

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

Mission d'information sur la concrétisation des lois

- Audition, ouverte à la presse, de M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État, et de Mme Laure Lucchesi, directrice de la mission Etalab ... 2

Mardi

22 octobre 2019

Séance de 19 heures

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Présidence
de M. Frédéric
Descrozaille,
vice-président,
puis de
Mme Cécile
Untermaier, *présidente*



La séance est ouverte à 19 heures 05.

*Présidence de M. Frédéric Descrozaille, vice-président,
puis de Mme Cécile Untermaier, présidente*

La mission d'information sur la concrétisation des lois entend M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État, et Mme Laure Lucchesi, directrice de la mission Etalab.

M. Frédéric Descrozaille, président. Nous accueillons M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique, et Mme Laure Lucchesi, directrice de la mission Etalab. En l'absence de la Présidente Mme Cécile Untermaier, je précise que nous avons décidé de commencer nos travaux par une série d'auditions générales.

Cette mission d'information est consacrée très précisément à l'exécution de la volonté du législateur. C'est-à-dire qu'une fois la loi promulguée, il s'agit d'observer la façon dont elle va concrètement entrer en vigueur. Que se passe-t-il entre la promulgation de la loi et le stade de l'application des dispositions réglementaires qui l'a traduite au plus près des usagers ?

Nous avons choisi de commencer les auditions avec une approche un peu générale, par des personnalités dont les responsabilités portent sur l'ensemble de l'organisation de l'État et de son efficacité pour traduire l'entrée en vigueur concrète de la loi. Nous venons d'auditionner le directeur interministériel de la transformation publique, M. Thomas Cazenave. Nous avons souhaité vous entendre parce que la dimension numérique, incluant la production et le flux d'informations, est évidemment essentielle sur le plan opérationnel pour cette mission de transformation de l'État et de renforcement de son efficacité.

M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique. Je vais vous présenter en quelques mots l'action de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC). La DINSIC a en charge la coordination et la mise en œuvre de la stratégie en matière de numérique. Qu'est-ce que le numérique ? Le numérique au sein de l'État, ce sont désormais trois grandes familles de métiers regroupées dans un seul environnement, dans une seule direction interministérielle, et progressivement dans une seule direction en charge de l'ensemble du spectre du numérique, dans chacun des ministères. Ce sont historiquement les systèmes d'information et de télécommunication. C'est tout le potentiel de la « data », la donnée, et de son exploitation pour rendre les politiques publiques plus efficaces. C'est également le potentiel de l'innovation. Nous allons retrouver un certain nombre de dispositifs relevant de l'innovation « ressources humaines » et de la manière de construire des projets ou de penser les politiques publiques. Ils sont désormais regroupés dans cette famille du numérique.

La DINSIC, qui sera très prochainement renommée direction interministérielle au numérique (DINUM), est une entité qui compte environ 150 personnes. Elle intervient à trois titres :

– une fonction classique de contrôle et de mise en œuvre des politiques du numérique. C'est ce que nous appellerions le « faire faire » ;

– un dispositif de conseil et d'appui à la réalisation des grands projets numériques et des actions d'innovation ;

– un rôle, de plus en plus prégnant, qui est la conception et l’exploitation de solutions interministérielles.

Nous avons diversifié nos formes d’action pour être capables, selon la politique publique et l’acteur ministériel en charge de son exécution, d’apporter le bon vecteur afin de rendre concrètes les actions de mise en place.

Mme Laure Lucchesi, directrice de la mission Etalab. Je voudrais préciser le volet dont est en charge Etalab. Il concerne principalement les stratégies autour de la donnée avec un volet « Innovation » fort. Notre rôle est d’exploiter au maximum les données publiques ou les données d’autres sources pour faciliter leur ouverture, dans la mesure du possible, et le partage avec l’ensemble de la société civile, y compris les autres administrations. Nous appelons parfois ce volet « open data ».

Notre rôle est aussi de favoriser la circulation maximale des données entre acteurs ayant droit à en connaître. Cela couvre notamment le partage des données entre administrations, mais aussi avec des acteurs tiers, parfois privés. C’est le deuxième volet : le partage et l’échange de données. Cela permet, par exemple, toutes les démarches de simplification avec le principe notamment du « dites-le nous une fois » dans certaines démarches administratives.

Le troisième volet est l’exploitation des données pour améliorer la conception de meilleurs services aux usagers et le design, le pilotage et l’évaluation des politiques publiques, à travers notamment le recours aux « data sciences » ou à l’intelligence artificielle. Ce volet concerne l’exploitation maximale des données pour améliorer le service public et l’action publique.

Nous avons aussi développé des programmes et des méthodes pour faire en sorte que, dès la conception, nous puissions intégrer dans l’action publique ce que le numérique apporte :

- en termes de méthode, comme l’ouverture, la co-conception et l’agilité ;
- en termes de compétences, avec des métiers autour du développement informatique, des data sciences et du design ;
- en termes de technologies, en essayant d’exploiter au maximum l’état de l’art des technologies disponibles.

Nous construisons un modèle d’action pour lequel nous essayons d’avoir une synchronisation maximale entre le code juridique et le code informatique, qui vont de plus en plus de pair et qui doivent être pensés de façon synchrone. Cela permet aussi de contribuer à la concrétisation des lois sur deux aspects :

- une meilleure appropriation par l’ensemble des parties prenantes des nouvelles règles et une évaluation de leur impact. Cela permet un alignement et un partage d’informations entre les différents acteurs de l’élaboration de la loi et de sa mise en œuvre ;
- la facilitation de leur effectivité, dans la mesure où nous pouvons imaginer des solutions numériques qui facilitent la traduction effective de dispositions légales ou réglementaires, y compris dans l’élaboration des décrets.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. C'est une nouvelle mission d'information que nous avons créée à l'Assemblée nationale. Elle a un périmètre assez précis : c'est celui de l'application des lois ou de l'« exécution des lois ». Ce que nous essayons de mieux comprendre et, *in fine*, d'améliorer, c'est ce qui se passe après qu'une loi a été votée par le Parlement et promulguée par le Président de la République.

Notre obsession doit simplement être la bonne application de ce que souhaite le législateur au nom du peuple. Nous avons besoin d'entendre un certain nombre d'acteurs. Nous avons reçu le directeur interministériel de la transformation publique (DITP) dans le cadre de l'audition précédente. Nous devons comprendre maintenant quel est votre rôle dans la bonne application des lois et comment, demain, votre expertise et votre valeur ajoutée dans la transformation publique peuvent permettre d'aller plus loin dans la bonne application des lois et de faire des progrès indispensables pour recréer un lien entre les citoyens et leurs représentants. L'enjeu est la notion essentielle de « consentement au politique ».

Je vous ai rencontré dans le cadre de mon travail de rapporteur spécial de la Commission des finances. Je sais ce que vous faites. Mais il faudra peut-être que vous nous rappeliez tout le champ de votre action, qui est assez vaste. Ma première question, c'est évidemment : en quoi la transformation de l'action publique par le numérique permet-elle d'améliorer l'efficacité du travail des administrations ? Je ne parle pas des gains de productivité, mais de la bonne application des lois. Pouvez-vous nous donner des exemples de cas concrets d'investissement numérique dans une administration qui lui a permis d'être plus efficace dans l'application d'une loi ou d'un règlement ?

Ma deuxième question est : pourriez-vous illustrer l'intérêt de l'open data pour nous le rendre plus concret ? Pourriez-vous citer un cas où l'open data, voire l'intelligence artificielle, a permis d'appliquer une loi que nous n'aurions pas pu appliquer de la même façon auparavant ?

Troisième question : pouvez-vous nous faire un point au sujet du programme Tech.gouv, qui regroupe des start-ups d'État ? Est-ce un accélérateur de la bonne application des lois ? Avez-vous des cas concrets à nous présenter ? La DITP nous a expliqué qu'elle suivait un certain nombre de réformes sous forme d'« objets de la vie quotidienne ». Vous a-t-on confié des objets de la vie quotidienne à mettre en œuvre par ce programme Tech.gouv ?

Quatrième question : quels sont les freins techniques – c'est le plus intéressant –, économiques et juridiques à la bonne application des lois par le numérique ? À l'inverse, pouvez-vous nous donner des exemples d'échecs à cause d'une utilisation inadéquate du numérique dans les administrations ? J'aimerais par la suite que nous parlions aussi de l'accompagnement des agents, d'un point de vue un peu plus concret.

M. Jean-Noël Barrot, rapporteur. Pour compléter les questions du co-rapporteur s'agissant du rôle des start-ups d'État et du programme « beta.gouv.fr » : pourriez-vous nous informer de la manière dont les bases de données que vous recensez et que vous collectez, permettent ou pourraient permettre à la société civile, aux députés et à l'administration, quel que soit l'acteur qui s'en saisit, de faire un meilleur suivi de la mise en œuvre des lois votées par le Parlement ?

M. Nadi Bou Hanna. Il faut peut-être démarrer effectivement par la question de l'efficacité du travail des administrations. Le premier point, c'est la mesure de cette efficacité.

J'ai l'habitude de retenir quatre indicateurs qui permettent d'objectiver et de concrétiser la mesure de cette efficacité :

– une vision un peu extérieure : l'Union européenne, tous les ans, met en place un baromètre, appelé DESI (Digital Economy and Society Index), qui permet de classer les nations européennes dans leur mode d'intervention numérique. À ce jour, la France est quinzième. Elle est en progression d'une place, mais reste assez mal placée. C'est une mesure de l'efficacité du travail des administrations, qui montre une marge de progression substantielle ;

– le regard qui est porté par les citoyens : tout au long du premier semestre, à l'occasion du grand débat, il y a eu une demande en faveur de davantage de numérique et du numérique destiné à tous. Cela signifie que les actions de l'État en matière de numérique doivent être accélérées et doivent permettre d'aller chercher les exclus du numérique, et même parfois les exclus de l'administration, c'est-à-dire ceux qui n'y accèdent plus de manière simple ;

– un indicateur interne à l'administration : lorsque nous consultons les agents, à travers les baromètres sociaux, la question des outils et des méthodes de travail arrive parmi les trois principaux « irritants ». Cela veut dire qu'à ce jour, nous pouvons considérer que le numérique n'est pas encore au niveau de ce qu'il peut être dans certains grands groupes. Ce n'est pas encore un outil de facilitation du travail au quotidien dans l'administration ;

– la capacité de l'État à piloter ces grands projets : le Parlement se saisit régulièrement de cette question. La DINSIC joue un rôle dans l'effort de transparence sur l'exécution des grands projets de l'État. L'indicateur que nous mesurons trois fois par an révèle un taux de glissement des projets de l'ordre de 30 ou 35 %. La norme des grands groupes se situe plutôt entre 18 et 20 %. Sur le pilotage des grands projets, nous avons donc aussi une capacité d'amélioration.

Pour répondre concrètement à la question de l'amélioration de l'efficacité du travail, la mise en place de ces indicateurs très concrets montre que nous avons une vraie marge de progrès. Et cela veut dire que le numérique doit être utilisé – c'est l'un des objectifs qui m'est assigné par le Gouvernement – pour améliorer ces différentes composantes.

Mme Laure Lucchesi. L'open data est la politique qui consiste à mettre les données à la disposition de tous, dans la limite de leurs possibilités juridiques de partage. Cela ne peut pas concerner des données couvertes par des secrets, ou des données à caractère personnel, par exemple. Le reste a vocation à être partagé à des fins de transparence et de redevabilité de l'action publique. Cela contribue aussi à une meilleure efficacité et une meilleure efficience de l'action publique en elle-même, puisque les données peuvent être échangées et partagées entre les administrations.

Cela a aussi une finalité de création de valeur économique, puisque ces ressources peuvent être utilisées par d'autres. Dans un certain nombre de cas, le partage de ces données a permis d'améliorer la mise en œuvre de dispositions légales et réglementaires. Un exemple est celui de la commande publique. L'ouverture, la transparence et la mise à disposition de toutes les données des marchés publics – qui représentent plusieurs points de PIB et ont donc une valeur économique très importante – ont permis de faciliter le pilotage de l'action publique, l'accès pour les petites entreprises à cette commande publique, et la redevabilité de l'action de l'État.

Depuis quelques années, un important travail sur la mise à disposition et le partage de ces données a été réalisé. Le décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics prévoit la mise à disposition des données essentielles de la commande publique. Il concerne un seul point de la commande publique, celui des marchés attribués. Etalab a travaillé avec les services de Bercy, la direction juridique, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et d'autres acteurs pour définir un standard et un format de données qui permettent de standardiser et de rendre uniformes les données partagées pour en faciliter la consolidation. Aujourd'hui, ces données ne sont pas encore rassemblées dans un point unique. Mais le travail se poursuit pour qu'à terme, nous puissions agréger ces données, les rendre lisibles plus facilement grâce à des tableaux de bord et proposer une série de services innovants à partir de ces données. Nous travaillons aussi sur la partie relative aux avis de publicité, en amont de l'attribution.

Le deuxième exemple est la constitution d'une infrastructure de données sur les bornes de recharge pour les véhicules électriques, appelée Infrastructure de recharge de véhicules électriques. Suivant la ligne de la politique publique visant à favoriser les mobilités vertes, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie accordait des subventions pour faciliter cette transition. Nous avons travaillé sur un standard de données pour pouvoir publier, de façon ouverte, des informations sur l'emplacement des bornes de recharge de véhicules électriques. Cela s'adressait, au départ, à un certain type d'acteurs. Mais le fait de l'avoir publié sur data.gouv.fr a incité d'autres acteurs, y compris des acteurs privés comme Tesla, à venir compléter cette infrastructure. C'est un exemple pour illustrer le fait que définir un format de données et constituer une véritable infrastructure permet ensuite de faciliter l'exécution d'une politique publique, en application d'un cadre juridique.

Un autre exemple en open data est celui des données foncières. En application de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, a été prévue la publication des données produites par la DGFIP sur les mutations immobilières. L'ouverture de cette base de données, qui était très fournie et très riche, avec un historique sur cinq ans, et la production d'outils de visualisation de ces données, ont permis de faciliter la mise en œuvre d'une disposition législative. D'autres acteurs, y compris privés, se sont emparés de ces données pour améliorer leurs services.

L'intelligence artificielle et les « data sciences » sont aussi un moyen d'améliorer l'action publique. À ce sujet, j'ai moins d'exemples matures, parce que nous sommes encore dans des phases d'expérimentation. Cela permet de cibler des contrôles (sanitaires par exemple) ou la régulation de certains secteurs. Nous avons aussi un projet sur la police de l'eau, dans le domaine environnemental.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Je voulais m'excuser pour mon retard, mais j'étais à l'audition de la garde des Sceaux sur le budget de la justice. J'ai saisi cette occasion pour mettre en avant le travail de la mission sur la concrétisation de la loi.

Lorsque vous parlez des données foncières et de la loi sur la société de confiance, êtes-vous associés, au moment de l'élaboration de la loi, à ce qu'elle va engager en termes de mise en place de dispositifs ? Est-ce une découverte pour vous, une fois le projet de loi examiné, ou êtes-vous associés à la réflexion en amont ?

Mme Laure Lucchesi. La DINSIC participe à l'élaboration de lois qui concernent directement le numérique. Par le passé, elle a été directement contributrice, par exemple pour la loi pour une République numérique. Dans les champs sectoriels d'élaboration de la

législation, il y a de plus en plus de lois et de textes qui comportent un volet sur la donnée, comme par exemple la loi d'orientation des mobilités.

Il en est de même dans le domaine de la santé et dans le domaine économique. Nous n'y sommes pas systématiquement associés, dans la mesure où il y en a de plus en plus. Mais plus nous sommes associés tôt aux réflexions, plus cela permet de mettre à profit l'expertise de la DINSIC sur la définition de schémas de données et la meilleure façon de consulter en amont les parties prenantes, afin d'établir des textes de façon efficace.

M. Nadi Bou Hanna. Au sein de la DINSIC, il y a un pôle en cours de renforcement, qui présente une dimension juridique, mais pas uniquement. Il va travailler à la fois sur la question des libertés, de l'éthique, du droit et des impacts sociétaux du numérique. Ce pôle a vocation à monter en puissance et sera mis à la disposition des administrations. Il aura vocation à être saisi le plus en amont possible pour évaluer l'impact *ex ante* et pas uniquement pour intervenir *ex post*.

M. Frédéric Descrozaille. J'ai deux questions à ce stade. L'une porte sur l'*User eXperience* (UX), la culture de la « pensée utilisateur ». Elle se traduit en programmes et en projets de transformation numérique dans de nombreuses entreprises. Les usagers font l'expérience d'outils qui facilitent leur parcours et leur expérience, que ce soit pour acquérir un produit ou un service auprès de ces entreprises. Et en comparaison, ils se heurtent souvent à des administrations qui projettent leur propre fonctionnement et leurs propres contraintes. Comment est-ce que vous travaillez sur cette question ? Et comment pouvons-nous introduire cette culture de l'UX dans l'administration ?

La deuxième question porte sur l'enjeu de la correspondance des identifiants de sécurité sociale et de fiscalité – voire d'autres identifiants de l'administration centrale –, objet de recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). En visitant des services décentralisés, notamment fiscaux, j'ai constaté que les administrations centrales ne paraissaient pas pouvoir communiquer entre elles. Les identifiants devraient correspondre aux mêmes usagers, notamment pour des raisons tout à fait légitimes soulevées par la CNIL. Dans notre société, il semble que les Google, Apple, Facebook et Amazon connaissent mieux les personnes que notre propre État. Qu'en pensez-vous ?

M. Nadi Bou Hanna. La question de l'UX est effectivement fondamentale, dès lors qu'il ne s'agit pas simplement de produire des services en ligne, mais de s'assurer aussi qu'ils sont bien utilisés. Désormais, les Français, qui ont l'habitude de services très ergonomiques dans leur vie quotidienne, acceptent de moins en moins que les services publics numériques ne soient pas au même niveau.

À la fin du mois de juin, nous avons lancé un observatoire de la qualité des services numériques. Nous avons pris en compte les 250 démarches administratives les plus effectuées par les Français, et nous allons rendre compte, tous les trimestres, de leur dématérialisation de manière quantitative et qualitative. Nous allons permettre à tous les Français de noter, comme pour l'e-commerce, les démarches en ligne accomplies. Le but est d'être capable d'identifier les bonnes et les mauvaises pratiques, et d'aider les administrations à s'améliorer concrètement. Cela signifie que cette culture de l'UX, du « parcours client et usager », qui n'était traditionnellement pas très diffusée au sein de l'administration, doit désormais l'être davantage.

Pour la première fois en 2019, la DINSIC a lancé le programme de « Designers d'intérêt général », à la suite de l'expérience de trois ans que nous avons menée sur les « Entrepreneurs d'intérêt général ». Le concept de ce programme est de proposer à la société civile des défis d'amélioration du design des politiques publiques et des interfaces, et de recruter les experts qui ont envie de répondre à ces défis. La première promotion mise en place s'est avérée extrêmement prometteuse, beaucoup de candidatures pour aider l'administration à améliorer sa culture du design ayant été déposées. Nous démarrons la diffusion de cette culture. D'ailleurs, dans les recrutements qui s'opèrent au sein de la DINSIC, nous essayons de faire monter en puissance cette culture de l'UX pour être capables ensuite de la disséminer au sein des projets pour lesquels elle est nécessaire.

La deuxième partie de la question porte sur ce que l'on appelle au sein de l'État le « dites-le-nous une fois », c'est-à-dire la possibilité de faire circuler la donnée entre les administrations pour simplifier la vie des utilisateurs – c'est typiquement le cas de données qui ne seront pas redemandées – et pour améliorer la capacité d'instruction des dossiers, avec des finalités multiples.

Le baromètre DESI de l'Union européenne montre que c'est l'un des domaines dans lesquels la France est le plus en retard. Nous sommes 22^{èmes} sur 29 en ce qui concerne les formulaires préremplis. Nous devons absolument progresser en matière de circulation de la donnée. Et c'est la raison pour laquelle ma collègue Mme Laure Lucchesi a évoqué une extension du champ de la stratégie orientée sur la data. C'est une partie de l'open data, mais elle couvre désormais l'ensemble du cycle de vie de la donnée, en particulier la circulation de la donnée entre les administrations. Nous avons effectivement des règles de la CNIL et du Règlement général sur la protection des données (RGPD) à respecter. Pour autant, il existe aujourd'hui des dispositifs, en particulier à la main de l'utilisateur. C'est l'exemple de notre projet « FranceConnect » qui permet, avec un identifiant unique et une méthode d'authentification unique, d'accéder à un grand nombre d'administrations et de rendre possible la circulation de cette donnée propre aux utilisateurs. Ces actions concernant l'UX et la circulation de la donnée sont aujourd'hui bien engagées au sein de l'État.

Mme Laure Lucchesi. Je voulais apporter un complément sur l'expérience utilisateur. Tout ce qui vient d'être évoqué concerne la partie « Design compétences », y compris le design de services. Mais il s'agit avant tout d'améliorer la perception et l'usage effectif des services publics numériques pour les usagers. C'est l'enjeu des méthodes d'Etalab, de l'incubateur des services numériques et des start-ups d'État : la co-construction. Il faut aller au plus près, au plus vite, y compris dans la méthode d'élaboration itérative, au contact d'utilisateurs potentiels, que ce soient des individus ou d'autres parties prenantes, le plus en amont possible.

M. Vincent Thiébaud. Je viens du monde du numérique et j'ai conduit de grands projets de gestion. La force de tout projet et le meilleur outil de l'innovation restent encore la feuille de papier, le stylo et le partage, notamment du système cible. Dans l'élaboration de toute réforme, il est important qu'un système cible soit défini de manière partagée, notamment dans le cadre de la modélisation. Aujourd'hui, considérez-vous que l'État, lorsqu'il décide des réformes, est capable de faire une modélisation convenable de son système cible ? Lorsque je parle de système cible, ce sont tous les impacts qu'il peut y avoir au niveau organisationnel, interne et au niveau de l'utilisateur. À l'Assemblée nationale, nous avons beaucoup de salles de réunion, mais aucune n'est équipée d'un tableau blanc sur lequel nous pourrions travailler à des modélisations ! Comment pouvez-vous accompagner l'État dans le cadre de la modélisation et de la conception ?

Deuxième point : comment accompagnez-vous les ministères ou les administrations sur l'aspect humain ? Toute réussite d'un projet, quel qu'il soit, en matière d'informatique, tient à l'humain. 80 % à 90 % des échecs sont liés essentiellement à une mauvaise prise en compte de l'humain et à un accompagnement inadéquat.

M. Nadi Bou Hanna. Aujourd'hui, il n'y a pas d'action systématique de définition des systèmes cibles avant que les textes et les décisions ne soient pris. Cette modélisation des systèmes cibles se fait sur la base de décisions fermes qui sont l'application des lois votées et la prise des décrets. Cette culture de la modélisation existe historiquement au sein de l'État, par la mise en œuvre de programmes qui passent par un cycle de modélisation, puis ensuite d'application. Cette approche est désormais complétée par une approche plus itérative qui permet de partir de la cible et d'engager, de proche en proche...

M. Vincent Thiébaud. Lorsque je parle de « système cible », ce n'est pas forcément un système d'information. Cela concerne l'organisation globale. Vous décrivez donc une méthode plus agile, reposant sur une itération continue.

M. Nadi Bou Hanna. Ce n'est pas spécifique à un système d'information mais bien une « approche cible » qui couvre l'organisationnel, le managérial, l'impact utilisateur, la gestion des écosystèmes, les solutions et les produits en tant que tels. Cette initiative inclut la mise en place de dispositifs innovants, comme peuvent l'être les « Entrepreneurs d'intérêt général » et les start-ups d'État et de territoires. Cette culture de l'approche itérative part de « l'irritant » et du problème à résoudre et essaye de le traiter par étapes, plutôt que de définir un grand plan qui peut s'avérer être assez compliqué à mettre en place dans des laps de temps raisonnables.

Cette culture de la modélisation et de la construction itérative, en prenant toutes les composantes, est en train de se diffuser au sein de l'État. En ce qui concerne par exemple les start-ups d'État et de territoire, il y a deux ou trois ans, nous avons démarré avec un très faible nombre de start-ups. Aujourd'hui, nous avons quasiment atteint les 80 produits co-construits avec les acteurs en prise directe sur le terrain. Dans le cadre de Tech.gouv, nous avons l'objectif d'atteindre une centaine de nouveaux produits incubés tous les ans à partir de 2022. Cela nécessite de « changer de braquet » sur la capacité d'innovation et d'association des administrations qui n'ont pas traditionnellement l'habitude de ces méthodes agiles. Mais elles vont se diffuser au fur et à mesure que nous prouvons l'efficacité des dispositifs.

Le deuxième volet de votre question portait sur l'accompagnement des ressources humaines. Tech.gouv a une mission appelée « Talents », qui porte sur l'émergence de cette culture du numérique au sein de « ceux qui font », c'est-à-dire le développement d'une filière du numérique au sein de l'État, et au sein de « ceux qui décident ». L'accompagnement de l'encadrement supérieur de l'État dans l'appropriation et la connaissance des leviers numériques pour penser les évolutions des politiques publiques et d'organisation, est un dispositif essentiel qui va prendre des formes très concrètes d'immersion. Ce sont, par exemple, des formes de mentorat numérique. Nous explorons aussi actuellement la piste du développement d'un cycle du numérique sur le modèle de l'Institut des hautes études pour la défense nationale (IHEDN). Cette culture du numérique et cette montée en puissance de l'encadrement supérieur font partie des objectifs du programme Tech.gouv.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Je voudrais illustrer ces propos avec le cas concret du « Pass Culture » que vos services ont mis en œuvre. Ce n'est pas à proprement parler une loi, mais nous pouvons le rapprocher de l'application d'une politique publique

assumée par le gouvernement et validée par le Parlement. Pouvez-vous nous dire comment cela s'est passé ? À quel moment avez-vous été saisi du projet ? Considérez-vous cela comme efficace ? Et si non, pourquoi ? Si c'était à refaire, comment pourrions-nous l'améliorer ?

Je suis élu du Val-de-Marne qui est un territoire d'expérimentation de ce « pass ». On me dit très régulièrement qu'il est très mal connu des bénéficiaires. Où est le problème ? Est-il dans la construction, dans la communication, ou peut-être à ces deux niveaux ? Quelle est votre vision du « Pass Culture » ?

M. Nadi Bou Hanna. Deux temps doivent être distingués, parce qu'ils ne font pas appel aux mêmes leviers. Il y a le temps de la construction de la solution. Et pour répondre à l'objectif présidentiel de mise en place du « Pass Culture » dans un laps de temps extrêmement court, nous n'aurions pas pu avoir un cycle traditionnel d'écriture de cahier des charges, de lancement d'appels d'offres, de constitution d'une équipe « Projet », *etc.* Cela aurait sans doute conduit à un délai de quelques années avant la mise en œuvre. Nous avons pris l'option de la start-up d'État pour concrétiser cet engagement et être capables très vite de constituer une équipe *ad hoc*, constituée majoritairement de prestataires.

Pour réussir les grands chantiers dont nous avons la responsabilité, il est important de mettre en place des alliances avec le secteur privé, et ne pas considérer uniquement que le secteur public et les administrations seront capables de tout faire par elles-mêmes. Dans la maturation du « Pass Culture », sur lequel le ministère de la Culture était mobilisé au niveau le plus élevé, le savoir-faire opérationnel a été apporté par la DINSIC et par ses prestataires. Ils permettent de décliner le produit et de le construire de proche en proche, ce qui s'est bien passé.

Le deuxième volet est celui de la diffusion et de la prise de connaissance par l'ensemble des citoyens. C'est une difficulté que rencontre l'ensemble des start-ups, qu'elles soient publiques ou privées. Sur ce segment du « B to C », c'est-à-dire apporter un service jusqu'au citoyen ou jusqu'au client, il est nécessaire de mobiliser des efforts considérables de communication, de publicité et de relais de distribution. Pour que le « Pass Culture » soit connu, il est nécessaire d'utiliser le réseau des collectivités territoriales. Car si l'État porte seul la diffusion d'un produit comme celui-ci, la connaissance de son existence sur l'ensemble du territoire et sa propagation risquent de prendre du temps. Nous rencontrons sur ce point les limites du modèle de la start-up d'État.

L'industrialisation et la propagation à l'échelle nationale sont en train d'être conceptualisées. C'est l'un des premiers produits pour lesquels nous devons atteindre l'objectif de le faire connaître à très large échelle sur l'ensemble du territoire. Nous sommes en train d'apprendre à partir de ce qui a pu se passer avec ce « pass ». Le but est de faire évoluer nos méthodes dans une phase en aval des start-up d'État. C'est la phase d'industrialisation, d'appui sur les politiques publiques du ministère compétent et d'utilisation de réseaux de distribution des produits qui peuvent être très puissants. Ce peuvent être les réseaux associatifs et ceux des collectivités territoriales, qui seraient capables de relayer massivement la diffusion de ces produits numériques.

Mme la présidente Cécile Untermaier. J'ai une question relative aux fichiers de l'Agence nationale des titres sécurisés et aux complications que nous avons rencontrées sur les territoires. Comment se fait-il que nous ayons pu arriver à un tel degré d'« in-opérabilité » et à une telle difficulté pour les usagers ? Quel dispositif d'alerte n'a pas fonctionné ?

M. Nadi Bou Hanna. Votre question rejoint celle de l'UX. Si nous construisons un service en ligne sans nous préoccuper de la manière dont il va être perçu par les utilisateurs et sans mettre en place un service d'assistance efficace, y compris par téléphone, qui s'avère critique mais essentiel dans un grand nombre de situations, et par la mise en place d'un réseau d'appui de proximité, nous rencontrons ces difficultés. Les services sont alors mal perçus, voire même perçus comme un recul du service public par les usagers. Nous avons appris de cet échec.

La mise en place de l'observatoire et le suivi qualitatif des démarches en ligne les plus utilisées par les Français permettent désormais à la DINSIC d'infléchir la manière dont les ministères construisent ces services en ligne. La mise en place prochaine des « Maisons France Services », annoncée par le Président de la République, va permettre aux citoyens qui se sentent exclus du service public ou du numérique de disposer d'un appui de proximité pour faire les démarches à leur place ou leur montrer comment les faire afin qu'ils progressent en autonomie numérique. Nous nous saisissons aujourd'hui de ces échecs pour améliorer le dispositif et mettre en place des démarches plus facilement utilisables par les Français – c'est la démarche UX – et des dispositifs d'appui concrets pour permettre aux citoyens d'avoir de l'aide lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés opérationnelles.

M. Frédéric Descrozaille. Je voudrais revenir et insister sur un point qui ressort des questions sur l'accompagnement humain et en termes de ressources humaines. Vous êtes directeur interministériel. Pourriez-vous répondre, avec le plus de liberté possible, sur les difficultés que vous rencontrez pour remplir votre mission ?

Cette question porte en fait sur les modalités de recrutement et de gestion des carrières dans la fonction publique. Pour avoir procédé à des recrutements dans le domaine des technologies de l'information, je sais qu'il y a des fonctions clés dans la direction de programmes ou de projets, car elles ont des conséquences sur l'organisation d'une entreprise : ce sont les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre. Il faut embaucher des gens capables de parler de ce qui fâche sans se fâcher, qui peuvent dire non, qui ont de nombreux clients internes et qui établissent des priorités. Le choix de la personnalité, au-delà de l'expertise technique, est absolument essentiel. Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans les missions que vous conduisez ?

M. Nadi Bou Hanna. Je vais répondre librement au sujet des freins que nous rencontrons au quotidien pour faire en sorte que le numérique soit plus performant. Le premier frein est juridique. C'est peut-être une banalité de le dire, mais la lourdeur des procédures d'achat public est incompatible avec la culture de l'innovation. Elle nécessite de faire des acrobaties qui sont contre-productives.

Nous n'avons pas beaucoup parlé depuis le début de l'audition de la question de la souveraineté nationale, mais le deuxième frein est la nécessité de marier le droit de la concurrence et une certaine forme de souveraineté numérique de l'État. C'est très compliqué à concilier. Devoir systématiquement appliquer le droit de la concurrence dans le champ du numérique constitue un frein.

Au sujet des freins administratifs, la culture de la performance publique, en particulier de la culture comptable qu'elle peut parfois revêtir, rend compliquée l'émergence de projets d'innovation. L'innovation, par essence, passe par des projets qui peuvent échouer ou qui peuvent présenter un retour sur investissement négatif. Cette culture est difficilement conciliable avec la culture comptable.

Un autre frein, qui est un pont entre le budget et les ressources humaines, c'est la disposition essentielle de la loi organique relative aux lois de finances relative à la distinction entre les crédits du titre 2 et ceux du titre 3. Elle pousse aujourd'hui les administrations à externaliser massivement une partie de leur réalisation numérique. Le titre 3 permet l'externalisation, mais pas de recruter, même sur des périodes courtes, des experts du numérique pour mettre en place les projets.

Je voudrais signaler aussi une recommandation formulée récemment par la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF), qui vise à permettre, sur les contrats courts de projet – si nous arrivons à les mettre en place –, de s'affranchir de cette limite, qui aujourd'hui pousse les administrations à externaliser, plutôt qu'à internaliser une partie des compétences.

Pour terminer sur ce qui concerne le champ des ressources humaines, nous avons des difficultés à recruter, intrinsèques à la lourdeur des administrations, alors que les dispositifs innovants que nous mettons en place – Mme Laure Lucchesi a évoqué par exemple les « entrepreneurs d'intérêt général », ou les start-ups d'État – suscitent une vraie mobilisation de la société civile. Nous avons des candidats prêts à quitter les grands groupes informatiques et les cabinets de conseil afin de travailler pour l'intérêt commun. Mais lorsque nous déroulons tout le processus de recrutement et les contraintes budgétaires, nous avons du mal à concrétiser les contrats, alors que nous n'avons pas de difficultés à attirer les candidats.

Mais c'est peut-être une bonne nouvelle. Pendant des années, nous avons pu penser que l'État payait moins bien que le secteur privé et que la lourdeur des procédures empêchait toute attractivité du secteur. Ce n'est pas vraiment le cas. Nous arrivons à mobiliser, notamment au sein de la DINSIC, des profils assez pointus de *data scientists*, de designers et d'architectes. Si nous pouvions simplifier le cadre de gestion et élargir les marges de liberté, nous aurions beaucoup moins de difficultés à internaliser une partie des compétences et à reprendre notre destin en main en matière de numérique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. La proposition de la MILOLF faisait suite à votre audition. Elle figure dans un rapport d'information, pour le moment. Elle sera probablement intégrée à une proposition de loi organique qui sera rédigée avant la fin du premier semestre 2020. J'espère que cela sera suivi d'effets, parce que cela peut changer pas mal de choses pour vous, et de manière générale pour l'administration et la transformation publique, sans remettre en question le principe de la fongibilité asymétrique. Elle vise à tenir compte d'une spécificité issue de la loi de transformation de la fonction publique. C'est une mise en abyme : nous sommes dans l'application des lois pour faciliter l'application des lois. C'est particulièrement adéquat !

M. Frédéric Descrozaille. J'aimerais avoir des précisions au sujet de ce que vous avez évoqué en matière de contraintes juridiques, de droit de la concurrence et de performance comptable qui vous semble incompatible avec l'innovation. Nous mettons le doigt sur des aspects absolument fondamentaux pour cette mission d'information.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Pouvons-nous compter sur vous pour fournir ces informations et répondre au questionnaire qui vous a été adressé ? Il nous serait utile d'avoir vos réponses écrites à ces questions.

M. Nadi Bou Hanna. Avec plaisir.

Mme la présidente Cécile Untermaier. S'il n'y a pas d'autres questions, nous tenons à vous remercier pour la qualité de cette audition.

M. Nadi Bou Hanna. Je souhaiterais distribuer la feuille de route du programme Tech.gouv. Un certain nombre des actions évoquées aujourd'hui, et bien d'autres, constituent la feuille de route de l'accélération de la transformation numérique de l'État. C'est un programme interministériel lancé en 2019, avec une vraie participation des administrations à sa conception et son exécution. Il vise à changer la donne et faire en sorte que nous rattrapions notre retard, voire que nous prenions un temps d'avance dans certains domaines.

La séance est levée à 20 heures 05.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jean-Noël Barrot, M. Frédéric Descrozaille, Mme Paula Forteza, M. Laurent Saint-Martin, Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe, M. Vincent Thiébaud, Mme Cécile Untermaier, M. Charles de la Verpillière