

Transformation de l'État Dépasser la norme par la pensée design

Alors que le Gouvernement affirme son désir de réussir la transformation numérique de l'État, les effets concrets des mesures engagées posent question. Trop souvent, la transformation numérique est synonyme de dématérialisation des services existants, au détriment d'une amélioration de ces derniers par les nouvelles technologies.

Cette situation témoigne d'une incapacité de l'État à se départir de la norme administrative. Pour réussir cette transformation, il importe de pouvoir la dépasser et de développer une vision renouvelée, centrée sur l'expérience utilisateur et portée par une gouvernance forte.

Plusieurs mesures pourraient pourtant offrir de nouvelles manières de fabriquer et de mettre en œuvre les politiques publiques, au premier chef desquelles l'introduction de la pensée design et de ses outils, ainsi que la mise en avant des parcours utilisateurs dans les processus de création et de mise en place des politiques publiques.

À ce titre, le Conseil national du numérique propose quatre recommandations destinées à accompagner une politique volontariste :

Recommandation n°1 - Créer un comité stratégique au sein de l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne, intégrant administrations, usagers et spécialistes du design.

Recommandation n°2 - Intégrer les notions d'expérience utilisateur et de design dans le processus de développement, d'arbitrage et de déploiement des politiques publiques.

Recommandation n°3 - Créer un ministère de la transformation de l'État et du numérique.

Recommandation n°3 bis - Organiser le rapprochement de la DINUM (ex DINSIC) et de la DITP.

Sommaire

Donner à la transformation numérique une vision allant au-delà de la dématérialisation	3
Les services les plus complexes ne sont pas numérisés	3
Une dématérialisation des démarches à la place d'une refonte des services publics	4
Les usagers craignent la numérisation	4
Recommandation n°1 - Créer un comité stratégique au sein de l'OQDL intégrant administrations, usagers et spécialistes du design	5
Pour une vision centrée sur l'expérience utilisateur et le design pour un numérique au service de tous	6
Recommandation n°2 - Intégrer les notions d'expérience utilisateur et de design dans le processus de développement, d'arbitrage et de déploiement des politiques publiques.	7
Réorganiser la gouvernance de la transformation numérique de l'État	8
La numéricité de l'administration : un problème organisationnel	8
La réussite de cette réforme implique un pilotage renouvelé et des moyens ambitieux.	9
Recommandation n°3 - Créer un ministère de la transformation de l'État et du numérique	10
Recommandation n°3 bis - Organiser le rapprochement de la DINUM et de la DITP	10

Les services de communication au public en ligne sont devenus essentiels pour la société et pour la démocratie. Ils contribuent notamment à garantir l'autonomie des personnes, l'égal accès à l'éducation, à l'emploi et à d'autres aspects de la société¹. À travers son plan « Action publique 2022 »², le Gouvernement a réaffirmé son ambition d'aboutir à ce que 100% des procédures administratives puissent être réalisées numériquement d'ici 2022 de sorte à accroître la productivité de l'administration tout en simplifiant les démarches pour les usagers.

Plusieurs constats nous poussent à relativiser l'efficacité des politiques de transformation numérique déployées par l'État et à proposer un renouveau de la vision qui l'anime, afin de placer le design et l'expérience des utilisateurs au centre des décisions.

1. Donner à la transformation numérique une vision allant au-delà de la dématérialisation

Si la première phase de la dématérialisation prévue par le plan Action Publique 2022 connaît un certain succès pour quelques cas d'usage bien appropriés par le public, il reste néanmoins de fortes disparités entre les différents ministères. De plus, un décrochage des usagers fragilisés par la « fracture numérique » et des difficultés à mettre en œuvre une vision harmonieuse de la transformation numérique de l'État sont constatés. Il convient de rappeler l'importance de l'inclusivité comme facteur essentiel de l'acceptation générale de la transition des services publics vers le numérique. En effet, le design inclusif, accessible et prenant en compte les problématiques du handicap et du manque de littératie est une condition essentielle à l'adhésion du public et à une relation de confiance entre les citoyens et l'État.

Les services les plus complexes ne sont pas numérisés

En mai 2019, le chiffre avancé par le Gouvernement³ était une dématérialisation de 67 % des « démarches phares » de l'État, c'est-à-dire les démarches les plus réalisées par les entreprises et les particuliers. Celles qui ne le sont pas encore représenteraient généralement des services publics par essence complexe (par exemple, les demandes d'agrément du secteur du BTP), impliquant une grande part d'interministériel ou en tout cas différentes administrations publiques.

¹ Voir à cet égard, le rapport : [The ICT Opportunity for a Disability-Inclusive Development Framework - Synthesis report of the ICT Consultation in support of the High-Level Meeting on Disability and Development of the sixty-eighth session of the United Nations General Assembly](#), septembre 2013,

² Rapport du Comité Action Publique 2022 au Premier ministre, [Service public : se réinventer pour mieux servir. 22 propositions pour changer de modèle](#), 2018.

³ Numérique.gouv.fr - « *Qualité des services numériques : deux nouveaux outils pour suivre l'avancée de la dématérialisation et recueillir l'avis des usagers* » <https://numerique.gouv.fr/actualites/qualite-des-services-numeriques-deux-nouveaux-outils-pour-suivre-lavancee-de-la-dematerialisation-et-recueillir-lavis-des-usagers/>

Une dématérialisation des démarches à la place d'une refonte des services publics

Trop souvent, la numérisation ne s'est pas accompagnée d'une refonte des services publics, mais plutôt d'une transposition telle quelle, dématérialisation en plus. À titre d'exemple, la numérisation des CERFA existants ne concourt pas à repenser globalement le rapport des usagers aux administrations – créant ainsi une couche supplémentaire d'écueils pour les éloignés du numérique et pour les usagers en situation d'« abandonnisme » face aux parcours trop contraignants. Il en résulte des frustrations compréhensibles : des pièces complémentaires physiques, en papier, restent nécessaires et le passage par un guichet dans une administration reste trop souvent impératif. C'est le cas par exemple des services de pré-plainte en ligne : l'expérience utilisateur y est complexe, de même que le système logiciel pour les policiers. Pis, la signature électronique des deux parties est impossible, ce qui contraint les citoyens à se déplacer en commissariat pour signer de façon manuscrite une pré-plainte réalisée en ligne. Certains services ne paraissent pas même planifiés parmi ceux à dématérialiser, ou, comme ceux liés à l'accueil des étrangers et pourtant source d'immense embouteillage dans les sous-préfectures, ne semblent pas fournir un service même minimal⁴.

La numérisation des services publics s'est donc prioritairement concentrée sur les fonctions centrales pour lesquelles les gains d'échelle étaient les plus importants, tel que la déclaration d'impôts, qui a fait partie des premiers services numérisés. Jusqu'à aujourd'hui, rares ont été les services numériques qui ont été créés spécifiquement parce qu'ils permettaient de promouvoir de nouvelles formes de services publics. Parmi les exemples les plus prometteurs, on peut citer ceux proposés par la métropole de Lyon, qui réunit sur une même plateforme des services civiques et administratifs, ainsi que des usages publics ou privés efficaces, comme le « *mobility as a service* », le paiement des crèches ou encore l'emprunt en bibliothèque à distance.

Les usagers craignent la numérisation

Une partie des usagers des services publics dématérialisés en France témoignent par ailleurs d'un manque de confiance et de compétences vis-à-vis de ces démarches.

L'édition de 2018 du « Baromètre du numérique »⁵, publié conjointement par le Conseil général de l'économie (CGE), l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) et l'Agence du numérique établissait ainsi que 36% de la population française se disait très ou assez inquiète pour accomplir des démarches administratives et fiscales sur internet.

Ce même baromètre dévoilait par ailleurs une moindre réalisation de ces démarches pour les populations les plus âgées, les moins diplômées, les plus rurales et celles disposant des plus bas revenus. Ces conclusions ont été renforcées par le rapport du Défenseur des droits sur l'accès aux droits à l'ère de la dématérialisation en 2019⁶, qui évoque un « enfer numérique » et rappelle qu'il est

⁴ Le Parisien, [Carte de séjour : des étrangers qui n'arrivent pas à prendre rendez-vous à la préfecture attaquent l'État](#), 2019

⁵ CGE, ARCEP, Agence du numérique, [Baromètre du numérique](#), 2018

⁶ Défenseur des droits, [Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#), 2019

indispensable que « l'égalité devant les services publics reste une réalité pour tous et que personne ne reste laissés pour compte ».

S'il existe un Observatoire de la qualité des démarches en ligne (OQDL)⁷ qui mesure la satisfaction des usagers, il n'intègre pas à proprement parler une mesure de la qualité de l'expérience utilisateur des services publics numériques. Il est probable que cette approche de numérisation littérale ne soit pas étrangère à cet état de fait.

Dans un objectif d'efficacité de l'action publique, la construction et l'évaluation des services publics transformés numériquement, si elle se fait uniquement au sein des administrations concernées, ne pourra être entièrement objective en ce qu'elle ne se basera que sur des avis internes et donc potentiellement biaisés.

Il est donc nécessaire d'intégrer systématiquement les notions fondamentales de la transformation numérique telles que le principe du « dites-le nous une fois », l'accessibilité ou encore l'écoconception des services.

La France pourrait s'inspirer de plusieurs institutions étrangères à l'avant-garde sur ces problématiques. Aux États-Unis, l'agence 18F⁸ fait partie du *General Services Administration* et aide les administrations américaines à développer des services numériques efficaces. Au Royaume-Uni, le *Government Digital Service*⁹ est une administration dépendant du Bureau du Cabinet, chargée de la transformation numérique du gouvernement britannique. Créé en avril 2011, le GDS met en œuvre une stratégie « *Digital by Default* ».

Recommandation n°1 - Créer un comité stratégique au sein de l'OQDL intégrant administrations, usagers et spécialistes du design

Nous proposons, au sein de l'OQDL, la création d'un comité stratégique composé d'usagers, d'acteurs du privé et du public qui pourrait évaluer à la fois la qualité de l'expérience utilisateur et le niveau d'aisance requis pour faire aboutir les démarches administratives en ligne. Cela pourrait contribuer à réduire, en prenant des mesures en amont, le maelström des démarches et *in fine*, la fracture numérique.

Pour garantir l'efficacité et la neutralité des processus d'évaluation, il est souhaitable que ces dernières soient réalisées par des acteurs indépendants.

Une telle enceinte de concertation pourrait également être le lieu d'une co-construction des services numériques avec les usagers.

⁷ Site de l'observatoire : <https://observatoire.numerique.gouv.fr/>

⁸ <https://18f.gsa.gov/>

⁹ <https://gds.blog.gov.uk/>

2. Pour une vision centrée sur l'expérience utilisateur et le design pour un numérique au service de tous

Face à ces constats, une vision claire et renouvelée de la transformation numérique de l'État doit être développée et soutenue par toutes ses parties prenantes. D'après la mission Action publique 2022, la révolution numérique permet de concilier deux objectifs majeurs : « un meilleur service et une diminution des dépenses de fonctionnement ».

Force est de constater que **cette transformation se focalise parfois trop sur la diminution des dépenses de fonctionnement**. Or, elle ne saurait être seulement l'outil d'une politique budgétaire de réduction des dépenses, car cela reviendrait à se contenter de dématérialiser des processus existants pour réduire le nombre de fonctionnaires présents « au guichet ». De ce genre de politique ne peuvent **ressortir qu'une qualité de service amoindrie et une frustration de la part des usagers qui peuvent ressentir cette fermeture des guichets physiques comme un désengagement de l'État**.

Les arbitrages doivent accorder la priorité à l'expérience utilisateur sur les problématiques techniques : c'est aux administrations de s'adapter aux attentes des usagers, et non aux usagers de s'adapter aux administrations et à leurs processus.

Il est par ailleurs indispensable que **chaque décideur public s'inscrive dans cette vision globale, sans en laisser la charge aux seules directions du numérique**. Pour transformer en profondeur les manières de faire de l'administration, il faut que cette dernière, dans son ensemble, participe au développement de nouvelles pratiques et d'une stratégie commune.

Or, l'administration, tout comme les élus, est trop souvent éloignée de l'expérience des citoyens. De surcroît, des décisions parfois importantes pour la qualité de cette expérience sont arbitrées au travers de notes écrites sans tenir compte de leurs conséquences réelles en matière d'expérience utilisateur. Ces catégories d'acteurs ignorent le plus souvent qu'un verbatim visant à limiter le rapprochement de données issues d'administrations différentes peut, par exemple, fortement détériorer la qualité d'un nouveau service numérique. L'approche « design », consistant à arbitrer en tenant compte en premier lieu de l'expérience réelle de l'utilisateur, doit être érigée comme un principe de la construction des services publics : l'usage de l'image, du dessin, d'animation vidéo, etc. sont fortement à recommander.

Au Royaume-Uni, depuis 2016, le *User Centred Policy Design*¹⁰ du ministère de la Justice conjugue cette approche et l'innovation numérique pour transformer les services judiciaires.

¹⁰ <https://mojdigital.blog.gov.uk/category/user-centred-policy-design/>

Recommandation n°2 - Intégrer les notions d'expérience utilisateur et de design dans le processus de développement, d'arbitrage et de déploiement des politiques publiques.

Une équipe de designers externes pourrait être mise en place afin de traduire les attentes et les besoins des usagers en termes d'expérience utilisateur. **La distance entre les décideurs publics et les réalités auxquelles sont quotidiennement confrontés les agents et les usagers des services publics peut être réduite en développant des outils de démonstration des services publics numériques, destinés à éclairer et à accompagner la prise de décision.**

De tels outils permettraient de visualiser les effets concrets (besoin d'envoyer plusieurs fois la même information à différents services, besoin de se reconnecter, de passer en guichet...) des différentes alternatives proposées aux décideurs sur le service qui sera finalement déployé. Ils pourraient être déployés dans les instances de décision, telles que les séances du Conseil des Ministres, celles du comité interministériel à la transformation publique (CITP) ou les réunions interministérielles (RIM).

Les problématiques de design, qui peuvent facilement être tenues comme des concepts théoriques et éloignés, seraient donc traduites en alternatives tangibles et devraient devenir, à terme, le critère principal des arbitrages.

En amont de la prise de décision, et en complément des traditionnelles « remontées » d'information de la part des agents et des usagers, nous recommandons d'institutionnaliser la « descente » des décideurs publics sur le terrain, dans des enceintes réunissant ces derniers, des usagers, des agents et des designers, et où les schémas hiérarchiques seraient gommés afin de libérer la parole.

L'inclusion des décideurs dans ces processus de co-création leur permettraient d'être directement confrontés aux difficultés et aux attentes des usagers des services qu'ils mettent en place ou qu'ils dirigent. Ils prendraient également la mesure de l'importance du design dans les futures politiques publiques qu'ils seront amenés à mettre en œuvre.

Cette « descente » pourrait par exemple prendre la forme de *workshops* ou de séances de *design thinking* au sein des territoires, impliquant des décideurs politiques et administratifs, des usagers, des designers, des codeurs et des sociologues.

Enfin, pour retrouver une confiance commune dans l'e-administration, il apparaît nécessaire de valoriser le numérique comme un outil au service de la population et non plus seulement comme l'imposition verticale d'un nouveau mode de fonctionnement au service des administrations. Pour cela, l'expérience utilisateur doit être perçue comme centrale par les citoyens dans la construction des politiques publiques, en rendant visible la conception des services comme inclusive et agile. Pour assurer cette visibilité, il est indispensable d'illustrer la scénarisation des décisions prises dans l'intérêt des usagers (communication, ateliers de co-construction, ...) en termes d'objectifs et de qualité de services, et d'en rendre compte chaque année sous forme d'audit de la qualité des services (voir recommandation n°1).

3. Réorganiser la gouvernance de la transformation numérique de l'État

La numéricité de l'administration : un problème organisationnel

Lors de la fondation du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) en 2012, l'intention affichée était de réformer les services publics dans une logique de plus grande proximité avec les citoyens, et le numérique était l'un des vecteurs opérationnels du SGMAP.

La scission intervenue en 2017, et qui a distingué, d'une part, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC, en charge de l'offre numérique de l'État) et, d'autre part, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP, en charge de la réforme de l'État), a profondément réduit la capacité de réformer en profondeur le mode de fonctionnement et les missions de services publics.

Les moyens alloués à cette transformation sont par ailleurs limités en comparaison avec d'autres pays européens : à titre d'exemple, la DINSIC comprenait 144¹¹ équivalents temps plein (ETP) fin 2017 alors que le *Government Digital Service* britannique comprenait 500 employés en 2017¹² et 850 en 2019¹³.

D'autres outils organisationnels ont par ailleurs été créés de sorte à soutenir le rythme de la dématérialisation. Par exemple, le comité interministériel de la transformation publique (CITP) a pour vocation de lutter contre les logiques « d'État profond » en rappelant l'importance de la collaboration entre administrations pour créer des services administratifs plus intégrés. L'exemple récent du scandale qui entoure la plateforme Pajemploi¹⁴ (gérée par la CAF puis par l'URSSAF) nous invite à encourager un renforcement de ces lieux de coordination entre les différentes administrations, à tous les échelons hiérarchiques.

Il est à noter qu'un décret publié le 25 octobre 2019¹⁵ a par ailleurs transformé la DINSIC en direction interministérielle du numérique (DINUM). Cette direction poursuivra des objectifs similaires à ceux de la DINSIC, et qui ont été précisés par le décret :

- définition d'une stratégie numérique de l'État,
- transformation numérique des politiques publiques,
- dématérialisation, ouverture des données,
- déploiement et maintien des systèmes d'information,

¹¹ DINSIC, [Bilan d'activité 2017-2018](#).

¹² Blog du GDS : <https://gds.blog.gov.uk/2015/08/17/gds-mission-the-next-phase/>

¹³ Site web du GDS : <https://www.gov.uk/government/organisations/government-digital-service/about#who-we-are>

¹⁴ Garde d'enfants : les bugs de Pajemploi laissent des milliers de familles sur le carreau : <http://www.leparisien.fr/economie/garde-d-enfants-des-milliers-de-familles-sur-le-carreau-a-cause-de-bugs-de-paj-emploi-09-11-2019-8189952.php>

¹⁵ Décret n°2919-1088 du 25 octobre 2019, relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039281619&dateTexte=&categorieLien=id>

- décloisonnement de l'administration,
- développement des compétences de l'État dans le numérique,
- mutualisation entre les administrations,
- partage des infrastructures, services et ressources,
- développement d'une expertise numérique et de projets numériques d'intérêt collectif.

Depuis la nomination de Nadi Bou Hanna à la tête de la DINSIC (devenue DINUM) et la réorganisation importante de son équipe, le rythme de transformation semble s'être accéléré et les objectifs précisés, en particulier au sein d'une feuille de route Gov Tech¹⁶ édictée en 2019. Cette dernière comprend 35 objectifs classés sur huit thèmes, pour laquelle les ministres sont chargés de décrire le niveau de transformation numérique de leurs services lors des conseils des ministres.

La réussite de cette réforme implique un pilotage renouvelé et des moyens ambitieux.

Il est symptomatique que l'on parle généralement de dématérialisation, concédant ainsi que l'intention de repenser les missions de l'État, si elle reste souhaitée, n'en est pas moins reléguée au second plan. Les cas où la DITP et la DINUM travaillent désormais de concert sont encore trop peu nombreux, même si les relations entre les deux administrations semblent désormais apaisées.

La DITP dispose d'un mandat, celui de la réforme de l'État, ainsi que des expertises en compréhension des mécanismes les plus subtils des institutions publiques et de surcroît une bonne maîtrise des processus du « *design thinking* » et de la concertation. Tout cela en fait une administration légitime pour proposer des réformes audacieuses, comme elle a su le faire pour ce qui concerne l'unification de services très variés au sein des maisons de services publics.

Conserver la séparation de la DITP et de la DINUM revient à maintenir le mode de production de cette dernière, qui consiste, par obligation du respect de la norme réglementaire, à dématérialiser tels quels des processus administratifs accessibles au public, et *de facto* à créer un mécontentement chronique à l'égard d'une dématérialisation qui se contente de transposer les processus préexistants.

L'ancien SGMAP incarnait la cohérence entre les moyens mis en œuvre pour répondre aux enjeux de numérisation de l'État en portant une vision innovante et la mise en œuvre opérationnelle, technique et technologique de cette vision.

¹⁶ [Feuille de route de la DINSIC « accélérer la transformation numérique du service public », 2019](#)

Recommandation n°3 - Créer un ministère de la transformation de l'État et du numérique

Afin de clarifier le pilotage de la transformation numérique de l'administration, nous recommandons la création d'un ministère de la transformation de l'État et du numérique. Cette réorganisation marquerait une volonté politique solide d'aboutir à une réforme en profondeur du fonctionnement de nos institutions et administrations et donnerait aux nouvelles méthodes évoquées plus haut des moyens opérationnels à la hauteur de leurs ambitions.

Les différentes administrations en charge de ces questions, et en premier lieu la DITP et la DINUM, auraient vocation à être intégrées à ce ministère et leurs moyens financiers et humains renforcés.

Recommandation n°3 bis - Organiser le rapprochement de la DINUM et de la DITP

La séparation entre la DITP et la DINUM induit une difficulté pour ces institutions à repenser et opérer des politiques publiques ambitieuses.

Nous recommandons que la DITP et les services de la DINUM en charge de la transformation numérique opèrent un rapprochement en une direction unique et interministérielle. Cette fusion, au sein d'un même ministère, permettrait de rapprocher les logiques de design et d'expérience utilisateur de la modernisation de l'action publique.

Cette administration porterait ainsi une vision cohérente de la réforme de l'État et aurait les capacités opérationnelles de la mettre en œuvre, en ré-imaginant la relation du citoyen à l'État, en repensant les missions de services publics à travers une vision centrée autour de l'utilisateur et en conduisant la réforme numérique de l'État, notamment la refonte profonde des procédures administratives.

À propos du Conseil national du numérique

Le [Conseil national du numérique](#) est une commission consultative indépendante. Think-tank de l'intérêt général, il est chargé d'étudier les questions relatives au numérique, en particulier les enjeux et les perspectives de la transition numérique de la société, de l'économie, des organisations, de l'action publique et des territoires.

Il est placé auprès du ministre chargé du numérique. Ses statuts ont été modifiés par décret du 8 décembre 2017. Ses membres sont nommés par arrêté du Secrétaire d'État chargé du numérique pour une durée de deux ans.

Contact presse : Charles-Pierre Astolfi, Secrétaire général, presse@cnumerique.fr, 01 44 97 25 08
<https://cnumerique.fr> | [@CNNum](#)