

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

Mercredi

10 janvier 2018

Séance de 12 heures 50

Compte rendu n° 7

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

– Audition de M. Thomas Cazenave, délégué
interministériel à la transformation publique2

**Présidence de
Mme Sophie Errante,
*Présidente***



La séance est ouverte à douze heures cinquante.

La commission a entendu M. Thomas Cazenave, délégué interministériel à la transformation publique.

Mme la présidente Sophie Errante. Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec l'audition de M. Thomas Cazenave, délégué interministériel à la transformation publique.

Monsieur Cazenave, votre mission est certainement passionnante, mais une lourde responsabilité pèse sur vos épaules. En effet, nous pouvons avoir le sentiment que, si bien conçu soit-il, le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance ne représente que la moitié du chemin : sa réussite dépendra, en définitive, de la qualité du processus de transformation des méthodes de l'administration française et des comportements de ses agents – vaste programme ! Aussi attendons-nous que vous nous donniez des précisions sur la conduite du changement à venir et que vous nous rassuriez quant aux moyens d'accompagnement prévus.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Merci, monsieur Cazenave, d'avoir répondu à notre invitation. Mes questions seront simples. Peut-être pourriez-vous nous présenter, tout d'abord, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), afin que l'on comprenne bien les rôles respectifs de cette direction et de la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC) depuis la disparition du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Ensuite, il serait utile que vous nous décriviez les objectifs, le fonctionnement et le calendrier d'« Action publique 2022 », ainsi que son articulation avec les dispositions du projet de loi. Je souhaiterais également que vous nous aidiez à bien comprendre l'état des lieux des relations entre l'administration et ses usagers tel qu'il est retracé notamment dans les études de l'Institut Paul-Delouvrier.

En ce qui concerne la transformation réelle, je vous interrogerai sur deux sujets. Le premier est la formation, laquelle fait partie des moyens d'accompagnement de l'application du projet de loi. Le second est l'évaluation de la satisfaction des usagers – j'allais dire « clients », tant il est vrai que cette question est de plus en plus prise en compte par les entreprises, où, de fait, les indicateurs de satisfaction fleurissent. À cet égard, il convient d'insister sur l'immédiateté de la mesure de la satisfaction ; je pense aux outils de gestion de la réclamation, aux « remontées » en temps réel... Ces aspects très concrets contribueront à l'effectivité des changements en profondeur que le texte vise à impulser.

Enfin, je souhaiterais que vous nous indiquiez la manière dont vous envisagez l'évaluation et le suivi des dispositions que nous allons voter et dont les parlementaires, la société civile et les différents acteurs peuvent y être associés.

M. Thomas Cazenave, délégué interministériel à la transformation publique. Mesdames et messieurs les députés, je vous remercie de votre invitation.

Lorsque le projet de loi sera adopté, madame la présidente, nous n'aurons probablement même pas fait la moitié du chemin ! Ce texte, en effet, a au moins deux vertus. Premièrement, il définit une cible, une vision. Or, pour mener à bien un programme de transformation publique, il est nécessaire d'indiquer une ambition, de déterminer notre vision de la transformation, axée sur les notions de bienveillance, de droit à l'erreur, de conseil et d'accompagnement. Les agents et les managers publics ont en effet besoin que l'on définisse

précisément ce que l'on attend d'eux. J'y reviendrai, mais leur engagement est l'une des clés de la réussite du programme de transformation publique et, pour susciter leur mobilisation, il faut avant tout être au clair sur notre vision. La deuxième vertu du projet de loi est de poser des fondations, constituées de briques juridiques qui permettront d'aller plus loin dans la transformation des relations entre l'administration et ses usagers. En effet, la transformation publique ne peut être uniquement de nature juridique. C'est pourquoi je me retrouve dans votre interpellation, madame la présidente.

Votre rapporteur m'a demandé de présenter la direction interministérielle de la transformation publique. J'ai, en effet, une double casquette, puisque je suis à la fois délégué interministériel à la transformation publique et chargé d'une nouvelle direction, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), placée sous l'autorité de Gérard Darmanin et qui a notamment pour mission d'être la cheville ouvrière du programme de transformation publique du Gouvernement. Concrètement, elle met donc en œuvre ce programme, anime les travaux du Comité d'action publique (CAP) 2022 – c'est-à-dire la commission d'experts qui travaille avec les ministères à l'élaboration des grands programmes de transformation ministérielle –, anime et conduit des chantiers transversaux : développement du numérique, gestion des ressources humaines, organisation territoriale de l'État, gestion budgétaire et comptable, simplification et qualité du service. Nous avons armé ces grands programmes transversaux car la transformation publique passera, au-delà des politiques publiques, par la transformation interne de la manière dont on mène l'action publique.

La DITP porte, en outre, des programmes interministériels en propre, qu'il s'agisse du chantier « Simplification et qualité de service » que m'ont confié le Premier ministre et Gérard Darmanin – j'y reviendrai, notamment à propos de la place de l'évaluation et de la satisfaction – ou du programme d'investissement et de modernisation des services publics puisque, pour la première fois, on associe à un grand programme de transformation un programme de modernisation et d'investissement dans le secteur public.

Cette direction s'efforce donc d'armer ce programme, puis d'accompagner, grâce à notre expertise, le changement, notamment dans les ministères dont la feuille de route comprend des engagements très forts en matière de modernisation et de transformation.

Par ailleurs, nous nous efforçons d'être le centre de l'innovation publique. Je pense au rôle du *nudge*, ce « coup de pouce », à l'exploration d'autres modalités d'intervention que le droit de timbre, par exemple, à l'application des sciences comportementales à l'information et à l'orientation des usagers... Le rôle de cette direction est également de promouvoir l'innovation publique et de diversifier nos modes d'action.

Outre la DITP, placée sous l'autorité de Gérard Darmanin, la DINSIC, placée sous l'autorité de Mounir Mahjoubi, s'occupe, quant à elle, des systèmes d'information (SI) de l'État. Plusieurs directions, donc, mais un seul programme de transformation de l'action publique. C'est la raison pour laquelle j'ai une double casquette, puisque je suis également délégué interministériel sous l'autorité d'Édouard Philippe. Quelle que soit la complexité de notre organisation, nous avons un cadre et un objectif communs, au service duquel chacun met ses compétences respectives en matière de numérique, d'accompagnement du changement... Je pourrais également citer à ce propos le rôle de la direction générale de la fonction publique, qui est chargée du levier « ressources humaines ».

Quant à « Action publique 2022 », je vais tenter de présenter ce programme en deux mots. Nous avons lancé, avec chaque ministère, des travaux approfondis pour qu'à l'échéance du mois de mars ou d'avril, ils nous présentent leur propre feuille de route. Pour y parvenir, nous avons mobilisé des experts, qui composent le CAP 2022, coprésidé par Véronique Bédague, Frédéric Mion et Ross McInnes. Ces experts, au nombre d'une quarantaine, se répartissent entre les grands champs de politique publique et ont des échanges très réguliers avec les ministères pour élaborer, conformément au mandat qui nous a été confié par le Président de la République et le Premier ministre, la feuille de route la plus ambitieuse possible. Celle-ci doit répondre à trois objectifs : améliorer la qualité du service proposé aux citoyens ainsi que les conditions de travail des agents publics et contribuer au programme pluriannuel de baisse de la dépense publique. CAP 2022 repose sur ces trois piliers ; le programme « Action publique 2022 » est composé des travaux de cette commission d'experts et des chantiers transversaux que j'ai évoqués.

Par ailleurs, pour mobiliser les usagers et les agents publics, nous avons lancé le Forum de l'action publique. Celui-ci comprend une plateforme numérique, ouverte il y a quelques semaines, qui leur permet de contribuer à la réflexion, de faire des propositions et de réagir aux orientations qui leur sont suggérées, ainsi que des forums organisés en région par des ministres, des secrétaires d'État et des préfets autour des enjeux de transformation publique.

J'en viens à la place de l'utilisateur, qui est l'objet, me semble-t-il, du projet de loi. Tout d'abord, comment prend-on en compte l'avis des usagers – qu'il s'agisse des citoyens, des contribuables ou des entreprises ? C'est un élément fondamental pour la direction interministérielle de la transformation publique, qui a la responsabilité de mettre en œuvre l'engagement présidentiel de rendre publics les résultats de tous les services publics. En effet, ces résultats comprennent notamment le jugement que les usagers portent sur la manière dont ils ont été accueillis, informés et accompagnés. Nous croyons beaucoup à cette évolution : c'est le socle sur lequel nous pourrions bâtir l'indispensable transformation managériale du secteur public. Au-delà des dispositions juridiques du projet de loi, nous ne saurons que nous avons réussi à bâtir une administration bienveillante, qui conseille et accompagne, que si nous créons un dispositif qui permet de savoir si la relation entre l'administration et les usagers a changé et quel regard ces derniers portent sur la façon dont ils sont accompagnés au quotidien. Pour cela, il est indispensable – c'est une priorité – de généraliser les enquêtes de satisfaction au sein du service public.

Ensuite, la transformation en profondeur de la manière dont l'action publique est mise en œuvre suppose, au-delà des évolutions juridiques, une transformation managériale interne. Par exemple, pour qu'un agent public puisse jouer son rôle de conseil et adapter sa réponse à la situation particulière de l'utilisateur qui est en face de lui, il doit disposer des marges de manœuvre nécessaires. Si le service public est trop uniforme, trop corseté et ne laisse aucune marge de manœuvre à cet agent, nous ne réussirons pas la transformation publique. En même temps que nous faisons évoluer le cadre normatif, nous devons donc déconcentrer radicalement le secteur public, pour redonner du pouvoir à l'agent qui se trouve au plus près du terrain afin qu'il puisse adapter sa réponse sans devoir interroger son supérieur hiérarchique, lequel interrogera lui-même son propre supérieur hiérarchique... Si nous voulons relever le défi qui nous est lancé – je pense à l'instauration du droit à l'erreur et au rôle de conseil et d'accompagnement de l'administration –, nous devons donc réaliser une profonde transformation interne en « décorsetant » l'administration, en allégeant le poids du règlement, car la culture administrative interne a été trop façonnée par la sacro-sainte norme.

Ensuite, si nous voulons rétablir la confiance entre l'administration et ses usagers, nous devons élever le niveau de confiance entre l'administration et ses agents. Pour cela, j'y reviens, il faut susciter l'adhésion des agents et des managers publics à notre programme de transformation publique et donc définir clairement ce que l'on attend d'eux. Longtemps, cette absence de vision a nui à la capacité d'engagement et à la confiance de nos agents publics, qui ressentent parfois une certaine forme de découragement. Il faut donc impérativement regagner leur confiance en leur indiquant quel est notre projet, comment nous allons le réaliser, quelle sera leur place et comment nous les accompagnerons, faute de quoi nous ne pourrions pas relever le défi.

Le Premier ministre vient de lancer, avec les grands élus du bassin de vie de Cahors, une expérimentation qui illustre bien ce défi. Il a en effet réuni, avec le maire de Cahors et le président du conseil général du Lot, les cadres des services publics de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs, et leur a laissé carte blanche pour reconstruire le service public « par le bas ». Car ce sont eux, au fond, qui savent comment celui-ci doit être organisé en fonction notamment des spécificités territoriales. Il s'agit donc de leur demander comment, en oubliant le cadre réglementaire et législatif existant et les frontières actuelles entre l'État, les collectivités locales et les opérateurs, ils rebâtiraient le service public. Le Premier ministre leur a laissé deux mois pour lui faire des propositions. Redonner du poids au terrain est la seule manière de rebâtir profondément le secteur public. Je crois que cette expérimentation, que nous allons étendre à trois ou quatre autres territoires, stimulera l'imagination et permettra de trouver de nouveaux axes de transformation. J'insiste sur ce point, car je crois que si le projet de loi n'est pas accompagné d'initiatives de ce type, nous aurons beaucoup de mal à atteindre ses objectifs, explicites et implicites.

En ce qui concerne l'évaluation, j'ai indiqué qu'il fallait généraliser la mesure des résultats des services publics et les enquêtes de satisfaction. À ce propos, l'institut Delouvrier, avec lequel nous avons un partenariat, interroge régulièrement les Français sur leur vision du service public. La première chose qui me frappe dans le résultat de ces consultations, c'est l'écart entre le jugement que ces derniers portent de manière générale sur l'administration et la perception que les usagers ont d'un service public particulier. En effet, 44 % seulement des Français se disent satisfaits du service public mais, lorsqu'on les interroge en tant qu'usagers sur la qualité perçue, cet indice de satisfaction atteint 77 %. Je sais que, sur la publication des résultats, le débat est difficile. Celle-ci doit se faire au niveau le plus fin, dans chaque service public de proximité : la caisse d'allocations familiales (CAF), l'agence de Pôle Emploi... Mais je crois que les agents publics ont tout à gagner à une telle opération de transparence, qui permettra non seulement de réduire cet écart de perception mais aussi d'identifier les services les plus en difficulté, pour lesquels il faut faire des efforts particuliers.

Même si cette consultation révèle plutôt une amélioration de la satisfaction des usagers, cet écart de 30 points suscite forcément des interrogations. Je précise du reste que, pour certains services publics, l'indice de satisfaction a réalisé un bond exceptionnel. C'est le cas notamment du service public de l'emploi, qui a gagné 13 points dans le dernier baromètre de l'Institut Paul-Delouvrier. De fait, l'opérateur a réalisé beaucoup de transformations internes. Pôle Emploi affiche d'ailleurs les résultats de ces agences partout en France. Extrêmement critiqué en 2012 – je le sais pour y avoir passé quatre ans et demi –, il va désormais très loin dans la transparence. Assumer la vérité des prix, assurer la transparence des résultats, parler de satisfaction des demandeurs d'emploi plutôt que de taille du portefeuille : telle est, me semble-t-il, la bonne orientation. Cet exemple mérite donc d'être étudié, de même que celui du secteur de la santé, qui fait également preuve d'une grande maturité.

Par ailleurs, il ressort des baromètres dits « de complexité » que la complexité administrative demeure un défi : il faut faire plus simple. Mais la réactivité prime désormais sur l'exigence de simplicité. De fait, dans leur vie quotidienne, les citoyens obtiennent des réponses à leurs questions beaucoup plus rapidement qu'auparavant, et ils souhaitent que l'administration adopte le même rythme. Au demeurant, si la simplification est une nécessité, il y a parfois une tension entre l'exigence de simplification et la volonté d'avoir un service public « cousu main ». Ainsi, Pôle Emploi a beaucoup diversifié son offre de services – ce qui entraîne une certaine complexification – mais pour l'améliorer.

Enfin, en ce qui concerne l'accompagnement de la transformation publique, j'estime qu'au-delà de l'évolution du cadre normatif, la réussite de ce programme dépend de deux leviers fondamentaux : le numérique et la gestion des ressources humaines. Quel contrat social conclut-on avec les agents publics pour les prochaines années afin de donner du sens à notre action et de les embarquer dans un projet positif ? Il faut en finir avec la vision décliniste et parfois stigmatisante du secteur public : celui-ci est capable de se réformer, mais il faut créer les conditions d'un nouveau contrat social. Quant au numérique, il contribuera à enrichir la qualité du service et sa réactivité et il permettra aux agents publics de réinvestir le cœur de leur métier, qui est l'accompagnement. Reprenons l'exemple du service public de l'emploi. Grâce au numérique, on peut aller très loin dans la dématérialisation de la demande d'allocation-chômage, de sorte que l'agent qui était chargé de la liquidation des droits est en mesure de réinvestir une partie de sa mission à laquelle il consacrait moins de temps : l'explication des droits et de la réglementation. Le numérique permet ainsi aux agents d'être davantage au contact du public, d'expliquer et d'accompagner, ce qui fait, du reste, la beauté de leur mission. Mais, cela suppose un programme de formation extrêmement important. En effet, le numérique, l'utilisation des données et de l'intelligence artificielle peuvent avoir un impact très fort sur de nombreux champs de la politique publique. Il faut donc bâtir un programme de formation qui anticipe ces impacts et accompagne les agents publics vers de nouveaux métiers ou vers un exercice un peu différent des métiers actuels.

M. Arnaud Viala. Je considère que le présent projet de loi pour un État au service d'une société de confiance est une avancée. Ses objectifs correspondent en effet à une attente très forte de nos concitoyens, mais aussi des élus qui les représentent et qui acceptent difficilement les rigidités qu'ils observent dans leurs propres rapports avec l'administration. J'ajoute que nous avons un rôle à jouer dans la perception que nos concitoyens ont de celle-ci. Il se trouve que, hier, je me suis rendu au service Pôle Emploi de ma circonscription. J'ai ainsi pu me rendre compte du travail qui y est accompli et tordre le cou à une idée que j'avais laissée s'installer dans mon esprit, et dont je sais qu'elle est partagée par nombre de nos concitoyens, idée selon laquelle Pôle Emploi ne servirait à rien, puisque ses agents fermeraient la porte à midi, ne répondraient pas au téléphone et laisseraient votre dossier en bas de la pile. Or, j'ai pu constater la qualité de leur travail et leur souci de satisfaire les usagers en leur apportant des réponses très personnalisées.

Si l'esprit du projet de loi correspond aux objectifs que vous avez décrits, nous avons néanmoins deux défis à relever. Tout d'abord, ce texte est, à certains égards, extrêmement technique. Or, si nous nous préoccupons trop des détails techniques, nous risquons de perdre de vue l'état d'esprit qui a présidé à son élaboration et son objectif général. Je suis donc très inquiet lorsque je vois les amendements qui sont déposés sur le texte... Ensuite, pour améliorer la relation entre l'administration et ses usagers, il faut s'attaquer aux deux bouts de la chaîne. D'une part, il faut alléger un certain nombre de contraintes qui pèsent sur l'administré, et je crois que c'est l'objet du texte. Mais, d'autre part, il faut alourdir celles qui pèsent sur l'administration dans ses relations avec les usagers. Or, dans ce domaine, je crois

que nous sommes loin du compte. Je pense en particulier aux délais de réponse de l'administration. Dans nombre de procédures – et ce sera toujours le cas après l'adoption du texte –, l'utilisateur dispose d'une ou deux semaines pour fournir à l'administration les pièces qu'elle lui réclame, alors qu'elle-même ne se voit imposer aucun délai pour lui répondre ou bien dispose d'un délai beaucoup plus long, ce qui est source d'anxiété et d'insatisfaction. Je trouve dommage que nous n'apportions pas de corrections dans ce domaine. Quel est votre avis à ce sujet ?

Mme Sandrine Mörch. J'ai découvert la « boîte à outils » de l'innovation publique intitulée « Comment faire », que pour ma part j'aurais plutôt appelée « Dans la peau de... »

Si j'entends bien, la « démarche design » appliquée au service public a pour objet de favoriser la capacité des équipes à s'interroger sur le parcours et les difficultés rencontrées par l'utilisateur. Pouvez-vous nous indiquer comment les services sont susceptibles de mettre en œuvre les diverses méthodes existantes ? Sont-ils en mesure d'accompagner les intéressés ? J'imagine mal le vieux chef de service intégrer une « démarche design »...

Par ailleurs, je m'interroge sur la situation des personnes éloignées des services numériques, qui ont donc un besoin impérieux d'être en contact avec des individus : quelle sera leur place dans la transformation des services publics ?

M. Gaël Le Bohec. Je souhaiterais revenir sur la question des relations humaines au sein des administrations, et M. Cazenave a insisté sur ce point : l'administration doit se faire confiance à elle-même.

Nous assistons à un véritable changement culturel, et certaines administrations comme Pôle Emploi s'adaptent fort bien. Mais pour certains, dirigeants ou simples agents, la marche risque d'être un peu haute ; ainsi, un contrôleur peut craindre des remontrances de la part de son chef qui pourrait lui reprocher de ne rien avoir trouvé au cours d'un contrôle ! Dans ces conditions, comment opérer cette transition dans des conditions pleinement opérationnelles en accompagnant les intéressés ?

Beaucoup de nos collègues visitent actuellement des administrations, et nombre d'entre elles sont encore dans l'expectative, car elles ne savent pas comment se positionner. Dans certains cas, ce changement est vécu comme quelque chose venant en plus du programme « Action publique 2022 ». C'est pourquoi je souhaitais recueillir votre sentiment, car il faudra accompagner ce mouvement avec beaucoup d'attention, et nous aurons besoin de vos conseils.

Mme Monica Michel. À l'occasion d'échanges que j'ai pu avoir avec diverses administrations, j'ai entendu des agents publics s'interroger sur la compatibilité des deux aspects que revêt leur mission : conseil auprès des entreprises et des particuliers et contrôle.

Comment selon vous, peuvent-ils concilier ces deux tâches ?

Mme Anne-Laure Cattelot. Vous avez rappelé, monsieur le délégué interministériel, que le cœur de métier de l'administration résidait dans l'accompagnement. On constate en effet que les administrés souhaitent que le poids de leurs démarches soit allégé, et que le droit à l'erreur, lorsqu'ils sont de bonne foi, leur soit reconnu.

Toutefois, je m'interroge sur la façon dont vous comptez responsabiliser les agents et leur redonner du cœur à l'ouvrage, notamment en sécurisant leur prise d'initiative. En effet, beaucoup d'administrés, du chef d'entreprise à l'agriculteur, se plaignent d'être confrontés à

des agents ne disposant que d'une faible marge de manœuvre, qui aimeraient pouvoir faire plus, mais doivent constamment en référer à leur hiérarchie.

M. Mohamed Laqhila. Au cours de ces derniers jours, avec ma collègue Monica Michel, nous sommes allés à la rencontre d'acteurs de terrain dans les Bouches-du-Rhône, et en particulier de l'URSSAF. Le directeur de cette administration nous a fait part de son souhait de participer à ce mouvement de modernisation, mais nous a indiqué que celle-ci recevait encore, pour ce seul département, 400 000 chèques, dont le traitement mobilise beaucoup trop d'agents.

Ainsi, si nous souhaitons rendre obligatoire le télépaiement par exemple, devons-nous déposer des amendements portant sur des détails très précis ; car nous avons pour objectif de baisser la dépense et de recourir au numérique.

À cet égard, il ne faut pas craindre d'innover, et par exemple, les agences de Pôle Emploi se sont dites prêtes à collecter les cotisations pour les caisses de retraite complémentaire. En effet, pourquoi ne pas avoir demain un seul collecteur, y compris pour le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ?

Mme Cendra Motin. L'État s'est souvent montré vertueux en matière de volonté de numérisation et de création de grands fichiers. Ainsi le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), décidé en 2002, et qui a fait l'objet de décrets pris successivement en 2006, 2009 et 2012, n'est toujours pas opérationnel aujourd'hui.

La volonté d'améliorer le service public existait avant notre arrivée aux affaires ; mais elle s'est heurtée à bien des murs. Il nous revient aujourd'hui de supprimer ces barrières et de libérer l'accès au numérique afin de faciliter la relation entre l'administration et les administrés.

Comment envisagez-vous de faire sauter ces verrous qui, malgré la volonté politique, existent toujours et persistent à compliquer l'accès des citoyens à l'administration ?

M. Thomas Cazenave. À M. Viala, je répondrai que nous devons rester prudents dans l'imposition de normes transversales trop ambitieuses, qui peuvent certes procéder d'une bonne intention mais risquent de se heurter ensuite à d'innombrables contraintes particulières, au point de vider de son sens l'ambition d'origine, comme ce fut le cas, par exemple, pour le principe selon lequel le silence de l'administration vaut accord.

J'ai la conviction intime, et c'est là le sens de ma mission, que nous devons permettre aux agents de l'administration fiscale, par exemple, d'accorder un délai de quinze jours supplémentaire à un contribuable de bonne foi qui aura pris ce temps pour améliorer sa déclaration de revenus. Cela me semble préférable à une mesure normative applicable à tous les cas de figure : il faut faire confiance aux agents publics et les laisser s'adapter ; c'est l'esprit du texte.

Ainsi, le principe du silence valant accord de l'administration doit nous faire réfléchir à la façon dont nous conduisons le changement. Excellente à la base, cette idée a été portée à son paroxysme, mais les études ont montré son inefficacité, puisqu'elle s'est heurtée à une foule de cas particuliers, qui ont donné lieu à autant d'exceptions.

Mme Mörch m'a interrogé au sujet de l'initiative « Comment faire » ainsi que sur le design du service public. À cet égard, je considère que le fil rouge de l'action de la DITP consiste à mettre les manageurs publics locaux en situation de faire. C'est la logique de nos

équipes, qui ont bâti cet outil, que de permettre à ceux qui ont une envie de transformation de la mener à bien.

Il est vrai que la direction est porteuse d'une philosophie différente, car sa vision du design consiste à concevoir différemment. Ainsi associons-nous les usagers ; à cet effet nous avons créé un réseau des laboratoires d'innovation publique dont le but est d'associer de la façon la plus directe les usagers à la réforme, et de les inclure dans la fabrication du service public. L'idée directrice du « Comment faire » consiste donc à donner les outils nécessaires à tous ceux qui souhaitent s'engager dans cette démarche.

Je suis en effet persuadé que, si nous voulons réussir, il faut que des milliers d'agents publics et de managers, chacun dans leur domaine respectif, prennent l'initiative d'engager des améliorations de service, de transformation et de modernisation. Il s'agit d'une mise en mouvement collective. Car ce n'est pas un texte qui conduira les transformations à leur terme, il doit en créer les conditions de possibilité ; c'est pourquoi il doit offrir le plus d'opportunités possible. Il faut donc développer la démarche la plus transversale possible afin de créer ce contexte favorable.

Par ailleurs, la situation des personnes les plus éloignées du développement du réseau numérique constitue à mes yeux un sujet de la première importance. Si l'administration doit être en mesure d'offrir la possibilité d'effectuer les démarches administratives en ligne vingt-quatre heures sur vingt-quatre – l'objectif du Gouvernement étant d'atteindre 100 % de démarches dématérialisées –, elle ne doit pas moins être en mesure d'accompagner ceux qui en ont besoin.

C'est notamment là le rôle des maisons de services au public (MSAP) ; pour en avoir visité une récemment, je mesure à quel point nous avons les moyens de mettre en œuvre ce dispositif d'accompagnement. J'insiste sur le fait que sommes capables d'installer ce dispositif, car le numérique est générateur de beaucoup de gains de productivité.

Ainsi vaut-il mieux employer des agents à aider les usagers à se familiariser avec l'outil numérique, concourant par-là à réduire la fracture, que de les cantonner dans des tâches administratives pouvant être dématérialisées. Familiariser le plus grand nombre avec l'outil numérique constitue une préoccupation que le Gouvernement place au même rang que l'impératif de transformation numérique.

M. Le Bohec a posé la question de savoir comment organiser une telle mutation sans qu'elle soit vécue comme un énième plan conçu dans les strates supérieures – ce qui est primordial à mes yeux.

À cet égard, l'initiative prise par le Premier ministre à Cahors illustre bien la volonté qui nous anime de mettre les acteurs en situation et redonner des marges plutôt que de penser la transformation publique par le biais de l'accumulation de textes. Je répète qu'il me semble que l'administration publique a trop longtemps porté trop haut la question normative, comme apprend à le faire le jeune énarque intégrant une administration centrale.

C'est une erreur fondamentale que de consacrer trop d'énergie, de temps et de ressources aux tâches de conception et de fabrication de la norme, quand l'enjeu réside dans l'exécution et dans la qualité du service rendu. On tâche en effet d'établir le cadre normatif et réglementaire le plus parfait possible afin de traiter tous les cas de figure, alors que ce dont nous avons besoin est le cadre le plus souple possible.

Nous devons considérer que nous avons recruté les bons agents publics et les bons dirigeants à qui nous devons faire confiance. Le moment venu, ils seront à même de choisir la bonne solution, et nous n'avons pas à tout prévoir par décret, circulaire ou instruction ; car c'est la tendance naturelle que de ne pas faire confiance.

C'est ce mouvement de déconcentration qui, *in fine*, nous permettra d'atteindre l'objectif de ce texte. Nous n'aurons pas une administration bienveillante, qui conseille l'utilisateur et soit capable de s'adapter à ses tropismes territoriaux, si ce cadre réglementaire n'a pas été allégé et si l'on n'a pas fait confiance aux agents se trouvant sur le terrain. Il ne s'agit pas de démagogie : c'est à mes yeux la seule façon de gagner en efficacité.

Lorsque nous aurons généralisé les outils propres à mesurer les résultats, les enquêtes montreront la satisfaction du public. Dès lors, ce seront les agents du service public qui interpellent leur administration employeuse en considérant qu'ils connaissent les causes se trouvant à l'origine des indices de satisfaction médiocres.

Dans le bon sens du terme, c'est toute la structure qui sera ainsi mise en tension vers une seule obsession : l'utilisateur, qui sera remis au centre de toutes les préoccupations.

Nous devons donc collectivement accompagner cette transformation en nous interrogeant sur les besoins des administrations et de leurs agents, plutôt que d'alourdir notre cadre normatif par des réformes tombant du ciel.

Mme Michel a posé une question à laquelle je ne sais pas répondre : un agent public peut-il à la fois être conseiller et contrôleur ? J'observe que cela est le cas dans beaucoup d'administrations. Pour avoir passé quatre ans à Pôle Emploi, j'ai souvent rencontré ce débat, et le choix a finalement été retenu de spécialiser les conseillers dans l'une ou l'autre tâche. En effet, il nous a semblé qu'il ne serait pas possible d'établir la nécessaire relation de confiance entre l'utilisateur et le conseiller si celui-ci devait aussi être celui qui contrôle.

Avant d'aboutir à ce résultat, nous avons pratiqué bien des expériences ; et c'est précisément la philosophie du projet de loi que de créer ces poches d'initiatives et d'assumer essais et erreurs. Aussi, je me garderai de prétendre que la solution trouvée pour Pôle Emploi doit constituer une généralité, car chaque administration doit trouver des réponses propres à l'accomplissement de ses missions.

Mme Cattelot m'a interrogé sur la sécurisation juridique des initiatives prises par les agents publics. Les dispositions du projet de loi permettront à des managers publics de se saisir de la possibilité d'expérimenter l'interlocuteur unique, auquel le champ social se prête particulièrement et dans lequel nous pourrions pousser très loin l'expérimentation. Nous devons ensuite désarmer notre cadre normatif, ce qui constitue une condition indispensable à la libération de l'initiative.

J'observe avec beaucoup d'attention ce que les secteurs public et privé ont fait à travers des initiatives comme « entreprises libérées » ou « administrations libérées ». Il s'agit de savoir comment reconstruire, et l'annonce faite à Cahors par le Premier ministre de la carte blanche confiée à un comité d'experts pour penser la « transformation » de l'administration participe de cette philosophie.

Cette adresse du Premier ministre aux administrations est importante, car elle libère la prise de risque et leur accorde à elles aussi le droit à l'erreur. Ainsi un discours managérial permet d'assumer collectivement la prise de risque, et s'accompagne d'un cadre normatif et réglementaire assoupli permettant aux administrations de prendre des initiatives.

La question managériale renvoie par ailleurs à celle de la formation : comment formons-nous nos cadres du secteur public, quels sont les aspects à privilégier ? Recrutons-nous des profils propres à fabriquer du texte, concevoir de la politique publique et gérer opérationnellement ?

S'agissant des simplifications administratives restant à réaliser, je concède à M. Laqhila qu'elles sont nombreuses. Vous posez par exemple des questions portant sur le recouvrement ; sujet pour lequel je vous renverrai aux travaux réalisés dans le cadre du programme « Action publique 2022 » ainsi que du plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE). Je pense que nous sommes capables d'aller plus loin dans la simplification du paysage administratif ainsi que dans certains champs de politiques publiques, afin d'être plus accessibles à nos concitoyens comme à nos entreprises, tout en étant plus économes des deniers publics.

Vous avez évoqué, madame Motin, le chantier du RNCPS. Je crois que la donnée est un enjeu majeur de transformation de l'action publique. Dans le champ du social par exemple, si nous créons des bases de données plus ouvertes entre les opérateurs du secteur social, nous serons capables demain de délivrer beaucoup plus rapidement des aides, de contrôler la situation, d'éviter de demander à nouveau des justificatifs, et de réaliser des gains de productivité considérables.

Cela est clairement inscrit dans la feuille de route du secrétaire d'État chargé du numérique, Mounir Mahjoubi, qui en a fait une de ses priorités en créant cinq groupes de travail autour de la plateforme numérique de l'État. Cette action qui constituera un levier majeur de changement nécessite un portage politique très fort, car des résistances administratives peuvent être rencontrées. Mais ces résistances ne sont pas de principe : c'est seulement au moment du partage de la donnée que certaines administrations n'en perçoivent pas l'intérêt – ce qui peut se comprendre.

Nous devons donc mettre dans la gouvernance beaucoup d'énergie pour constituer cette plateforme numérique de l'État, qui au-delà, est celle du public : elle permettra de gagner en efficacité ainsi qu'en rapidité, mais aussi de réaliser des économies de fonctionnement.

M. le rapporteur. Si ce projet de loi n'est pas, à proprement parler, un texte de simplification, nous sommes conscients qu'un engagement très fort a été pris pour qu'à chacun des prochains textes de loi présentés soient associés des « paquets » de mesures de simplification. Mme la présidente a d'ailleurs rappelé que cela commencera par le projet de loi sur la croissance et la transformation des entreprises.

En serez-vous opérationnellement le garant, monsieur le délégué interministériel ? Cette mission tombera-t-elle dans votre escarcelle ? Car il a été créé le Conseil de la simplification pour les entreprises, et de notre côté nous nous interrogeons sur celle d'un conseil de la réforme.

La question de la simplification est large et profonde ; à ce stade, quel est votre avis sur ce sujet ?

M. Thomas Cazenave. La question de la simplification n'est pas orpheline au sein de l'appareil gouvernemental, le secrétaire général du Gouvernement et moi-même avons été mandatés pour que nous progressions dans le domaine de flux et du stock des normes.

Cela implique donc une vigilance collective très forte, afin que des mesures de simplification accompagnent chaque présentation de texte législatif ; ce principe a été clairement annoncé et nous veillerons à sa bonne application. Nous sommes par ailleurs confrontés à un exercice plus difficile, qui concerne le travail portant sur le stock de normes, car la question est de savoir comment lui donner de la cohérence.

Je suis convaincu que nous devons agir par blocs de politiques publiques, car balayer tous les six mois l'ensemble des textes risquerait d'épuiser les administrations, et d'aboutir qui plus est à un résultat illisible. Afin de retrouver de la cohérence, il faut donc, à l'occasion de la présentation d'un texte ou d'une initiative, adjoindre des mesures de simplification.

À titre d'exemple, je mentionnerai le travail engagé avec la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, Mme Cluzel, sur la simplification de la politique du handicap. Nous avons abordé ce bloc de politiques publiques, car, dans les baromètres de complexité, la politique du handicap et celle de la dépendance arrivent en tête. Les citoyens usagers nous indiquent que les dispositifs sont trop complexes ; c'est pourquoi nous abordons ce bloc de politiques publiques en le traitant dans l'ensemble de ses dimensions.

Il peut ainsi y avoir un sujet normatif de simplification et un problème d'accès, de guichet, d'organisation des services, mais aussi un sujet de dématérialisation par le numérique. Il me paraît beaucoup plus efficace d'adjoindre le projet de simplification à un objectif de politique publique au moment d'une réforme, plutôt que d'adopter des trains successifs de réformes qui se borneraient à porter le nom de simplification, et auxquels nous aurions bien du mal à donner sens et cohérence.

En effet, comment gagner le sens de la transformation avec un texte dit de simplification déployé dans toutes les administrations ? À cet égard, je tiens à vous rassurer en vous confirmant que nous avons reçu le mandat très précis de veiller sur le flux et sur le stock des normes.

Mme la présidente Sophie Errante. Des exemples existent dans d'autres pays, européens notamment ; car j'ai à l'esprit notre projet de loi sur la société de confiance ainsi que le futur projet PACTE, et la question du flux nous a beaucoup préoccupés.

C'est donc bien en cohérence que je souhaite voir accompagner cette transformation ; et il me semble que nous devrions peut-être aller chercher des éléments de comparaison dans d'autres pays. Nous devons observer comment font des pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni pour s'attaquer à tout ce stock normatif.

Il est vrai que nous nous trouvons confrontés à une sédimentation de textes empilés depuis des décennies, et que nous n'avons pas toujours pris le temps d'élaguer, car nous avons souvent été sous le coup d'une attente forte, qui nous a conduits à légiférer très vite. Nous allons chercher une méthode française, sans reproduire ce qui existe dans d'autres pays ; mais nous sommes à la tête de beaucoup d'organismes et d'agences à qui il conviendrait de redonner un autre sens dans leur action d'accompagnement.

Merci pour vos propos, monsieur le délégué interministériel.

La séance est levée à treize heures cinquante-cinq.

Membres présents ou excusés

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

Réunion du mercredi 10 janvier 2018 à 12 h 50

Présents. – Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Ugo Bernalicis, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Yves Daniel, M. Dominique Da Silva, Mme Jeanine Dubié, Mme Sophie Errante, M. Stanislas Guerini, Mme Véronique Hammerer, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Mohamed Laqhila, Mme Florence Lasserre-David, M. Gaël Le Bohec, M. Emmanuel Maquet, M. Stéphane Mazars, Mme Monica Michel, M. Bruno Millienne, Mme Sandrine Mörch, Mme Cendra Motin, M. Benoit Potterie, Mme Valérie Rabault, M. Cédric Roussel, M. Laurent Saint-Martin, M. Éric Straumann, M. Stéphane Trompille, M. Arnaud Viala

Excusés. – M. Julien Aubert, M. Philippe Gosselin, Mme Marietta Karamanli, Mme Nicole Le Peih, Mme Monique Limon, Mme Sereine Mauborgne, M. Bruno Questel, M. Frédéric Reiss, M. Olivier Serva, Mme Alice Thourot

Assistait également à la réunion. – Mme Danièle Hérin