté à l'occasion de cette mission les effets négatifs des segmentations dans l'organisation du travail au sein de l'administration centrale, mais également un déficit de coordination et d'impulsion de la part de la Direction du personnel et de l'administration, ainsi qu'un manque de prise en compte du potentiel de ressources non mobilisé existant dans les services extérieurs.

La mise en place de télé procédures d'inscription aux examens concerne certes directement la Délégation à l'emploi et aux formations et très prochainement de la Direction de la vie associative de l'emploi et des formations, D V A E F .

Mais cette démarche concerne au premier rang la Direction du Personnel et de l'administration, et plus encore la future Direction des ressources humaines de l'administration et de la coordination générale, D R H A C G. Cette nouvelle Direction doit en effet jouer un rôle décisif « d'animation et de coordination » des politiques de modernisation du ministère. Ainsi que l'indique le ministre lui-même dans une lettre aux personnels de l'administration centrale le 5 décembre 2005 : « *cette réorganisation s'inscrit clairement dans la politique générale de modernisation de l'Etat* ». Il est en conséquence indispensable que cette nouvelle Direction puisse assumer pleinement sa vocation en matière de suivi des audits de modernisation, ce qui constitue une des principaux axes de la modernisation de l'Etat.

Cette nécessité pour la DRHACG de prendre une part importante dans la mise en œuvre de ces télé procédures procède également du constat simple que ce sujet est, dans sa plus grande part, directement dans son périmètre de compétences puisqu'il s'agit de traiter de l'information et des systèmes de communication. Une étroite coopération est indispensable pour pouvoir mener à terme ce projet qui concernera également le cabinet du ministre par le biais du bureau de la communication.

Il paraît évident, en tout état de cause, qu'à structures et ressources constantes, la Délégation à l'emploi et aux formations ne dispose pas des marges de manœuvre lui permettant de piloter ce chantier jusqu'à son aboutissement.

Il résulte que les recommandations du présent audit doivent être prises en compte dès les prochaines étapes de la réflexion en cours relative à la réorganisation de l'administration centrale.

V.III. LES CONDITIONS D'UNE DÉMARCHE DE PROJET QUALITÉ

S'engager dans la transformation des procédures d'inscription aux examens et formations existantes en télé procédures implique obligatoirement de mettre en œuvre une conduite structurée de changement que l'on peut qualifier de projet. En effet les télé procédures doivent être ici considérées comme un véritable projet de modernisation pour le ministère.

Le présent audit comporte des éléments de d'analyse critique détaillés, des engagements à prendre .

C'est une dynamique ambitieuse de changement et de qualité qui est proposée, et la mission d'audit, sans traiter dans le détail des modes de conduite d'un tel projet, fournit un plan d'action, et énonce, ci-dessous, les principales conditions de réussite d'une démarche de projet de cette nature. Une des principales est la capacité à instaurer une transversalité horizontale et verticale dans le management des actions du ministère, d'une part en passant d'une logique client-fournisseur entre bureaux à une logique de délégation de maîtrise d'ouvrage, et non seulement de maîtrise d'œuvre, assortie, dans un projet commun, d'obligations de résultat, et, d'autre part, en reconnaissant l'existence d'un réseau, et non d'une pyramide, avec la nécessaire reconnaissance de la valeur des apports des différents pôles.

Le projet doit être engagé dès l'origine au plus haut niveau du ministère, avec explicitation des enjeux stratégiques vis-à-vis des usagers, des partenaires et du service public.

Le projet doit impliquer réellement l'encadrement : secrétariat général, directeurs de l'administration centrale, chefs d'établissements et des services déconcentrés.

Le projet doit faire l'objet d'une communication appropriée au sein du ministère et auprès des organismes partenaires et de formation.

Le dispositif de pilotage doit être construit et précis : rôle des Directions, composition d'un comité de pilotage, de groupes techniques, désignation d'un responsable de projet...etc. Il est tout à fait envisageable de mobiliser des ressources qui ne sont pas implantées en administration centrale et solliciter des agents en poste en établissements et services déconcentrés

L'équipe de projet doit comprendre toutes les maîtrises d'ouvrage concernées et son responsable doit disposer d'un mandat clair qui lui permette de le mener, sans que les responsables de directions centrales ne puissent lui opposer, ensuite, leurs propres priorités.

Le projet doit être écrit, définir la place des acteurs et être conçu comme une démarche Qualité, de sorte que soient clairement affichés les périmètres, les objectifs hiérarchisés, les étapes, l'ordonnancement des actions, les critères d'évaluation et les modalités de suivi.

Le projet doit impérativement prendre en considération les aspects humains : écoute et participation des agents dans la conduite du projet, concertation entre le niveau central et le niveau territorial, dialogue avec les partenaires et organismes de formation, plan de formation des personnels, association des personnels, au niveau local, dans la modification de l'ordonnancement des tâches et du travail quotidien qui résultera de l'introduction des télé procédures d'inscription.

Le projet doit définir l'articulation des dispositions à prendre avec le système d'information et de communication du ministère en veillant à l'impératif global de sécurité.

ANNEXES

OBSERVATIONS DU MINISTERE

Réponse du DPA, faisant fonction de Secrétaire général au MJSVA, au rapport initial d'audit : transmise à l'inspection générale à la mission d'audit le vendredi 06 janvier 2006 à 12h 35'.

PARIS, le 30 décembre 2005

LE DIRECTEUR DU
PERSONNEL ET DE
L'ADMINISTRATION

NOTE à l'attention de

Monsieur Guy RAMIREZ,
Contrôleur général économique et financier –
MINEFI

Monsieur Pierre FRANCOIS
Inspecteur général de la jeunesse et des sports
MJSVA

Monsieur Jean-François RIOU,
Chargé de mission d'inspection générale
MJSVA

Objet : rapport initial relatif à l'audit de modernisation sur la mise en place de la téléprocédure d'inscription aux examens et formations conduisant à la délivrance de diplômes d'état du champ de la jeunesse et des sports.

REFER. : Votre note JFR/PF n° 1989 du 8 décembre 2005, rapport initial daté du 15 décembre 2005 transmis par bordereau d'envoi JFR/PF/GR n° 2005 du 14 décembre 2005

Comme annoncé dans la note visée en référence, vous m'avez adressé les conclusions de votre mission sous forme d'un rapport initial pour recueillir en retour des éléments de réponse.

Après examen de ce rapport, notamment par les services centraux directement concernés, et sans reprendre point par point chaque préconisation, je porte à votre connaissance ci-après les principales observations qu'appelle ce document.

Encore peu familiarisé avec cette nouvelle démarche de modernisation, le MJSVA a proposé d'auditer une procédure qui à ce jour n'était pas encore opérationnelle, puisque programmée pour être engagée au cours de l'année 2006. Ce point évoqué à plusieurs reprises dans les réunions de travail et rappelé dans le rapport a conduit les auditeurs à effectuer un travail assez approfondi et à reformuler le projet initial en un projet plus vaste centré sur les besoins des usagers.

En analysant les expériences concluantes menées dans plusieurs services régionaux et en se livrant à une expertise technique très pertinente ils ont incontestablement proposé un cadre cohérent et ambitieux à la mise en place d'une politique ministérielle en matière d'examens et de formation dont la mise en place était programmée par la DEF au-delà de 2006. Le travail accompli en l'occurrence, même s'il excède pour les raisons évoquées initialement le champ d'intervention de l'équipe d'audit, constitue un apport extrêmement précieux dont le MJSVA s'efforcera de tirer parti pour améliorer son approche et accélérer sa mise en oeuvre.

Sur l'audit lui-même, y compris dans les préconisations, il n'y a guère d'éléments de contradiction à apporter. Je souhaiterais tout de même sur un plan plus général formuler deux types d'observations qui d'ailleurs se rejoignent :

- il m'apparaît que la méthode retenue consistant à envisager la gestion des suites à donner -tant en terme de moyens que de calendrier- de façon "autonome", alors que les contraintes résultant des autres audits vont livrer leur verdict dans les prochains mois, place les administrations dans une situation de forte incertitude, alors que l'approche "lolfique" les oblige à maîtriser leur gestion annuelle à l'euro près. Lorsque l'impact sur le calendrier et la mobilisation des moyens est faible cette observation peut être relativisée. Dans le cas présent il me semble au contraire que ce ne soit pas le cas. L'absence de visibilité de l'impact global des audits constitue un vrai problème.
- cette observation de portée générale s'accompagne dans notre ministère d'une difficulté à mobiliser le bureau des systèmes d'information dès aujourd'hui alors que celui-ci dispose d'un plan de charge programmé dans le cadre de son schéma directeur et qu'il doit gérer toutes les difficultés résultant de l'adaptation de son système d'information des ressources humaines à la LOLF. Les observations formulées ci-dessus renchérissent naturellement l'argumentation.

Il m'apparaît donc nécessaire de trouver le point d'équilibre qui permette à notre ministère de s'impliquer dans la mise en oeuvre du projet résultant des préconisations de l'équipe d'audit sans mettre en péril certaines priorités fondamentales. Dans cette perspective, je propose de décaler le lancement du projet de janvier 2006 à septembre 2006 et en outre d'envisager une durée totale de l'ordre de 10 à 12 mois (au plus tard août 2007) au lieu des 6 mois préconisés.

P/LE DIRECTEUR DU PERSONNEL
ET DE L'ADMINISTRATION

LE SOUS-DIRECTEUR DES SERVICES DECONCENTRES
ET DES ETABLISSEMENTS

Daniel WATRIN

REPONSE DE LA MISSION

Note de la mission d'audit relative à la note du 6 janvier 2006 du directeur du personnel et de l'administration du ministère de la jeunesse des sports et de la vie associative

Les membres de la mission d'audit prennent acte de l'acquiescement communiqué le 6 janvier 2006 aux recommandations formulées dans le rapport d'audit, mené en application des directives et orientations du premier ministre (cir.29/7/2005, conférence de presse 27/10/2005).

Il ne ressort pas de la compétence de la mission, à laquelle n'appartient pas le choix des sujets d'audit, de répondre aux observations suivant lesquelles une rigidité des programmations budgétaires et techniques imposées par la loi empêche la mise en œuvre de toutes conclusions d'audit avant au moins l'exercice suivant leur réalisation.

Néanmoins, la mission relève que l'accord en question ne conduit pas à une mise en œuvre des préconisations, mais vise à différer le lancement du projet de neuf mois et à doubler la durée de sa réalisation.

Cette position nécessite cependant que des réponses soient apportées:

- au plan technique, au devenir des développements en cours actuellement, sans coordination dans les directions régionales, qui risquent donc de se faire en pure perte ;
- au plan budgétaire, sauf à décider de leur arrêt, à la prise en charge des coûts de fonctionnement et de maintenance des réalisations probantes des services déconcentrés, dont bénéficient actuellement les usagers, jusqu'à la mise en œuvre d'un nouveau service national.

Fait à Paris le 09 janvier 2006

Pierre FRANÇOIS

Guy RAMIREZ

Jean-François RIOU

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation

NOR : PRMX0508773C

Paris, le 29 septembre 2005.

Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les ministres délégués (pour information)

Le Gouvernement a mené depuis 2002 une série d'actions pour moderniser l'Etat, tant au niveau central que déconcentré, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et des stratégies ministérielles de réforme. Il convient de prendre appui sur l'important investissement ainsi réalisé pour accélérer et amplifier ce mouvement de profonde transformation de l'administration.

A cet effet, j'ai décidé d'engager un programme d'audits systématiques des administrations. Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, vous en a présenté l'économie générale lors du conseil des ministres du 27 juillet dernier.

Tous les deux mois, chaque ministère identifiera au moins un service, une procédure ou une fonction significative, pour procéder à son audit en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du point de vue des usagers, des fonctionnaires ou des contribuables. Ces audits doivent être liés à un projet de modernisation de votre ministère identifiant par programme budgétaire les objectifs stratégiques d'efficacité et de qualité poursuivis. Plusieurs ministères peuvent également se coordonner pour proposer conjointement des audits portant sur une problématique interministérielle.

Les propositions d'audits seront intégrées dans un programme de travail annuel, actualisé régulièrement par le Gouvernement, qui précisera les buts de la mission, ses modalités de déroulement, et qui désignera une inspection chef de file pour la conduite des travaux. Le rythme soutenu des audits est un élément déterminant de leur succès, et doit permettre d'enclencher un mouvement de transformation en continu de notre Etat à un coût compatible avec nos objectifs et nos engagements en matière de finances publiques.

Ces audits, qui ne sont pas des missions de vérification des services, débiteront dès le mois d'octobre, sous la maîtrise d'ouvrage du ministère intéressé (qui s'appuiera sur le secrétaire général et ses équipes de modernisation) et du ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat (qui s'appuiera notamment sur la future direction générale de la modernisation de l'Etat).

Ils prendront la forme de missions conjointes associant, d'une part, des membres des corps de contrôle propres aux ministères concernés, d'autre part, des membres de corps de contrôle à vocation interministérielle. Des consultants extérieurs à l'administration pourront leur être adjoints. Les services des ministères concernés apporteront, en tant que de besoin, leur concours aux missions ainsi constituées.

Sauf sujet d'une ampleur ou d'une difficulté particulière, une durée de deux à trois mois devra suffire pour réaliser les investigations et rédiger les conclusions préliminaires. Un délai sera laissé aux administrations concernées pour faire valoir leurs observations sur ces conclusions. Les audits devront déboucher sur des propositions de simplifications concrètes, d'améliorations de qualité du service rendu tangibles et sur des gains de productivité dont on recherchera la mobilisation à la plus brève échéance. Ils doivent évidemment aussi vous permettre de contribuer à la maîtrise de la dépense publique.

Les équipes en charge de l'audit éviteront l'écueil d'exercices monographiques et prendront soin de préparer l'appropriation des recommandations qui seront établies. A cette fin, chaque mission d'audit veillera, dans un esprit de transparence et de coopération, à se prononcer en particulier sur le niveau de performance actuel (coût, qualité et délai), la vision cible envisagée, les gains attendus et le plan de transformation quantifié en termes de délais et de ressources nécessaires. Les conclusions des audits pourront faire ressortir des scénarios alternatifs. Je souhaite que les conclusions soient conçues dans un but opérationnel. Leur format et leur présentation seront précisés par le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat, après concertation avec les secrétaires généraux et les hauts fonctionnaires chargés de la déconcentration et de la modernisation.

Sur la base des conclusions des missions, il vous appartiendra, en lien étroit avec le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat, de décider des modalités de mise en œuvre des recommandations et de demander à votre secrétaire général d'en assurer un suivi précis.

Vous avez été d'ores et déjà priés de fournir au ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat pour la fin septembre quatre sujets qui pourront faire l'objet des premiers audits (vagues d'octobre et de décembre). Je vous demande de lui adresser pour le 28 octobre la liste, par ordre de priorité, des audits que vous souhaitez voir conduits en 2006.

Vous veillerez, dans vos propositions, à ce que soient respectés les critères de succès suivants :

- l'objectif d'amélioration de service pour les usagers et les agents et de gain de productivité doit être significatif ;
- l'enjeu budgétaire doit être précisé ;
- un objectif précis et atteignable à brève échéance doit pouvoir être fixé aux équipes qui se mobiliseront ;
- un chef de projet à l'autorité suffisante et aux compétences adaptées doit être nommé pour prendre en charge ensuite le projet à l'issue de l'audit, sous l'autorité des responsables des programmes concernés.

Le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat vous fera, le cas échéant, des propositions complémentaires pour que les thèmes choisis atteignent le niveau d'ambition que le Gouvernement s'est fixé. J'arrêterai ensuite la liste du programme d'audits de modernisation.

A échéance régulière, le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat me rendra compte de l'avancement du programme. Le Parlement sera également tenu régulièrement informé de vos travaux. Les rapports seront naturellement publiés et mis à la disposition des Français.

Je serai particulièrement attentif à ce que ce programme se déroule dans un esprit de collaboration, en veillant à garantir la transparence et l'implication des personnels concernés. Il vous appartient de conduire le dialogue social nécessaire au succès de cette démarche car la maîtrise de la dépense publique et l'amélioration du service rendu à nos concitoyens sont l'affaire de tous. Elles sont le gage d'un Etat légitime et respecté au service de la compétitivité de notre pays.

Je sais pouvoir compter sur votre engagement personnel pour participer à cet effort.

DOMINIQUE DE VILLEPIN

LA MISE EN PLACE DE TELEPROCEDURES D'INSCRIPTION AUX EXAMENS ET FORMATIONS DU MINISTERE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Ministère concerné	Sports, Jeunesse et Vie associative
Programme concerné	Programmes de la mission Sports, Jeunesse et Vie associative
Contexte de l'audit	<p>Le ministère des Sports délivre chaque année plus de 15.000 diplômes professionnels (brevets d'Etat d'éducateur sportif, brevets professionnels de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport, etc.) au cours de plus de 2.250 sessions. Près de 30.000 stagiaires suivent ainsi les 1.180 formations habilitées.</p> <p>Pour améliorer le service rendu aux personnes s'inscrivant aux examens et formations organisés par le ministère, il est aujourd'hui nécessaire de mettre en œuvre une téléprocédure d'inscription en ligne.</p> <p>Outre la simplification pour les usagers, ces téléprocédures permettront d'informatiser ensuite les applications de gestion des examens et concours et d'en mesurer la performance.</p> <p>Une expérimentation est actuellement en cours dans deux régions. L'audit doit examiner les conditions et les conséquences de sa généralisation.</p>
Objectifs de l'audit	<p>Les principaux objectifs de l'audit sont de :</p> <ul style="list-style-type: none">• décrire finement le processus cible,• définir les modalités de sa mise en œuvre opérationnelle en précisant notamment la stratégie de « montée en puissance »;• évaluer les conséquences organisationnelles ;• définir les mesures d'accompagnement nécessaires (formation,...)
Composition de l'équipe d'audit	Inspection générale de la jeunesse et des sports Contrôle général économique et financier

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

*Délégation à la modernisation de la gestion publique
et des structures de l'Etat*

Affaire suivie par : NATHALIE GAUTRAUD

**MINISTÈRE DE LA JEUNESSE,
DES SPORTS ET DE LA VIE
ASSOCIATIVE**

*Direction du personnel et de l'administration
Sous-direction des services déconcentrés et des établissements*

Affaire suivie par : Frédéric LE GOFF

de 21 NOV. 2005

Le délégué à la modernisation
de la gestion publique et des structures de l'Etat

Le directeur du personnel et de l'administration,

à

Destinataires in-fine

OBJET : Mission d'audit de modernisation sur la téléprocédure d'inscription aux examens et aux formations conduisant à la délivrance de diplômes d'Etat du champ de la jeunesse et des sports.

La délégation à l'emploi et aux formations du ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative est responsable des bases de données et d'information statistiques relatives aux filières de l'animation, du sport, et de la vie associative.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relatives aux lois de finances, la délégation souhaite obtenir de manière rapide et exhaustive des renseignements statistiques sur les candidats aux examens et formations. A cette fin, elle a retenu l'idée de généraliser au niveau national l'utilisation de téléprocédures d'inscription déjà mises en œuvres dans certaines directions régionales.

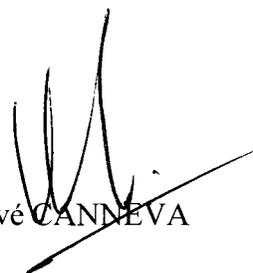
L'objectif de l'audit de modernisation qui vous est confié est, à partir des besoins des différents acteurs (candidats, partenaires, services gestionnaires et administration centrale), de :

- décrire le processus cible ;
- analyser les téléprocédures existantes et leur adéquation aux objectifs poursuivis ;
- définir les engagements de service que peut prendre le ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative (ambition, calendrier) et proposer une feuille de route pour les tenir.

Les services du ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative, et en particulier les agents concernés de la direction du personnel et de l'administration et de la délégation à l'emploi et aux formations auxquels copie de la présente lettre de cadrage sera adressée, se tiennent à votre entière disposition pour vous assister dans le bon déroulement de cette mission d'évaluation pour laquelle nous souhaiterions disposer des premières conclusions avant le 16 décembre 2005.



François-Daniel MIGEON



Hervé CANNEVA

Destinataires :

- Monsieur Pierre FRANCOIS, inspecteur général de la jeunesse et des sports S/c de Monsieur CHAMPIN, chef de service
- Monsieur Guy RAMIREZ (CGEFI)
- Monsieur Jean-François RIOU

Destinataires en copie :

- Madame Nathalie GAUTRAUD (DMGPSE)
- Monsieur Daniel WATRIN (MJSVA, DPA)
- Madame Hélène PARMENTIER (DPA)
- Monsieur Hervé SAVY (MJSVA, DEF)
- Monsieur François BODDAERT (MJSVA, adjoint au DEF)
- Madame Evelyne BRODU (MJSVA, DEF), chef de projet

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives

NOR : ECOX0500286R

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
Vu la Constitution, notamment son article 38 ;
Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;
Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;
Vu le code rural ;
Vu le code de la sécurité sociale ;
Vu le code du travail ;
Vu la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 modifiée conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer ;
Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
Vu la loi n° 94-126 du 11 février 1994 modifiée relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, notamment son article 4 ;
Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
Vu la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 modifiée relative à Mayotte ;
Vu la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, modifiée par la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, notamment ses articles 3 et 92 ;
Vu l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en date du 22 novembre 2005 ;
Le Conseil d'Etat entendu ;
Le conseil des ministres entendu,

Ordonne :

CHAPITRE I^{er}

Définitions

Article 1^{er}

I. – Sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente ordonnance les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes gérant des régimes de protection sociale relevant du code de la sécurité sociale et du code rural ou mentionnés aux articles L. 223-16 et L. 351-21 du code du travail et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

II. – Sont considérés, au sens de la présente ordonnance :

1° Comme « système d'information », tout ensemble de moyens destinés à élaborer, traiter, stocker ou transmettre des informations faisant l'objet d'échanges par voie électronique entre autorités administratives et usagers ainsi qu'entre autorités administratives ;

2° Comme « prestataire de services de confiance », toute personne offrant des services tendant à la mise en œuvre de fonctions qui contribuent à la sécurité des informations échangées par voie électronique ;

3° Comme « produit de sécurité », tout dispositif, matériel ou logiciel, mettant en œuvre des fonctions qui contribuent à la sécurité des informations échangées par voie électronique ;

4° Comme « téléservice », tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives.

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la simplification des démarches administratives accomplies par voie électronique

Article 2

Une autorité administrative peut répondre par voie électronique à toute demande d'information qui lui a été adressée par cette voie par un usager ou par une autre autorité administrative.

Article 3

Lorsqu'un usager a transmis par voie électronique à une autorité administrative une demande ou une information et qu'il en a été accusé réception conformément au I de l'article 5, cette autorité administrative est régulièrement saisie et traite la demande ou l'information sans demander à l'usager la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme. Un décret en Conseil d'Etat fixe les cas dans lesquels, en raison d'exigences particulières de forme ou de procédure, il peut être dérogé à cette règle.

Article 4

Les autorités administratives peuvent créer, dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 susvisée et des règles de sécurité et d'interopérabilité prévues aux chapitres IV et V de la présente ordonnance, des téléservices. Lorsqu'elles mettent en place un tel service, les autorités administratives rendent accessibles depuis ce dernier la décision le créant ainsi que ses modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent aux usagers.

Article 5

I. – Toute demande, déclaration ou production de documents adressée par un usager à une autorité administrative par voie électronique ainsi que tout paiement opéré dans le cadre d'un téléservice fait l'objet d'un accusé de réception électronique et, lorsque celui-ci n'est pas instantané, d'un accusé d'enregistrement électronique. Cet accusé de réception et cet accusé d'enregistrement sont émis selon un procédé conforme aux règles fixées par le référentiel général de sécurité mentionné au I de l'article 9.

Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications prévues par le décret mentionné ci-dessous.

Le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite.

Les modalités d'application du présent I sont fixées par un décret en Conseil d'Etat, qui précise notamment les conditions et délais d'émission de l'accusé de réception et de l'accusé d'enregistrement ainsi que les indications devant y figurer.

L'autorité administrative n'est pas tenue d'accuser réception des envois abusifs, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Les dispositions de l'article 19 de la loi du 12 avril 2000 susvisée ne s'appliquent pas aux demandes relevant du présent I.

II. – Au premier alinéa de l'article 16 de la loi du 12 avril 2000 susvisée, les mots : « ou d'un procédé télématique ou informatique homologué permettant de certifier la date d'envoi » sont remplacés par les mots : « ou d'un envoi par voie électronique, auquel cas fait foi la date figurant sur l'accusé de réception ou, le cas échéant, sur l'accusé d'enregistrement adressé à l'usager par la même voie conformément aux dispositions du I de l'article 5 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. »

Article 6

Lorsqu'une personne doit, en vertu d'un texte législatif ou réglementaire, communiquer à une autorité administrative une information contenant des données à caractère personnel la concernant et que cette information émane d'une autre autorité administrative, cette communication peut, à condition que l'intéressé l'ait préalablement accepté de manière expresse, être directement opérée par voie électronique par l'autorité dont émane l'information. Un décret en Conseil d'Etat précise les informations qui, en raison de leur nature, ne peuvent faire l'objet de cette communication directe.

Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables lorsqu'une autorité administrative est légalement habilitée à obtenir, dans le cadre d'une mission particulière ou de l'exercice d'un droit de communication, la transmission directe d'informations par une autre autorité administrative.

Article 7

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

Les autorités administratives peuvent, avec l'autorisation du titulaire de l'espace de stockage, y déposer des documents.

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

Les modalités de mise en œuvre et d'exploitation de ce service sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret précise notamment la nature des informations stockées, les conditions d'identification du titulaire de l'espace de stockage, ainsi que les garanties de sécurité et de confidentialité qui lui sont offertes. Ce décret précise également les modalités selon lesquelles le titulaire autorise le dépôt d'informations sur son espace de stockage ou leur transmission à partir de celui-ci.

CHAPITRE III

Dispositions relatives à la signature électronique des actes administratifs

Article 8

Les actes des autorités administratives peuvent faire l'objet d'une signature électronique. Celle-ci n'est valablement apposée que par l'usage d'un procédé, conforme aux règles du référentiel général de sécurité mentionné au I de l'article 9, qui permette l'identification du signataire, garantisse le lien de la signature avec l'acte auquel elle s'attache et assure l'intégrité de cet acte.

CHAPITRE IV

Dispositions relatives à la sécurité des informations échangées par voie électronique entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives

Article 9

I. – Un référentiel général de sécurité fixe les règles que doivent respecter les fonctions des systèmes d'information contribuant à la sécurité des informations échangées par voie électronique telles que les fonctions d'identification, de signature électronique, de confidentialité et d'horodatage. Les conditions d'élaboration, d'approbation, de modification et de publication de ce référentiel sont fixées par décret.

II. – Lorsqu'une autorité administrative met en place un système d'information, elle détermine les fonctions de sécurité nécessaires pour protéger ce système. Pour les fonctions de sécurité traitées par le référentiel général de sécurité, elle fixe le niveau de sécurité requis parmi les niveaux prévus et respecte les règles correspondantes. Un décret précise les modalités d'application du présent II.

III. – Les produits de sécurité et les prestataires de services de confiance peuvent obtenir une qualification qui atteste de leur conformité à un niveau de sécurité du référentiel général de sécurité. Un décret précise les conditions de délivrance de cette qualification. Cette délivrance peut, s'agissant des prestataires de services de confiance, être confiée à un organisme privé habilité à cet effet.

Article 10

Les certificats électroniques délivrés aux autorités administratives et à leurs agents en vue d'assurer leur identification dans le cadre d'un système d'information font l'objet d'une validation par l'Etat dans des conditions précisées par décret.

CHAPITRE V

Dispositions relatives à l'interopérabilité des services offerts par voie électronique

Article 11

Un référentiel général d'interopérabilité fixe les règles techniques permettant d'assurer l'interopérabilité des systèmes d'information. Il détermine notamment les répertoires de données, les normes et les standards qui doivent être utilisés par les autorités administratives. Les conditions d'élaboration, d'approbation, de modification et de publication de ce référentiel sont fixées par décret.

Article 12

Les produits de sécurité et les prestataires de services de confiance qualifiés à un niveau de sécurité dans les conditions prévues au III de l'article 9 peuvent faire en outre l'objet d'un référencement par l'Etat. Ils sont alors utilisables par les usagers pour l'ensemble des téléservices pour lesquels ce niveau de sécurité est requis.

Les agents des autorités administratives chargés du traitement et de l'exploitation des informations recueillies dans le cadre de systèmes d'information utilisent, pour accéder à ces systèmes, des produits de sécurité référencés.

Un décret précise les modalités d'application du présent article, notamment les conditions de délivrance des produits de sécurité aux agents des autorités administratives.

CHAPITRE VI

Dispositions diverses et finales

Article 13

L'article 4 de la loi du 11 février 1994 susvisée est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 4.* – Lorsqu'elles sont transmises par voie électronique, les déclarations relatives à la création de l'entreprise, à la modification de sa situation ou à la cessation de son activité sont faites dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Il en va de même des dépôts de documents comptables. »

Article 14

I. – Les systèmes d'information existant à la date de publication du référentiel général de sécurité mentionné au I de l'article 9 sont mis en conformité avec celui-ci dans un délai de trois ans à compter de cette date. Les applications créées dans les six mois suivant la date de publication du référentiel sont mises en conformité avec celui-ci au plus tard douze mois après cette date.

II. – Les systèmes d'information existant à la date de publication du référentiel général d'interopérabilité mentionné à l'article 11 sont mis en conformité avec celui-ci dans un délai de trois ans à compter de cette date. Les applications créées dans les six mois suivant la date de publication du référentiel sont mises en conformité avec celui-ci au plus tard douze mois après cette date.

Article 15

Les systèmes d'informations traitant d'informations relevant du secret de la défense nationale n'entrent pas dans le champ d'application de la présente ordonnance.

Article 16

Les dispositions de la présente ordonnance, à l'exception de son article 13, sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans le territoire des îles Wallis et Futuna aux administrations de l'Etat et à leurs établissements publics.

Article 17

Le Premier ministre, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'outre-mer et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente ordonnance, qui sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 8 décembre 2005.

JACQUES CHIRAC

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

DOMINIQUE DE VILLEPIN

Le ministre de l'outre-mer,

FRANÇOIS BAROIN

*Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,
THIERRY BRETON*

*Le ministre délégué au budget
et à la réforme de l'Etat,
porte-parole du Gouvernement,
JEAN-FRANÇOIS COPÉ*