



2

CHANGER DE MODÈLE

Nous avons proposé quatre principes, indissociables les uns des autres, pour transformer radicalement le service public et changer de modèle : sortir de l'uniformité du service public, aller au bout de la logique de transparence et de responsabilisation, faire confiance en interne et ouvrir les services publics à toutes les initiatives d'intérêt général.

Ces principes doivent d'abord nous conduire à revoir toutes les dimensions de la gestion publique : le management, le pilotage, l'utilisation du numérique et le contrat social. **C'est un prérequis, un préalable indispensable, le levier qui nous permettra de mener toutes les autres transformations.**

PROPOSITION 1 |

Refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation

Constats

Aujourd'hui, le cadre de la gestion publique ne favorise pas les logiques de transformation et d'investissement et conduit les gestionnaires publics à des approches « court-termistes » car il est contraint à plusieurs titres :

- ▶ **une tendance au micro-management à tous les niveaux**, y compris entre l'autorité ministérielle et les directeurs d'administration centrale. Les cadres publics peinent à prendre des initiatives ou des risques et restreignent la possibilité pour leurs équipes d'en prendre. En effet, la culture de prudence domine, par manque de latitude décisionnelle et par crainte d'être mis en cause personnellement, notamment sur le plan pécuniaire et pénal. Le cadre actuel conduit à des réflexes sécurisants : répétition du précédent, surinterprétation des textes dans un sens restrictif et surréglementation. Les textes qui fondent le statut de la fonction publique, eux-mêmes, insistent davantage sur la responsabilité individuelle que sur la prise de risque;
- ▶ **un pilotage budgétaire qui ne responsabilise pas les acteurs publics**. Les discussions budgétaires ont tendance à porter sur des arbitrages ligne à ligne et ne permettent pas de donner de visibilité pluriannuelle. Ces dernières années, le cadre budgétaire fixé pour trois ans a été systématiquement ajusté et modifié, non seulement d'une année à l'autre mais aussi en cours d'année. Les gestionnaires publics sont ainsi conduits, en début d'année, à mettre en réserve des crédits votés au titre de la loi de finances initiale et n'ont aucune garantie de pouvoir en disposer en cours d'année. Ils ne peuvent donc pas prendre des engagements sur la base de ces crédits et n'en disposent pas réellement. À l'inverse, une exécution performante conduisant à réaliser des économies par rapport au budget fixé n'ouvre aucun droit supplémentaire l'année suivante. Les gestionnaires ne sont donc pas intéressés aux économies et ne peuvent organiser l'investissement dans leurs priorités ;
- ▶ **un cadre de gestion laissant peu de marge de manœuvre dans l'allocation des moyens**. Notre modèle actuel combine deux éléments qui brident les managers publics : d'une part, dans les faits les possibilités de réallocation des moyens sont faibles ; d'autre part, l'exécution effective du budget est cadrée presque en temps réel par des contrôles multiples et redondants ;
- ▶ **des contrats d'objectifs « sans moyens »**. Les directions ministérielles ne disposent pas de contrats de performance pluriannuels et les conventions avec les opérateurs ne comprennent pas toujours de réelle contractualisation sur les moyens alloués sur la durée ;
- ▶ **des dispositifs de contrôles *a priori* encore trop importants**. Ainsi, à titre d'exemple, toute signature de marché ou de contrat, toute embauche, toute revalorisation salariale individuelle à l'occasion d'un renouvellement de contrat requiert un visa préalable. Cette

culture du contrôle *a priori* est renforcé par la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public : il est responsable sur ses deniers personnels si l'ordre de payer n'était pas valide. Cela l'incite à multiplier les vérifications. Par ailleurs, les contrôles *a posteriori* mobilisent les agents qui préparent les éléments de *reporting* et de réponse aux questions des contrôleurs alors que ces dernières ne portent pas toujours sur les résultats et les impacts des politiques publiques mises en œuvre.

Objectifs

L'objectif est d'évoluer vers un autre modèle d'organisation et de pilotage de la sphère publique, tel qu'il a déjà été mis en place dans d'autres pays européens, notamment la Suède.

Ce modèle s'appuie sur la dévolution de la **pleine responsabilité de gestion aux dirigeants** des structures administratives, notamment celles chargées de missions opérationnelles.

Réformes préconisées

Ce nouveau modèle de gestion publique doit reposer sur les principes suivants :

► **définir une nouvelle répartition des rôles entre le politique et l'administration**

- le Comité préconise d'**engager un changement dans la gouvernance publique** afin de faire en sorte que les ministres soient positionnés sur la définition des priorités et le suivi de la bonne exécution, plutôt que sur la gestion opérationnelle. A ce titre, la réduction récente de la taille des cabinets ministériels s'inscrit dans cette logique et il serait nécessaire d'aller au-delà de ce qui a déjà été engagé.
- il convient également de **garantir des mandats stables aux managers**, afin que l'horizon auquel on leur demandera de rendre compte sur les résultats obtenus corresponde effectivement à l'horizon de leur poste. Trop souvent, les managers publics rendent des comptes sur l'action de leur prédécesseur. Nous proposons de fixer un contrat d'une durée de 5 ans, ce qui laissera le temps aux dirigeants des structures publiques d'engager des projets de moyen terme, dont les résultats n'apparaissent pas immédiatement ;
- il est également nécessaire de **mettre en place des contrats pluriannuels sur les objectifs et sur les moyens**. Il s'agit de donner de la visibilité sur les moyens, avec des clauses de revoyure explicites. L'objectif est de mettre un frein à la révision permanente des crédits et aux logiques de gestion à court terme. Ces contrats doivent être généralisés à l'ensemble des directions en charge de fonctions opérationnelles. Ils doivent également offrir au manager public la pleine responsabilité de l'utilisation de ses moyens ;

► **donner de la souplesse en matière de recrutement et de gestion des ressources humaines**, en passant d'un pilotage des effectifs (plafond et schéma d'emploi) à un pilotage par la masse salariale, ce qui permettrait en particulier de faciliter les recrutements sur certains métiers (en matière de systèmes d'information par exemple). Cette évolution supposerait de ne plus recourir à des mesures générales de revalorisation

(point d'indice notamment) et de déterminer *ex ante* une trajectoire pluriannuelle de masse salariale ;

- ▶ **permettre l'innovation et engager les managers à être force de proposition.** Pour cela, il faut valoriser ceux qui osent prendre des risques. Cette valorisation peut être financière, notamment via l'utilisation systématique de la part variable. Mais elle passe aussi par la mise en place d'une communication interne beaucoup plus efficace et qui accompagne les réformes. L'idée est de valoriser celui qui ose mais aussi de le faire savoir, pour encourager un mouvement d'ampleur ;
- ▶ **passer d'une logique de contrôles *a priori* à une logique de contrôles *a posteriori* recentrés et plus efficaces.** Cela évitera les lourdeurs liées à des contrôles *a priori* peu ciblés car systématiques. Bien sûr, ce changement doit être assorti de mécanismes de sanctions en cas de manquements. L'allègement des contrôles passe par la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, au profit de dispositifs de contrôle et d'audit internes, mais aussi par la responsabilité financière des ordonnateurs en cas de présentation de comptes insincères, de dissimulation d'informations financières ou de manipulation de résultats, etc. Dans ce cadre, le rôle, les missions et le positionnement des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels doivent nécessairement évoluer vers un métier plus proche du contrôle de gestion et de l'appui aux gestionnaires ;
- ▶ **sortir d'une culture de la norme** encadrant toute décision, pour permettre aux agents de prendre des décisions adaptées au cas par cas. Ceci constitue un changement majeur et ne doit pas conduire à un service public à plusieurs vitesses, en fonction de la bienveillance de tel ou tel agent. Des lignes de conduite proposées par l'administration centrale et des contrôles *a posteriori* limiteront ce risque. Cela impose également de changer en profondeur le rôle attendu de l'administration, pour aller, dans la lignée du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, vers une administration plus bienveillante, qui accompagne et qui conseille. Cela implique de sortir de la culture de la norme pour l'ensemble de la relation entre l'État et la société et repenser, en ce sens, la production législative ;
- ▶ Pour aller encore plus loin, nous avons identifié cinq ministères clés où la grande majorité des missions pourrait être confiée à des opérateurs. Par défaut, seule la conception des politiques publiques continuerait à relever des administrations centrales dans ces ministères et les autres activités seraient assurées par des agences.
 - dans les ministères économiques et financiers, la politique règlementaire de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF), la législation fiscale, la politique industrielle, la politique économique et financière, le budget, continueraient à être exercés dans une administration centrale. Toutes les autres missions pourraient être conduites dans des agences : par exemple, le recouvrement de l'impôt et le contrôle, aujourd'hui exercés par la direction générale des finances publiques, le conseil aux entreprises exercé par la direction générale des entreprises, les statistiques ou les études économiques de l'Insee, les missions de la direction générale des douanes et des droits indirects... ;
 - concernant le **ministère de la transition écologique et solidaire**, la politique de l'énergie et de la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique, les politiques de l'urbanisme, de la construction, du logement, des paysages, de la biodiversité, de l'eau, des substances minérales non énergétiques, seraient exercées par l'administration centrale. Toutes les autres missions pourraient être prises en charge par une agence et par exemple, la régulation du trafic aérien, la mise en œuvre des mesures de contrôle et de

répartition des produits et matières premières énergétiques ; la mise en œuvre de la politique d'aménagement sur le territoire...;

- pour le **ministère de l'enseignement supérieur**, de la recherche et de l'innovation, la politique des formations supérieures, la stratégie nationale de recherche et la tutelle des organismes de recherche continueraient à être assurés par l'administration centrale alors que l'ensemble des autres missions seraient prises en charge par des agences ;
- dans le **domaine de la culture**, nous appelons à une refonte de l'organisation administrative des musées pour leur laisser davantage d'autonomie. Nous proposons de faciliter la gestion des établissements publics en leur confiant de nouvelles responsabilités (notamment en matière de gestion de leurs personnels), de donner de nouvelles perspectives aux musées nationaux constitués sous forme de service à compétence nationale (SCN), afin d'assurer leur autonomie et de centrer le rôle de l'administration centrale vers ses missions fondamentales de conception, de normalisation et de tutelle ;
- dans le **domaine des sports**, nous proposons de créer une Agence nationale du sport, établissement public cogéré avec le mouvement sportif, en charge du sport de haut niveau et de la préparation sportive pour les grandes compétitions⁷. Le soutien au mouvement sportif serait redéfini à travers la remise en cause du soutien financier aux fédérations les mieux dotées, la mise en extinction progressive du corps des conseillers techniques sportifs (CTS) et l'attribution d'une subvention aux fédérations les moins dotées pour le recrutement de leurs cadres techniques. La création d'une telle agence pourra d'ailleurs conduire à s'interroger sur l'opportunité du maintien d'un ministère de plein exercice.

⁷ Elle reprendrait l'actuel centre national pour le développement du sport (CNDS)

PROPOSITION 2 |

Bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs

Constats

Le cadre actuel de la gestion des ressources humaines (RH) pâtit d'une grande rigidité, avec une gestion trop centralisée, juridique et administrative. Cette centralisation excessive ne correspond pas aux besoins des managers publics ni ne permet de mener des transformations en profondeur.

Cette rigidité s'exprime notamment par :

- ▶ le pilotage de la masse salariale par le point d'indice, décision prise au niveau national pour l'ensemble des trois fonctions publiques ;
- ▶ les commissions administratives paritaires (CAP) qui apparaissent dans leur fonctionnement actuel comme excessivement centralisées, organisées par corps et consultées *a priori* sur un grand nombre de mouvements au lieu de se concentrer sur les cas litigieux ;
- ▶ la prépondérance du statut de la fonction publique pour les embauches, le recours au contrat ne pouvant s'entendre que dans des cas spécifiques.

Or, pour conduire les réformes que nous préconisons et adapter l'administration aux attentes et aux besoins des usagers, les managers doivent bénéficier d'une plus grande souplesse, adaptabilité et agilité.

Alors que les agents sont le premier actif du service public, le cadre actuel ne répond pas toujours à leurs aspirations. Les mobilités sont peu encouragées dans les parcours et sont contraintes, notamment par les différents corps. De plus, la gestion des ressources humaines dans la fonction publique est aujourd'hui beaucoup trop centrée sur des questions générales, d'ordre juridique autour du statut ou du contrat, et n'est pas suffisamment individualisée, avec un accompagnement de chaque agent, une attention réelle à la formation et aux perspectives de carrière. Cela nuit aux agents mais également *in fine* à l'administration publique qui doit continuer à attirer des talents.

Objectifs

Notre ambition est de **réformer le cadre contractuel entre l'administration et ses agents** afin :

- ▶ de créer les conditions pour la réussite d'une transformation en profondeur : réactivité, continuité, accessibilité et pertinence du service délivré ;
- ▶ d'engager une transformation managériale vers plus de confiance mais aussi de responsabilisation ;
- ▶ d'assurer une meilleure capacité d'expression et d'inventivité pour les agents, dont l'engagement et la qualité des talents est – comme dans toute entreprise de services – la ressource première du service public.

Réformes préconisées

Pour atteindre ces objectifs, nous préconisons les réformes suivantes :

- ▶ **offrir davantage d'agilité et de souplesse aux employeurs publics et leur donner des marges de manœuvre accrues** dans leur politique de recrutement :
 - assouplir le statut pour offrir la possibilité d'évolutions différenciées, notamment des rémunérations, entre les trois fonctions publiques ;
 - élargir le recours au contrat de droit privé comme voie « normale » d'accès à certaines fonctions du service public. Nous faisons le choix de préconiser le contrat de droit privé et non de droit public pour trois raisons. Tout d'abord, il n'y a pas de spécificité telle du secteur public qui nécessiterait de créer un autre type de contrat à côté du statut. Ensuite, le contrat de droit privé est plus protecteur pour les agents. Enfin, l'État, générateur de normes en matière de droit du travail, doit s'appliquer les mêmes règles qu'il entend définir pour les autres ;
 - recourir aux « pré-recrutements » en élargissant le recours aux apprentis, qui doit permettre de diversifier davantage les profils des agents du service public ;
 - mettre en place une gestion active de l'emploi en accompagnant à la reconversion professionnelle et en prévoyant le cas échéant des plans de départ volontaire, en cas de restructuration de service ;

- ▶ **encourager le dialogue social de proximité**, au plus près du terrain et donner ainsi une plus grande liberté de gestion aux managers. En effet, les managers sont ceux qui conduisent effectivement les transformations, avec les agents. Ils sont chargés de porter le sens de la réforme et d'entraîner leurs équipes. Cela implique de leur donner des marges de négociation. Il faut notamment :
 - donner la possibilité au management de négocier des accords dérogatoires au cadre de la fonction publique, sur l'ensemble des points du statut (rémunération, temps de travail, mobilité ...) et de mettre en place des accords sociaux locaux, y compris d'intéressement collectif ;
 - donner la possibilité au management de recruter, faire évoluer et promouvoir les talents sans autres contraintes préalables que celles de droit commun, de sa responsabilité et des moyens alloués. Cela suppose de supprimer les CAP mobilité et promotion actuelles ;
 - négocier des accords sociaux relatifs au cadre de vie et à l'accompagnement des familles des agents ;
 - déconcentrer l'essentiel des actes de gestion, notamment dans la fonction publique hospitalière, pour renforcer le lien entre le niveau du dialogue social et le niveau de la décision ;

- ▶ **valoriser davantage les agents publics qui ont fait le choix d'aller servir dans des zones difficiles** (par exemple les policiers, les enseignants ...), avec des carrières accélérées notamment ;

- ▶ **mieux connaître les besoins des managers et des agents**. Il s'agit de comprendre leur état d'esprit vis-à-vis de leurs missions, de la transformation et de recueillir leurs besoins d'accompagnement pour conduire la transformation. Pour cela, il faut généraliser les baromètres sociaux au sein de l'administration et en restituer publiquement les résultats au moins tous les 6 mois ;

- ▶ **favoriser la plus grande variété d'expériences au sein du vivier des managers publics.** Cela suppose de :
 - favoriser les expériences croisées Etat / collectivités territoriales / hôpitaux ;
 - sous réserve des règles de déontologie, ouvrir les emplois de cadres dirigeants de l'État et des collectivités territoriales à des talents venant du secteur privé ;
 - valoriser l'expérience préalable acquise dans un corps différent ou en dehors de la fonction publique, notamment pour le calcul de la durée de l'expérience requise pour l'accès à certains postes d'encadrement ;

- ▶ **mieux accompagner les agents dans leurs évolutions professionnelles** et notamment en cas de changement de poste. Pour cela, les CAP actuelles seraient repositionnées pour analyser et garantir la qualité de l'accompagnement managérial et RH (tutorat, formation, coaching ...) des agents dans leur nouveau poste (y compris primo-affectation) ou en situation durable d'échec. Ces nouvelles CAP garantiraient ainsi un nouveau droit à l'agent public, d'être accompagné et repositionné en cas d'échec, en contrepartie des risques assumés lors d'un changement de poste ou de fonction. Ce droit nouveau devra s'appuyer sur le renforcement des démarches de GPEC, basées sur une vision plus claire de l'évolution des métiers et avec des moyens renforcés ;

- ▶ **renforcer la transparence dans les procédures d'affectation** qui repose aujourd'hui sur la publication de poste en pénalisant financièrement un manquement à la publication.

PROPOSITION 3 |

Investir dans le numérique pour offrir un service public augmenté, plus efficient et qui réinvente ses relations avec les usagers

Constats

Le numérique est en train de modifier en profondeur les métiers. C'est notamment le cas de l'intelligence artificielle (IA), la robotique, la cryptographie avec la *blockchain* ou encore de l'impression 3D. Parmi les applications actuelles, on trouve déjà des agents conversationnels, qui reconnaissent le langage naturel, et des applications sur des tâches complexes et à forte valeur ajoutée. On peut penser à l'aide au diagnostic médical avec par exemple la lecture de radiographies pour laquelle on sait déjà que la machine est plus à même que les professionnels de détecter certains cancers. Et les cas d'usage de l'IA continuent de se développer.

La massification de la collecte de données et la capacité à les traiter, à les utiliser constitue un autre changement majeur pour les fournisseurs de services. Aujourd'hui, l'utilisation des données produites dans notre vie quotidienne se traduit essentiellement par des publicités ciblées mais, appliquée au service public, peut se révéler extrêmement utile, précieux et bénéfique pour l'utilisateur.

La révolution numérique constitue une rupture majeure pour la transformation de l'action publique car, en l'utilisant à son plein potentiel, on peut sortir de la contradiction apparente entre deux objectifs majeurs : un meilleur service

public et une diminution des dépenses de fonctionnement. Le numérique nous permet de remplir conjointement ces deux objectifs et c'est ce qui change, aujourd'hui, par rapport aux exercices précédents de réforme de l'action publique.

On peut ainsi utiliser des solutions technologiques pour effectuer des tâches administratives de « back office ». Cela permet de libérer du temps de travail qui pourrait être mieux utilisé, d'une part, à accompagner davantage les usagers et, d'autre part, à rendre le service public moins coûteux. C'est le cas par exemple des tâches liées à l'instruction des demandes d'aides, de titres, de documents ou d'autorisations administratives qui sont déposées quotidiennement par les usagers auprès de l'administration. L'instruction de ces demandes implique généralement des tâches qui se prêtent très bien à l'automatisation : réception et analyse de pièces justificatives, vérification de la complétude des dossiers, saisies multiples, connexion à des applications différentes, consultation de bases de données, structuration des données pour remplir des champs prédéfinis. On peut aussi penser à toutes les tâches de contrôle que ce soit pour aider au ciblage ou pour constituer les dossiers, en réunissant et analysant une

grande masse d'information. On peut enfin penser à toutes les tâches de planification des équipes et des ressources qui sont très consommatrices de temps en anticipant les risques et pics de charge (planning des équipes dans les hôpitaux, répartition des forces de sécurité sur le territoire, planification d'équipes de maintenance, prévision des flux aux guichets et centres d'appels des services publics par exemple).

Nous appelons ainsi à l'utilisation de la donnée dans de nombreux domaines : la santé, l'éducation, la protection sociale, le service public de l'emploi, la justice... Ces données doivent permettre de mieux connaître le service public, de l'évaluer, d'en suivre régulièrement les points forts et les faiblesses, afin de corriger les problèmes presque en temps réel, de proposer des solutions nouvelles. Les données doivent aussi permettre de produire un service

public sur-mesure, exactement adapté aux besoins de chaque citoyen. Ces données pourront être sollicitées pour construire des meilleurs systèmes de prévention. Par exemple, dans le domaine de la dépendance, on pourra mieux connaître les facteurs de risques et les repérer plus tôt chez les personnes âgées. Cela nous permettra de retarder l'entrée dans la dépendance. De la même manière, dans le domaine social, on pourra mieux prévenir les risques d'exclusion. Ces données peuvent également être utilisées dans le domaine des contrôles, dans le champ fiscal par exemple : grâce au croisement des données disponibles, il est possible d'effectuer un ciblage des contrôles à mener et donc d'économiser des moyens importants. En contrepartie, les citoyens doivent bénéficier d'un cadre de régulation efficace pour **assurer la confidentialité et la protection des données**.

Objectifs

Nous souhaitons utiliser tous les volets qu'offrira la transformation numérique pour créer un « service public augmenté » :

- ▶ enrichir et développer les services publics grâce au numérique (télémédecine, télésurveillance,...) ;
- ▶ utiliser les données pour offrir un service public simplifié et personnalisé aux usagers ;
- ▶ traiter de manière automatique l'ensemble des tâches qui pourront faire l'objet d'une telle solution, notamment les tâches les plus répétitives et réalisées sans interaction directe avec les usagers ;
- ▶ grâce au temps libéré et à la meilleure connaissance des usagers, recentrer l'action des agents sur leurs missions d'accompagnement, d'écoute et de conseil des usagers pour renforcer la dimension humaine du service public ;
- ▶ mener, en interne, une révolution numérique tout aussi importante pour faciliter et améliorer la qualité de vie travail des agents.

Réformes préconisées

Pour utiliser tout le potentiel du numérique et tirer les bénéfices d'un service public meilleur tout en étant moins coûteux, il faut :

- ▶ **transformer les métiers et accompagner la reconversion des agents.** Tous les ministères et opérateurs doivent se doter d'une vision cible de leurs métiers à l'ère du numérique et d'un plan d'accompagnement associé. Il est également important que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et la formation initiale des agents incluent davantage le numérique et qu'un effort significatif soit fait pour accompagner tous les agents impactés ;
- ▶ **faire vivre la transformation digitale aux agents.** Les agents sont également des citoyens. Ils vivent eux aussi la transformation des outils digitaux dans leur vie quotidienne. Pourtant, au travail, les outils qui leur sont offerts ne sont pas toujours à la hauteur. À titre professionnel, 11 % des agents de la fonction publique d'État sont équipés d'un *smartphone* et 20 % d'un ordinateur portable. Dans le secteur privé, ceux sont respectivement 20 et 45 % des salariés. Cela pèse sur leurs conditions de travail. Il faut donc investir fortement dans l'équipement notamment en *smartphone* et/ou tablette pour tous les agents en contact direct avec les usagers sur le terrain (comme l'a fait La Poste avec les facteurs ou la gendarmerie et la police). Mais il faut aller au-delà de l'équipement matériel et créer des espaces de réunions numériques, collaboratifs et des réseaux sociaux internes, par exemple. Il faut aussi prioriser le développement d'outils à destination des agents pour les aider dans la recherche d'information et la décision (aide à la décision pour les magistrats, recommandations personnalisées pour l'orientation scolaire par exemple). Le développement d'applications internes utilisées quotidiennement est un fort facteur d'acculturation et d'adhésion (suivi d'un projet, demande de congés, demande d'achats par exemple). Pour mobiliser les agents et leur faire vivre concrètement cette révolution numérique, il faut multiplier les initiatives leur donnant carte blanche et des moyens pour développer les solutions numériques dont ils ont besoin (défis, challenges d'innovation, méthodes de travail nouvelles au sein de tiers lieux). Ces outils ou applications pourront, après validation, être partagés avec d'autres services et agents via un « *gov store* », sorte de magasin d'application pour les agents publics. Enfin, l'État pourrait lancer un grand programme d'acculturation au numérique et proposer à tous les agents qui le souhaitent de passer un passeport numérique ;
- ▶ **établir une stratégie ambitieuse de généralisation des échanges de données inter-administrations,** notamment entre les sphères sociale et fiscale, reposant sur les usages et assortie d'une architecture informatique adaptée. Une gouvernance transverse de haut niveau doit être mise en place pour faciliter la prise de décisions, coordonner les dispositifs préexistants (par exemple : Déclaration Sociale Nominative, Portail National des Droits Sociaux...) et la mise en œuvre de l'architecture SI retenue ;
- ▶ **investir de manière conséquente dans les systèmes d'information.** Une partie de l'automatisation repose sur des technologies qui existent déjà. Elles pourraient, en théorie, être déployées dès maintenant. Mais les systèmes d'information existants ne permettent pas à ce jour de supporter ces solutions. Par exemple, l'échange de données entre les différents organismes de protection sociale que nous préconisons demande des évolutions substantielles des systèmes d'information des caisses de sécurité sociale (CNAM, CNAF,...). Il nous paraît urgent de mettre à jour les outils utilisés par les administrations publiques pour qu'elles puissent bénéficier des gains de productivité permis par les évolutions technologiques. Or, aujourd'hui, l'investissement ne semble pas à la hauteur des enjeux. A titre d'exemple, le budget d'investissement informatique de la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'élève à 150 M€ annuels, là où une grande banque de réseau française dépense environ 1 Md€ dans l'informatique. Et la

DGFIP n'est pas la seule pour laquelle notre Comité propose une révolution technologique. C'est également le cas pour la santé, la protection sociale, la justice, les services consulaires, etc. La contrepartie de cet investissement est la mise en place d'une gouvernance forte, compte-tenu des échecs passés de grands programmes d'investissements informatiques ;

- ▶ **investir dans les ressources humaines pour accompagner ces transformations.** Il faut recruter les bons profils dans tous les domaines de la transformation numérique (développeurs, *data scientists* mais aussi chefs de produits, *UX designers*⁸, experts de l'accompagnement du changement), ce qui n'est pas toujours aisé en raison des niveaux de rémunération dans la sphère publique. Il est de manière générale indispensable de revoir les modalités de recrutement comme de rémunération des talents ;
- ▶ **développer les outils collaboratifs permettant aux agents publics d'animer des communautés** et ainsi de collaborer et travailler différemment, de façon plus horizontale et moins hiérarchique.

Afin de donner sans attendre une impulsion à cette ambition numérique, notre Comité a identifié sept domaines d'application prioritaires pour les prochaines années :

- ▶ la santé ;
- ▶ la protection sociale ;
- ▶ les données fiscales et sociales ;
- ▶ la justice et en particulier les « arrêts domiciliaires » ;
- ▶ les services consulaires ;
- ▶ l'enseignement ;
- ▶ de manière transversale, la publication des résultats dans une logique de transparence complète.

⁸ L'*user experience (UX) designer* conçoit et améliore les interfaces numériques à partir d'une démarche centrée sur l'utilisateur.

PROPOSITION 4 |

Assurer le « dernier kilomètre » du service public dans un monde numérique

Constats

La présence physique des services publics sur le territoire est une source de cohésion nationale et de réduction des inégalités. C'est la raison pour laquelle chaque citoyen doit pouvoir avoir accès à un agent, à proximité de chez lui.

Aujourd'hui, cette offre de proximité est organisée soit dans les guichets de chaque réseau (assurance maladie, allocation familiale, impôts, Pôle Emploi...), soit dans des lieux d'accueil unifié.

Cependant, les réseaux des services publics sont amenés à évoluer fortement dans les années à venir sous l'effet conjugué d'une rationalisation du déploiement physique et du développement du numérique dans les services publics. La logique de mutualisation devrait, à ce titre, se développer dans les années à venir, par exemple via des dispositifs comme les **maisons de services aux publics (MSAP)**.

Ces maisons de services au public sont des espaces mutualisés qui ont vocation à délivrer une offre de proximité et de qualité à l'attention de tous les publics. Aujourd'hui, 1 150 « maisons » sont opérationnelles et

les premières enquêtes montrent un fort taux de satisfaction. Pourtant, l'offre de service de ces MSAP relève davantage d'une impulsion locale rendue possible par une opportunité immobilière que d'une proposition innovante d'amélioration du service à destination de l'utilisateur. Or aujourd'hui deux exigences s'imposent :

► **un besoin d'accompagnement numérique** pour les personnes qui en ont besoin. Cela passe par une mise à disposition de matériel informatique pour faire les démarches en ligne pour ceux qui ne seraient pas équipés, mais aussi par un accompagnement des personnes pour lesquelles les démarches dématérialisées s'avèrent complexes ou inaccessibles ;

► **un besoin d'une offre à la fois unifiée** pour l'accueil de premier niveau – avec un seul interlocuteur pour régler toutes les questions relatives à la prise de rendez-vous, l'état d'avancement d'un dossier, les pièces justificatives nécessaires... – **mais également spécifique et spécialisée**, pour les situations les plus complexes qui demandent une expertise.

Objectifs

L'offre de proximité des services publics pourrait être repensée autour des principes structurants suivants :

- **simplifier l'accès au service et faciliter les circuits administratifs** en permettant aux usagers de réaliser leurs formalités en une seule démarche. L'objectif est bien d'avoir un interlocuteur unique pour les démarches « usuelles » ;

- ▶ **garantir aux citoyens un accès aux services essentiels davantage mutualisé**, à mesure que les efforts se poursuivent pour dématérialiser les démarches et rationaliser les implantations des services publics sur les territoires.

Réformes préconisées

Quatre actions sont à mener conjointement :

- ▶ **développer les lieux d'accueil uniques**. Il s'agit de mettre en place un seul lieu pour tous les services publics offerts aussi bien par l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs, afin que l'usager n'ait plus à se déplacer plusieurs fois. C'est la traduction physique du principe « *Dites-le nous une fois* » en quelque sorte. Il faut améliorer le maillage territorial actuel, sur le principe d'une grande modularité pour s'adapter aux spécificités des territoires. Le guichet de premier niveau doit pouvoir apporter une assistance pour l'ensemble des services publics. L'axe de développement pour ces structures mutualisées repose principalement sur l'enrichissement du niveau d'information et d'accompagnement des usagers. Cela passe par plusieurs leviers complémentaires : polyvalence des agents, mise en place de référents uniques, utilisation d'agents conversationnels (ou *chatbot*), y compris sous la forme de robots physiques, pour assurer une partie de l'accueil de premier niveau, sur des plages horaires plus étendues⁹ ;
- ▶ **concevoir de nouvelles offres de service mutualisées**. Les « MSAP de nouvelle génération » devront aller au-delà de la simple orientation, à travers une offre élargie : accès aux services publics (offres d'emploi, sites Internet CAF, assurance maladie,...), prise de rendez-vous, médiation numérique (visio-conférence avec un conseiller, conseils en rénovation thermique,...), solution de mobilité (réservation de billets,...), formation (rédiger un CV,...), accès aux soins, etc. ;
- ▶ **développer les échanges de données entre les services concernés**. Pour permettre d'aller au-delà de la simple orientation, il est nécessaire que les agents présents dans ces nouvelles structures disposent de l'information nécessaire et aient donc accès aux données de l'ensemble des services qu'elles couvrent.
- ▶ **projeter de nouveaux services, plus spécialisés, pour améliorer l'offre dans les territoires mal desservis**. Cela peut conduire à assurer, sur certaines plages horaires, des rendez-vous avec des agents spécialisés pour traiter les dossiers compliqués, les consultations juridiques,... Par exemple, la télémédecine permettra, demain, si elle est bien organisée par les pouvoirs publics, de consulter des médecins spécialistes exerçant dans de grandes métropoles depuis des zones plus rurales.

En conclusion, nous proposons de dessiner un nouveau modèle en rupture avec les modes de fonctionnement existants, et mobilisant l'ensemble de ces leviers. Nous préconisons qu'il soit expérimenté rapidement, par quelques administrations ou opérateurs pilotes, afin de pouvoir en tester et mesurer les bénéfices attendus.

⁹ On estime que d'ici 10 ans la part des agents conversationnels dans les services client s'établira à 50 % (données CapGemini)

