

Administration et usagers : questions de confiance

Un programme, puis un projet de loi... Le gouvernement français affiche sa volonté de renforcer la confiance usagers-administration. Une politique de modernisation respectable, à condition d'en créer les conditions et de ne pas contrevenir à certains principes fondant le service public.

Gérard ASCHIERI, rédacteur en chef d'*H&L*

Al'automne dernier le gouvernement lançait un programme intitulé «Action publique 2022», avec installation d'un Comité action publique 2022 (CAP22). Dans la circulaire lançant ce programme, le Premier ministre affichait la volonté d'une «*transformation de l'action publique autour de trois objectifs*», dont le premier liait la qualité des services publics et la confiance du public dans l'administration : «*améliorer la qualité des services publics en développant la relation de confiance entre les usagers et les administrations*»⁽¹⁾.

Peu après le gouvernement déposait un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture (au moment où ces lignes sont écrites), dont le titre était «Pour un Etat au service d'une société de confiance»⁽²⁾. La presse a largement fait état d'une disposition introduisant un «droit à l'erreur» des usagers, mais la loi prévoit tout un panel de mesures comme l'opposabilité des circulaires, le développement de la fonction de conseil au sein des administrations, la simplification des procédures, le développement de la dématérialisation... mais également habilité le gouvernement à légiférer par ordonnance sur des sujets

hétéroclites. La question de la confiance est une question de plus en plus présente dans notre société, de nombreuses analyses et réflexions lui sont consacrées et il apparaît que la manque de confiance est un des éléments qui peuvent saper les fondements de notre vie en société et de notre démocratie. L'on ne saurait donc se plaindre a priori de la volonté affichée de conforter la confiance dans l'administration, et, pour cela, de faciliter et simplifier les rapports des usagers avec celle-ci. Mais si le principe est louable, il convient aussi de regarder la réalité des mesures, en termes de faisabilité et de conditions à remplir, pour qu'elles soient effectives, mais aussi d'interroger les principes qui sont en cause.

A la base sont les principes de service public

La première question qui vient à l'esprit est de se demander comment ces mesures peuvent interférer avec les grands principes et les missions qui caractérisent le service public. De fait, si l'administration est au service des usagers, elle a aussi en charge l'intérêt général, une notion qui va bien au-delà de la prise en charge des intérêts individuels, aussi légitimes soient-ils. C'est d'ailleurs ce qu'a souligné le Conseil

économique, social et environnemental (Cese), consulté sur les articles du projet de loi qui en posent les principes et définissent une «stratégie nationale d'orientation de l'action publique» : « [...] si l'action publique peut se concevoir en termes de réponse à certaines demandes sociales, d'autres dimensions également importantes sont à prendre en considération. L'action publique a une fonction régulatrice, voire régaliennes, qui s'exerce conformément à la vision de l'intérêt général dégagée par le-la législateur-trice. Elle vise enfin des objectifs de cohésion sociale et de citoyenneté. »⁽³⁾ Et comme le rappelle plus loin le texte de cet avis, elle doit prendre en compte le long terme, « [...] ce qui peut parfois entrer en tension avec des actions de plus court terme, mieux appréhendées par les usager-ère-s ».

Pour remplir leurs missions, les services publics et la fonction publique se sont construits au cours de l'histoire autour de principes qui sont à la base de la relation de confiance entre eux et les usagers : continuité du service public, adaptabilité, égalité de traitement, neutralité, laïcité, indépendance, impartialité et responsabilité des fonctionnaires. Les remettre en cause pourrait précisément amoindrir

(1) Voir http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/09/cir_42609.pdf.

(2) Voir www.assemblee-nationale.fr/15/ta/ta0073.asp.

(3) Avis «Avant-projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance» du 27 novembre 2017, rapporteuse Nicole Verdier Naves (voir www.cese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_23_article_preliminaire.pdf).

la confiance envers eux, plutôt que la renforcer. Et leur préservation doit aller de pair avec une politique qui prenne en compte la réalité des besoins des usagers, les mette au cœur des dispositifs et se préoccupe de l'accessibilité et du coût des services, pour eux. Au regard de ces considérations on peut constater que les dispositions prévues par le projet de loi ne vont pas toujours sans poser des problèmes considérables. Un premier exemple, la mesure emblématique du « droit à l'erreur ». En réalité, il s'agit d'un droit à la présomption de « bonne foi » : de fait, même si en théorie nul n'est censé ignorer la loi, celle-ci est souvent d'une complexité telle que les usagers peuvent, de bonne foi, se tromper, et le projet de loi prévoit que lorsque c'est la première fois, ils peuvent rectifier d'eux-mêmes sans être sanctionnés.

L'instauration du « droit à l'erreur »

Ce n'est pas pour autant un droit à faire n'importe quoi : les erreurs grossières ou les fraudes délibérées sont exclues, tout comme un certain nombre de domaines, par exemple ce qui touche à la santé, à la sécurité, à l'environnement... Le texte en fait ne définit pas de façon positive les champs concernés, ce qui au final peut laisser la porte ouverte à des appréhensions différentes et donc à de nombreux contentieux. Mais surtout, ce sera à l'administration de démontrer que l'éventuel contrevenant n'est pas de « bonne foi », ce qui là non plus n'est pas aussi évident qu'il n'y paraît et risque également de susciter des divergences d'interprétation et de multiples contentieux. Pour une application efficace et équitable de cette disposition et pour établir la confiance qu'elle affirme rechercher, il faudrait à tout le moins définir des règles et principes clairs à appliquer par les agents, formaliser des procédures, organiser le travail et sur-

La relation de confiance entre administration et usagers ne peut pas se contenter d'affirmations ou d'innovations spectaculaires : elle doit résulter d'une construction sur la durée s'appuyant sur les principes qui ont, au cours de l'histoire, structuré les services publics tout en assurant leur adaptabilité.

(4) Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

(5) Selon le « Baromètre du numérique 2016 », 13 % des adultes interrogés se sentent totalement incapables de faire une démarche administrative en ligne (obtenir des informations, télécharger un formulaire, faire une déclaration de revenus); 19 % s'en sentent capables, à condition d'être accompagnés (www.credoc.fr/pdf/Rapp/R333.pdf).

tout assurer aux personnels une formation et un accompagnement adaptés lors de la mise en œuvre. Il serait nécessaire aussi, comme le dit le Cese, que « [...] la déclinaison de ce droit fasse l'objet d'une évaluation rigoureuse, après une phase d'expérimentation ».

La dématérialisation des démarches : réaliste ?

Un autre exemple est significatif, celui de la « dématérialisation » : le projet prévoit que d'ici 2022 l'ensemble des démarches administratives sera dématérialisé, à l'exclusion de la délivrance des premiers documents d'identité. Il accompagne cet objectif de l'affirmation que l'administration doit assurer aux personnes vulnérables, ou à celles n'utilisant pas le numérique, d'autres voies de communication et de médiation adaptées à leur situation. On a là, en apparence, un louable équilibre : d'un côté une administration qui suit le mouvement général de la société où le numérique prend désormais une place déterminante, de l'autre le souci des plus vulnérables. Mais qu'en sera-t-il réellement ? Une enquête récente du Crédoc⁽⁴⁾ montre que près d'un tiers des usagers sont en difficulté plus ou moins forte lorsqu'on leur demande de faire des démarches administratives via Internet, ce qui dépasse largement la frange des populations considérées comme vulnérables⁽⁵⁾. Quel sera l'accompagnement, pour eux ?

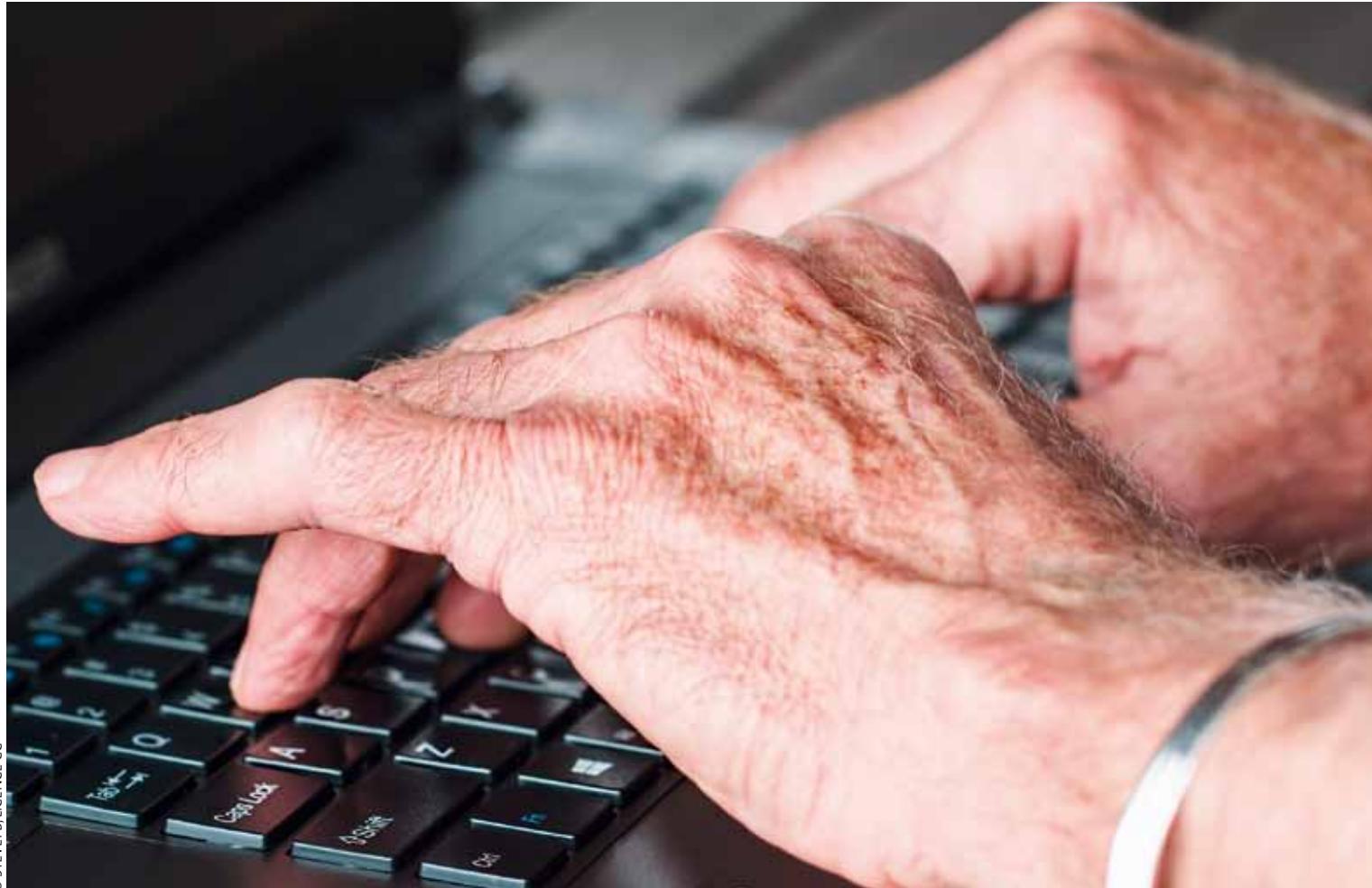
Par ailleurs la dématérialisation des procédures va au-delà d'un simple problème technique et bouleverse les relations, le rôle et la responsabilité des acteurs, d'une façon dont on a du mal à mesurer les conséquences : le risque est que, bien loin de renforcer la confiance, on donne au public un sentiment accru d'éloignement d'une administration vécue comme un algorithme et non plus comme humaine. Enfin, qu'en sera-t-il de l'aménagement du territoire, de ces zones où la

présence physique des services publics disparaît de plus en plus vite et qui sont souvent, aussi, des zones blanches ou grises de couverture par la téléphonie mobile et par Internet ? Peut-on ignorer les rôles que jouent les services publics en termes de lien social, de cohésion territoriale ? Sans compter bien sûr la question de la protection des données personnelles, que le texte affirme vouloir garantir sans donner toutefois plus de précision.

La mise en œuvre de tels objectifs nécessite, d'une part, une association réelle des usagers et personnels à la réflexion et à la conception pour s'appuyer sur leurs expériences et la réalité de leur vécu, d'autre part une formation et un accompagnement des agents, voire une évolution des missions de certains pour assurer une médiation numérique envers les usagers. Cela implique à la fois des débats et des moyens.

Des coûts « strictement nécessaires »

Cela nous conduit à un autre principe formulé dans le projet : « Toute décision publique prend en compte le coût qu'elle implique pour son auteur, ses destinataires et les tiers ainsi que la complexité des règles qu'ils doivent appliquer et respecter. Ce coût et ces règles doivent être limités au strict nécessaire et proportionnés aux objectifs à atteindre. » Certes, se soucier de cela est de bon sens, mais de quels coûts s'agit-il ? Trop souvent, la seule préoccupation est le coût budgétaire à un instant « T », sans que soit posée la question de l'évaluation des résultats, aussi bien coûts budgétaires que bénéfices économiques, sociaux, politiques, environnementaux, sur le long terme. Et le coût budgétaire ne doit pas aboutir à remettre en cause des biens communs, comme l'environnement, la santé, l'effectivité des droits, la justice ou la cohésion sociale, dont la valeur n'est sans doute pas facile à évaluer mais qui sont fondamentaux pour notre



devenir, notre humanité, notre vie en commun. Comme le dit encore le Cese, « [...] la conditionnalité de la décision publique à un coût "strictement nécessaire" ne doit pas remettre en cause des biens publics précieux dont la valeur est difficilement appréciable. » Et l'on pourrait de la même manière interroger la notion de complexité qui peut n'être que la conséquence du souci de prendre en compte des situations elles-mêmes complexes et difficilement réductibles à quelques données simplificatrices. Or, si on lit entièrement le texte de la circulaire d'Edouard Philippe, on peut constater que l'opération « Action publique 2022 » est clairement placée dans la perspective de la réduction des dépenses publiques: le troisième objectif qui lui est assigné est « *d'accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques avec un engagement ferme: réduire de trois points la part de*

Une enquête récente montre que près d'un tiers des usagers sont en difficulté lorsqu'on leur demande de faire des démarches administratives via Internet. Sachant que celles-ci seront presque toutes dématérialisées d'ici 2022, quel sera pour eux l'accompagnement ?

la dépense publique dans le PIB d'ici 2022. » Et le texte développe: « *Les objectifs ambitieux [...] fixés en matière de réduction de la dépense publique impliquent de revoir profondément et durablement les missions de l'ensemble des acteurs publics que sont l'Etat, les opérateurs, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale. [...] A cette fin, ce Comité s'interrogera sur l'opportunité du maintien et le niveau de portage le plus pertinent de chaque politique publique. Cela pourra notamment le conduire à proposer des transferts entre les différents niveaux de collectivités publiques, des transferts au secteur privé, voire des abandons de missions.* »

Les annonces faites en janvier par le gouvernement en matière de fonction publique (réduction de cent vingt mille emplois, développement du recours à des contractuels...), avant même les

conclusions du CAP22, ne font que confirmer cette orientation. La relation de confiance entre administration et usagers ne peut pas se contenter d'affirmations ou d'innovations spectaculaires: elle doit résulter d'une construction sur la durée s'appuyant sur les principes qui ont, au cours de l'histoire, structuré les services publics tout en assurant leur adaptabilité; elle doit aussi s'appuyer sur des personnels qualifiés, responsables et en nombre suffisants, mis en mesure par leur statut d'appliquer ces principes et de servir l'intérêt général. Le Cese parle à juste titre d'un « *pacte social* » qui « [...] plonge ses racines dans les principes constitutifs des services publics et de la fonction publique, qu'il convient de réaffirmer ». L'oublier ou saper cet édifice au lieu de le conforter s'apparaitrait à une politique de gribouille dangereuse pour la cohésion de notre société. ●