

Numérisation de l'administration : modernisation réelle des usages ou paravent de la réduction budgétaire ?

Par Côme BERBAIN

Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)

Depuis plus de vingt ans, les gouvernements successifs ont affiché des objectifs de dématérialisation des démarches administratives pour les citoyens et les entreprises. Plusieurs ont annoncé la dématérialisation de l'intégralité de ces démarches. Cette dématérialisation est, dans la vision de certains, parée de tous les atouts : simplificatrice pour l'utilisateur, génératrice d'économies, contribuant à la modernisation de l'administration... Elle doit cependant être interrogée à l'heure où les principales démarches dématérialisées (impôts, Sécurité sociale, identité...) ont certes conduit à de véritables avancées en termes d'usages, mais ont également côtoyé les échecs de déploiement de grands programmes numériques, et à l'heure où la question de l'inclusion numérique de l'ensemble des citoyens se pose avec acuité. La dématérialisation n'est-elle pas avant tout menée pour réduire la dépense publique ? Permet-elle une véritable évolution des usages ? Doit-elle évoluer ou céder la place à d'autres formes de numérisation de l'administration ?

La dématérialisation, cœur de la numérisation de l'administration

La dématérialisation des procédures administratives, qu'elles soient internes ou utilisées par les citoyens ou les entreprises, constitue le cœur de l'action de numérisation de l'administration, à tel point qu'il est aujourd'hui difficile d'envisager d'autres formes de transformation numérique de l'administration. Cette dématérialisation passe par la création de téléprocédures et de téléservices, notions déjà existantes dans les années 1990. À l'heure actuelle, environ cinq cents téléservices sont à la disposition des citoyens, allant des impôts à la déclaration de mini-moto ou de mini-quad, de la demande de la prime d'activité à la gestion des subventions agricoles⁽¹⁾. À ces services en ligne s'ajoutent près de deux mille formulaires administratifs dématérialisés sous la forme de fichiers au format pdf disponibles en ligne, plus ou moins remplissables sous forme numérique mais qui nécessitent d'être *in fine* imprimés et envoyés par courrier ou par courriel. L'ensemble de ces démarches ne représente qu'environ un quart de la totalité des démarches recensées en nombre et environ les deux tiers en volume. Le travail déjà conséquent de dématérialisation est donc loin d'être achevé. Un objectif de 100 % de démarches dématérialisées nécessiterait même un effort budgétaire significatif pour recenser de manière exhaustive les démarches, ce qui n'est réalisé que de manière approximative aujourd'hui, et pour mener à bien l'ensemble des projets associés.

Bien que limités, ces services bénéficient d'un regard bienveillant d'une majorité de citoyens et d'entreprises. Les études menées aussi bien à l'échelle nationale qu'europpéenne⁽²⁾ démontrent

(1) Une liste des téléprocédures est disponible sur le site www.service-public.fr dans la rubrique « Services en ligne et formulaires ».

(2) Tableau de bord des services publics numériques disponible sur <https://www.modernisation.gouv.fr/home/tableau-de-bord-des-services-publics-numeriques-edition-2017#> ; « Baromètre annuel du numérique » publié par le CGE et l'Arcep ; Étude DESI (*Digital Economy and Society Index*) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/desi>

une utilisation élevée (entre 60 et 70 % des citoyens et autour de 80 % des entreprises) des services en ligne ainsi qu'un taux de satisfaction global de plus de 90 %. En termes d'usages, ces différents services ont bien permis une évolution des pratiques tant des citoyens que de l'administration en évitant les déplacements physiques, en supprimant tout ou partie des dossiers et courriers papier, et en généralisant le numérique comme un des modes d'interaction avec l'administration. Cependant, cette approche de la dématérialisation atteint aujourd'hui un certain nombre de limites à la fois dans la valeur offerte aux usagers et dans la mise en œuvre par les administrations.

Des limites – notamment budgétaires – de plus en plus nombreuses à la poursuite de la dématérialisation

La logique de dématérialisation a historiquement privilégié les démarches importantes en volume au sein d'une administration unique sans modification majeure des processus sous-jacents. L'exemple le plus emblématique est la dématérialisation des impôts : bien que dotée d'une interface numérique, une déclaration d'impôts en ligne consiste toujours à remplir le formulaire Cerfa 2042. Le fait de pré-remplir ce formulaire permet bien une simplification des usages pour le citoyen mais permet surtout des économies en matière de gestion des formulaires papier et d'interactions avec le citoyen sans modifier substantiellement la logique de collecte de l'impôt.

Par ailleurs, nombre de démarches sont en réalité transverses et s'appuient simultanément sur des administrations centrales, des opérateurs de l'État, des collectivités et leurs opérateurs : l'attribution d'une place en crèche, généralement du ressort d'une mairie, fait intervenir l'administration fiscale et la CAF pour définir le quotient familial et le niveau de soutien financier. La dématérialisation de ces démarches se heurte à la difficulté de gouvernance et de financement de la part de l'ensemble des acteurs avec des enjeux de répartition des coûts et des économies entre ceux-ci.

De plus, la complexité réglementaire et administrative existante et en cours d'évolution constante a conduit à de grands échecs des programmes de dématérialisation. C'est notamment le cas de certains des programmes de dématérialisation de la fonction RH de l'administration (Louvois, Sirhen) dans lesquels la complexité des règles de statuts, des corps et des primes qui sont parfois incohérentes entre elles rend indispensable une refonte en profondeur du corpus réglementaire avant toute dématérialisation sous peine de problèmes opérationnels majeurs ou de coûts exorbitants.

Enfin, la dimension budgétaire de la dématérialisation est centrale. Le numérique est perçu comme un vecteur d'économies potentielles importantes dans une réforme de l'État qui possède comme objectif principal depuis plusieurs années la maîtrise des dépenses publiques. Cela conduit à des logiques de financement des projets internes de l'État impliquant des retours sur investissement démontrables à l'avance et gageables par des économies futures. Dès lors, et compte tenu des risques inhérents à la conduite des projets, les logiques inter-administrations sont découragées ainsi que celles visant à apprendre au fur et à mesure avec les utilisateurs, au profit de projets de dématérialisation sans modification substantielle des usages.

La dimension budgétaire intervient également dans le choix fait depuis de nombreuses années de considérer le numérique comme une fonction support régulièrement soumise à une logique de rabet. Cela conduit à une fonction numérique sous-dimensionnée de manière structurelle au sein de laquelle les compétences manquent, les budgets d'investissement sont très limités et le recours aux prestataires est généralisé. Au sein des administrations centrales, le numérique correspond à 18 500 emplois et à environ 1.7 Md€ de dépenses annuelles, soit 1 à 2 % des effectifs des ministères. Par comparaison, une entreprise moyenne possède une fonction numérique d'environ 5 % de ses effectifs. Ce taux dépasse les 10 % dans le secteur banque et assurance (26 000 personnes à la

Société générale). La fonction numérique actuelle de l'État est donc difficilement en capacité de mener à bien des projets de transformation numérique majeurs et se limite le plus souvent à de la dématérialisation *a minima*.

Enfin, la logique budgétaire a conduit à imposer le numérique comme seul canal pour certaines démarches. À titre d'exemple, on peut citer l'obligation de déclaration des revenus en ligne ou la quasi-obligation de la demande de permis de conduire en ligne dans le cadre du Plan Préfecture Nouvelle Génération. Ces obligations permettent des économies très substantielles par la fermeture de points de présence physique mais conduisent à trois effets majeurs pour le citoyen :

- une possible dégradation de la qualité du service, notamment quand le service numérique n'est pas réellement équivalent au service physique ;
- un sentiment d'abandon au niveau territorial ;
- une difficulté d'accès réelle pour les 16 % de Français éloignés du numérique, malgré la mise en place de dispositifs d'accompagnement en définitive trop peu nombreux et peu adaptés.

Cet éloignement du numérique peut intervenir pour de multiples raisons : difficulté d'accès à Internet (zone blanche, débit insuffisant), difficulté d'usage de l'outil numérique, difficulté en raison de l'inadaptation des services numériques (besoin de logiciels dans des versions récentes ou application partielle du référentiel général d'accessibilité pour les personnes présentant un handicap), difficulté en raison de l'illettrisme... Le gouvernement agit aujourd'hui à la fois sur le déploiement des accès Internet fixe et mobile et par la mise en place d'une stratégie nationale d'inclusion numérique visant d'une part à former une partie de la population et d'autre part à prévoir des dispositifs d'accompagnement. Néanmoins, les effets de ces politiques vont mettre du temps à se produire tandis que l'obligation de numérisation est déjà effective.

Un dernier frein à la dématérialisation est la question de la sécurité des données et de la confiance des citoyens. L'État, détenteur des données des citoyens, s'impose en la matière un niveau d'exigence relativement élevé. Les nécessaires compromis entre sécurité, coûts des projets et facilité d'usage pour les citoyens ne sont que rarement pris en faveur de ces derniers.

En synthèse, le remplacement par une administration d'un Cerfa papier par le même Cerfa sous forme de fichier pdf envoyé par courriel permet un gain mineur d'usage mais génère une économie certaine et quantifiable en gestion des courriers et en affranchissement, ne pose pas de problèmes de sécurité et permet souvent de répondre à une commande politique rapide. À l'inverse, la refonte complète d'une procédure en lien avec des utilisateurs et les multiples administrations concernées pour la simplifier, la rendre compréhensible et l'adapter aux usages numériques et non numériques des citoyens est longue, coûteuse et risquée.

Le développement des usages : de la dématérialisation à la transformation numérique de l'administration

Tandis que ces limites s'accumulent, les usages se développent. De nouvelles attentes voient le jour, notamment par comparaison des services numériques du secteur privé : suivi de l'état des démarches, capacité à échanger par visioconférence, limitation de la fourniture de pièces justificatives, simplification et design des interfaces, utilisation du smartphone...

Ces attentes d'usages viennent compléter d'autres attentes liées à la vie publique : co-construction des services publics, prise en compte des retours utilisateurs, évitement des effets de renvoi entre guichets, transparence du fonctionnement de l'administration.

Pour s'adapter à ces nouvelles attentes, la transposition numérique des pratiques et des processus physiques *via* la dématérialisation ne suffit pas. Il est nécessaire de repenser les différents services

rendus aux citoyens, de vérifier la validité de leurs objectifs et de réinventer la manière de les atteindre avec les bénéficiaires pour s'adapter et développer les usages.

Des prémices de cette transformation existent au sein de l'administration mais elles nécessitent aujourd'hui d'être généralisées :

- la résolution de problèmes concrets sur des temps courts : les startups d'État permettent de développer une solution à un problème en quelques mois et visent à se confronter le plus vite possible aux utilisateurs. Aujourd'hui 84 startups existent dans 7 incubateurs ;
- l'association des citoyens à la mesure et à la construction des services numériques : un service de notation des démarches en ligne vient de voir le jour ; des solutions de consultation publique sont disponibles en un clic pour toutes les administrations ;
- l'appropriation du numérique par les agents publics eux-mêmes : la solution « démarches simplifiées » permet en quelques jours à un agent public de dématérialiser lui-même sa démarche administrative et de commencer sa simplification (notamment en supprimant les pièces justificatives). Aujourd'hui, près de 6 000 démarches sont dématérialisées grâce à cette solution qui a déjà permis de traiter près de 200 000 dossiers pour un coût 100 fois inférieur à celui de la dématérialisation de chacune des démarches ;
- le repositionnement de la fonction numérique : par la création, en cours, de directions du numérique au sein des ministères, le numérique se présente comme un élément-clé de la transformation de l'administration. De premiers exemples de rédaction conjointe des textes réglementaires entre services juridiques et services numériques voient le jour ;
- l'amélioration de la circulation de l'information dans l'administration et avec la société civile : le principe « Dites-le-nous une fois », qui vise à ne pas redemander des éléments au citoyen alors que l'administration les connaît déjà, a été récemment étendu par décret ; l'ouverture des données de l'administration permet à la société civile de développer des solutions alternatives plus adaptées aux usages tout en limitant la dépense publique ;
- la modernisation du socle numérique de l'administration : la mise en place d'une stratégie *cloud* et le développement de la brique d'identification France Connect permettent un développement plus rapide des services et un usage simplifié.

Ces différentes méthodes de développement des services publics sont mixtes : elles font appel aux nouvelles possibilités du numérique mais sans s'y limiter. Elles sont cependant assez éloignées des objets auxquels l'administration est accoutumée. La prévisibilité globale de ces nouveaux projets est beaucoup plus faible, notamment sur les aspects budgétaires ou RH. Néanmoins, en privilégiant des étapes courtes et en mesurant en permanence la satisfaction des usagers, ils offrent de meilleures possibilités de pilotage et de meilleures probabilités de succès que les projets classiques dont la prévisibilité budgétaire apparaît plus simple mais dont la question de l'adaptation au besoin usager se pose. Ces nouvelles méthodes supposent donc d'adapter les pratiques de suivi des projets, notamment sur l'aspect budgétaire.

Il reste néanmoins de nombreux chantiers à lancer :

- décloisonner l'administration à la fois sur le plan numérique (les échanges entre administrations sont assez contraints par le SI existant) et sur le plan culturel (penser les démarches du point de vue de l'usager) et poursuivre son acculturation numérique ;
- penser la complémentarité physique/numérique des usages pour les questions d'inclusion numérique ;
- étendre les échanges de données et de services automatisés *via* des API dans la sphère publique mais aussi avec la société civile.

Ces chantiers nécessiteront des moyens budgétaires supplémentaires mais ils sont indispensables à une véritable transformation numérique des services publics, seule capable de générer de réelles économies de long terme.

Vers la transformation numérique des politiques publiques

Le numérique nous permet d'envisager des usages qui modifient plus fortement le rôle de l'administration, par exemple en développant une action proactive dans l'attribution des droits aux citoyens. Il permet également de transformer d'autres fonctions de l'administration que les services aux publics, comme les fonctions de régulation, pour lesquelles l'utilisation de données représente un enjeu central. Ces transformations passent par la réinvention des politiques publiques à l'ère numérique, la transformation des métiers et du rôle même de l'État. La question budgétaire et celle des usages, de leur évolution et de leur accompagnement doivent s'équilibrer pour permettre d'inventer le modèle français de la transformation numérique de l'État.