

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Comité d'évaluation
et de contrôle
des politiques publiques**

Jeudi

4 février 2016

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 6

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

– Audition, ouverte à la presse, de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur l'évaluation de la modernisation numérique de l'État. 2

**Présidence de
M. Claude Bartolone,
*président du Comité***



L'audition commence à onze heures cinq.

M. le président Claude Bartolone. Mes chers collègues, je suis heureux d'accueillir M. Didier Migaud, qui va nous présenter la contribution de la Cour des comptes à l'évaluation de la modernisation numérique de l'État. Je vous rappelle que nous avons décidé de réaliser cette évaluation à la demande du groupe Union des démocrates et indépendants et que nous avons demandé l'assistance préalable de la Cour des comptes.

Le Premier président de la Cour est accompagné de M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre, et de M. Henri Paul, président de chambre, rapporteur général.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, deux semaines à peine après la présentation du rapport de la Cour sur la lutte contre la pollution de l'air, je suis heureux de vous retrouver pour vous présenter les résultats d'un nouveau travail réalisé à votre demande.

Votre Comité a en effet souhaité que la Cour lui remette un rapport sur l'impact des télé-procédures sur la modernisation de l'État. Je tiens à saluer Mme Erhel et M. Piron, que vous avez désignés en tant que rapporteurs et dont l'implication a permis aux rapporteurs de la Cour d'identifier d'emblée les priorités à cibler. C'est ainsi que nous avons été amenés à proposer d'intituler le rapport : « Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques ».

En accord avec vos rapporteurs, avec lesquels plusieurs réunions ont été utilement organisées, l'équipe de la Cour a été amenée à préciser le périmètre de son travail à trois égards. Premièrement, s'agissant des départements ministériels concernés, elle s'est intéressée au pilotage interministériel réalisé par les services du Premier ministre, notamment le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Celui-ci joue en effet un rôle moteur dans la démarche de transformation numérique de l'État. Au niveau ministériel, la Cour a étudié plus en détail des actions conduites par les ministères financiers – télé-déclaration et télé-paiement d'impôts, notamment – et par le ministère de l'intérieur : délivrance de titres, procédures d'immatriculation, gestion des amendes. Deuxièmement, elle a fait porter son analyse sur les applications de services, à l'exclusion des applications de gestion internes à l'administration. Enfin, la Cour a retenu, pour la notion d'usagers, les particuliers et les entreprises, hors collectivités territoriales et fournisseurs de l'administration.

Ces choix ont permis de porter un regard sur une catégorie relativement homogène de sujets d'études, tout en se penchant sur trois volets : la gouvernance des services publics numériques, leur effet sur le fonctionnement des services administratifs concernés et les résultats obtenus par les usagers auxquels ils s'adressent. Cette grille a été appliquée de manière systématique à tous les niveaux d'analyse : l'État dans son ensemble, chaque ministère, chaque direction sollicitée, puis chaque application. Au total, une dizaine de services numériques ont été étudiés. Le développement des services publics numériques a été observé selon la même grille de lecture dans cinq pays.

Pour vous présenter ce travail, je suis entouré de Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour, qui a présidé la formation inter-chambres chargée d'examiner le rapport, d'Henri Paul, président de chambre et rapporteur général du Comité du rapport public et des programmes, de Laurence Engel, conseillère maître, rapporteure

générale, de Daniel Jouanneau, conseiller maître en service extraordinaire, d'Hervé Boullanger et de Thibault Deloye, conseillers référendaires, de Yolaine Cellier et de Tangi Le Roux, rapporteurs, qui ont travaillé sur cette enquête dont Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître, était le contre-rapporteur.

Dans son rapport, la Cour met en avant trois messages principaux.

Premièrement, malgré une position honorable dans les classements internationaux, le recours aux services publics numériques en France est encore insuffisant. En effet, si l'offre de services est conséquente, elle ne produit pas tous les effets escomptés, ni sur l'administration, ni sur la relation que cette dernière établit avec ses usagers.

L'ONU a placé la France en tête du classement de ses membres, dans son « *e-government development index* » en 2014. En fait, au sein de l'Union européenne, et selon des critères plus nombreux que ceux de l'ONU et correspondant davantage à la grille d'analyse retenue avec vos rapporteurs, la France se situe à un niveau proche de la moyenne, en treizième position, en 2015. Elle a ainsi progressé de quatre rangs par rapport à 2014. Cette performance est cohérente avec son classement économique, puisqu'elle occupe également le treizième rang dans le classement du PIB par habitant. Ce classement est meilleur que celui de pays de taille comparable, tels que l'Allemagne ou la Grande-Bretagne.

Mais les résultats obtenus par la France se placent en deçà de ceux obtenus par certains pays particulièrement dynamiques et innovants en termes d'offre de services numériques, comme les Pays-Bas, le Danemark ou l'Espagne. En fait, cette position moyenne ne s'explique pas tant par un déficit d'offre de services que par la faiblesse du taux de recours à ces services, au premier chef par les particuliers. En effet, alors que la France comptait, en 2014, 82 % d'internautes, seuls 44 % des particuliers utilisent les services publics numériques.

Ces résultats insuffisants expliquent largement la contre-performance en termes d'impact sur l'administration et sur la rénovation de sa relation avec les usagers.

Du point de vue de ces derniers, les gains tirés du recours à ces services ne font pas l'objet d'un suivi régulier. Cela limite l'effet d'une démarche raisonnée d'adaptation aux attentes du public. La dématérialisation des procédures n'entraîne pas systématiquement leur simplification. Elle n'inclut pas toujours des mesures facilitant l'accès au service, comme la possibilité de prise de rendez-vous en ligne pour éviter les files d'attente. Aussi les usagers n'en retirent-ils pas tout le bénéfice attendu. Finalement, de nombreux Français considèrent encore les démarches administratives comme « un parcours du combattant ».

Du point de vue des administrations, de manière regrettable et assez surprenante, la mise en place de l'offre de services publics numériques n'est pas suffisamment mesurée dans son impact en termes de gestion publique. À la différence des lourds investissements requis pour les grandes applications de gestion, les dépenses associées aux services publics numériques sont peu suivies. De même, les gains attendus et réalisés grâce à leur déploiement ne font pas aujourd'hui l'objet d'une estimation spécifique. C'est seulement depuis l'an dernier, en application d'une circulaire du Premier ministre de janvier 2015, qu'un suivi budgétaire est prévu à l'échelle de l'État à partir de 2016. Sur le fondement des données partielles disponibles et de l'enquête réalisée par la Cour, la dépense informatique globale annuelle de l'État peut être estimée à 3,2 milliards pour 2014, soit 1 % du budget de l'État. La part consacrée aux services publics numériques ne représenterait pas plus de 300 millions.

La Cour tire également des conclusions qualitatives qui révèlent des marges de progrès importantes. J'en relèverai trois. En premier lieu, dès lors que les modes d'accès classiques coexistent avec les services numériques, les services publics ne peuvent pas tirer tout le profit, sur le plan de la dépense publique, des investissements engagés dans la dématérialisation. En effet, l'administration est tenue d'assurer la gestion et la maintenance de deux canaux d'accès alternatifs. Le lien entre économies budgétaires et modernisation numérique n'est d'ailleurs pas clairement documenté.

En deuxième lieu, en matière d'organisation, l'État n'a pas tiré toutes les conséquences du développement d'une offre de services dématérialisés. L'organisation des services, notamment les réseaux de services de guichet, est restée inchangée.

Enfin, en troisième lieu, en matière de gestion des ressources humaines, ni les prévisions d'effectifs et d'affectation, ni les politiques de recrutement, ni l'organisation de la formation n'ont intégré l'impact du développement des services numériques.

Au total, alors même que l'État a développé une offre de services numériques aux usagers, les conséquences – et les bénéfiques – n'en ont pas été pleinement tirées. La question aujourd'hui n'est plus seulement d'être en mesure de déployer une offre nouvelle, mais de savoir en tirer tout le parti. Les gestionnaires publics ne doivent pas perdre de vue l'objectif de la mise en œuvre de ces services : satisfaire les attentes des usagers, offrir un service de qualité, et améliorer la gestion publique.

Or le travail de la Cour montre que les conditions semblent désormais réunies pour progressivement généraliser le recours aux services publics numériques. C'est mon deuxième message.

L'équipement et les pratiques des usagers ont fortement évolué ces dernières années. Les inégalités d'accès à internet se sont réduites : près de 60 % des Français procèdent régulièrement à des achats sur internet et le taux de couverture du territoire pour l'accès à internet atteint 82 %. Il ne s'agit pas de nier l'existence d'inégalités, mais de changer de logique : la fracture numérique doit être appréhendée, non plus comme un frein à la modernisation numérique, mais comme une donnée qu'il faut prendre en considération et corriger.

Par ailleurs, l'État s'est engagé récemment dans des projets structurants majeurs qui, s'ils sont menés à leur terme, pourraient ouvrir des perspectives prometteuses. En termes de gouvernance, les instances et les outils permettant d'assurer la cohérence des actions menées ont été renforcés. Un cadre stratégique commun a été établi. Un conseil des systèmes d'information et de communication a été installé. Les services du Premier ministre disposent enfin d'un pouvoir d'audit et de recommandation établi.

En termes d'organisation des systèmes d'information de l'État, les pouvoirs publics ont procédé à des choix décisifs pour imposer l'interopérabilité et l'interconnexion des différents services. En témoignent notamment la référence désormais explicite à la notion d'« État-plateforme », la mise en œuvre progressive du principe « Dites-le nous une fois », ou encore le déploiement de France-Connect, un outil unifié d'identification et d'authentification des usagers.

Ces évolutions restent à confirmer. Elles sont, en tout état de cause, cohérentes avec les principes retenus au niveau européen, à la conception desquels le gouvernement français a beaucoup contribué : l'interopérabilité des télé-procédures nationales utiles à la libre concurrence et à la libre circulation est une orientation communautaire.

Ainsi, le choix de la généralisation du recours aux services publics numériques est réaliste. Il est aussi raisonnable, dès lors qu'il s'appuie sur une mise en œuvre volontariste et progressive.

En effet, si le principe de la généralisation doit être fermement affirmé, le basculement ne peut être immédiat, complet et général. Pour être efficace, la démarche devrait être volontariste : précise dans son contenu, en énumérant les procédures concernées, inscrite dans un calendrier relativement bref, pour éviter toute tentation de dilution, et accompagnée d'une communication soutenue et incitative.

Cette démarche devrait être progressive. Elle devrait être adaptée à la variété des publics, en fonction de la couverture du territoire pour l'accès à internet ou des habitudes des usagers. L'idée que l'on pourrait n'imposer dans un premier temps le recours au service numérique qu'aux nouveaux usagers ou aux usagers les moins âgés pourrait ainsi être explorée. Des exemptions pourraient être prévues, qu'il reviendrait aux usagers de justifier selon des règles strictement définies.

La démarche pourrait être différenciée selon les procédures. Le recours obligatoire aux services publics numériques devrait être réservé aux procédures dont la version numérique est déjà ancienne – donc largement testée – ou aux procédures simples, d'échange d'informations ou de déclaration. Le rapport évoque la propagande électorale, les changements de coordonnées, la consultation du solde des points du permis de conduire ou encore les demandes de certificats de non-gage ou d'immatriculation.

J'en viens au troisième et dernier message de la Cour. Le processus de généralisation du recours aux services publics numériques doit obéir à une approche pragmatique – certains diraient agile –, cohérente et focalisée sur les besoins des usagers.

En l'espèce, le mot « agile », dont les spécialistes du numérique sont désormais familiers, désigne la mise en place des outils numériques selon la méthode des itérations, par la livraison de « briques » logicielles successives, et non par grandes bascules périlleuses au terme d'années de développement informatique. Fondée sur des échanges très fréquents entre les administrations et les usagers, elle valorise l'attention portée au point de vue des utilisateurs. Appliquée à la gouvernance de la modernisation numérique, cette option devrait inciter l'État à se concentrer sur le déploiement d'outils visant à fédérer et à harmoniser ses systèmes d'information, plutôt que de dépenser toute son énergie à la refonte, fréquente et accélérée depuis quinze ans, du portage institutionnel de sa réforme.

Trop souvent, le déploiement de services numériques a été négligé parce que la procédure concernée ne pouvait être entièrement dématérialisée. C'est notamment le cas de la production des titres d'identité, qui suppose toujours un contact physique avec l'utilisateur. Or cette réalité n'empêche pas le développement de services d'accompagnement des procédures, tels que la prise de rendez-vous en ligne, la délivrance d'informations, la préparation et le suivi du dossier ou encore le télépaiement. La Cour recommande qu'un « socle commun de services numériques » soit développé sur la base d'outils mutualisés entre les différents départements ministériels.

La prise en considération de l'utilisateur a été réellement confortée depuis le début des années 2000. Cette logique peut encore être accentuée, par exemple en prenant appui sur « service-public.fr », portail qui pourrait devenir le mode d'accès unique à toutes les démarches administratives. Les usagers doivent également pouvoir s'identifier simplement

pour accéder à un compte administratif unique et sécurisé. L’outil France-Connect le permet. Il pourrait également être opportun d’envisager la reprise du projet de carte d’identité électronique, qui amplifierait l’effet de ces réformes.

Une attention particulière doit être portée à la protection des données personnelles des usagers et à la pédagogie autour de cette protection. Le rapport évoque notamment les problématiques associées à la conception des nouveaux outils, notamment leur sécurité. Tout ce qui a trait à l’identification, par exemple, est essentiel pour éviter les usages dévoyés. La Commission nationale informatique et libertés (CNIL) doit, en tout état de cause, être associée, dès le démarrage, à la conception des services publics numériques. Les conditions du stockage des données personnelles, tant des usagers que des entreprises, doivent faire l’objet de décisions claires, propres à garantir la confiance des usagers. À cet égard, on ne saurait trop insister sur l’enjeu du stockage des données sur le territoire national.

L’accompagnement des usagers doit se faire selon une logique de service. Tous doivent être en mesure d’effectuer leurs démarches près de chez eux s’ils ne disposent pas de l’équipement adéquat. Rendre le recours au service public numérique obligatoire ne signifie pas, en effet, que chacun d’entre eux devrait acquérir le matériel nécessaire et se former à sa manipulation. Cela signifie simplement que chaque usager, s’il est équipé, doit pouvoir y recourir de façon simple. Cela signifie également que les usagers qui ne sont pas équipés doivent pouvoir accéder facilement au matériel requis, et que les usagers qui rencontrent des difficultés à manier ces outils doivent pouvoir bénéficier d’un appui. C’est cette logique qui a prévalu lorsque les cabines téléphoniques ont été installées sur tout le territoire. Il semble ainsi raisonnable d’équiper de points d’accès aux services publics numériques les réseaux existants : mairies, préfectures, bureaux de poste, gares, bibliothèques, caisses d’allocations familiales, mais aussi maisons de services au public en milieu rural ou espaces publics numériques en milieu urbain.

Un programme d’accompagnement individualisé pourrait aussi être prévu. Une assistance téléphonique pourrait être maintenue et un accompagnement humain garanti dans les points d’accès aux services publics numériques. Les volontaires du service civique pourraient apporter leur concours. Le recours à des tiers de confiance pourrait être facilité pour les personnes fragiles, dépendantes, âgées ou handicapées.

En conclusion, le travail conduit par la Cour se concentre sur les leviers qui peuvent être mobilisés pour accélérer la réforme de l’État et simplifier les relations avec les usagers, tout en maîtrisant les moyens dont les pouvoirs publics disposent. Le rapport souligne plusieurs initiatives récentes et importantes qui témoignent de la crédibilité d’une telle démarche de généralisation des services numériques. Je pense à l’annonce du projet « préfectures nouvelle génération » ou encore à la décision prise pour l’exercice 2016 de rendre obligatoire le recours à la télé-déclaration pour l’impôt sur le revenu, treize ans après le déploiement de cette télé-procédure !

La Cour a pourtant relevé au sein de l’administration des réticences qui ne paraissent pas justifiées. Elles privent les usagers de progrès possibles. Elles rendent l’exercice de modernisation finalement plus difficile pour des agents de l’État eux-mêmes parce qu’elles ne permettent pas de rendre cohérentes les différentes évolutions en cours dans la sphère publique. C’est contre les lenteurs constatées et l’insuffisance de cohérence et de détermination dans la démarche que ce rapport propose de réagir. C’est maintenant aux représentants élus au suffrage universel de s’en saisir pour prendre les décisions et mener les actions qui leur paraissent justifiées.

M. Michel Piron, rapporteur. Je veux tout d'abord excuser l'absence de Mme Erhel, qui est retenue en séance publique par un débat sur l'agriculture.

Je salue le travail de la Cour des comptes, qui nous apporte une somme d'éclairages très utiles, et je remercie les rédacteurs du rapport pour le travail qu'ils ont accompli. J'en viens à mes questions, qui vont du particulier au général.

Premièrement, vous appelez de vos vœux, pour la généralisation des téléprocédures, la définition d'une feuille de route – et nous ne pouvons que souscrire à ce souhait. Mais pourriez-vous préciser quel devrait être, selon vous, le calendrier de cette feuille de route ?

Deuxièmement, vous avez évoqué le défi que peut représenter l'adhésion des agents, à l'échelon central et à l'échelon déconcentré, à cette évolution. Avez-vous le sentiment d'avoir suffisamment pris en compte cette dimension, c'est-à-dire la conduite du changement au sein des administrations ?

Troisièmement, vous avez insisté sur la nécessité de consulter les usagers. Avez-vous des préconisations plus détaillées à formuler sur la forme que pourrait prendre cette consultation ? Quelles sont les bonnes pratiques que vous avez pu observer en France et à l'étranger ?

Quatrièmement, le rapport critique, dans le meilleur sens du terme, la gouvernance trop mouvante, au sein de l'État, du déploiement des téléprocédures. Quel devrait être, selon vous, le partage des tâches entre les secrétariats généraux et les directions centrales ? Dans ce schéma, quelle place pourrait prendre l'approche ascendante, dite « *bottom up* » ?

Cinquièmement, les entreprises expriment des craintes quant à la sécurisation et à la confidentialité des données qu'elles transmettent à l'administration dans le cadre des téléprocédures. Mais elles souhaiteraient également que le format et le contenu de ces données leur permettent de les réutiliser pour leurs propres besoins. Avez-vous été confrontés à ce type de préoccupations au cours de votre enquête ?

Sixièmement, la Cour a-t-elle pu apprécier, au cours de ses investigations, l'attitude des très petites entreprises, notamment les artisans et commerçants, à l'égard de la perspective d'une généralisation des téléprocédures ?

Mes dernières questions portent sur des sujets plus transversaux. Tout d'abord, la numérisation d'un certain nombre de services publics a-t-elle eu, ou non, des conséquences suffisantes sur l'organisation des services centraux et territoriaux ? Sinon, quelles seraient vos préconisations en la matière ? Ensuite, vous soulignez un défaut de gouvernance qui se caractérise par une action interministérielle insuffisante. À cet égard, vous analysez notamment le cas de l'Allemagne, où la coordination est assurée par un Conseil de planification des technologies de l'information qui associe les échelons territoriaux et l'État fédéral. Quelles pistes pourraient être explorées pour améliorer la gouvernance du déploiement des téléprocédures ? Par ailleurs, quelle serait la hiérarchie des préconisations que vous formulez ? Autrement dit, quelles priorités définiriez-vous ? Enfin, que pensez-vous d'une éventuelle association des collectivités territoriales à la conception même des outils, association qui permettrait d'éviter des incompatibilités regrettables, des redondances ou des surcoûts ? À cet égard, l'exemple allemand ne manque pas d'intérêt.

M. Jacques Myard. Ce rapport est passionnant. En matière de numérisation, je le sais pour être également maire, les collectivités territoriales avancent. Néanmoins, cette évolution a des limites. Il me paraît ainsi nécessaire de maintenir un contact humain, car très peu de ceux de nos concitoyens qui sont équipés de matériel informatique maîtrisent l'ensemble des potentialités de cet outil. La question mérite d'être examinée également sous l'angle de l'aménagement du territoire. Outre que la couverture de celui-ci, y compris en région parisienne, par le très haut débit est loin d'être parfaite, ne risque-t-on pas d'aller, à terme, vers un aménagement du territoire virtuel ? N'oublions pas que la présence physique de certains agents, les policiers ou les médecins par exemple, est indispensable. Or, on observe d'ores et déjà, dans nombre de villes, un repli de certains services publics, notamment des trésoreries, lié à la dématérialisation des procédures.

M. Jean-Yves Caullet. Il est vrai que la question de l'aménagement du territoire se pose et que l'accès aux services numérisés sera vraisemblablement différencié. Du reste, les plus avancés en matière de numérisation, notamment les pays nordiques, sont également ceux où le maillage du territoire par les services publics n'était pas aussi dense que dans des pays tels que la France. Il faudrait se pencher sur le lien qui existe entre ces deux phénomènes.

J'en viens à mes questions. Tout d'abord, la numérisation des procédures ne risque-t-elle pas d'accentuer la dissymétrie qui caractérise les relations entre l'administration et les citoyens ? Comment seront gérés les recours, par exemple, en cas de dysfonctionnements ou d'erreurs ? Ensuite, la médiation est une nécessité non seulement technique mais aussi sociale. Se pose cependant la question de sa prise en charge. Dans les zones rurales, il ne fait pas de doute que celle-ci sera assurée par les mairies ou des associations. Comment évaluer cette prise en charge ?

Par ailleurs, on sait qu'une bonne règle n'est pas forcément une règle simple mais plutôt une règle ancienne, connue de tous et admise. À cet égard, la numérisation ne risque-t-elle pas d'ajouter à l'instabilité des règles celle de leur présentation ? Les applications pour smartphone, par exemple, font l'objet de mises à jour permanentes, si bien que l'on doit constamment s'adapter. Or, la médiation ne peut être efficace que si le médiateur connaît le fonctionnement de l'outil. Si les changements de présentation sont trop fréquents, il sera difficile de maintenir le niveau de compétence et d'apprentissage.

Enfin, nos concitoyens considèrent que la procédure d'obtention d'un permis de construire, par exemple, est atrocement complexe – surtout lorsqu'ils ne l'obtiennent pas, d'ailleurs –, car c'est une procédure qu'ils utilisent rarement et qu'ils connaissent donc mal. Comment la numérisation peut-elle remédier à cette difficulté et contribuer à une uniformisation des procédures des différentes administrations – État, CAF, CPAM... – afin de faciliter les démarches des usagers ?

Enfin, un célèbre musicien de jazz, Joe Zawinul, a dit de la musique électronique qu'elle a ceci de formidable qu'elle offre de grandes possibilités, mais qu'elle a un défaut : la panne de courant. Je souhaiterais donc savoir comment on passera en mode dégradé et quelles mesures sont prévues pour éviter les piratages et les fraudes massives. Bref, comment assure-t-on la défense des services numérisés de l'État ?

Mme Monique Rabin. Je remercie la Cour des comptes pour ce rapport, dont nous venons de prendre connaissance. Trop souvent, nous expliquons la nécessité de moderniser le territoire et de passer au numérique par des raisons de coût. Celles-ci doivent,

bien entendu, être au cœur de nos préoccupations, mais il me semble que nous ne susciterons l'adhésion de la population que si nous avons le courage de lui dire que le monde est en train de changer, qu'une nouvelle société s'annonce et qu'il faut s'y préparer. Ainsi, lors d'un récent déplacement dans ma circonscription, le président Bartolone a rappelé – et cela a beaucoup frappé les gens – que 50 % des emplois qui existeront en 2050 n'existent pas encore. Par ailleurs, je sais, pour suivre régulièrement l'évaluation des politiques publiques, que le SGMAP n'a pas les pouvoirs suffisants – c'est aux services du Premier ministre d'y remédier – pour améliorer l'harmonisation des modes de fonctionnement des différents ministères. En tant que membre de l'Observatoire des marchés de l'État, par exemple, je constate que nous ne sommes pas capables, dans notre pays, de lancer des marchés communs à plusieurs ministères.

J'en viens à mes questions. Tout d'abord, je souhaiterais savoir si vous avez réfléchi à la place que La Poste, qui est plutôt en avance dans ce domaine et qui est proche de l'ensemble de la population, pourrait occuper dans le dispositif. En ce qui concerne l'usager, la gestion de la confiance est très importante. À ce propos, vous préconisez notamment, et cela me paraît très important, le choix d'adresses internet lisibles et compréhensibles. Par ailleurs, on ne parle pas suffisamment de la fracture sociale ; j'ai pu mesurer l'émotion qu'ont suscitée dans ma circonscription les déclarations de M. Bassères, son directeur, à propos du développement de la numérisation de Pôle Emploi. Il me semble qu'une des réponses consisterait à confier une place importante aux pouvoirs locaux. La délégation confiée par l'État aux mairies pour la délivrance du passeport électronique, par exemple, fonctionne très bien et a marqué une avancée très importante. Le développement de l'accès à la visioconférence, notamment dans les mairies, permettrait également de répondre au besoin d'humain. De fait, ce qui déstabilise le plus nos concitoyens, c'est le fait que les services numériques soient très différents selon les administrations.

Par ailleurs, je suppose que l'État délègue la conception et l'entretien de la plupart des services informatiques à des entreprises privées. Quel est le coût de cette sous-traitance et est-elle efficace ? Estimez-vous que les fonctionnaires se forment suffisamment ? Enfin, existe-t-il une réflexion commune au sein de l'Union européenne sur la numérisation et, si tel est le cas, la France y prend-elle toute sa part ?

M. Claude Sturni. Je souhaiterais, quant à moi, vous poser une question, vous décerner un satisfecit et, enfin, apporter un bémol.

Premièrement, il est indiqué, dans le rapport, que les inégalités dans l'utilisation des services numériques selon la taille de la commune auraient diminué au point de quasiment disparaître. Or, cela ne correspond pas à la perception que j'ai de la situation dans mon territoire. J'ai en effet le sentiment que ces inégalités demeurent, et elles sont liées aux difficultés d'accès au très haut débit.

Deuxièmement, je vous décernerai un satisfecit pour votre première recommandation, qui porte sur la systématisation des enquêtes de satisfaction. Il faut en effet écouter les usagers eux-mêmes, particuliers ou professionnels. À ce propos, ces derniers perçoivent-ils le développement de cette offre numérique comme un élément de leur compétitivité ? Les enquêtes de satisfaction permettraient également de définir des priorités.

Enfin, votre proposition de regrouper l'ensemble des démarches administratives sous un seul et unique portail me laisse perplexe. Non pas parce qu'une telle mesure serait inefficace, mais parce qu'elle risque d'accroître la confusion dans l'esprit de nos concitoyens,

qui ne savent pas toujours qui fait quoi et qui s'interrogent sur l'utilité ou la destination des impôts, locaux ou nationaux, dont ils s'acquittent. On peut simplifier les interfaces, mais je ne suis pas convaincu qu'il faille tout uniformiser.

M. le président Claude Bartolone. Ce qui me plaît, dans ce rapport, c'est d'abord son titre : « Relations aux usagers et modernisation de l'État ». On a toujours tendance à peindre le passé de couleurs chatoyantes, mais n'oublions pas que les usagers se sont beaucoup plaints de devoir patienter une heure et demie à la préfecture pour obtenir une carte grise. La dictature du guichet est devenue pour beaucoup insupportable. Si la modernisation de l'État permet d'améliorer ses relations avec l'utilisateur, on ne pourra que s'en réjouir.

La nécessité de globaliser le service numérique est un élément important du rapport. De fait, si le ministère des finances avait mis en place puis généralisé la télé-déclaration des revenus, cette décision aurait été plus efficace.

Par ailleurs, n'oublions pas que nous devons nous projeter dans l'avenir. Or, les futurs nouveaux usagers du service public auront grandi avec un téléphone mobile et un ordinateur. En conséquence, si nous ne sommes pas capables de répondre à leurs demandes, qu'il s'agisse de l'accès aux services publics ou de l'organisation du travail – *co-working*, télétravail –, nous risquons de créer un découplage non seulement entre l'État et les citoyens, mais aussi entre l'État et le privé, qui offre des services de plus en plus nombreux et de qualité.

Enfin, j'entends les inquiétudes que cette évolution suscite dans les territoires ruraux. Mais ils doivent y voir une opportunité de conserver leur population, voire d'attirer de nouveaux habitants. Je prends l'exemple des professeurs d'université, que l'on appelle « profs TGV » parce qu'ils résident rarement dans la région où ils enseignent. Ils choisissent leur lieu de résidence en fonction de l'accès qu'ils auront au réseau, car ils ont besoin d'être en lien avec leur université. Certes, il faut être attentif à la fracture numérique, mais pour la combattre et non pour justifier un ralentissement de cette évolution.

Bien entendu, il faut être tout particulièrement attentif à ceux des usagers qui connaissent des difficultés sociales. Je pense à cette mère de famille vivant dans un logement précaire qui racontait, dans le cadre d'une réunion avec ATD Quart-Monde, que le principal du collège de ses enfants l'avait convoquée pour lui expliquer qu'elle devait avoir un accès à internet afin qu'il puisse communiquer avec elle. On mesure là les conséquences que peuvent avoir les inégalités sociales en la matière. Le développement de points d'accès à internet est nécessaire et permettrait, d'ailleurs, d'améliorer l'accueil des plus fragiles. Il suffit de voir les files d'attente qui se forment aux guichets des caisses d'allocations familiales pour se convaincre que, si certaines de ces personnes pouvaient entreprendre leurs démarches par internet, l'accompagnement des plus fragiles serait de meilleure qualité et plus humain.

Le numérique, j'y insiste, peut être, pour l'État, un outil précieux de sa modernisation, en l'aidant à repenser ses tâches, ses priorités et sa manière de répondre à la demande des plus humbles de nos concitoyens. Encore faut-il, comme vous le rappelez, stabiliser l'organisation de l'État et faire en sorte que ses services avancent groupés : plus les avancées seront réalisées simultanément par l'ensemble des services, mieux on répondra aux attentes de la population. Car, j'insiste une nouvelle fois sur ce point, les jeunes n'ont plus peur de la machine. La numérisation de l'État sera un des éléments de l'attractivité du territoire.

M. Jacques Myard. Il faut prendre garde à la saturation du système. De fait, les communications électroniques nous rapprochent de nos concitoyens, mais nous croulons sous les sollicitations.

M. le président Claude Bartolone. Cette remarque vaut quel que soit le système. Nous avons tous attendu de longues minutes au téléphone qu'un interlocuteur de l'administration décroche et nous savons que, dans certaines perceptions, les agents fermaient leurs bureaux faute de pouvoir accueillir tous les usagers. Encore une fois, mieux vaut s'efforcer de surmonter ce blocage plutôt que d'y voir une raison pour freiner toute évolution.

M. Didier Migaud. Nous espérons que ce rapport vous permettra d'avancer sur ces sujets. Je précise, à cet égard, que son titre a été modifié pour mieux prendre en compte les attentes de votre Comité et marquer davantage le lien entre la modernisation de l'État et les relations avec les usagers.

Beaucoup de progrès ont été accomplis ces dernières années, et ils apparaissent dans le rapport. Nos concitoyens sont de plus en plus nombreux, du reste, à utiliser les procédures dématérialisées. Ainsi, 75 000 timbres fiscaux dématérialisés ont été achetés en ligne entre mars et avril 2015 ; 35 % des préfetures, et de nombreux commissariats, proposent des prises de rendez-vous en ligne et 100 % des entreprises déclarent et paient en ligne la TVA, l'impôt sur les sociétés et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Un certain nombre de pratiques se sont donc fortement développées au cours des dernières années.

En ce qui concerne la feuille de route que nous préconisons d'établir, un calendrier resserré serait, nous semble-t-il, un gage de crédibilité et un moyen de prévenir les postures de contournement ou d'évitement. Nous ne fixons pas de dates, mais la mise en œuvre de cette feuille de route pourrait être programmée sur trois ou quatre années. À cet égard, nos recommandations, que nous n'avons pas hiérarchisées, pourraient être regroupées en trois blocs. Le premier comprendrait les mesures qui peuvent être prises dès 2016, dès lors que leur mise en œuvre est facile ou considérée par vous comme urgente – puisque le Parlement devrait être au moins tenu informé de l'application de la feuille de route. Ces mesures concernent notamment le budget des secrétariats généraux ministériels, le suivi budgétaire, les données de référence pour le stockage, l'administration générale des données. Le deuxième bloc, qui comprend six recommandations, pourrait être mis en œuvre en 2017. Quant aux mesures comprises dans le troisième bloc, leur mise en œuvre demande plus de temps, eu égard à la complexité des sujets, puisqu'il s'agit, par exemple, du répertoire des bases de données des administrations, qui sont couvertes par un secret protégé par la loi, ou de la sécurisation et de la localisation sur le territoire national des serveurs. Nous pourrions, si vous le souhaitez, vous préciser le contenu de chacun de ces blocs.

Par ailleurs, nous sommes conscients des risques liés à la réorganisation des services. Obligation de mobilité géographique, accroissement du rythme de travail, perte d'opportunités professionnelles et de promotion indiciariaire compte tenu de la réduction du nombre d'unités : telles sont quelques-unes des préoccupations des agents de l'État. La conduite du changement est donc – j'insiste beaucoup sur ce point – un enjeu majeur. Si l'accompagnement des usagers est nécessaire, celui des agents concernés l'est tout autant. Or, le rapport fait apparaître que cette dimension est, pour l'instant, insuffisamment prise en compte dans la démarche générale de modernisation numérique du SGMAP. Nous nous sommes donc efforcés de souligner un certain nombre de bonnes pratiques, notamment la valorisation des progrès permis par les télé-procédures au profit des agents : autonomie plus

grande, assouplissement des lignes hiérarchiques, enrichissement du travail par des tâches à plus forte valeur ajoutée intellectuelle... Par ailleurs, il nous faut démontrer la mise en cohérence entre la trajectoire budgétaire et la modernisation numérique pour réduire les risques d'incivilité liés au maintien de services de guichet insuffisants et éviter la dégradation du service rendu. Il convient, en outre, de former l'encadrement supérieur aux conséquences de la numérisation sur l'organisation administrative. Rien ne serait pire que de ne pas tirer toutes les conséquences de ces nouvelles procédures. Or, force est de constater que, pour l'instant, tel n'est pas le cas. Néanmoins, des progrès ont été accomplis ; ils doivent être confortés et amplifiés.

La consultation des usagers existe, mais il est vrai que ces consultations sont, pour le moment, trop ponctuelles et ne portent que rarement sur les services publics numériques. Il s'agit généralement d'études de satisfaction globale, qu'il conviendrait de cibler davantage.

Les niveaux territorial et national sont complémentaires. Vous avez évoqué, monsieur le rapporteur, la nécessité d'associer davantage les collectivités territoriales à cette démarche. Une instance a été créée par le SGMAP qui a précisément pour mission de favoriser la coordination des différentes actions menées ce domaine, coordination qui est d'autant plus nécessaire que l'État, lorsqu'il délègue certaines de ses compétences, continue d'assurer leur suivi. La complémentarité doit donc être favorisée.

S'agissant des relations entre les secrétariats généraux et les directions, il faut vraisemblablement renforcer les moyens des premiers, sans pour autant remettre en cause le rôle des secondes : un équilibre doit être trouvé dans le partage des tâches qui doit s'opérer entre les unes et les autres.

Certaines questions ont porté sur un éventuel renforcement de la dissymétrie des relations entre les usagers et l'administration. Le numérique peut, au contraire, contribuer à rééquilibrer ces relations. Le logiciel utilisé pour la télé-déclaration de l'impôt sur le revenu, par exemple, permet de se corriger et peut signaler une omission, de sorte que la tâche du contribuable est facilitée. De même, le site consacré au paiement des contraventions en ligne est remarquablement conçu...

M. Jacques Myard. Pour cela, on peut faire confiance à l'État !

M. Didier Migaud. ...et très facile d'utilisation. Certes, et nous le rappelons dans le rapport, il faut encore améliorer les choses, reconnaître un droit à l'erreur par exemple, pour éviter ces déséquilibres et pour que l'utilisateur ait confiance dans les télé-procédures. Il est vrai également qu'il faut veiller à ce que la présentation des règles soit stable. Cela dit, tout changement est un peu perturbant et nécessite un temps d'adaptation, mais on finit par s'y faire.

M. Jean-Yves Cautlet. On constate tout de même une certaine ébriété des concepteurs de services numériques, qui sont tentés de les modifier et de les améliorer beaucoup plus fréquemment que s'il s'agissait de procédures plus lourdes. Or, le mieux est parfois l'ennemi du bien, et une certaine modération est de mise, car il faut tenir compte du fait que l'on ne déclare ses impôts qu'une fois par an.

M. le président Claude Bartolone. La télé-déclaration de l'impôt sur le revenu n'a fait qu'améliorer les choses.

M. Didier Migaud. Elle est en effet très facile, et elle fournit des informations, notamment une estimation du montant de l'impôt, dont on ne dispose pas lorsque l'on déclare ses revenus sur papier. Enfin, nous ne prétendons pas que les inégalités dans l'utilisation des services numériques ont disparu, mais nous constatons qu'elles ont fortement diminué.

Je vais maintenant laisser la parole au président Vachia, qui complétera mes réponses sur quelques points précis.

M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes. M. le rapporteur a évoqué la question des très petites entreprises. On s'aperçoit qu'elles sont d'ores et déjà très nombreuses à procéder, par l'intermédiaire d'un tiers, à la télé-déclaration, notamment pour ce qui concerne leurs obligations fiscales. Ainsi, sur un peu plus d'un million de déclarations professionnelles vérifiées par les organismes agréés, 73 % avaient fait l'objet d'une télé-déclaration par un autre intervenant.

Par ailleurs, la fracture numérique existe, mais il convient de relativiser ses effets, dans la mesure où les démarches administratives ne nécessitent pas de disposer d'une connexion au très haut débit, les services concernés n'étant pas très lourds. Ainsi le taux de recours aux services administratifs en ligne est un peu moins élevé dans les territoires ruraux que dans les territoires urbains, mais la différence n'est pas considérable. En revanche, on constate une fracture liée à l'âge et une fracture sociale. Sur ce dernier point, je rappelle que le projet de loi pour une République numérique, que vous avez adopté récemment, comporte une disposition qui crée, sur le modèle de ce qui existe pour l'accès à l'eau potable, au gaz et à l'électricité, le droit au maintien d'une connexion internet, qui est en effet absolument indispensable.

L'organisation de l'État a-t-elle suffisamment évolué ? Sur ce point, nous estimons que le travail reste en grande partie à faire. Cependant, de nombreux projets très intéressants sont dans les cartons, dont il va falloir examiner la mise en œuvre. Je pense notamment au plan « Préfectures nouvelle génération » du ministère de l'intérieur.

Quant à la dépense informatique, elle est, pour l'État, encore intensive en personnels. De fait, nous externalisons plutôt moins que d'autres pays. Au demeurant, le modèle idéal est-il celui d'une sous-traitance généralisée ? Nous sommes extrêmement prudents sur ce point, car l'exemple anglais montre qu'une externalisation trop poussée aboutit à des surcoûts significatifs et à une perte de compétences. Or, la maîtrise de la connaissance est un enjeu stratégique pour les administrations. À ce propos, je tiens à souligner que, si les métiers évoluent au sein de l'administration, tel n'est pas le cas de la classification des fonctionnaires. Il faudrait entièrement réinventer les métiers d'informaticien de l'État pour s'adapter aux nouveaux besoins.

En ce qui concerne le portail unique, service-public.fr, il permettrait à tout citoyen de trouver le service qu'il recherche, par exemple la prestation d'accueil du jeune enfant de la CAF. Il peut donc, à terme, à condition que cela ne soit pas trop sophistiqué, faciliter considérablement les démarches des usagers, surtout si, grâce à FranceConnect, la CAF, en l'espèce, dispose déjà des informations nécessaires concernant leurs revenus, par exemple. Il suffirait alors à l'utilisateur de communiquer son nom et un identifiant, dont je rappelle qu'il ne peut pas être le NIR, c'est-à-dire le numéro d'inscription au Répertoire national d'identification des personnes physiques, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la CNIL.

Par ailleurs, notre enquête, vous le savez, ne portait pas sur les collectivités territoriales. Néanmoins, quelques-unes d'entre elles se sont d'ores et déjà rattachées à service-public.fr ; les autres devraient en avoir la possibilité. Nous citons également le cas de grandes villes qui, dans le cadre du développement des *smart cities*, ont beaucoup progressé dans le domaine du service numérique aux usagers.

S'agissant de l'accompagnement des usagers, des initiatives se développent pour organiser le maillage du territoire. De fait, on assiste à un changement complet : les guichets traditionnels vont disparaître mais des points d'accueil, qui peuvent être situés dans les maisons de service au public ou les mairies, organisent un nouveau type de services qui consistent à accompagner les personnes qui ne parviennent pas à se débrouiller seules dans leurs démarches, notamment les personnes âgées et celles qui ne disposent pas d'un accès à internet. De manière générale, nous nous sommes aperçus, au cours de notre enquête, que de très bonnes initiatives sont d'ores et déjà prises, qu'il s'agit maintenant de mettre en œuvre et de généraliser car il n'est pas nécessaire d'en inventer de nouvelles.

La simplification est également un sujet très important. Souvent, pour qu'un service numérique marche bien, il doit être simple, ce qui suppose que l'on ait préalablement ou concomitamment simplifié la procédure. À ce propos, il conviendrait de se poser la question de la suppression des petites taxes douanières, qui rapportent très peu d'argent et dont la perception coûte si cher que, même si elles étaient numérisées, elles ne rapporteraient pas grand-chose.

En ce qui concerne la protection des données, quelques pages du rapport sont consacrées au rôle de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes informatiques (ANSSI), qu'il ne faut pas sous-estimer car il est très important. Lorsque FranceConnect fonctionnera, il constituera, compte tenu des très nombreuses données qu'il rassemblera, un élément de vulnérabilité. Pour nous comme pour nos voisins, la question qui se pose est celle de s'organiser pour protéger soit un grand système, avec l'aide de l'ANSSI, soit plusieurs systèmes. En tout état de cause, des techniques extrêmement sophistiquées permettent d'éviter au moins l'identification des personnes. La sécurisation est une dimension essentielle mais elle ne doit pas empêcher d'agir ; elle doit être prise en compte dans la conception même des systèmes. Nous pensons, quant à nous, que l'ANSSI doit exercer une vigilance constante face aux risques d'attaques contre ces « organismes d'importance vitale », pour reprendre leur vocabulaire. Pour l'avoir contrôlée récemment, je puis vous dire que cette agence est un organisme de grande qualité, qui accomplit un très bon travail mais qui doit suivre ces recommandations en matière de sécurité.

M. le président Claude Bartolone. Je vous remercie pour votre contribution aux travaux de notre Comité. Il reste maintenant à ses rapporteurs à nous faire, à partir de l'analyse de la Cour, des propositions pour que la dématérialisation des procédures soit un levier plus efficace de la modernisation de l'État.

En attendant, je vous propose d'autoriser la publication du rapport de la Cour des comptes.

Le Comité autorise la publication du rapport de la Cour des comptes.

L'audition se termine à douze heures vingt-cinq.