Préparation concours interne
Ingénieur-e en chef territorial-e

Test de sélection / Session 2021-2022

Durée 2h30 – Coefficient 3

Epreuve 1 : Analyse et synthèse de documents

Epreuve sur documents à caractère général permettant d'évaluer la capacité des candidat-e-s à traiter des informations complexes, à les synthétiser et problématiser.

Sujet : La numérisation de l'action publique locale.

Question 1 : Simplification et numérisation, deux objectifs convergents ou divergents ? (3 points).

Question 2 : Comment accompagner les agents et les usagers à la numérisation de l'action publique locale ? (5 points).

Question 3 : Ingénieur ou ingénieure en chef territorial, vous êtes directeur de projets en charge de la modernisation de l'administration auprès du directeur général des services d'un département de plus de 900.000 habitants. Le nouveau Président souhaite accélérer la numérisation de l'administration départementale et des services aux usagers. Pour ce faire, il demande, au directeur général des services, une note sur les enjeux et la méthodologie afin de réussir une numérisation utile et ambitieuse mais aussi raisonnée et inclusive. (12 points).

Liste des documents

- ✓ **Document 1** – La transformation numérique des services publics : une chance et des opportunités à saisir, les clés pour réussir. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publique de l'Assemblée Nationale, Mme. Corinne ERHEL et M. Michel PIRON, rapporteurs, 4 mai 2016 (synthèse)

  P.3-15

- ✓ **Document 2** – L'administration numérique, notes du Conseil d'analyse économique, Yann ALGAN, Maya BACACHE et Anne PERROT, septembre 2016.

  P.16-27

- ✓ **Document 3** – Effets de la dématérialisation des services publics, question écrite du sénateur Patrick CHAIZE, juillet 2019.

  P.28-31

- ✓ **Document 4** – Quels impacts de la dématérialisation sur les droits des usagers ? Laura FERNADEZ RODRIGUEZ, La gazette des communes, juin 2021.

  P.32-34

- ✓ **Document 5** – La face cachée de la digitalisation dans les collectivités territoriales, La gazette des communes, juin 2020.

  P.35-38

- ✓ **Document 6** – La dématérialisation est-elle un outil de performance pour les services publics ? Mathilde Elie, janvier 2019

  P.39-41

Document n° 1

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

La transformation numérique des services publics : une chance et des opportunités à saisir, les clés pour réussir.

Mme Corinne Erhel et M. Michel Piron,
rapporteurs

Mercredi 4 mai 2016

- À l'initiative du groupe UDI, le CEC a lancé une évaluation de la modernisation numérique de l'État
- Les moyens mobilisés pour l'évaluation :
  - L'évaluation a été réalisée à partir d'une étude demandée par le CEC à la Cour des comptes
  - À partir du rapport de la juridiction financière, les rapporteurs ont animé des tables rondes sur les thématiques principales de la numérisation, afin de recueillir la position des parties prenantes
  - Ils se sont également rendus dans deux régions pour rencontrer les services déconcentrés et les usagers
- À l'issue de ces travaux, les rapporteurs ont identifié neuf points qui, à leurs yeux, conditionnent la réussite de la modernisation numérique de l'État.

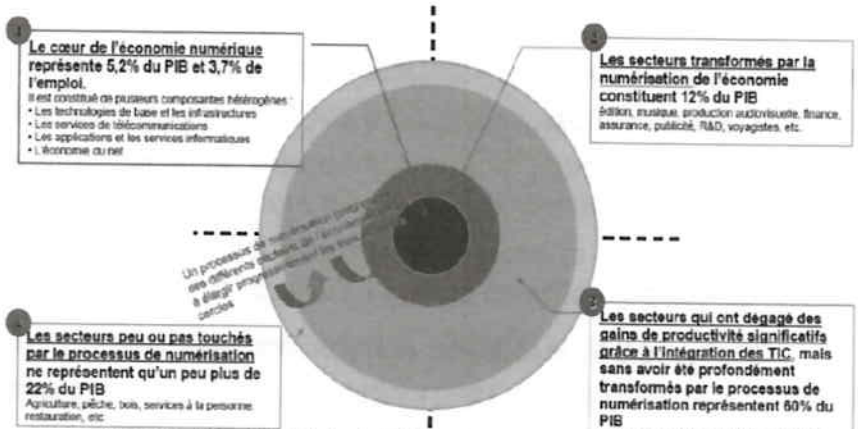
La transition numérique ouvre de nouvelles perspectives d'action pour l'État

1. La dématérialisation a participé à l'évolution de l'organisation des services mais ne saurait résumer à elle seule la démarche, plus vaste et prometteuse, de transformation numérique de l'État.

Les administrations figureraient plutôt dans le « troisième cercle » du processus de numérisation, selon l'intensité de l'usage du numérique.

Près de 80% de l'économie française concernés par l'économie numérique

❑ Résultats du travail statistique conduit par la mission, visant à évaluer le poids de l'économie numérique en France et l'intensité de l'usage du numérique par les autres secteurs.



Source : Mission IGF avec l'INSEE et des données 2009. Chacun des cercles comporte un ensemble de secteurs d'activité de l'économie française classés par niveau d'intensité de recours aux technologies de l'information et de la communication

IGF

19

5

2. L'État est placé face au défi mobilisateur de mener les projets d'investissement de long terme, d'une manière renouvelée

– Les administrations font évoluer leur manière de conduire les projets structurants dans le domaine des systèmes d'information. Le SGMAP prône la « méthode agile »

– L'État assume un rôle de plate-forme plutôt que de lancer de grands projets informatiques dont certains ont connu des échecs coûteux (Chorus, l'opérateur national de paie)

– Les procédures peuvent être instaurées à partir des usages et non conçues « d'en haut »

– Des développeurs travaillent en mode « startup » pour des ministères régaliens

3. Les décideurs doivent réussir la transformation numérique, puissant levier de modernisation

Le recours aux téléprocédures et la recherche de la performance dans le service aux usagers ont été des leviers de modernisation.

Faire d'une contrainte une ressource et se réformer pour être utile d'une autre manière : c'est ainsi qu'ont procédé les services douaniers.

4. Cette transformation est à l'œuvre dès à présent, comme le montrent les avancées de la loi pour une République numérique

La Cour des comptes a émis à l'issue de son enquête évaluative quinze recommandations ; la loi pour une République numérique permettra la réalisation de quatre d'entre elles portant sur les thèmes suivants :

– la gestion unifiée des données publiques

– l'amélioration de l'accès aux services publics numériques

I.- Pour quoi et pour qui numériser ?

A. La numérisation doit être un plus

1. L'évolution du travail des services avec la numérisation n'est pas d'abord une recherche d'économies mais une transformation globale et positive

Les multiples effets de la numérisation dans l'économie traditionnelle se manifestent aussi dans le processus de transformation des services publics

2. La perception par les usagers doit être régulièrement évaluée

Les administrations doivent recueillir régulièrement l'opinion des usagers : particuliers, mais aussi entreprises et collectivités territoriales

Les enquêtes réalisées donnent des chiffres agrégés « désincarnés » qui contrastent avec les témoignages recueillis au contact des usagers et les agents :

- le programme « Dites-le nous une fois » insuffisamment connu et déployé

- la dégradation des relations avec les particuliers vécue par certains services (préfectures)

- des échanges par mail plus chronophages

7

3. Le développement de relations partenariales avec les usagers doit s'effectuer aux différents stades de la numérisation, de la conception à la mise en œuvre

- concevoir les téléprocédures avec les usagers sur le fondement d'expérimentations
- intégrer la concertation dès la conception
- ne pas se contenter de « retours d'expérience »

4. Les services centraux ou territoriaux doivent faciliter l'accès pour tous les usagers

a. Planifier l'accessibilité et communiquer en direction des usagers, c'est-à-dire :

- maintenir un accueil physique de proximité là où cela est nécessaire
- maintenir un accueil téléphonique personnalisé observant des horaires compatibles avec le rythme de vie et d'activité des usagers
- informer les usagers sur les nouvelles procédures, même à l'essai (version « bêta ») avec leur accord, sur leur adresse électronique

b. Assurer, par la médiation numérique, l'accessibilité aux publics fragiles

- le référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA) est régulièrement mis à jour (une enveloppe de 4,5 millions d'euros est prévue pour 2014-2016)
- le label e-accessible récompense les employeurs publics vertueux
- il faut développer la « médiation numérique » : un accompagnement qualifié et de proximité des individus et des groupes (habitants, associations, entreprises, élèves...) par la formation tout au long de la vie, pour qu'ils s'approprient les outils numériques et que les connaissances ainsi acquises se propagent.

B. La simplification et la numérisation doivent aller de pair

1. Le choc de simplification passe aussi par les procédures numériques

- les usagers attendent une simplification de la numérisation, qui n'est pas toujours au rendez-vous :
- le programme « Dites-le nous une fois » et le développement d'une interface pour les entreprises
- pour toute nouvelle procédure numérique, il faut prévoir de tester son caractère simplificateur pour les usagers

2. L'État plate-forme est un moyen de simplification

- il permet de faciliter la circulation des données relatives à un usager pour lui éviter des démarches

3. L'aboutissement à rechercher pourrait être un point unique d'entrée vers les différents services publics numériques

- un développement exemplaire : la refonte du portail www.service-public.fr et la possibilité de se connecter avec son identifiant FranceConnect

9

C. La coordination avec les collectivités territoriales doit anticiper le déploiement des services publics numériques

➢ Le constat montre des insuffisances

- l'insuffisante prise en compte, par les services de l'État, des préoccupations des collectivités territoriales à propos du déploiement des services publics numériques ;
- une relation qui peut devenir tendue, sauf en cas de bonnes relations *intuitu personae* ;
- une mise en œuvre des téléprocédures pensée pour l'État sans envisager une utilité partagée ;
- une absence de concertation structurée qui permettrait d'associer les collectivités à la démarche d'amélioration du service rendu par la numérisation ;
- le programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DCANT), développé par le SGMAP, qui doit se dérouler sur la période 2015-2017 : de bons axes stratégiques sans début de mise en œuvre.

➢ Le fonctionnement, en Allemagne, du Conseil de planification des technologies de l'information suggère quelques pistes d'action pour la coordination

- la conception d'agendas numériques nationaux et régionaux, avec des stratégies concordantes ou convergentes ;
- la réflexion partagée sur le choix des standards d'interopérabilité et de sécurité selon les domaines et la nature des compétences ;
- le pilotage stratégique et la coordination des projets d'administration en ligne ;
- la conception des réseaux de connexion.

II.- Jusqu'où numériser ?

A. De nouvelles procédures gagneraient à être numérisées

➢ Répondre aux attentes des entreprises

- étendre le programme « Dites-le nous une fois » pour certaines déclarations fiscales
- créer une procédure en mode EDI (échange de données informatisé) pour faciliter la création d'une entreprise et éviter de ressaisir plusieurs fois les informations
- développer la sécurité des données avec le « coffre-fort » numérique

➢ Améliorer le service aux particuliers

- progresser dans l'identification électronique des usagers : la mise en place du système d'identification et d'authentification FranceConnect
- aller vers la carte nationale d'identité électronique
- numériser complètement certaines procédures (la délivrance du permis de conduire, la délivrance du passeport)

➢ Continuer le déploiement des procédures numérisées avec les collectivités

- poursuivre le déploiement de la plate forme Comedec

B. Le déploiement des services publics numériques doit inclure le tâtonnement et le droit à l'erreur

- admettre que l'administration lance une nouvelle procédure en « version bêta », dont les imperfections ou anomalies pourront être signalées par les utilisateurs
- accepter d'abandonner une procédure qui fonctionne mal
- développer le *lean management* ou mode itératif

C. L'initiative et l'expérimentation de procédures à l'échelon déconcentré doivent être encouragées

– Adopter une démarche descendante (*top down*) et une démarche ascendante (*bottom up*) pour les nouvelles procédures et les initiatives

– Mieux prendre en compte l'initiative et l'expérimentation locales

– Un développement positif : les deux récents appels à projet du Programme d'investissements d'avenir (PIA) plaçant « l'agent au cœur du processus de modernisation »

D. La règle de droit devra être envisagée, en amont de son adoption, avec son système d'information correspondant

– Inclure, dans les études d'impact jointes à tout projet de loi, une rubrique consacrée aux systèmes d'information qui participeront à sa mise en œuvre

III.- Comment numériser ?

Un préalable : réussir la conduite du changement

A. Les moyens humains et techniques doivent être mieux programmés

1. De nouveaux types de recrutement, de nouvelles formations initiales et continues doivent être assurés dans l'administration

- la création de nouveaux métiers et la mutation de métiers existants
- davantage de moyens aux plans de formation initiale et continue
- Une meilleure valorisation des tâches de médiation des agents en relation avec le public

2. Il convient de renforcer l'investissement en équipement et de l'adapter aux tâches des agents

- dépense annuelles de l'État dans le numérique : 4 Mds d'euros dont la moitié en dépenses de personnel
- 800 M d'euros seulement pour les projets nouveaux
- le fonds « transition numérique » du PIA : 150 M d'euros

3. La sécurité des données doit être garantie

B. La gouvernance et le suivi doivent être mieux identifiés

1. **Les approches sectorielles et ministérielles doivent être décloisonnées par un pilotage interministériel**

   La démarche interministérielle doit être constructive et participative, avec une « modestie » de l'approche vis-à-vis des administrations dont elle coordonne l'activité

2. **Il est nécessaire de donner une stabilité au pilotage de la modernisation numérique :**

— une feuille de route pluriannuelle de la conversion numérique

— un document public régulièrement mis à jour et pouvant servir de support au contrôle et à l'évaluation

— un volet analysant les gains et les coûts (la valeur) des projets informatiques

3. **Il convient de trouver l'équilibre entre centralisation et conduite par les directions « métiers »**

Conclusion : l'indispensable portage politique

Le portage politique est indispensable pour donner du sens, définir une méthode et conforter la médiation numérique

Le Politique est la clef de voûte de la réussite, il doit :

– donner du sens à la transformation numérique de l'État

– veiller à ce que la méthode retenue soit pertinente en interne

– mais aussi à l'égard des usagers – et en particulier des plus fragiles de nos concitoyens

– garantir un égal accès aux services publics numériques sur tout le territoire

– s'assurer que la médiation numérique se met en place et se poursuivra sur le long terme.

La mutation numérique comporte **un enjeu de cohésion nationale, et donc une responsabilité politique majeure, à brève échéance**.

DOCUMENT N.° 2 -

conseil d'analyse économique

Yann Algan[a], Maya Bacache[b] et Anne Perrot[c]

Administration numérique

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 34, septembre 2016

La révolution que constitue l'arrivée des technologies numériques n'épargne pas l'administration publique. À l'instar des évolutions qu'elles ont engendrées dans les services marchands, les technologies numériques ont d'abord été cantonnées dans l'administration aux tâches bureautiques et à la communication, avant de toucher en profondeur un nombre croissant de services administratifs et, plus généralement, de services publics. En matière d'administration fiscale, en France, seuls 4 500 contribuables avaient déclaré leurs impôts en ligne en 2000 alors que le tiers d'entre eux l'ont fait en 2014[1]. Parallèlement à ce mouvement, les effectifs du ministère des Finances, en baisse chaque année, devraient encore diminuer de 2 500 personnes en 2016. Au Québec, une étude a évalué à 1,56 dollar par déclaration l'économie liée au passage à la télédéclaration, la réduction de coût s'élevant à 97 %[2]. De surcroît, les technologies numériques permettent d'augmenter les volumes d'opérations (accélération du traitement des dossiers, réduction du nombre d'erreurs). La « dématérialisation » permet de supprimer des opérations : plus de papier, plus de saisie, plus de manutention, plus de transmission physique d'un service à l'autre, coûteuse en temps et en main d'œuvre.

Dans chaque type de service rendu par l'administration (cadastre, assurance-maladie, contrôles vétérinaires...) on peut s'attendre à ce que ces technologies viennent se substituer aux modes antérieurs de production. De la même manière que dans le cas de la télédéclaration, l'irruption de ces nouvelles technologies va accélérer et simplifier le service pour l'usager et en abaisser le coût de production. Il s'agit ici d'innovations de procédé : la technologie permet d'abaisser les coûts de production des services publics ou d'en améliorer la qualité sans en modifier la nature, du moins à court terme[3].

Toutefois, le numérique permet aussi l'*innovation de produit*. Dans le secteur marchand, le *smartphone* permettant la géolocalisation des utilisateurs a fait naître de nombreux services (comme l'application Waze, qui guide les automobilistes en temps réel pour leur éviter les embouteillages, ou Yelp qui localise des restaurants et commerces à proximité avec un système de notation *via* les avis d'utilisateurs).

Dans le domaine des services administratifs, le numérique permet aussi l'innovation de produit. Au-delà de la dématérialisation, qui permet d'abaisser les coûts de l'administration, la numérisation fait évoluer l'administration vers une dimension de plateforme, sur laquelle les citoyens et les services publics interagissent. La raison fondamentale de cette transformation est la capacité des plateformes à collecter des données en nombre et à les exploiter pour offrir de nouveaux services aux utilisateurs. L'apport de données ne coûte pas grand-chose à l'individu (laissons pour l'instant de côté les aspects de protection des données personnelles et de vie privée, même s'ils sont bien sûr essentiels) et permet à l'administration, d'une part, d'offrir de nouveaux services reposant sur les données de masse et, d'autre part, de produire ces services dans des conditions radicalement différentes, impliquant une coproduction avec les usagers. Ainsi, la municipalité de Boston propose aux automobilistes équipés de *smartphones* d'y installer une application permettant d'identifier et de géolocaliser les nids-de-poule de la route lors des déplacements en voiture, et d'envoyer l'information aux services municipaux qui économisent ainsi les coûts de détection des endroits à réparer.

Cette « coproduction » du service est caractéristique de ce que nous appellerons dans la suite de cette *Note* l'« État plateforme ». L'administration occupe une place centrale qui lui permet de mettre à profit les interactions des services rendus avec la multitude des utilisateurs. De nombreuses applications ayant trait aux transports, à la sécurité ou à la santé, peuvent permettre aux utilisateurs de contribuer, par des apports d'information ou même de services directs, à l'offre de services rendus autrefois exclusivement de manière centralisée. La frontière entre ce qui relève d'une production publique centralisée et d'une production privée s'en trouve déplacée. L'administration pourrait, par exemple, produire de nouveaux services à partir de données collectées auprès des utilisateurs par des entreprises privées qui accepteraient de les mettre à disposition, en échange d'avantages – monétaires ou non monétaires.

Reste la question des usages qui peuvent être faits des données personnelles transmises par les individus. Avoir accepté de contribuer au bien public local d'entretien de la chaussée ne signifie pas que l'on accepte aussi que ces données soient utilisées pour d'autres usages (publicité, production d'un autre type de service, etc.) La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a depuis longtemps alerté les autorités sur la question du consentement dans la réutilisation des données personnelles : c'est le *principe de finalité* – un individu accepte de transmettre des données dans un certain objectif, qui doit être précisément défini *a priori*. L'État plateforme se trouve ainsi pris entre l'« accélérateur », que constitue l'innovation, et le « frein » nécessaire lié à la protection des données personnelles et de la vie privée, (même si bien sûr toutes les données que l'État peut détenir et exploiter ne sont pas personnelles). L'État doit trouver sa place, essentielle, dans l'articulation de ces deux forces.

Les auteurs remercient Godefroy Beauvallet, Laure de la Bretèche, Axelle Charpentier, Elisabeth Grosdhomme Lulin, Laure Lucchesi, Sébastien Soriano, Henri Verdier et Philippe Vrignaud. Ils remercient également Jean Beuve, conseiller scientifique au CAE, pour son aide précieuse.

[1] La déclaration en ligne devrait devenir obligatoire pour les contribuables dont le revenu dépasse un certain seuil en 2016, avant de se généraliser progressivement à l'ensemble de la population.

[2] Boudreau C. (2009) : « Qualité, efficience et efficacité de l'administration numérique à l'ère des réseaux : l'exemple québécois », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 131, p. 527-539, mars.

[3] Les innovations de procédé, si elles n'apportent pas de nouveaux produits ou usages, peuvent toutefois radicalement changer la configuration de l'offre, en évinçant du marché les acteurs qui n'optent pas pour la technologie efficace.

17

Le numérique comme innovation de procédé

L'administration numérique en France

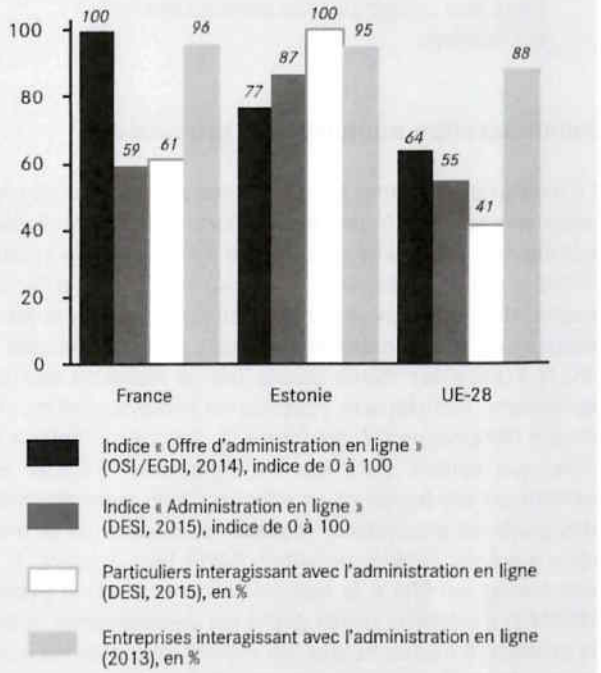
Les premiers sites ministériels font leur apparition en 1996 mais servent principalement à promouvoir l'action du gouvernement et sont donc essentiellement des outils de communication politique. Les premiers véritables services publics en ligne démarrent en 1997, année du plan Jospin « Internet, un défi pour la France ». En 1998 est lancé le premier site administratif, « Admifrance », qui fournit de l'information mais permet aussi de télécharger des formulaires. Le portail « service-public.fr », qui lui succède en 2000, permet l'accès à tous les services publics en ligne.

La France est généralement très bien située dans les classements internationaux d'e-administration. En 2014, elle se classait au premier rang européen et au quatrième rang mondial (derrière la Corée du Sud, l'Australie et Singapour) selon l'indice de développement de l'e-gouvernement (*E-Government Development Index*, EGDI) établi par l'Organisation des Nations unies depuis 2003 (graphique 1)[4]. Cet indicateur composite s'appuie sur une moyenne pondérée des scores normalisés obtenus sur les trois dimensions suivantes : offre d'administration en ligne (*Online Service Index*, OSI), infrastructures numériques et capital humain. La France occupe le premier rang mondial pour la composante offre. Il convient néanmoins de nuancer ce classement car la méthode d'évaluation des services publics dématérialisés ne permet de documenter ni leur qualité, ni leur usage effectif[5].

L'état des lieux ne saurait donc se résumer à celui de l'offre des services dématérialisés ; il faut aussi y intégrer les usages de l'administration en ligne sans lesquels cette offre reste sans effet. L'indicateur relatif à l'économie et à la société numérique (*Digital Economy and Society Index*, DESI) développé par la Commission européenne depuis 2015 intègre plus finement cette dimension et tient compte des usages de l'administration en ligne, tant par les particuliers que par les entreprises. Le profil numérique des États membres est établi à partir de trente indicateurs couvrant cinq domaines : la connectivité (couverture, rapidité et coût du haut débit), les compétences numériques, les activités réalisées en ligne (banque, achats, lecture de la presse, etc.), l'intégration des technologies numériques par les entreprises et les services publics dématérialisés (administration et santé en ligne).

Avec un score de 51 pour le DESI, légèrement en dessous de la moyenne européenne (52), la France ne se classe plus qu'au 17e rang européen. Elle enregistre une meilleure performance s'agissant de la rubrique « administration en ligne » du DESI (59), représentée sur le graphique 1, qui la place au 14e rang des pays européens, soit au-dessus de la moyenne européenne mais loin derrière l'Estonie, pays référent en matière d'administration numérique. Ce score est calculé à partir de quatre indicateurs : le pourcentage d'usagers qui interagissent en ligne avec les autorités publiques, le pré-remplissage des formulaires par l'administration, la couverture de l'offre d'administration en ligne et l'ouverture des données publiques. Ainsi, en France, 61 % des particuliers (en 2015) et 96 % des entreprises (en 2013) ont utilisé Internet pour des contacts avec l'administration, mais ils ne sont que 42 % (particuliers) et 90 % (entreprises) à avoir transmis de façon dématérialisée des formulaires complétés. Il semble donc y avoir un décalage entre l'offre et l'usage de l'administration numérique.

1. Numérisation et usages des services publics en Europe



Lecture : OSI/EGDI : *Online Service Index/E-Government Development Index* (Nations unies) ; DESI : *Digital Economy and Society Index* (Commission européenne).
Sources : Nations Unies (2014) : *E-Government Survey 2014* ; Eurostat (2014) : *Digital Agenda Scoreboard Dataset* ; Eurostat (2013) : *ICT Enterprises Survey*.

[4] Nations Unies (2014) : *E-Government Survey 2014*.

[5] Cour des Comptes (2016) : *Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques*, janvier.

conseil d'analyse économique

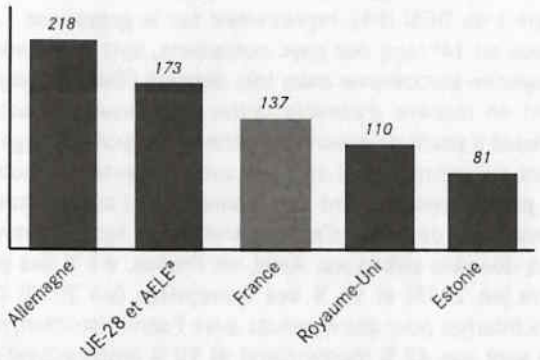
Constat 1. La France bénéficie d'une offre importante en matière d'administration numérique mais elle peut encore progresser dans son usage par les particuliers et les entreprises.

Administration numérique et productivité

Le temps que prennent les démarches administratives représente un coût pour toutes les parties prenantes (particuliers, entreprises et administrations). On attend un gain substantiel de la dématérialisation et de la simplification qui l'accompagne. Un bon exemple est celui du temps consacré par les entreprises aux démarches fiscales : avec 137 heures par an, la France est mieux placée que la moyenne des pays européens, loin derrière l'Estonie ou le Royaume-Uni, mais devant l'Allemagne (*cf.* graphique 2). Les « économies » réalisées permettent alors aux entreprises de réallouer leurs ressources (en temps et en effectifs). Une autre illustration des gains de productivité réalisables est celui de la procédure marchés publics simplifiés (MPS) (voir encadré 1) : le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) a estimé le temps gagné par une entreprise utilisant la procédure à deux heures par marché et évalue les économies potentielles à hauteur de 60 millions d'euros si la procédure était utilisée pour les 300 000 marchés publics annuels (sans compter les effets bénéfiques en termes de concurrence et de transparence de la commande publique)[6]. Les technologies numériques permettent également à l'action publique d'être plus efficace en matière de contrôle, comme l'illustre le programme italien de recouvrement de l'impôt *Redditometro* instauré en 2013[7] ou encore le développement de techniques de *datamining* à la Caisse nationale des allocations familiales. Ces programmes, fondés sur le recoupement des données, facilitent la détection des fraudes et la conduite des vérifications *ad hoc*.

Il existe encore peu d'études robustes sur l'impact en termes de productivité des technologies numériques dans les ser-

2. Temps nécessaire au paiement des impôts par les entreprises, en heures par an, 2014



Note : [a] Moyenne Union européenne à 28 et pays membres de l'Association européenne de libre-échange.

Source : PriceWaterhouseCoopers/Banque Mondiale (2016) : *Paying Taxes*.

1. Les marchés publics simplifiés

Les marchés publics simplifiés (MPS), projet pilote du programme « Dîtes-le nous une fois », illustrent parfaitement la manière dont les technologies numériques peuvent complètement modifier le fonctionnement de certaines procédures administratives vers plus d'efficacité.

Bien que les premiers textes de lois sur la dématérialisation remontent à 2001, une enquête IPSOS/SGMAP de 2014 indique que la passation de marchés publics est considérée comme « complexe » par 60 % des entreprises répondantes, ce niveau restant stable malgré plusieurs révisions des dispositions législatives[a]. La dématérialisation ne concerne en 2015 que 11 % du montant des marchés en France selon l'Observatoire économique de l'achat public, tandis que la directive européenne prévoit une dématérialisation totale à l'horizon 2018[b]. La procédure MPS part du constat selon lequel 74 % des informations renseignées par les entreprises lors de l'élaboration de leurs candidatures existent par ailleurs[c]. La procédure MPS permet désormais aux entreprises de candidater aux marchés publics à l'aide de leur seul numéro d'identification SIRET. L'interface de programmation (API) au cœur du projet permet aux différentes administrations de communiquer entre elles et de partager directement les informations redondantes demandées aux entreprises. Les premiers retours d'expérience sont favorables : entre janvier 2015 et avril 2016, le nombre moyen de candidatures MPS par marché est passé de 2 à 4,4 et 50 % des entreprises répondantes sont des très petites entreprises (TPE). Le projet a été conduit sur une durée de seulement six mois entre l'incubation et le déploiement, en passant par une période d'expérimentation et, grâce à la même API, une cinquantaine d'autres démarches impliquant plusieurs administrations ont été simplifiées dans l'année qui a suivi.

[a] 2001, 2007 et 2009.

[b] De plus, ce chiffre de 11 % comptabilise les dossiers où au moins une des démarches nécessaires à la procédure est dématérialisée. Par conséquent, les dossiers entièrement dématérialisés représentent un pourcentage certainement beaucoup plus faible.

[c] Au sein des documents de consultations (23 %), auprès de l'INSEE (17 %), auprès de l'INPI/INFOGREFFE (15 %) et au sein du compte entreprise sur une place de marché dématérialisé (14 %), *cf.* SGMAP.

[6] Voir Saussier S. et J. Tirole (2015) : « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Note du CAE*, n° 22, avril.

[7] Le *Redditometro* est un robot informatique qui utilise une centaine d'indicateurs pour reconstituer virtuellement les sommes dépensées et les rapprocher des sommes déclarées en ligne (la déclaration d'impôt dématérialisée est aujourd'hui obligatoire en Italie). En cas d'écart de plus de 20 % entre les sommes déclarées et les sommes dépensées, un contrôle fiscal est immédiatement diligenté.

vices publics en général et administratifs en particulier. Quelques corrélations tirées des données précédentes permettent toutefois d'illustrer l'impact de l'e-gouvernement sur l'activité entrepreneuriale. Il existe, par exemple, une corrélation en coupe négative (– 0,46) entre le temps annuel nécessaire à une entreprise pour payer ses impôts et taxes et l'indice DESI établi par la Commission européenne. On peut observer une corrélation positive (0,22) entre la création de nouvelles entreprises (nombre de créations pour 1 000 personnes en âge de travailler), qui reflète le dynamisme entrepreneurial, et l'indicateur DESI mesurant le degré de dématérialisation des procédures administratives nécessaires pour lancer une nouvelle activité.

Toutefois, les technologies sont d'autant plus performantes qu'elles s'accompagnent d'autres réformes rendant l'administration plus souple et plus réactive. Une étude comparant l'Australie et la Nouvelle-Zélande[8] montre que, même si l'Australie est mieux classée en termes de services en ligne, elle reste moins efficace que la Nouvelle-Zélande : le délai de réponse de l'administration à des demandes transmises par courriel y est beaucoup plus long. L'impact du numérique sur la productivité dépend également d'autres facteurs comme le budget disponible, l'agilité de la bureaucratie, la demande sociale, la résistance ou l'appétence des fonctionnaires en charge de la transformation. L'identification d'un effet spécifique du numérique est donc difficile.

Constat 2. Les technologies numériques ont un fort potentiel pour accroître la productivité à condition qu'elles s'accompagnent de changements organisationnels.

Administration numérique et compétences

Les effectifs spécialisés dans le domaine des systèmes d'information et de communication sont difficiles à mesurer. Selon les fiches métiers établies par la DARES, les informaticiens, quels que soient leurs niveaux d'emploi (employés, techniciens, ingénieurs), sont très largement employés dans le secteur privé : moins de 1 % des ingénieurs informaticiens sont employés dans les administrations publiques alors que l'emploi public représente 20 % de l'emploi total[9]. Le besoin en informaticiens a pu être sous-estimé jusqu'ici grâce à la sous-traitance, l'État ne conservant que la maîtrise d'ouvrage[10]. De plus, les recrutements d'informaticiens sur des postes contractuels ont été rendus difficiles du fait des faibles rémunérations proposées relativement au secteur privé. Au-delà des compétences informatiques, la transition numérique nécessite de disposer au sein de l'administration de personnels qualifiés à même de mener des projets numériques.

En dépit de leur qualité, les équipes françaises de la Direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC) semblent moins développées que leurs homologues américaines et britanniques (voir encadré 2), même s'il est nécessaire de considérer avec prudence des comparaisons directes entre des pays dont la taille et l'organisation administrative sont différentes.

Constat 3. En France, les équipes transversales en charge de la transition numérique sont moins développées que dans des pays leaders en termes d'e-administration et les spécialistes en informatique moins nombreux que dans le secteur privé.

Administration numérique et qualité des services publics

L'introduction du numérique peut améliorer la qualité du service rendu. L'étude québécoise précitée rapporte de nombreux exemples d'amélioration de la qualité du service public comme la réduction de moitié du délai de remboursement d'un trop-perçu par l'administration fiscale. Les services en ligne peuvent également introduire une égalité réelle dans le traitement des citoyens (se substituant à l'égalité formelle). En effet, la mise en ligne des services publics modifie radicalement le rapport du citoyen à l'État. La disparition du guichet au profit du traitement des requêtes en ligne réduit la possibilité de discrimination entre les usagers. Une étude sur l'accès différencié des femmes et des hommes aux allocations-chômage[11] montre ainsi que le passage de l'attribution en ligne a augmenté le taux de recours des femmes : l'application automatique de la règle d'attribution et le calcul de l'indemnité qui en découle réduiraient les effets de sélection ou d'autocensure liés à la crainte d'un traitement discriminant au guichet.

Le numérique améliore aussi la qualité des services par la transparence de l'action publique. Andersen (2009)[12] mesure

[8] Gauld R., A. Gray et S. McComb (2009) : « How Responsive Is E-Government? Evidence from Australia and New Zealand », *Government Information Quarterly*, n° 26, pp. 69-74.

[9] Voir http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/synthese-stat-synthese-eval/article/portraits-statistiques-des-metiers-1982-2014

[10] La Cour des comptes (2016), *op. cit.*, fait toutefois état de situations très hétérogènes selon les administrations publiques considérées.

[11] Wenger J. et V. Wilkins (2009) : « At the Discretion of Rogue Agents: How Automation Improves Women's Outcomes in Unemployment Insurance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, n° 2, pp. 313-333.

[12] Andersen T. (2009) : « E-Government as an Anti-Corruption Strategy », *Information Economics and Policy*, n° 21, pp. 201-210.

2. Les services interministériels en charge de la transformation numérique

En France

Service du Premier ministre, le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) accompagne le Gouvernement dans la mise en œuvre de la réforme de l'État et soutient les administrations dans leurs projets de modernisation, en complétant l'action des services des ministères. Au sein du SGMAP, la Direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC)[a] est en charge de la réutilisation des données publiques, de la dématérialisation des procédures administratives et du développement de services numériques à destination du citoyen. La DINSIC dispose d'un incubateur de services numériques. Au total, l'effectif actuel en charge de la transformation numérique de l'État est de l'ordre de 80 personnes en plus des services de la DINSIC chargé des systèmes d'informations de l'État[b]

Les modèles étrangers

Royaume-Uni

Le *Government Digital Service* (GDS) a été créé en 2011 etcompte plus de 500 personnes, travaillant depuis Londres ou d'autres points du territoire en télétravail. Il mélange les missions de données ouvertes et de science des données. Une équipe interministérielle spécifique travaillant sur les données comprend aujourd'hui 70 personnes et répond à trois objectifs :

- faire usage des données pour l'intérêt du public ;
- moderniser les infrastructures de données ;
- créer une gouvernance des données[c].

États-Unis

La Direction des services informatiques[d] compte environ 200 personnes, avec un objectif de 500 à la fin de 2016. Une équipe auprès du *chief data scientist* poursuit des objectifs très précis, comme utiliser la science des données pour faire de la médecine de précision. Une autre équipe, au sein de l'*US Digital Service*, administre le portail « www.data.gov » et gère la politique d'ouverture des données des administrations. De nombreuses initiatives en termes de ressources humaines ont été prises avec la création de programmes comme le *Presidential Innovation Fellowship* (PIF)[e] et le débauchage de talents venus des GAFA (Google, Amazon, FaceBook et AirBnB).

[a] Née de la fusion en septembre 2015 entre la Direction des services informatiques de l'État, Etalab (la mission dédiée à l'*open data*) et le pôle innovation et services aux usagers du SGMAP.

[b] DINSIC (2016).

[c] https://data.blog.gov.uk/2015/09/24/work-of-prog/

[d] Renforcement de l'*Office of Sciences and Technology Policy* (OSTP), création de l'*US Digital Service* et d'*18F*. Une fusion est en cours d'*18F*, de l'*Office of Citizen Services and Innovative Technologies* et du *Presidential Innovation Fellowship* au sein du *General Service Administration* (GSA).

[e] www.whitehouse.gov/innovationfellows

l'impact d'un indicateur d'e-administration sur un indicateur de corruption pour 140 pays entre 1996 et 2006 : lorsqu'un pays passe du dernier au premier décile en termes d'e-administration, il gagne en moyenne deux déciles en termes d'absence de corruption. On peut de même mettre en évidence une corrélation positive et statistiquement significative de 0,46 entre les usages de l'administration en ligne et les indicateurs de transparence (graphique 3).

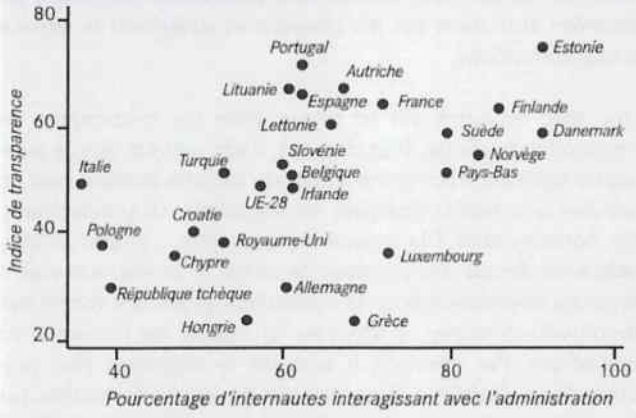
Le lien observé entre l'introduction des technologies numériques et la réduction de la corruption pourrait provenir de l'intervention d'une troisième variable comme la qualité des institutions démocratiques ou le niveau de développement. Des travaux économétriques plus poussés mettent toutefois en évidence un véritable lien de causalité, sur de larges échantillons de pays[13] comme au sein d'un même pays[14]. De fait, la demande sociale pour la transparence est d'autant plus importante que l'on peut aussi redouter certains effets néfastes des technologies numériques. Par exemple, le risque que les algorithmes de décision se révèlent discriminatoires est devenu une question centrale, comme le montrent les débats qui entourent les critères d'affec-

[13] Elbahnasawy N. (2014) : « E-Government, Internet Adoption, and Corruption: An Empirical Investigation », *World Development*, vol. 57, pp. 114-126.

[14] Pour une étude entre les différents États américains, voir Andersen T., J. Bentzen, C. Dalgaard et P. Selaya (2011) : « Does the Internet Reduce Corruption? Evidence from US States and Across Countries », *World Bank Economic Review*, vol. 25, n° 3.

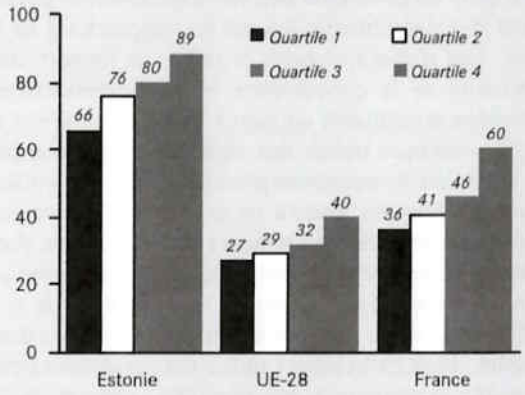
21

3. Administration numérique et transparence



Sources : Eurostat (2015) : *Base de données, Information Society* ; E-Government (2012-2014) : *Benchmarking Reports.*

4. Usage des services publics en ligne par classe de revenu, 2015, en %



Source : Eurostat (2015) : *Base de données, Information Society.*

tation des bacheliers dans le supérieur utilisés par le système admission post-Bac (APB).

Si le numérique améliore la qualité des services administratifs, inversement, la disparition du guichet ou le passage complet aux services en ligne font naître un risque de « fracture numérique » entre les individus connectés et les autres. L'accessibilité des services publics est essentielle pour l'égalité réelle des usagers devant le service public. Les données d'Eurostat sur l'utilisation des services publics en ligne par les internautes, désagrégées par niveaux de revenu et classes d'âge, montrent que les internautes appartenant aux quartiles de revenu les plus élevés ainsi que ceux de la classe d'âge 25-45 ans sont relativement plus nombreux que les autres à recourir aux services publics numériques. La France se distingue des autres pays européens par un différentiel plus fort entre les ménages les plus aisés et les ménages les plus modestes (graphique 4). Toutefois, cette inégalité peut masquer des difficultés d'accès à Internet en général qui ne sont pas spécifiques de l'e-administration. Une étude sur données françaises individuelles de 2005[15] montre que les revenus n'ont pas d'effet spécifique sur l'usage de l'e-administration par rapport à l'Internet en général. Au contraire, parmi les utilisateurs d'Internet, les personnes qui utilisent le plus les sites administratifs sont celles qui bénéficient le plus de transferts sociaux. Ces résultats indiquent que la fracture numérique ne s'accompagne pas d'une fracture liée aux revenus dans l'usage de l'e-administration. En revanche, l'étude montre qu'il existe une fracture liée aux compétences informatiques et au niveau de formation, les utilisateurs de l'e-administration, relativement aux usagers de l'Internet, ayant des compétences et un usage plus développés d'Internet et de l'informatique.

Constat 4. Les technologies numériques peuvent améliorer la qualité des services publics, à condition que leur usage soit transparent et que leur accès soit facilité.

Le numérique comme innovation de produit : vers l'État plateforme ?

Vers un réexamen du champ des services publics

Le numérique fait bouger les contours des missions traditionnelles de l'administration. D'une part, le champ de l'action publique se réduit : l'administration n'est pas la mieux placée, du fait de son organisation et des compétences de ses agents, pour être la championne de l'innovation en matière numérique ; le modèle de l'administration n'est pas celui de la *start-up*, sans modèle d'affaires mais sachant combiner l'innovation technique et commerciale, et fonctionnant, par essais, succès ou échecs. L'administration hérite de caractéristiques diamétralement opposées qui la handicapent pour s'adapter au monde numérique. L'État a pour partie pris la mesure de ce frein à l'innovation en se dotant de structures comme Etalab et la DINSIC (voir encadré 2) pour reproduire le mode de fonctionnement des *start-up* : projets légers, recrutements de profils adaptés, ouverture des données. D'autre part, la redéfinition du champ des services administratifs vient de la capacité de l'économie numérique à tirer parti de la structure en plateforme. La création de la plateforme elle-même n'engendre pas de coûts fixes très importants : quelques développeurs peuvent proposer rapidement une innovation utile et fonctionnelle. Le potentiel de développement de services numériques est donc très important pour le secteur public comme le secteur privé.

[15] Bacache M., D. Bounie et A. François (2011) : « Existe-t-il une fracture numérique dans l'usage de l'administration en ligne ? », *Revue Économique*, vol. 62, n° 2pp, . 215-235.

Si la frontière entre secteurs public et privé est amenée à évoluer, l'administration devrait en revanche jouer un rôle central dans l'organisation des données. Celles-ci possèdent en effet des caractéristiques qui les rapprochent de biens publics. Tout d'abord, comme le relève un rapport conjoint de l'Autorité de la concurrence et du Bundeskartellamt[16], les données constituent un bien « non rival » : le fait qu'un agent économique utilise des données n'empêche pas un autre de le faire (la consommation des données n'épuise pas leur valeur). Ensuite, jusqu'à un certain seuil, la valeur des données présente des rendements croissants : les données supplémentaires démultiplient la valeur des données précédemment accumulées, du fait de l'amélioration de la fiabilité statistique et du meilleur appariement avec les données existantes. Pour caractériser tout à fait les données comme bien public, il manque à ces propriétés celle de la « non-exclusivité » : aucun agent économique ne doit pouvoir se les accaparer. C'est là que l'État a un rôle clé à jouer. Le cœur des plateformes étant constitué des données apportées par la « multitude », l'État peut organiser la collecte d'un grand nombre de données, assurer la communication des bases de données entre elles et leur accès pour les particuliers et les entreprises, notamment pour favoriser l'innovation de produits que le croisement des sources permet de développer. Dans le cadre de la loi *Pour une République numérique*, dite loi Lemaire (qui sera promulguée en octobre 2016), l'accès aux données publiques est, sauf exception, gratuit (la loi crée en effet les principes d'*open data* « par défaut » [art. 4] et d'un service public de la donnée [art. 9]). La loi prévoit également la possibilité pour les chercheurs d'apparier des bases de données existantes à des fins de travaux scientifiques (art. 18) sans toutefois aller jusqu'à ouvrir la même possibilité aux entreprises qui proposeraient de nouveaux services. Pour les autres données, les conditions tarifaires devraient selon nous exclure toute barrière à l'entrée pour les innovateurs.

On peut ainsi inscrire l'évolution du rôle de l'État à l'ère du numérique dans la continuité des évolutions qu'ont connues certains secteurs par le passé, notamment les télécommunications. Dans un premier temps, l'État produit lui-même le service des postes et télécommunications (*via* les PTT). Dans un second temps, les progrès techniques font qu'il devient plus efficace de s'appuyer sur le marché pour innover et servir les consommateurs (le secteur s'ouvre alors à la concurrence en 1996). Dans le même temps est créé le régulateur des télécommunications (Autorité de régulation des télécommunications, ART puis Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, ARCEP lorsque la régulation du secteur postal s'ajoute à celle des télécommunications). De la même façon, la donnée (et non le service lui-même) pourrait être placée au cœur de l'action publique, l'État se réorganisant comme une plateforme collectant les données apportées par les citoyens et déléguant le service à des entreprises.

Une telle évolution est en phase avec les fondements de l'économie publique. Tout d'abord, il est optimal que la puissance publique intervienne à côté du marché lorsque sont en jeu des externalités positives ou négatives. Or précisément, les données sont à la source d'externalités : lorsqu'un individu accepte que des données de santé le concernant soient rendues disponibles pour la collectivité (sous une forme évidemment anonyme), il améliore la qualité de l'information statistique. Par exemple, il autorise la détection plus précoce d'une épidémie, il permet de nourrir l'information sur les effets secondaires d'un médicament ou il renseigne sur la fréquence des complications post-opératoires dans tel ou tel établissement de santé. La disponibilité de ces informations statistiques exerce des effets externes positifs importants sur le reste de la population. Dès lors, l'État et les collectivités territoriales ont un rôle à jouer pour inciter les citoyens à participer à la collecte de données (au moyen d'incitations financières ou en garantissant une qualité de service) et pour assurer le traitement et la diffusion de ces données.

En contrepartie, l'État doit garantir aux individus la nature de l'usage qui sera fait de leurs données personnelles. En effet, même si les services que l'État est susceptible de rendre à l'ère numérique ne reposent pas uniquement sur le traitement des données personnelles[17], l'État occupe un rôle central dans la garantie de la protection de la vie privée. Dès lors que les citoyens contribuent par leurs données à la construction de nouveaux services publics, ils transmettent des informations sur leurs déplacements, leur santé, leur vie familiale et leur vie professionnelle, qui doivent impérativement être protégées d'une utilisation non désirée. Ensuite, pour que les usagers bénéficient pleinement des avantages de l'administration numérique, celle-ci doit être en mesure de faire communiquer différents services entre eux. Or, ceci requiert une certaine coordination dans les formats de données, une compatibilité des applications, des numéros d'identification anonymisés uniques. Enfin, l'organisation et la communication des données entre elles engendrent des coûts de coordination qu'un service centralisé est mieux à même de minimiser, même si le numérique permet la décentralisation par exemple *via* les réseaux à architecture distribuée et la coordination entre pairs. Certes, le débat est encore ouvert pour déterminer si tous les États, plus ou moins démocratiques, sont les acteurs les mieux placés pour garantir le respect des libertés individuelles. La création d'autorités indépendantes est de nature à limiter le pouvoir de l'administration dans ce domaine.

[16] *Competition Law and Data*, 10 mai 2016, Autorité de la concurrence et Bundeskartellamt.

[17] D'une part, l'État plateforme fédère la participation de la multitude et non uniquement des données et, d'autre part, il collecte également des données d'une nature non personnelle.

Recommandation 1. Conforter le rôle de l'État pour coordonner la collecte des données d'intérêt général et les mettre à disposition des innovateurs dans des conditions tarifaires abordables. Garantir dans le même temps la protection de la vie privée des usagers « fournisseurs » de données.

Open data et *open gov*

L'ouverture des données (*open data*) répond à un double objectif d'efficacité et de transparence : outre l'amélioration du service liée au partage des données, les citoyens ont le droit de connaître les statistiques précises concernant leur espace public telles que la sécurité ou la qualité des écoles. La transparence des données permet aussi d'inciter les acteurs à prendre de meilleures décisions et d'orienter les choix des acteurs grâce à la disposition judicieuse de petits stimuli (*nudges*) bien choisis. Enfin, les données peuvent être une source d'externalité positive si elles sont partagées entre administrations[18]. Ce souci de transparence et d'efficacité concerne également les algorithmes utilisés par l'administration dans le calcul et l'attribution de services publics (*open gov*). Non seulement les citoyens sont en droit de connaître les règles d'attribution[19], mais ils peuvent aussi contribuer à améliorer le code source des algorithmes de l'administration. Si la France n'a revendiqué son entrée dans le mouvement *open data* que deux ans après les États-Unis, elle l'a fait avec une grande ouverture à la contribution citoyenne, grâce à un portail accueillant les données comme leur réutilisation par tous les citoyens. Elle a également été le premier pays au monde à se doter d'un *chief data officer* (Administrateur général des données de l'État), quelques mois avant le Royaume-Uni et les États-Unis. La plateforme d'ouverture des données, « data.gouv.fr », permet aux administrations de mettre à disposition des données publiques[20] et à la société civile de les enrichir, de les modifier, ou de les interpréter en vue de coproduire des informations d'intérêt général. Les données à caractère personnel et celles dont la publication contrevient à la loi ne sont pas acceptées sur la plateforme « data.gouv.fr ». La création de valeur par le secteur privé pour des services commerciaux est aussi un des intérêts de l'*open data*. Une entreprise peut ainsi améliorer ses études de marché grâce au répertoire national d'entreprises SIRENE, dont l'accès sera désormais gratuit à compter du 1er janvier 2017. De même, le service « commoprices.com » fournit des prestations sur les cours des matières premières à partir notamment des données des Douanes.

Enfin, pour qu'il y ait réellement coproduction de nouveaux services, un échange à double sens entre public et privé est nécessaire. On peut ainsi envisager que les entreprises privées mettent à la disposition de l'État certaines données dans des conditions à définir. La loi *Pour une République numérique* a créé l'embryon d'une catégorie de « données d'intérêt général ». À terme, et même s'il ne revient pas à cette *Note* de définir l'extension qu'il convient de donner à cette notion, cette catégorie devrait regrouper les données produites et possédées par le secteur privé mais qui engendre des externalités positives pour tous les citoyens (par exemple, les données de Waze pour les mairies et la création de services liés à la *smart city*) ou affectent directement les politiques publiques (par exemple, AirBnB pour la politique du logement et du tourisme, Uber pour la régulation des taxis, etc.)

Recommandation 2. Renforcer la transparence dans l'usage des données et des algorithmes à la base de la décision publique. Faciliter leurs réutilisations lorsque des améliorations peuvent être apportées par l'initiative privée, de même que celle des données privées d'intérêt général.

Méthodes « agiles » et *start-up* d'État

L'exemple des initiatives d'Etalab (voir *infra*) montre qu'il est important de mettre en place des méthodes « agiles » basées sur l'expérimentation. Dans l'économie numérique, des équipes réduites sont capables de conduire des développements ultrarapides en lien direct avec les utilisateurs et basées sur les tests et les prototypes[21]. Ces méthodes, qui correspondent aux nouvelles « *start-up* d'État », permettent de sortir des méthodes traditionnelles de développement qui conduisent trop souvent à lancer, après des années de développement et d'investissement, un service ne répondant déjà plus aux attentes de ses utilisateurs. La plateforme « beta.gouv.fr » permet de faire la démonstration en version « bêta » de l'efficacité de nouvelles plateformes. Elle répond de cette démarche ascendante (*bottom up*) où l'on fait d'abord la preuve de l'intérêt et de l'efficacité d'un outil avant son éventuelle généralisation. La plateforme France-expérimentation lancée en juin 2016 par le ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique à destination des entreprises pourrait aussi être étendue à des projets publics. À l'inverse, le dossier médical personnalisé (DMP) illustre l'échec de la démarche descendante (*top down*) : 250 millions d'euros ont été nécessaires, entre 2005 et 2011, à la création du DMP qui n'est finalement pas utilisé par les médecins[22]. Le DMP n'aurait pas nécessairement mieux fonctionné s'il avait été introduit dans le cadre d'une démarche ascendante et expérimentale. Mais son inefficacité aurait été détectée plus tôt, à moindre coût. L'important est donc de s'assurer qu'il y a un usage, une demande sociale pour le

[18] Rappelons tout de même qu'elles peuvent également être source d'externalité négative si, par exemple, elles aboutissent à une ségrégation géographique des services scolaires ou hospitaliers.
[19] La loi Pour *une République numérique* crée un droit d'accès spécifique pour les algorithmes fondant des décisions individuelles (art. 2).
[20] Les données publiques sont celles qui sont produites et reçues dans le cadre d'une mission de service public.
[21] En un an, une dizaine de projets de moins de six mois ont ainsi été conduits et inaugurés par Etalab.
[22] Rapport de la Cour des Comptes du 19 février 2013 : www.ccomptes.fr/Actualites/Archives/Le-cout-du-dossier-medical-personnel-depuis-sa-mise-en-place

service public créé. À l'étranger, les *Presidential Innovation Fellowship* (PIF) américains créés sous la présidence Obama sont une illustration intéressante de la façon dont on peut favoriser l'innovation numérique au sein des administrations. Des groupes d'une à quatre personnes sont invités pour un an dans des agences de l'État ou des ministères pour proposer des solutions numériques innovantes à des problèmes connus par les administrations elles-mêmes. Un membre de l'équipe du *chief technical officer* (CTO) les accompagne pendant la durée de leur mission en leur ouvrant toutes les portes, en les aidant à s'orienter dans les méandres administratifs, en leur apportant l'appui de la présidence et en leur dégageant le cas échéant des ressources financières ou technologiques. Après leur mission, environ 50 % des « PIF » rentrent chez « 18F », l'un des services de la direction informatique de l'État fédéral. Selon la directrice d'Etalab[23], le plus important est que ces « PIF » sont intégrés à l'administration et parrainés par des membres de l'équipe du CTO qui leur donne un pouvoir opérationnel de décision et de transformation, et non de simple consultation. Il ne suffit pas d'avoir des idées innovantes ; il faut qu'ensuite ces projets puissent « prendre » et être repris dans les administrations, ce qui suppose que les hauts fonctionnaires soient eux-mêmes pleinement associés à ces projets.

Recommandation 3. Encourager le recours aux méthodes « agiles » et les expérimentations avec des dérogations temporaires à fins d'innovations au sein des services publics. S'assurer que le déploiement de nouveaux services n'a lieu que si leur intérêt et leur efficacité sont au moins en partie validés.

Coproduire les services publics

L'État plateforme, c'est aussi et surtout la capacité d'utiliser la multitude (société civile et entreprises) pour mobiliser les citoyens comme « auxiliaires » des fonctionnaires dans une « coproduction » du service public. Un bon exemple est donné par la ville de San Francisco qui, pour optimiser la programmation des missions d'inspection sanitaire des restaurants, exploite les évaluations laissées par les clients sur les nombreux sites comme TripAdvisor ou Yelp ; une analyse sémantique des commentaires permet de faire ressortir les établissements qui attirent de manière répétée des remarques négatives sur leur hygiène, et donne ainsi des indices pour établir la cartographie des risques à surveiller[24]. Dans le même ordre d'idées, les applications ou numéros de téléphone permettant aux citoyens de signaler un feu tricolore en panne accélèrent les réparations. L'État plateforme acquiert aussi une capacité prédictive en exploitant les données de masse à haute fréquence et géolocalisées pour guider ses politiques publiques. Les grandes métropoles des États-Unis ont été pionnières en la matière. En 2011, le maire de New York, Michael Bloomberg, a confié à Michael Flowers la mission de rassembler une équipe de statisticiens et d'informaticiens pour créer le *Mayor's Office of Data Analytics* (MODA), qui reste à ce jour un modèle. Une collaboration avec la Police de la ville de New York a, par exemple, permis de mettre au point des outils d'allocation spatiale et temporelle plus efficace des forces de l'ordre. Ces actions municipales pionnières se sont répandues dans la plupart des grandes villes américaines, qui innovent et travaillent en fonction des besoins et priorités locales en matière de circulation, de sécurité ou d'allocation des services publics[25].

En France, deux exemples emblématiques d'innovation sociale suscitée par l'État plateforme concernent la fiscalité et l'emploi. En avril 2016, Etalab organise un *hackathon* pour ouvrir le code source de la « calculette de l'impôt » (« forum.openfisca.fr ») en coordination avec la Direction générale des Finances publiques (DGFiP). C'est la première fois qu'une administration rend public le code source de l'un de ses algorithmes. La mise à disposition du code source de l'administration fiscale, avec les 280 assiettes d'imposition en libre accès sur « data.gouv.fr », a suscité de nombreux projets proposant d'améliorer la transparence, l'accessibilité mais aussi l'efficacité de l'administration fiscale. Par exemple, le groupe « Performance », composé d'ingénieurs et de *data scientists*, a proposé une nouvelle méthode pour optimiser le temps de calcul de l'impôt. Ce projet a permis de réduire très significativement le temps de calcul d'une simulation nationale[26]. En juillet 2016, le tableau de bord de « data.gouv.fr » montrait la vitalité de ce site avec 18 814 jeux de données, 14 749 utilisateurs, et 1 472 réutilisations des algorithmes et données et plus d'un million de visites d'utilisateurs sur les différents services.

L'État plateforme offre aussi des innovations en matière d'emploi. Pôle emploi a ainsi mis en place un site ouvert et partenarial, *l'Emploi Store*, qui agrège les offres d'emploi collectées par des tiers et les services innovants développés par des salariés ou des partenaires. Une illustration concrète de *l'Emploi Store* est l'initiative *La bonne boîte*, « labonneboite.pole-emploi.fr », imaginée par deux salariés de Pôle emploi, soutenue par la direction, et développée grâce au soutien d'Etalab. Alors que Pôle emploi travaillait traditionnellement à partir d'offres d'emploi lui parvenant, les trois quarts des recrutements ont lieu aujourd'hui à la suite de candidatures spontanées mettant en jeu les réseaux de connaissances

[23] Laure Lucchesi, rencontrée en juillet 2016.

[24] https://hbr.org/2015/02/city-governments-are-using-yelp-to-tell-you-where-not-to-eat

[25] *Voir Beyond Transparency* paru en 2013 et téléchargeable en ligne. Coordonné par Brett Goldstein, le fondateur de la cellule analytique de Chicago, ce livre rassemble des contributions de différents acteurs de ce mouvement innovant qui vise à tirer parti de la collecte massive de données pour régler des problèmes opérationnels, en particulier au sein des administrations municipales.

[26] www.etalab.gouv.fr/en/retour-sur-le-hackathon-codeimpot

sans publication préalable d'offre. Or, disposant des déclarations préalables à l'embauche, Pôle emploi est en bonne position pour reproduire les mécanismes de réseaux et identifier les entreprises susceptibles de recruter. *La bonne boîte* vient donc assister les demandeurs d'emploi en les aidant à adresser des candidatures spontanées à des entreprises de leur région, dans leur secteur d'activité, susceptibles de recruter sous six mois avec une probabilité de 80 %. On a là à la fois une nouvelle stratégie d'utilisation des données et une transformation profonde de la vision des missions de Pôle emploi, qui accepte ainsi d'entrer dans un univers moins contrôlé pour développer de nouveaux services aux demandeurs d'emploi.

Recommandation 4. Impliquer les usagers dans la coproduction des services publics et multiplier les démarches participatives. Apprendre au public à utiliser l'administration numérique et l'inciter à y avoir massivement recours. Évaluer les services publics en ligne à partir de l'expérience des usagers.

L'incitation des usagers peut prendre diverses formes :

- *l'assistance et la formation* : nous suggérons de redéployer une partie des économies issues de la dématérialisation des services, à l'instar de la déclaration des impôts en ligne, pour former les citoyens les moins préparés à ce type d'usage, ce qui peut passer par le développement d'une assistance à distance et par la mise en place de services publics itinérants pour les populations les plus isolées[27] ;
- *les incitations monétaires* : en rétrocédant une partie des économies aux seuls citoyens qui utilisent les services numériques ;
- *l'obligation légale* : à l'instar de l'obligation depuis 2016 pour les revenus supérieurs à 40 000 euros de recourir à la déclaration des impôts en ligne ;
- *les incitations qualitatives* : en améliorant les services en ligne. Des méthodes scientifiques d'analyse de l'expérience utilisateur se propagent dans de nombreux pays, avec des moyens bien plus considérables qu'en France.

Le besoin de talents

L'administration a besoin des compétences adaptées à l'univers du numérique : développeurs, agilistes, *data scientists*, designers. L'enjeu est d'importer le savoir-faire et la culture numérique au sein de l'administration et d'assurer un transfert de compétences progressif. À titre d'exemple, l'Autorité de la concurrence s'est dotée d'un service d'enquêtes numériques permettant des perquisitions numériques désormais opérées par des informaticiens et non plus par des agents venant saisir, à la manière d'un huissier, des documents matériels dans les entreprises. Un agent public sera bientôt assisté de robots, d'automates, d'algorithmes et autres dispositifs d'intelligence artificielle. Il aura besoin de nouvelles compétences pour en faire le meilleur usage et pour orchestrer la participation de bénévoles à la production du service public. L'ouverture en 2015 d'un concours de recrutement d'une quarantaine d'ingénieurs SIC (système d'information et de communication) s'inscrit dans cette dynamique. Cette initiative modernise l'ancien corps des ISIC (ingénieurs en SIC) et le rend plus attractif : grille de salaires revalorisée, carrière interministérielle plus fluide. Le recrutement de compétences adaptées à l'ère du numérique est d'autant plus fondamental que le service public numérisé est massivement exposé aux erreurs de programmation, aux pannes, au piratage et autres actes de malveillance. Dans cette nouvelle mission, l'État doit garantir et protéger les libertés fondamentales sur la propriété et l'anonymat des données mais aussi s'assurer de la sécurité des services. Pour cela, il faut constituer un vivier de compétences, notamment celles nouvelles de codeurs et de développeurs. Cela passe par une gestion des ressources humaines dans le domaine des systèmes d'information et de communication à un niveau interministériel et par la facilitation de leur recrutement au sein de l'administration. Les modalités de recrutement pourraient prendre plusieurs formes : par exemple une réorientation de la formation des grands corps techniques existants vers plus de numérique, mais également la facilitation des recrutements en contractuels sur des métiers en continuelles évolutions, avec des rémunérations attractives. Une contractualisation en cours d'études pourrait également être envisagée.

Recommandation 5. Faciliter le recrutement d'informaticiens, de codeurs, de designers, de *data scientists* et *data analysts*, avec des salaires et carrières compétitifs pour attirer les meilleures compétences du privé.

Vers un nouveau contrat social entre l'État et les citoyens

Au-delà des problématiques organisationnelles, le numérique soulève des questions relatives aux principes fondant le service public et au contrat social passé entre les citoyens et le pouvoir.

Si le service public devient plus personnalisé, plus adapté aux particularités de chaque situation, que deviennent les grands principes historiques qui l'ont fondé ? La légitimité de l'action publique, fondée en France historiquement sur des valeurs d'universalité, bascule sur des principes d'efficacité et sur une culture du résultat. Cette logique de personnalisation, au détriment du principe d'universalité, débouchera-t-elle sur plus ou moins d'égalité ? Si le service public devient plus participatif, alors ses contours ne seront plus entièrement définis par les institutions de la République mais par les citoyens coproducteurs du service. La qualité des services pourrait alors varier avec l'implication locale des citoyens. Le bien public, devenu bien commun,

[27] Les services publics itinérants sont en expérimentation dans plusieurs régions françaises au second semestre 2016.

pourrait être à géométrie plus variable en fonction des grands principes mais aussi des initiatives individuelles et/ou locales.

De même, quelle sera la place des élus et de la politique dans la production et l'allocation de services publics ? La réinvention de l'action publique est bien plus qu'un projet technique, c'est un projet politique de refonte du contrat social entre l'État et les citoyens. Si l'Estonie caracole en tête des indicateurs d'e-administration, c'est au prix d'une collaboration entre le public et le privé[28] mais surtout d'une organisation qui ne laisse aucun choix aux individus : ni *opt-in* (qui consiste à laisser la possibilité à un individu de participer à une initiative), ni *opt-out* (qui laisse le choix de ne pas y participer) en matière de collecte des données (tous les services ont été numérisés). La France doit se déterminer clairement entre la stratégie de l'*opt-in* qui freine l'innovation mais assure une très forte protection des données en rendant leur interconnexion et partage impossible par défaut, et la stratégie de l'*opt-out* qui fait du partage des données l'option par défaut et permet de maximiser les externalités positives et l'innovation mais soulève des interrogations sur la protection de la vie privée. Le choix doit être conscient et le débat éclairé par l'évaluation des avantages et inconvénients de chaque mesure. Il serait utile d'instaurer un organisme tiers de confiance qui permette de garantir aux citoyens une gestion de leurs données qui soit protectrice de leur vie privée et de leur liberté. Cela semble être une condition nécessaire pour inciter les acteurs à partager leurs données et faciliter l'émergence d'une e-sociétés[29].

Selon la Cour des comptes[30], les pays les plus avancés en termes de services publics numériques proposent aux usagers un compte administratif personnel unique, accessible par un identifiant et un mot de passe uniques et permettant, *via* une boîte aux lettres numérique et/ou un portail d'accès unique à l'administration, de recevoir des courriers officiels de l'administration et d'effectuer des demandes, des déclarations et des paiements. Le compte unique permet à l'usager d'être reconnu par l'ensemble des administrations parties prenantes. Ainsi l'administration peut s'assurer de la bonne identité de l'usager lors de la circulation de ses informations, et l'usager peut exercer un contrôle sur ses données lorsqu'elles sont échangées[31]. La France s'est récemment engagée dans cette voie avec France Connect (système d'identification et d'authentification en ligne de l'État qui a été mis en service début 2016, sur le principe de l'*opt-in*)[32].

Recommandation 6. Ouvrir un débat public et politique sur les formes du service public et le périmètre de l'action publique. Débattre du choix fondamental entre *opt-in* et *opt-out* en matière de transmission des données personnelles.

Enfin, il n'est pas inutile de souligner que la rédaction de cette *Note* s'est heurtée à un manque d'évaluation, pour la France, des effets de l'introduction du numérique dans l'administration en termes de coût, d'emploi, d'efficacité et de qualité. L'expérimentation et l'évaluation doivent s'étendre aux entreprises privées et aux nouveaux acteurs du numérique. Nombre de règlements et de processus administratifs sont inadaptés à l'innovation numérique. Des espaces de dérogation temporaire pour innover sont à privilégier, assortis d'une évaluation systématique.

Recommandation 7. Évaluer systématiquement l'efficacité économique des différents services publics en ligne.

La révolution numérique n'est pas une simple révolution technologique, mais une transformation économique, politique et sociale qui nécessite un nouveau contrat entre l'État, les citoyens et les entreprises. Les institutions et l'État doivent être repensés profondément pour s'adapter à cette nouvelle ère. ●

[28] La création d'une administration entièrement numérique en Estonie a commencé dès 2001. Tous les services ont été numérisés : e-carte d'identité, e-vote, e-taxes, e-education avec une interaction directe avec les écoles, e-santé pour obtenir des prescriptions ou remplir tous les formulaires, e-services pour l'eau, le gaz, l'électricité... Par ailleurs, toutes les composantes de la société sont engagées dans la production et l'usage des plateformes numériques. Ainsi l'e-carte d'identité, socle de l'administration numérique estonienne, est le fruit d'une coopération entre l'État et les entreprises de télécommunications.

[29] Si le règlement européen du 27 avril 2016 tranche en faveur de l'*opt-in* pour le consentement de l'usage des données personnelles dans le cadre des services privés (art. 7), le cas des services publics est davantage laissé à la discrétion des États (art. 6). Voir http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=FR

[30] Cour des Comptes (2016), *op. cit.*

[31] Cette méthode est appliquée en Espagne avec le service Cl@ve, au Royaume-Uni avec la plateforme numérique (gov.uk) et au Danemark avec le portail borger.dk. La détention de ce compte personnel numérique peut être rendue obligatoire : c'est le cas au Danemark pour les citoyens âgés de plus de quinze ans. Ce modèle est également en cours de mise en place en Allemagne.

[32] Trois mois après sa création, on comptait 100 000 utilisateurs, voir www.modernisation.gouv.fr/ladministration-change-avec-le-numerique/par-son-systeme-dinformation/franceconnect-deja-100-000-utilisateurs-vingtaine-services.

conseil d'analyse économique

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Présidente déléguée Agnès Bénassy-Quéré
Secrétaire générale Hélène Paris
Conseillers scientifiques
Jean Beuve, Clément Carbonnier, Manon Domingues Dos Santos, Aurélien Eyquem
Assistant de recherche
Paul Berenberg-Gossler

Membres Agnès Bénassy-Quéré, Antoine Bozio, Pierre Cahuc, Lionel Fontagné, Cecilia García-Peñalosa, Corinne Prost, Xavier Ragot, Jean Tirole, Alain Trannoy, Natacha Valla, Reinhilde Veugelers, Étienne Wasmer, Guntram Wolff
Correspondants
Yann Algan, Anne Perrot, Christian Thimann

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525
Directrice de la publication Agnès Bénassy-Quéré
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Christine Carl
Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47

113 rue de Grenelle 75007 PARIS Téléphone : 01 42 75 53 00 Télécopie : 01 42 75 51 27 @CAEinfo www.cae-eco.fr

Document N°3

Effets de la dématérialisation des services publics

15e législature

Question écrite n° 11323 de M. Patrick Chaize (Ain - Les Républicains)

publiée dans le JO Sénat du 04/07/2019 - page 3471

M. Patrick Chaize appelle l'attention de M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur sur les conséquences de la dématérialisation des services publics.

En lançant son programme de transformation de l'administration en octobre 2017, le Gouvernement a souhaité améliorer la qualité de service pour les usagers, donnant la priorité à la transformation numérique des administrations, à travers l'objectif de dématérialisation de l'intégralité des services publics à horizon 2022.

La dématérialisation constitue en effet un puissant levier d'amélioration de l'accès à ces services, mais comme le souligne le rapport du Défenseur des droits remis en janvier 2019, cet objectif ne sera pas atteint si l'ambition collective portée dans ce processus se contente d'être un palliatif à la disparition des services publics sur certains territoires, suivant une stricte approche budgétaire et comptable.

Cette évolution risquerait alors d'aboutir à une déresponsabilisation des pouvoirs publics, en renvoyant notamment à la sphère associative la prise en charge de l'accompagnement des usagers, ou en misant sur le secteur privé pour compenser les défaillances du service public.

Il s'avère que près de 30 % de la population restent éloignés du numérique pour différentes raisons, dont le développement met en exergue des inégalités entre ceux qui maîtrisent cette technologie et ceux dans l'incapacité d'y recourir. En outre, un usager ne doit plus se trouver démuni face à une plate-forme téléphonique, sans avoir pour alternative la possibilité d'interagir avec un véritable interlocuteur humain, seul capable de répondre et de s'adapter à sa demande spécifique.

Ainsi, il est indispensable que la dématérialisation des services publics tienne compte des difficultés d'une partie de la population et des besoins spécifiques de certaines catégories d'usagers. Si la mise en œuvre des politiques publiques de dématérialisation est nécessaire, elle doit en revanche être orientée et s'opérer dans le respect des principes fondateurs du service public que sont l'adaptabilité, la continuité et l'égalité devant celui-ci.

Dans un tel contexte, il lui demande quelles mesures il entend prendre pour que l'accès de la population aux services publics soit véritablement garanti à tous.

Transmise au Secrétariat d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, chargé du numérique

Réponse du Secrétariat d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, chargé du numérique

publiée dans le JO Sénat du 10/10/2019 - page 5158

Le déploiement de services publics numériques de qualité pour les démarches administratives courantes des Français est une priorité du Gouvernement. Développer l'accès aux démarches administratives de manière dématérialisée permettra d'augmenter la qualité des services, de développer la transversalité dans l'administration, et de réduire les coûts économiques et environnementaux induits par les procédures papier.

Réussir la transition numérique de l'État implique néanmoins de lutter résolument contre l'illettrisme numérique qui touche près de 13 millions de Français (d'après le Baromètre 2018 du Numérique, réalisé par le CREDOC pour l'État et l'ARCEP). Le récent rapport du Défenseur des Droits rappelle que 500 000 Français n'ont pas accès à une connexion internet fixe et que plus de 30% des Français ne sont pas familiers des usages numériques. Y remédier nécessite d'une part de lutter contre la fracture numérique, avec les moyens humains, techniques et financiers appropriés de manière à produire des démarches de qualité et d'autre part d'améliorer la couverture numérique des territoires. 1/ Former les usagers et professionnaliser les aidants Il s'agit tout d'abord d'agir spécifiquement sur une partie de la population qui n'est pas suffisamment à l'aise avec les usages numériques, et notamment les personnes âgées. La stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance* affirme que « l'administration doit assurer, notamment aux personnes vulnérables ou n'utilisant pas l'outil numérique, des possibilités de communication et de médiation adaptées à leurs besoins et à leur situation ». C'est dans ce cadre que s'inscrit la « Stratégie nationale pour un numérique inclusif ». Elle est exposée dans un rapport largement concerté (rapport-inclusion.societenumerique.gouv.fr). Plusieurs actions ont d'ores et déjà été mises en œuvre pour lutter contre la fracture numérique. Après une expérimentation dans trois territoires (la Drôme, la Gironde et la Réunion), le 19 juillet 2018, le Président de la République a annoncé le déploiement national du Pass numérique. Son budget global atteindra « 100 à 150 millions d'euros » avec l'objectif de « former et accompagner 1,5 million de personnes par an ». Le programme prendra la forme d'un crédit de 10 à 20 heures de formation, en fonction des profils, d'une valeur de 50 à 100 euros. Pôle Emploi, la Caisse d'allocations familiales (CAF), l'Assurance maladie, les villes, les agglomérations et les départements pourront distribuer ce crédit formation. De plus, un programme gratuit en ligne (PIX) a été créé afin que les usagers puissent mesurer et développer leurs compétences numériques. Un parcours PIX pour les compétences de base et un dispositif de diagnostic rapide sont en cours de développement. 2000 épreuves ont été testées en panel, 700 tutoriels sélectionnés et recommandés dans une démarche collaborative. 270 établissements scolaires et d'enseignement supérieur sont engagés dans la démarche. https://pix.fr/ Au-delà des usagers, la création d'un réseau d'aidants et leur professionnalisation est un enjeu essentiel de la politique d'inclusion numérique. Plusieurs dispositifs ont déjà été mis en place :Un kit à destination des aidants pour accompagner les individus en difficulté a été développé : https://kit-inclusion.societenumerique.gouv.fr/. Il fournit par exemple aux aidants des ressources pour former les usagers aux « 6 indispensables » : créer un courriel, naviguer sur le web, accéder aux services en ligne, se renseigner et connaitre ses droits, réaliser une démarche, et écrire un document.Trois niveaux d'accompagnement ont été définis : urgences numériques (pour ne pas perdre un droit ou une allocation, ou ne pas encourir une pénalité), inclusion numérique (pour gagner en autonomie) et montée en compétences numériques.Une coopérative (Med Num) a été créée pour structurer les acteurs de la médiation numérique et garantir un service de qualité et accessible sur tout le territoire. 70 sociétaires y sont actuellement regroupés. https://lamednum.coop/Aidants Connect : Déployé à travers une start-up d'État , ce dispositif doit permettre à un aidant numérique de réaliser des démarches administratives en ligne à la place d'une personne ne parvenant pas à les faire seule et de sécuriser la réalisation par un tiers-aidant. Une présentation d'un 1er prototype fonctionnel est prévue fin août. Les premiers déploiements de l'outil sont prévus pour 2020.Enfin, dans le cadre de l'initiative Carte Blanche, a été créé Administration +, une plateforme qui met en relation des aidants (comme des travailleurs sociaux) avec des agents d'organismes publics afin de régler les blocages administratifs pour le compte d'usagers. https://beta.gouv.fr/startups/aidantsconnect.html Réussir la formation des usagers et des aidants nécessite enfin de renforcer l'information sur les dispositifs existants et de canaliser l'ensemble des initiatives lancées :Une plateforme a été développée (www.inclusion.societenumerique.gouv.fr) pour agréger les ressources.Un espace éditorial a été créé (Le Labo https://societenumerique.gouv.fr/le-labo/) proposant des données et savoirs précis afin de renforcer l'information et la compréhension des usages numériques et orienter les politiques publiques.Une cartographie des lieux et services de la médiation numérique est également disponible : https://carto.societenumerique.gouv.fr/sonum-carto/carte.Une plateforme, mutualisant l'ensemble des ressources, a été développée spécialement pour les collectivités territoriales (https://territoires.societenumerique.gouv.fr/). Elle permet également d'établir la cartographie des lieux accompagnant les usagers à la réalisation de leur démarche en ligne.Un incubateur a été créé pour regrouper l'ensemble des initiatives sur l'inclusion numérique (MedNum, APTIC, Aidants Connect). 2/ Accompagner les usagers dans des lieux de proximité La politique de dématérialisation des échanges entre les usagers et l'administration s'accompagne également de l'ouverture de points d'accueil physique pour les usagers. En janvier 2019, 1 271 maisons de services au public (désormais appelées maisons France Services) ont d'ores et déjà été ouvertes. 86% des usagers sont très satisfaits de l'accueil et de

* Loi promulguée le 10 août 2018.

l'accompagnement (enquête BVA). Ces maisons de services au public ont vocation à devenir des interfaces privilégiées entre les usagers et l'administration en délivrant, en un lieu unique, une offre d'accompagnement personnalisé dans les démarches de la vie quotidienne (aides et prestations sociales, emploi, insertion, retraite, énergie, prévention santé, accès aux droits, mobilité, vie associative etc.). Le 3 mai 2019, le Premier ministre a annoncé l'ouverture de 500 maisons France Services supplémentaires en milieu rural en 6 mois, avec des objectifs clairs d'amélioration de la qualité du service, d'augmentation des plages horaires et d'accompagnement renforcé. L'État et les opérateurs partenaires contribueront à hauteur de 36 millions d'euros par an à ces maisons France Services. Une action de labélisation est également en cours, pour 10 territoires qui expérimentent des outils issus du plan national pour un numérique inclusif (label « territoires d'actions pour un numérique inclusif »). Un nouveau programme interministériel (« Nouveaux lieux, nouveaux liens ») a été créé pour donner accès à de nouvelles activités et de nouveaux services aux habitants partout sur le territoire grâce au renforcement des tiers-lieux. Le 11 juillet 2019, pour accompagner et accélérer la dynamique de développement des tiers-lieux dans les territoires, le gouvernement a lancé l'appel à manifestation d'intérêt « Fabriques de Territoires ». A travers ce programme, l'État financera le fonctionnement de 300 Fabriques, à hauteur de 75 000 à 150 000 euros sur 3 ans, à raison de 50 000 euros par an maximum. 15 millions d'euros seront offerts sous formes de subventions d'investissements gérées par les préfets. La première vague de l'appel à manifestation d'intérêt sélectionnera 30 "Fabriques Numériques de Territoires", proposant aux habitants de quartiers prioritaires de la politique de la ville, une large de gamme de services de montée en compétences numériques. Les Hubs France Connectée : Pour accélérer la consolidation de l'offre de médiation numérique sur l'ensemble du territoire et mettre en cohérence les politiques publiques en matière d'inclusion numérique, la Banque des Territoires de la Caisse des Dépôts et la Mission Société Numérique se sont associées pour faire émerger une dizaine de hubs territoriaux. Ces hubs ont vocation à incarner des têtes de réseau des acteurs de la médiation numérique. Ils fourniront un appui et des outils destinés à renforcer les actions d'inclusion et de médiation numérique. 5 millions d'euros seront engagés en 2019-2020 pour faire émerger 11 hubs territoriaux. 3/ Accompagner les administrations centrales et locales dans la dématérialisation de leurs démarches L'enjeu pour accompagner ces publics est également d'outiller les administrations chargées de la dématérialisation de leurs démarches et de les acculturer à la démarche d'inclusion d'une part, et à la prise en compte de « l'expérience utilisateur » (« UX design ») d'autre part. Parmi les dispositifs disponibles :Le site « démarches-simplifiées.fr » est une application en ligne « open source » qui permet aux organismes publics de créer des télé-procédures en quelques minutes et de gérer les demandes des usagers sur une plateforme dédiée. En juin 2019, 340 500 dossiers ont été déposés sur « démarches-simplifiées » (autant de dossiers qui ne seront pas traitées sur papier). Cela représente plus de 10 fois le nombre de dossiers déposés en juin 2018 (30 427).La DINSIC accompagne quotidiennement les ministères dans la dématérialisation de leurs démarches en priorisant celles qui sont le plus utilisées par les citoyens. Une attention particulière est portée sur l'expérience utilisateur et le parcours des usagers. Un tableau de bord de ces démarches est tenu à jour quotidiennement.Le « Cerfa numérique » comprend plus de 30 critères de qualité dont 9 visent spécifiquement à lutter contre l'exclusion numérique et à faciliter le travail des médiateurs.La DINSIC est également à l'origine de cadres de références à destination des administrations pour les aider à assurer la qualité de leur démarche dématérialisée. On compte par exemple les « 10 principes d'une démarche en ligne exemplaire » ou encore le Référentiel d'accessibilité pour les administrations.Le programme de « Développement concerté de l'administration numérique territoriale » offre une interface entre l'État et les collectivités territoriales pour les enjeux de dématérialisation. Les collectivités territoriales et l'État ont défini en concertation 4 axes prioritaires pour construire ensemble des services publics numériques territoriaux : un socle commun (construire un socle commun d'applications, de « briques numériques », de référentiels et de cadres partagés pour accélérer la transformation numérique des territoires), une gouvernance partagée au sein de l'Instance Nationale Partenariale, une approche globale de la donnée, le passage à l'échelle.Afin de mutualiser les efforts des différentes collectivités locales, le Gouvernement a lancé l'initiative Numérique en commun(s), un événement national rassemblant les acteurs du numérique au service du développement des territoires. Des formations sont en ligne afin d'inciter les agents locaux à répliquer ces évènements dans leurs territoires. Afin de lutter durablement contre l'illectronisme, la DINSIC s'est aussi engagée dans une politique d'amélioration de « l'expérience utilisateur » visant à faire progresser la qualité intrinsèque des démarches administratives. Pour cela, elle a :Mis en place une « communauté UX » au sein de l'État , afin d'insuffler les compétences et la culture UX au sein des administrations ;Développé « Monavis.numérique.gouv.fr », qui permet aux utilisateurs d'exprimer leur avis sur une démarche dématérialisée, et sert ainsi de tableau de bord de la dématérialisation des procédures administratives. 1613 démarches sont aujourd'hui recensées.Lancé un programme de « Designers d'intérêt général », variante du

programme Entrepreneurs d'intérêt général. Financé par le Programme d'Investissements d'Avenir à hauteur de 1,5M€ pour 2019, ce programme sélectionne les meilleurs projets d'amélioration UX des services publics en ligne et recrute une promotion de designers qui devra résoudre les défis lancés par l'administration.Dans le cadre de la loi pour un État au service d'une société de confiance, l'État expérimente le droit à l'erreur dans les démarches administratives. Le site oups.gouv.fr permet de recenser les erreurs fréquentes commises par les usagers et donne des conseils pratiques. 4/ Etendre la couverture numérique et mobile du territoire En dernier lieu, le Gouvernement a fait de l'amélioration de la couverture numérique (accès à internet sur les réseaux fixes comme couverture mobile) une priorité de son action au service de la cohésion et de la compétitivité des territoires. Deux objectifs orientent son action : Un objectif de cohésion (d'ici 2020, garantir à tous un accès au bon haut débit > 8Mbits/s ou au très haut débit et généraliser la couverture mobile de qualité) et un objectif d'ambition (d'ici 2022, doter tous les territoires de la République d'infrastructures numériques de pointe, en offrant des accès à très haut débit >30 Mbit/s). Concernant la couverture mobile, le 12 janvier 2018, l'État et quatre opérateurs de téléphonie mobile ont signé un accord ayant pour objectif de généraliser la couverture mobile de qualité pour l'ensemble des Français. L'accord prévoit :La fin des zones blanches : en 3 ans, autant de zones seront traitées qu'avec l'ensemble des programmes gouvernementaux depuis 15 ans, chaque opérateur s'étant engagé à fournir 5 000 installations supplémentaires.La généralisation de la 4G, avec d'ici 2020, plus de 10 000 communes passant de la 2G ou la 3 G à la 4G.L'accélération de la couverture mobile des axes de transport, notamment sur les lignes TER.L'amélioration de la qualité de service : pour être considérée comme couverte, une zone devra bénéficier d'un service de bonne qualité.La généralisation de la couverture téléphonique à l'intérieur des bâtiments, notamment en utilisant la voix sur Wifi.L'Agence du Numérique pilote deux programmes de soutien à la couverture mobile : Le programme « zones blanches centres-bourgs » pour apporter une couverture en téléphonie et Internet mobile minimale dans les centres-bourgs des communes concernées,Le programme « 1 300 sites stratégiques » pour assurer la couverture mobile de 1 300 sites stratégiques définis et sélectionnés au niveau local (zones économiques et touristiques, hameaux, etc.). S'agissant des infrastructures numériques fixes, le Gouvernement a renforcé le plan France Très Haut Débit en sécurisant les engagements de déploiement des opérateurs privés Orange et SFR sur près de 13 millions de locaux (zones urbaines et péri-urbaines) et en consolidant 3,3 milliards d'euros de soutien aux projets portés par les collectivités territoriales, afin de permettre le déploiement du très haut débit (> 30 Mb/s) pour tous les habitants d'ici fin 2022 tout en garantissant un accès à un bon haut débit (> 8 Mb/s) dès 2020. Dans les territoires ruraux, les collectivités territoriales déploient des réseaux d'initiative publique (RIP) et mobilisent l'ensemble des technologies existantes pour fournir un débit Internet fixe de qualité. L'investissement dans les réseaux d'initiative publique est de 13 à 14 milliards d'euros. L'État a également mis en place des outils pédagogiques pour les territoires : un guide de l'aménagement numérique des territoires (http://agencedunumerique.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/10/20181204_Petit-guide-ANT-VDEF-compresse.pdf) ainsi qu'un Panorama de l'aménagement numérique des territoires (http://agencedunumerique.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/10/POSTER17.pdf). Enfin, l'observatoire France Très Haut Débit (https://observatoire.francethd.fr/) permet de suivre les avancées du Plan.

DOCUMENT N°4

la gazette.fr

Adresse de l'article https://www.lagazettedescommunes.com/748478/quels-impacts-de-la-dematerialisation-sur-les-droits-des-usagers/

SERVICES PUBLICS

Quels impacts de la dématérialisation sur les droits des usagers ?

Laura Fernandez Rodriguez | Actu expert santé social | France | Publié le 02/06/2021

Alors qu'il n'existe pas à proprement parler de « droit d'accès à Internet » et qu'au moins 13 millions de Français souffrent d'illectronisme, deux journées d'études se sont penchées sur les impacts de la dématérialisation des services publics sur les droits des usagers.

[1]« Le numérique, à la base un moyen, est devenu une fin en soi. Il contribue à affaiblir et décentrer l'accessibilité des services publics, et ajoute une vulnérabilité technologique par-dessus la vulnérabilité territoriale. Il peut renforcer les discontinuités et les ruptures dans l'accès aux droits », a exposé David Charbonnel, juriste, à l'occasion d'un colloque [2] organisé par l'Université de Lorraine (1) [3] qui s'est attaqué aux impacts de la dématérialisation, lundi 31 mai et mardi 1er juin.

Un sujet brûlant, alors que la crise sanitaire a encore accéléré la dématérialisation des services publics et que le gouvernement a mis sur la table 250 millions d'euros sur l'inclusion numérique [4] dans le cadre du plan de relance. Des moyens jugés toutefois insuffisants par le Sénat [5]. Sans prétendre à l'exhaustivité, voici quelques contributions qui concernent de près les collectivités.

Garantir un droit à Internet ?

L'accès à Internet est une condition essentielle, même si elle n'est pas suffisante, pour garantir l'accès à un service public dématérialisé. Or, comme l'a rappelé le juriste Guillaume Maire, on ne peut pas, aujourd'hui, véritablement parler d'un droit à Internet. Il n'existe aucun droit à Internet officiellement opposable, comme le serait le droit au logement opposable. En tout cas pour l'instant.

Cédric O, Secrétaire d'Etat chargé de la Transition numérique et des communications électroniques, avait, en septembre dernier, indiqué à la Gazette [6] considérer que « l'accès à une bonne connexion est aujourd'hui une

nécessité quasiment aussi vitale que l'eau et l'électricité », et que le gouvernement travaillait à « un service universel de la fibre qui garantisse un droit au raccordement, actuellement en vigueur pour l'eau et l'électricité. » L'Arcep a d'ailleurs rendu un avis sur le sujet [7] le 16 mars dernier, dans lequel elle indique que la population potentiellement éligible serait « d'environ 3,7 millions de bénéficiaires potentiels ».

Guillaume Maire a néanmoins rappelé que si la loi pour une République numérique reconnaissait déjà, théoriquement, un droit au maintien de la connexion Internet, pour qu'un client dans l'incapacité de payer puisse bénéficier d'un maintien de sa connexion Internet, sur le modèle des fournitures en eau, électricité et téléphone, les expérimentations des départements restaient timides sur le sujet, avec en pionniers les départements de Haute-Saône, Marne et Seine-Saint-Denis en 2017. Et dans ce cas, la question du financement se pose : « Qui doit supporter le coût de cette solidarité ? Le fournisseur, le département, un autre acteur ? » s'est-il interrogé.

- Droit au maintien de la connexion Internet : encore trop peu d'effets [8]

Les « laissés-pour-compte » de la dématérialisation

Sabrina Aouici et Rémi Gallou, socio-démographes et chercheurs à l'Unité de recherche sur le vieillissement de la Cnav, qui ont réalisé une enquête auprès des personnes âgées et des « laissés-pour-compte » de la dématérialisation, ont mis en évidence plusieurs points d'attention, notamment l'émergence d'un nouveau public vulnérable : des usagers jusqu'ici en situation d'autonomie administrative et qui sont aujourd'hui fragilisés par le passage au numérique.

Cette « zone grise des usagers nouvellement en difficulté est d'autant plus difficile à identifier qu'ils n'étaient jamais en proie auparavant à des difficultés économiques ou sociales, et sont restés relativement ignorants des systèmes d'aides mis en place », a détaillé Sabrina Aouici. « Est-ce que cette dématérialisation ne rend pas vulnérables des publics qui jusque-là ne l'étaient pas ? » a-t-elle interrogé.
En outre, la dématérialisation peut engendrer du non recours au droit, pour plusieurs raisons (par éloignement des services, manque de maîtrise du numérique, peur de la stigmatisation, non recours volontaire par choix idéologique envers les nouvelles technologies, etc).

- Une nouvelle ambition pour l'inclusion numérique, vraiment ? [9]

Sabrina Aouici et Rémi Gallou ont enfin rappelé « le rôle de la mairie dans cet univers en transformation, vers lesquels se tournent plus facilement les milieux populaires, qui l'identifient comme un lieu de confiance, en opposition aux grandes administrations ».

De son côté, Geneviève Koubi, juriste, a évoqué la situation des usagers bénéficiaires de droits sociaux, qui sont « des usagers captifs » : « en même temps qu'ils affrontent les modifications technologiques, les innovations créées, ils affrontent la fragmentation des droits existants.(...) Pour tout l'ensemble des prestations délivrées par les services publics numériques et notamment sociaux, certes cela renseigne sur l'usager, mais aussi sur l'obsession des administrations à s'impliquer dans le suivi permanent de ceux qui bénéficient de ces prestations. », a-t-elle estimé, allant jusqu'à considérer qu'un « service public numérique n'a pas pour but de réactiver un statut d'usager amélioré ».

- « La rentabilité financière des contrôles contre la fraude sociale n'est pas mesurée » [10]

Un report de charge sur les acteurs sociaux et locaux

La dématérialisation produit des effets sur les usagers, mais aussi sur les acteurs publics locaux. Elle entraîne ainsi un « un report de charge sur les travailleurs sociaux, les secrétaires de mairie, les aidants familiaux, autant d'acteurs pas forcément prêts, en tant que tels, à assumer cette part dont, au fond, l'administration se décharge en dématérialisant », a déclaré Daniel Agacinski, délégué général à la médiation au Défenseur des droits.

Dans son intervention, Nadia Okbani, politiste, a également décrit un « report tacite ou explicite sur les acteurs sociaux locaux, dans un contexte de réduction des moyens et des effectifs du côté des administrations ». Elle a aussi souligné que le « travail administratif est renvoyé aux administrés », et que cette « individualisation des dossiers pour les usagers » va déboucher sur le fait que certains vont avoir des difficultés pour accéder à des professionnels en capacité de les accompagner ». Cette situation provoque « de fortes attentes » de la part des usagers et un désarroi et de la frustration du côté des travailleurs sociaux ».

- Inclusion numérique : le rôle clé des médiateurs numériques et des travailleurs sociaux [11]

Pierre Mazet, sociologue, chercheur associé au LabAccès du Tilab, laboratoire d'innovation publique de la préfecture et la région Bretagne, souligne, lui, que la situation est très évolutive et qu'on revient, désormais, de la dématérialisation exclusive, « grâce aussi au Défenseur des droits », avec le développement « de multiples canaux, les espaces France Services [12] », ainsi que les effets de la crise sanitaire : « le Covid a permis d'ouvrir des capacités de financement non prévisibles et non attendues », a-t-il souligné, évoquant les 250 millions d'euros dédiés à l'inclusion numérique dans le plan de relance et le déploiement des conseillers numériques. [13]

Un sujet qui doit rester dans le débat public

Le LabAcces a pour sa part récemment publié un rapport [14], dirigé par Pierre Mazet, sur les lieux et acteurs de la médiation numérique, en posant la question suivante : « quels impacts des demandes d'aide e-administrative sur l'offre et les pratiques de médiation ? ».

Le Défenseur des droits, qui avait déjà réalisé un rapport dédié à la dématérialisation et ses conséquences pour les services publics [15] en 2019, et qui préconise de toujours préserver plusieurs accès possibles à un service, dont au moins un qui ne soit pas numérique, a de son côté décidé d'actualiser ses travaux avec une parution prévue d'ici fin 2021. Car comme l'indique Daniel Agacinski, « Il faut garder cet enjeu au premier plan du débat public, à un moment où on arrive à échéance du programme Action publique 2022, et à des échéances électorales. Et montrer aussi qu'on en a pour longtemps [avec ce sujet] ».

POUR ALLER PLUS LOIN

- Top départ pour le recrutement et le déploiement des conseillers numériques
- Pas de dématérialisation sans accompagnement des agents
- Inclusion numérique : « Plus vous êtes précaire, plus vous êtes confronté à la dématérialisation »

DOCUMENT N° 5

la gazette·fr

Adresse de l'article https://www.lagazettedescommunes.com/682795/la-face-cachee-de-la-digitalisation-dans-les-collectivites-territoriales/

[OPINION] NUMÉRIQUE

La face cachée de la digitalisation dans les collectivités territoriales

Auteur associé | France | Opinions | Publié le 10/06/2020

La digitalisation nécessite un certain nombre d'investissements en formation, des coûts de maintenance informatique et matérielle et des délais souvent peu ou mal comptabilisés par les territoires.

Depuis plusieurs années, les collectivités territoriales ont engagé des recherches d'économies pour contribuer au redressement des finances publiques locales et nationales [1]. Parmi les voies explorées, les démarches de digitalisation occupent une place grandissante [2].

Il est difficile de trouver des chiffres fiables et précis pour quantifier la digitalisation dans les collectivités. Ce constat s'explique d'abord par le flou autour du terme « digitalisation ».

Parle-t-on de transformation numérique ? De dématérialisation ? De smart city [3] pour reprendre un terme désormais très répandu ?

Une définition globale [4] retient que la digitalisation regroupe « toutes les situations dans lesquelles les TIC sont utilisées pour améliorer les échanges, interactions et transactions entre l'administration et les autres parties prenantes [...] ».

Dans les réformes des organisations publiques, on parle d'administration électronique [5]. Ce concept englobe une variété de pratiques, dont on peut mesurer quatre phases d'avancement [6]. La phase d'information consistant à créer un site Internet destiné à diffuser de l'information. La phase d'interaction introduisant, au sein du site Internet, des outils de communication électronique personnalisés. La phase de transaction proposant des

procédures sur le site afin que l'usager puisse réaliser des démarches en autonomie. Et la phase d'intégration, consistant à mettre en place une organisation capable d'offrir aux usagers des services flexibles, personnalisés et de qualité en multipliant les téléprocédures comme les guichets uniques.

- Dans les coulisses de la transformation numérique [7]

Plusieurs arguments plaident en faveur de cette digitalisation, notamment une diminution des coûts de prestation et des gains de temps en interne, et un rapprochement avec l'usager.

Des effets positifs réels

De nombreuses recherches [6] portant sur les coûts [8] ont mis en évidence [9] les effets positifs des démarches de digitalisation à la fois pour la collectivité, les agents et le public (usagers, contribuables, bénéficiaires).

On observe ainsi des gains de productivité par la réduction de la charge de travail des agents et l'automatisation d'activités, la suppression de certaines tâches pénibles, comme la saisie manuelle, l'archivage ou les photocopies. Mais également la réduction des frais généraux, la simplification du fonctionnement des organisations publiques par l'amélioration de la diffusion de l'information en interne, et le rapprochement avec l'usager par la participation ou la co-production de services (activités périscolaires, vie de quartier, participation à la gestion des espaces verts dans certains quartiers, etc.).

- La dématérialisation est-elle un outil de performance pour les services publics ? [10]

Fabien Ferrazza, directeur « secteur public » chez Docaposte, présente au micro d'Acteurs publics TV les outils développés par le groupe La Poste et sa filiale numérique pour accompagner la transformation digitale des collectivités (Nice, 29 octobre 2019).

On note aussi une amélioration de la qualité des prestations, comme les guichets uniques facilitant la satisfaction des demandes, et la diminution des contraintes horaires des services administratifs. À titre d'exemples, la flexibilité horaire pour les accès aux bibliothèques et gymnases avec des badges, l'inscription en ligne à la cantine et à la garderie ou la nouvelle chaîne de paiement électronique des amendes.

Des recherches récentes auprès des collectivités sont plus nuancées [11] et signalent l'apparition de nouvelles contraintes et de coûts cachés indirects. Il s'agit de coûts non recensés dans le plan comptable, globalisés et donc peu ou non identifiés par l'organisation, qui viennent limiter voire annihiler les effets bénéfiques.

- High-tech et sécurité : les collectivités n'hésitent pas à mettre le prix [12]

Une digitalisation coûteuse pour les collectivités

La digitalisation nécessite un certain nombre d'investissements en formation du personnel, des coûts de maintenance informatique et matérielle (modification du système d'information), et des délais pour qu'à la fois le personnel et la technique s'adaptent au fonctionnement de travail.

Une enquête réalisée fin 2017 [13] sur les intercommunalités illustre ces difficultés [14].

Parmi les collectivités que nous avons étudié [15], une ville de l'ouest de la France de plus de 150 000 habitants, a ainsi mesuré son rapport bénéfice-coût, et il en ressort une quasi-équivalence entre les investissements et les gains financiers obtenus et à venir.

On aboutit ainsi à des situations paradoxales où les démarches de digitalisation permettant de réaliser des économies entraînent à court terme l'inverse, avec des investissements numériques et des coûts supplémentaires pour la collectivité. Ces investissements supplémentaires sont souvent dus aux coûts cachés qui étaient mal ou non anticipés, comme les formations, la rédaction de nouvelles procédures de travail, les négociations avec les agents autour des contraintes de flexibilité et le temps d'explication aux usagers.

- Comment financer les projets de la ville intelligente [16]

Un coût pour l'usager

Des coûts cachés indirects émergent aussi de la numérisation des relations avec les citoyens. Ils concernent notamment le renforcement du travail prescrit pour l'usager et l'accès inégal aux outils numériques, souvent dû à l'écart générationnel ou aux territoires plus isolés et mal équipés.

Des procédures informatiques vont par exemple encadrer le travail demandé à l'usager-coproducteur de services, mais avec deux conséquences bien distinctes selon Marie-Anne Dujarier [17]. D'une part, les processus informatisés induisent des effets pervers sur l'organisation du travail tels que devoir délivrer des services dans des temps raccourcis en respectant les obligations de transparence, de qualité et d'égalité d'accès au service public. D'autre part, le transfert d'activité se réalise vers le citoyen qui doit s'équiper et être sensibilisé au monde numérique.

- Une transformation numérique à vitesse grand V [18]

Des inégalités structurelles

Rappelons par ailleurs que dans de nombreuses communes en France, vit une population vieillissante [19], environ 19,6 % de la population a au moins 65 ans actuellement, souvent éloignée des réseaux Internet les plus développés.

Dans ce contexte, les effets positifs de la digitalisation deviennent subitement moins nombreux, voire contre-productifs.

Pour ces collectivités, l'interaction physique est délaissée, remplacée par une relation virtuelle qui n'est préparée ni en termes de technologies (investissement en matériel informatique et en fibre optique), ni en termes de compétences (formation et accompagnement des populations les plus fragiles face à la digitalisation).

Alors qu'elle en est un des enjeux principaux, la recherche d'économies peut finalement entraver la portée de la digitalisation. Ainsi, la fermeture d'accueils physiques dessert encore davantage les populations privées de la digitalisation des services publics, comme les personnes âgées ou les territoires en difficultés économiques et/ou mal connectés [20].

Le transfert des interfaces physiques vers les grandes métropoles accentue les déséquilibres territoriaux et entretient l'émergence de déserts économiques. Par exemple la fermeture d'accueil de mairies, d'écoles, de

services de santé, etc. Les médias les relaient avantageusement [21] dès lors que des services d'État sont menacés (agences du Trésor public, gendarmerie…).

- Quelle inclusion numérique dans les zones rurales ? [22]

Contourner ou anticiper les coûts cachés ?

En fonction de l'ampleur du projet de digitalisation, c'est-à-dire d'une mise en ligne de services de base conçue en local à une recherche de connectivité des territoires, les parties prenantes sont variables. Mais le point qui semble le plus important est que les élus et les services administratifs devraient anticiper les risques de coûts cachés. Les expériences montrent qu'il est nécessaire de prendre conscience que la démarche de digitalisation envisagée, comme exclusivement favorable pour la collectivité et ses usagers, représente aussi des risques et des coûts.

Par exemple, l'intérêt d'une réflexion autour d'actions correctrices avant le lancement de la démarche a été mis en évidence dans une recherche récente [23]. Cette grande ville de l'ouest indiquée dans l'exemple a adapté en 2017 sa démarche de digitalisation, en allongeant les délais de 3 années et en donnant des marges de manœuvre aux directeurs de services, comme la possibilité offerte aux agents de choisir des modalités de travail différentes (activités sur le périmètre ville ou agglomération, flexibilité des horaires). Le résultat n'est pas encore mesuré financièrement, mais des enquêtes internes de satisfaction menées auprès du personnel et des habitants montrent des taux de satisfaction avant/après la digitalisation stable pour le personnel et en augmentation de 7 points pour la population malgré une légère baisse pour les strates âgées.

- Les territoriaux voient la transformation numérique d'un bon oeil [24]

Engager les élus

Dans le pilotage au quotidien de la démarche, le manque de compétences dédiées et de budget consacré, mais aussi le faible portage politique [8] sont souvent signalés.

Le relatif engagement des élus, faute de compétences, de conviction, de craintes sur le sujet, implique que le projet est plutôt porté par l'administration, devenant plus technique que stratégique. Le digital devient alors un affichage politique auquel peu de moyens sont affectés.

Il nous semble qu'à l'image des tiers-lieux [25] d'innovation qui depuis quelques années fleurissent autant dans les structures publiques que privées (comme les fab labs, open labs), les démarches de digitalisation doivent se doter d'équipes pluridisciplinaires dédiées, intégrant des usagers et une structuration plus poussée de la gouvernance du projet. par exemple la collecte et archivage des données, la valorisation et partage des actions, le système de mesure de l'amélioration de qualité, etc.

Les enjeux politiques sont de taille notamment au regard des perspectives post-Covid. Les campagnes sont devenues des refuges pendant la période de confinement. Les zones rurales sont en situation de réussir ce qu'elles ont tenté depuis des décennies, l'exode urbain. Mais que l'on ne s'y trompe pas. Certes, la crise a montré que l'on peut remplacer la proximité physique par la proximité numérique et qu'une grande majorité de ceux qui peuvent télétravailler (environ 40 % de l'emploi en France) pourrait être en mesure de s'exiler [26]. Mais il n'est pas garanti que dans les campagnes et les petites villes moyennes, le digital puisse répondre à tous les besoins en termes de culture, de loisirs, d'éducation, de santé ou de transports.

Julien Batac [27], Maître de conférences, *Université de Bordeaux* [28] et Christophe Maurel [29], Professeur en sciences de gestion, *Université d'Angers* [30]

DOCUMENT N° 6

la gazette·fr

Adresse de l'article https://www.lagazettedescommunes.com/604453/la-dematerialisation-est-elle-un-outil-de-performance-pour-les-services-publics/

SERVICES NUMÉRIQUES

La dématérialisation est-elle un outil de performance pour les services publics ?

Mathilde Elie | France | Publié le 30/01/2019

Fluidité, gain de temps, amélioration de la qualité de l'offre et des procédures, la dématérialisation présente des atouts pour améliorer la performance des services publics. Mais il reste encore des questions à résoudre pour atteindre l'objectif 100% dématérialisation d'ici le 1er janvier 2022, notamment celle de la fracture numérique.

Saisie d'une administration en ligne, dématérialisation des procédures et des pièces justificatives, utilisation de la signature électronique, maîtrise de l'archivage électronique... Les services publics sont en pleine mutation pour parvenir à une dématérialisation totale d'ici trois ans. Un objectif présidentiel.

Pour cela, ils ont à leur disposition le site démarches-simplifiées.fr [1], mis en place le 1er mars 2018 par la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (Dinsic).

Véritable outil d'aide à la transformation numérique, ce service permet à toutes les personnes publiques de dématérialiser « en quelques clics » leurs démarches administratives et de proposer des formulaires simplifiés. Moins d'un an après sa mise en place, près de 135 000 procédures et formulaires ont déjà été dématérialisés.

- Un nouvel outil pour dématérialiser les démarches administratives [2]

Réorganisation et productivité

« C'est un véritable gain de temps et de productivité pour les usagers et les agents, avec une réduction de 50% des délais de traitement », a souligné Philippe Vrignaud, chargé du programme de dématérialisation des démarches administratives pour la Dinsic, lors du salon AP Connect, mardi 29 janvier.
« La relation entre les deux est fluidifiée et chaque dossier devient un espace de travail collaboratif pour toutes les personnes concernées. »

Pour Gérald Hermouet, chef de projet dématérialisation à l'Ugap, la centrale d'achat public, la dématérialisation apparaît surtout comme « un moyen de se réinterroger sur nos organisations et d'ajouter de la valeur à nos processus. La communication entre les acteurs est plus directe et moins hiérarchisée. »
Pour lui, la dématérialisation ne peut pas être seulement la transcription du papier en électronique : « c'est un changement de notre manière de penser. »

- Transformation numérique de l'Etat : des enjeux organisationnels et managériaux [3]

De la simplification à la suppression

Un avis partagé par Philippe Vrignaud qui estime que la simplification peut passer par « l'éclatement de procédures qui avait été minutieusement cumulées. Or cela complexifiait la démarche. »
Par exemple, en matière de permis de construire, il n'existait jusque-là qu'un seul formulaire, très fastidieux, pour toutes les constructions. La Dinsic a prévu de le dématérialiser en proposant un formulaire numérique par construction. Ainsi, pour la construction d'un abri de jardin, le dossier passera de sept pages à un seul formulaire avec quelques cases à remplir qui concernent spécifiquement la demande de l'usager.

Pour aller plus loin dans la simplification, certaines démarches peuvent même être supprimées. « Il faut s'interroger sur les données dont on a véritablement besoin et sur celles que l'on peut récupérer par un autre biais type France Connect [4]. »
Cette plateforme facilite les échanges de données entre les administrations et permet d'éviter de demander à un usager une pièce qu'il a déjà fournie à une autre administration. Là encore, c'est un gain de temps pour les usagers et les agents, et une amélioration de la qualité de l'offre.

Le risque de l'exclusion numérique

Mais pour que tous les services publics passent à la dématérialisation d'ici le 1er janvier 2022, il reste encore beaucoup à faire. « Il y a les questions de la qualité des données et du changement du mode opératoire de certains métiers qu'il va falloir anticiper avec les agents.»

Selon Gérald Hermouet, la question de l'archivage électronique peut aussi être un frein. « Les administrations se demandent souvent quoi faire de leurs données, quelles seront leurs valeurs légales dans 2, 5 ou 10 ans... Il y a un travail à faire autour de la sécurisation juridique et de la gestion des données pour que ceux qui veulent se lancer puissent le faire sans obstacles. »

La dématérialisation n'est donc pas qu'un sujet informatique. « Cela concerne avant tout les relations entre les usagers et les agents », souligne Philippe Vrignaud. Dans son rapport relatif à la dématérialisation des démarches administratives [5] et ses conséquences sur le service public présenté le 17 janvier, le défenseur des droits Jacques Toubon a justement alerté sur le « risque de recul de l'accès aux droits et d'exclusion pour de nombreux usagers ».

Pour que la dématérialisation soit véritablement un outil de performance pour les services publics, il ne faut pas oublier l'accompagnement. Il est indispensable pour que tous les agents et tous les usagers puissent s'approprier les outils numériques et acquérir les compétences nécessaires.

Les étapes d'une « dématérialisation intelligente »

« Pour se lancer dans la dématérialisation, il faut d'abord **identifier les démarches à simplifier**, explique Philippe Vrignaud. Il s'agit de celles dont la lourdeur irrite le plus les agents et qui suscitent le mécontentement des usagers.

Ensuite, il faut **identifier les besoins**, c'est-à-dire sélectionner uniquement les données nécessaires. Bien souvent, une partie des informations demandées dans la procédure classique passent à la trappe ou peuvent être récupérées ailleurs.

Puis il faut **mettre en place un premier formulaire, très simple, et le tester une dizaine de jours** avec un cadre et deux ou trois agents pour le traitement. On voit comment cela se passe, on améliore et on poursuit. Il ne sert à rien de réaliser de longues analyses préalables. Il faut passer tout de suite à l'action, tout en écoutant les agents et les usagers pour que tous les acteurs de la chaine y trouvent leur compte. Le but est que la simplification ait lieu des deux côtés. »

POUR ALLER PLUS LOIN

- Dématérialisation : des gains qui restent à démontrer
- Dématérialisation : « Le potentiel de gains pour l'usager, et pour les services publics est extraordinaire »
- Le numérique à marche forcée