

Avant-projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

Nicole Verdier Naves

2017-23

NOR : CESL1100023X

Lundi 27 novembre 2017

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020

AVANT-PROJET DE LOI POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE

Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par

Mme Nicole Verdier Naves, rapporteure

au nom de la
commission temporaire

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 26 octobre 2017. Le bureau a confié à la commission temporaire la préparation d'un avis, **en recourant à la procédure simplifiée prévue à l'article 6 de la loi organique**, intitulé : *Avant-projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance*. La commission temporaire, présidée par M. Jean Grosset, a désigné Mme Nicole Verdier Naves comme rapporteure.

Sommaire

Préambule	6
I. SUR LA PREMIERE PARTIE DE L'ARTICLE PRELIMINAIRE, « UNE RELATION DE CONFIANCE : VERS UNE ADMINISTRATION DE CONSEIL ET DE SERVICE »	8
A. Alineas 1 a 4 portant dispositions relatives à une administration de conseil et de service	8
B. Alinéas 5 et 6 portant dispositions relatives à l'association des parties prenantes aux politiques et décisions publiques	9
C. Alinéas 7 à 12 portant dispositions relatives au droit à l'erreur et au droit au contrôle	11
II. SUR LA SECONDE PARTIE DE L'ARTICLE PRÉLIMINAIRE : « VERS UNE ACTION PUBLIQUE MODERNISÉE, SIMPLIFIÉE ET PLUS EFFICACE »	14
A. Alinéas 1 à 4 portant dispositions relatives à l'évaluation et l'adaptation de l'action publique, ainsi qu'à la formation des agent.e.s	14
B. Alinéas 5 à 10 portant dispositions relatives à l'action publique, au service public et à son coût	16
C. Alinéas 11 à 13 portant dispositions relatives à la dématérialisation et le développement de l'Etat plateforme	17
Conclusion	19
ANNEXES	20
N°1 saisine gouvernementale	20
N°2 composition de la commission temporaire fonction publique	21
N°3 Bibliographie	22

Avis

présenté au nom de la commission temporaire

AVANT-PROJET DE LOI POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE

Nicole Verdier Naves

Le 26 octobre 2017, le Premier ministre a saisi le Conseil économique, social et environnemental d'un avis sur l'article préliminaire du projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance au sens des articles 34 et 70 de la Constitution. Le bureau du CESE a confié à la commission temporaire fonction publique la préparation de cet avis.

Cette commission a désigné Nicole Verdier Naves du groupe des personnalités qualifiées comme rapporteure.

*
* * *

L'article préliminaire du projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance énonce une stratégie nationale d'orientation de l'action publique pour la France à l'horizon 2022. Il précède de nombreux autres articles. Certains adoptent des dispositions nouvelles, notamment dans le code des relations entre le public et l'administration, d'autres habilitent le gouvernement à légiférer par ordonnance, d'autres enfin prévoient l'adoption prochaine de dispositions réglementaires.

Le présent avis, en application de l'article 70 de la Constitution, examine l'article préliminaire de la loi, qui seul contient des dispositions relevant d'une loi de programmation au sens de l'article 34 de la Constitution. Il ne traite pas d'autres dispositions du projet de loi, que les organisations composant les groupes du Conseil économique, social et environnemental seront amenées à examiner dans les instances consultatives saisies à cet effet.

Préambule

Le CESE rappelle qu'il s'est prononcé à l'occasion de multiples avis sur le rôle de l'Etat et des collectivités territoriales au service de l'intérêt général. Son avis sur *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*¹ réaffirme que la conception française de la fonction publique repose sur la recherche d'un équilibre constant entre intérêt public et initiative individuelle. Il confirme l'importance d'une action publique robuste et efficace, garante de l'intérêt général.

Pour le CESE, la relation de confiance entre les Français.e.s et l'administration s'est construite dans la fidélité aux principes généraux applicables au service public ainsi qu'à ceux qui régissent la fonction publique : continuité du service, adaptabilité, égalité d'accès, neutralité, laïcité. Il convient d'y adjoindre ceux, plus spécifiques à la fonction publique, d'indépendance et d'impartialité mais aussi de responsabilité².

Le CESE considère que ces principes forment un tout équilibré que les transformations en cours doivent préserver.

¹ Avis adopté par le CESE le 24 janvier 2017 sur *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent* présenté par Michel Badré et Nicole Verdier Naves au nom de la commission temporaire fonction publique.

² Article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Le CESE a recommandé un examen des missions confiées aux fonctions publiques afin d'en adapter les moyens aux évolutions et attentes de la société.

Pour le CESE, les modalités suivant lesquelles la nouvelle réforme sera conduite seront déterminantes pour parvenir à l'objectif de confiance énoncé dans le projet qui vient de lui être soumis.

Dans l'avis précité, le CESE a rappelé que la fonction publique française devait faire face à de nombreux défis et que les missions qui sont confiées à celle-ci pouvaient évoluer, conformément au principe d'adaptabilité. Le CESE a recommandé néanmoins que pour ce faire, « *le pouvoir politique dont c'est la responsabilité construisent pour la fonction publique une feuille de route dans le dialogue et la concertation* ». Il a préconisé de « *mettre en tête de la feuille de route pour la fonction publique la définition de ses missions et de ses objectifs à horizon 2025* ». Enfin, il a recommandé que soit « *confirmée la validité du cadre statutaire pour l'emploi dans la fonction publique* ».

Le CESE relève que l'article préliminaire du projet de loi soumis à son examen s'intitule "stratégie nationale d'orientation de l'action publique pour la France". Il souligne que l'action publique est une notion plus large que les notions de service public et de fonction publique. L'exposé des motifs du projet de loi montre que son intention est d'assurer une relation de confiance entre les Français.es et leur administration. Le CESE considère qu'une stratégie nationale d'orientation de l'action publique pour la France qui prévoit l'adoption de nombreuses dispositions relatives à l'administration, nécessite un rappel préalable des principes précédemment cités, qui ont contribué à renforcer le lien social dans la communauté nationale.

De plus, le CESE rappelle que 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 régaliennne, qui s'exerce conformément à la vision de l'intérêt général dégagée par le.la législateur.rice. Elle vise enfin des objectifs de cohésion sociale et de citoyenneté.

Le CESE a dans ses avis souligné la nécessité de préserver la prise en compte du long terme dans l'action publique, ce qui peut parfois entrer en tension avec des actions de plus court terme, mieux appréhendées par les usager.ère.s.

Le CESE considère également que les usager.ère.s du service public doivent être placé.e.s au cœur des dispositifs qui leurs sont dédiés et bénéficier de toutes les garanties auxquelles ils.elles ont droit, y compris en matière de coût d'accès aux services.

L'article préliminaire au projet de loi fixe deux orientations pour l'action publique : vers une administration de conseil et de service (1), vers une action publique modernisée, simplifiée et plus efficace (2). Cet avis examine les dispositions contenues dans l'article préliminaire, tout en exposant quelques points de vigilance sur la façon dont le projet de loi prévoit leur mise en œuvre.

I. SUR LA PREMIERE PARTIE DE L'ARTICLE PRELIMINAIRE, « UNE RELATION DE CONFIANCE : VERS UNE ADMINISTRATION DE CONSEIL ET DE SERVICE »

A. Alineas 1 a 4 portant dispositions relatives à une administration de conseil et de service

Le premier alinéa dispose : « *l'administration est au service des personnes qu'elle conseille et accompagne dans leur démarche* ». Le deuxième : « *Les prérogatives et les moyens qui lui sont conférés pour la mise en œuvre des politiques publiques sont employés au bénéfice des personnes* ». Le quatrième prévoit que « *L'administration rend publiques et accessibles toutes les instructions et circulaires qu'elle applique. Les citoyens peuvent s'en prévaloir* ».

Le troisième alinéa dispose que « *l'autonomie et la protection des agents publics dans leurs relations avec les usagers sont garanties* ».

Le CESE considère que l'orientation exprimée par ces quatre alinéas forme un tout définissant un mode d'action, qui est de nature à renforcer la proximité et la transparence et qui correspond à une attente des publics. Le troisième alinéa rappelle de façon opportune les garanties d'autonomie et de protection apportées aux agent.e.s dans leur action.

La relation de conseil et d'accompagnement des services de l'Etat doit toutefois également prendre en compte les garanties que le statut des fonctionnaires apporte en termes d'indépendance et d'impartialité, pour la bonne exécution de leur mission. Si l'administration est au service des personnes, la confiance que le la citoyen.ne a dans l'Etat dépend aussi du bon exercice de l'ensemble des fonctions, notamment régaliennes, qui lui sont attribuées.

C'est pourquoi le CESE a souligné que les services publics ne pouvaient être réduits à une unique relation de service, certes importante à affirmer dans la société actuelle, mais réductrice de leur action. Ainsi, les missions de contrôle et d'expertise de l'administration mais aussi de prescription, servent le principe d'égalité, principe général du service public. Les garanties attachées aux fonctions d'agent.e.s public.que.s, notamment l'autonomie et la protection dans l'exercice des missions de contrôle, ne sauraient être négligées. Le CESE recommande que l'exercice de ces missions soit rappelé.

Les avis du CESE mettent l'accent sur de nombreux enjeux formulés en termes d'intérêt général, dont l'action publique ne saurait être détournée : assurer la cohérence entre le coût de la fonction publique et les services qu'elle rend à la société, faire face aux ruptures et aux contraintes en matière de cohésion sociale, impulser et accompagner la transition écologique et numérique, contribuer à la compétitivité du pays et au développement industriel et économique, stimuler et accompagner l'innovation et la recherche, faire face aux mutations dans le domaine de la santé, promouvoir l'éducation et l'adaptation des compétences et des qualifications. De plus, grâce à son expertise prospective, l'Etat doit être en capacité de prendre en compte l'ensemble de ces enjeux sur le long terme. Pour y répondre, les pouvoirs publics disposent d'une administration qui a une double caractéristique : elle dispose, d'une

part, des compétences de dialogue, d'écoute et d'accompagnement qui sont d'un intérêt essentiel pour ses relations avec les usager.ère.s et, d'autre part, d'une légitimité à exercer des missions de contrôle plus prescriptives.

Le quatrième alinéa prévoit que les citoyen.ne.s puissent se prévaloir des instructions et circulaires que l'administration applique. Le CESE note à la lumière de l'exposé des motifs de la loi, que cette disposition concerne les instructions et circulaires dûment publiées sur circulaires.gouv.fr. Il insiste sur la nécessité de sécuriser le travail des agent.e.s de l'administration que l'opposabilité des instructions et circulaires ne devrait pas déstabiliser dans l'exercice de leurs missions. Ces principes vont dans le sens de la responsabilisation et seront porteurs de clarification.

- Point de vigilance

L'accompagnement et le conseil que l'administration apporte aux personnes physiques et morales ne peuvent se concevoir au détriment des missions qui lui sont assignées, dans le respect des principes qui encadrent son action.

Ce constat rend plus nécessaire encore l'existence d'une doctrine administrative claire et sans équivoque, à la fois pour l'administration en charge de l'application de la loi et pour les usager.ère.s. Cette doctrine doit être interministérielle lorsqu'il est nécessaire de coordonner les points de vue entre les différentes administrations.

La disposition prévoyant que les citoyen.ne.s puissent se prévaloir des instructions et des circulaires que l'administration applique est une évolution très sensible de notre droit. Jusqu'à présent et excepté en droit fiscal, les justiciables n'étaient pas fondé.e.s à se prévaloir de la loi et du règlement. Si l'administration fiscale a été dotée des moyens nécessaires pour sécuriser l'ensemble de ses prises de position, il conviendrait de vérifier les moyens dont dispose l'ensemble des administrations pour mettre en œuvre ce régime d'opposabilité. De plus, la mise en place d'une telle réforme nécessitera que soient précisées, dans le fonctionnement interne de l'administration, les autorités compétentes pour édicter des instructions et prendre des positions devenues opposables.

B. Alinéas 5 et 6 portant dispositions relatives à l'association des parties prenantes aux politiques et décisions publiques

Le cinquième alinéa de l'article préliminaire du projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance dispose : « *les parties prenantes sont associées aux politiques publiques dans des conditions adaptées à chaque domaine d'intervention* ». En vertu du sixième alinéa, la décision d'entreprendre une action publique « *doit prévoir d'y associer les parties prenantes en déterminant les moyens qui sont nécessaires à cette fin* ».

Avis

Le CESE constate que les orientations du projet de loi sur lequel il est saisi nécessiteront un accompagnement du changement important qui ne pourra se faire sans associer l'ensemble des parties prenantes et des acteur.rice.s du dialogue social de la fonction publique.

En outre, le CESE reconnaît le rôle de l'ensemble des parties prenantes dans l'identification des attentes de la société. Il a recommandé de confier au Conseil national des services publics une mission d'observation des attentes de la société vis-à-vis des services publics et de la fonction publique en particulier.

- Point de vigilance

L'avis sur *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent* réaffirmait la place du dialogue social. Il a ainsi recommandé qu'un bilan soit réalisé sur les principales dispositions de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et que ce bilan serve de base à un débat avec les organisations syndicales sur d'éventuelles évolutions ou adaptations du cadre législatif et réglementaire. Il considère dans la continuité de cette recommandation, que les réformes d'ampleur envisagées par le présent texte de loi nécessitent un accompagnement au sein des administrations, qui passe par un dialogue social nécessaire dans les instances compétentes sur les moyens à mettre en œuvre pour accompagner ce changement.

Notre assemblée rappelle que l'association des parties prenantes et le dialogue social, nécessaires à l'adaptation de l'action publique aux enjeux de notre temps, ne peuvent reposer sur des procédés artificiels de consultation.

Si l'usage des technologies de l'information rend les consultations plus aisées, elles ne permettent pas de se passer d'instances de dialogue et de débat qui jouent une fonction essentielle. En effet, les consultations via internet nécessitent pour être pleinement efficaces, que l'on crée les conditions (information, facilité d'accès, ergonomie des plateformes) pour que les usager.ère.s concerné.e.s puissent y participer massivement. Il importe également de fournir un réel effort de formation et d'information du public.

En outre, tout débat multipartite mérite d'être systématiquement documenté au préalable par les expertises et les évaluations disponibles au sein de l'administration.

Enfin, le CESE et les CESER, assemblées de la société civile organisée doivent jouer un rôle dans la définition des politiques publiques. Prendre en compte le long terme, contribuer à l'élaboration de la loi, intégrer l'expression citoyenne dans le débat public et constituer un carrefour de la consultation publique constituent les missions particulières de notre assemblée dans cet effort.

C. Alinéas 7 à 12 portant dispositions relatives au droit à l'erreur et au droit au contrôle

Cinq alinéas sont consacrés aux relations entre l'administration et les personnes dans leur manière de respecter la loi.

En vertu du septième alinéa, une présomption de bonne foi est instituée au bénéfice des personnes. Le huitième alinéa dispose : « *Toute personne agissant de bonne foi peut se prévaloir d'un droit à l'erreur* ».

La présomption de bonne foi et la reconnaissance d'un droit à l'erreur des personnes peuvent questionner des administrations qui dans leurs pratiques quotidiennes, doivent se conformer au principe de légalité. Toutefois, le CESE reconnaît comme l'admettent déjà de nombreuses administrations dans la pratique, que dans certaines situations des erreurs peuvent être commises par défaut d'information ou de connaissance de la loi, en dépit de l'adage suivant lequel « *Nul n'est censé ignorer la loi* ». L'appréciation de la bonne foi entre en ligne de compte, par exemple en matière de récupération d'indu de RSA ou d'amendes fiscales.

Il apparaît toutefois, à la lumière de l'exposé des motifs, que le projet de loi exclut que des personnes puissent faire valoir leur droit à l'erreur ou leur bonne foi dans certains cas. C'est notamment le cas pour « *les erreurs les plus grossières, telles que le défaut de transmission par l'employeur de la déclaration sociale nominative, qui constitue une forme de travail dissimulé* », ainsi que « *les erreurs insusceptibles de régularisation, tels que les retards ou omissions de déclaration dans les délais prescrits par un texte* ». Précision importante, « *le droit à l'erreur a vocation à s'appliquer à tous les domaines de l'action publique donnant lieu à des obligations déclaratives ou des contrôles administratifs pour lesquels un régime spécifique, comme c'est le cas en matière fiscale par exemple, n'existe pas* ». De plus, « *ce droit à l'erreur n'est réservé que lorsque la santé publique, l'environnement ou la sécurité des personnes ou des biens est en cause, que les obligations résultant d'une convention internationale s'y opposent, que la sanction pécuniaire applicable est requise pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ou lorsque cette sanction résulte d'une stipulation contractuelle*. »

Le CESE souhaite que l'article préliminaire sur la stratégie nationale d'orientation de l'action publique pour la France précise plus nettement les droits réellement nouveaux auxquels l'administration et les personnes pourront se référer, compte tenu des réserves importantes mentionnées dans l'exposé des motifs de la loi. L'objet du projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance serait ainsi plus clair. S'il n'est pas dans l'objet d'un article préliminaire relatif à une « stratégie nationale d'orientation » de rentrer dans le détail des dispositions que la loi va modifier, il doit néanmoins clarifier la portée effective et l'intention des dispositions annoncées.

- Point de vigilance

La mise en œuvre d'un « droit à l'erreur » pour les personnes de bonne foi, aura pour effet de faire peser sur l'administration la responsabilité de faire tomber la présomption de bonne foi si elle souhaite sanctionner ce qu'elle considère comme des infractions. Ce « droit à l'erreur » est en fait un droit à l'indulgence en cas d'erreur, sous réserve de la bonne foi des personnes concernées. Il sera de nature à conforter la confiance entre les usager.e.s et leur administration, sous réserve, de la part de l'administration, de nouveaux modes d'intervention.

Le CESE recommande qu'une évaluation précise soit faite des moyens dont disposent les administrations y compris en termes de dispositifs de formation et d'accompagnement, afin que cette mission soit assurée. Il suggère que la déclinaison de ce droit fasse l'objet d'une évaluation rigoureuse après une phase d'expérimentation.

Le CESE entend alerter le.la législateur.rice sur le risque d'une mauvaise interprétation des termes « droit à l'erreur » et « bonne foi » pour les activités de contrôle, nécessaires à l'accomplissement des missions confiées à l'administration. L'énoncé de droits « nouveaux » est susceptible d'augmenter des contentieux et la charge de travail induite, au détriment des fonctions de contrôle elles-mêmes. Il souligne la nécessité de définir des principes clairs sur les critères permettant d'apprécier la bonne foi des personnes.

C'est ce qui porte la recommandation de mettre en place un accompagnement au plus près des situations dans la phase de mise en œuvre de ce principe afin de susciter la confiance.

Le neuvième alinéa dispose : « *L'administration accompagne les citoyens et les entreprises qui la sollicitent pour les aider dans la bonne application des règles qui les concernent* ».

Le CESE observe que de nombreuses administrations ont été invitées à se réformer pour concevoir leur mission en termes d'accompagnement et de conseils. Cette disposition va néanmoins plus loin dès lors qu'elle annonce la création d'un droit au contrôle dont les conclusions formelles deviendront opposables à l'administration.

A la lecture de l'exposé des motifs, l'opposabilité des conclusions expresses d'un contrôle qui aurait été demandé par une personne est entourée de garanties substantielles pour l'administration et pour le public. Le CESE estime que, au même titre que ce qui a été dit sur le droit à l'erreur, un rappel du principe de légalité dans l'article préliminaire et une définition claire des modalités d'accompagnement des citoyen.ne.s et des entreprises demandeur.euse.s. sont nécessaires.

Le CESE relève avec satisfaction, à la lecture de l'exposé des motifs, que ce dispositif ne s'appliquera pas dans le cadre d'une procédure de contrôle ou d'un contentieux. En effet, cette précaution paraît indispensable pour éviter que l'accompagnement dû aux personnes ne fasse obstacle à une exécution des contrôles relevant des missions confiées aux administrations compétentes. Toutefois la distinction entre une procédure de contrôle et un contrôle consécutif à une demande mérite d'être explicitée.

Le CESE considère que la portée de ces dispositions sur le travail des administrations de contrôle nécessiterait une évaluation et que ces mesures impliqueront un accompagnement substantiel en termes de moyens, de formation des agent.e.s ainsi que d'adaptation des compétences. Ces éléments nécessaires à une transformation effective ne doivent pas être sous évalués.

- Point de vigilance

L'évolution rendant les conclusions de contrôles sollicités opposables doit être accompagnée de tous les moyens nécessaires pour permettre à l'administration de s'acquitter des missions de contrôle qui lui sont dévolues. Le CESE rappelle que les missions de contrôle sont consubstantielles à la bonne conduite de nombreuses politiques publiques dans les domaines économique, social et environnemental.

En outre, cette évolution nécessitera que soient clarifiées les marges de manœuvre des différents niveaux de management avec des délégations claires et partagées afin que soient précisés les niveaux hiérarchiques qui auront compétence pour prendre des positions expresses devenues opposables à l'administration.

Le dixième alinéa dispose : « *Les rapports entre le public et l'administration sont fondés sur des principes de simplicité et d'adaptation* ». Il rappelle que les différents principes généraux du service public, parmi lesquels celui d'adaptabilité, et les principes spécifiques de la fonction publique ont des effets concrets et précis sur l'activité des administrations. En outre l'action publique peut renvoyer aussi à d'autres principes. Le principe d'intelligibilité et de lisibilité de la loi est régulièrement évoqué par le Conseil constitutionnel. Le principe de sécurité juridique a été érigé en principe général du droit par le Conseil d'Etat.

- Point de vigilance

Le CESE demande que la portée effective du principe de simplicité soit précisée.

Le onzième alinéa prévoit que « *l'administration s'efforce, par champ de compétence et pour les règles qui leur sont appliquées de mettre en place un référent unique en priorité au profit de tout acteur économique et de tout bénéficiaire de prestation sociale* ». Le CESE accueille favorablement cette disposition qui devrait contribuer à une meilleure accessibilité des personnes à leurs droits.

La mise en œuvre de ce principe mérite une attention particulière car elle a un impact sur le contenu des missions de service public et nécessite aussi une adaptation des compétences et des organisations de travail qu'il faut prendre en compte pour une mise en place effective.

Le douzième alinéa dispose : « *Dans ses relations avec les citoyens, l'administration développe des modalités de traitement des contestations non-contentieuses, notamment par la voie de la médiation* ».

Le CESE observe que certains services de l'administration ont déjà mis en place des services de médiation qui contribuent à améliorer les relations entre le public et l'administration. Une évaluation de l'activité de ces services et des modalités selon lesquelles les personnes peuvent y accéder doit être préconisée afin de disposer de bonnes

pratiques et de préciser le positionnement de ces activités. En effet, une bonne médiation avec le public suppose des garanties d'indépendance des médiateur.rice.s, dans le respect des principes du service public et notamment du principe d'égalité de traitement des usager.e.s.

- Point de vigilance

Le CESE rappelle que les procédures de nomination des médiateur.rice.s internes à l'administration et les ressources dont ils disposent doivent garantir leur indépendance. Il insiste sur la nécessité de doter ces services d'une charte de déontologie afin d'en préserver l'indépendance vis-à-vis des services en charge des contrôles.

II. SUR LA SECONDE PARTIE DE L'ARTICLE PRÉLIMINAIRE : « VERS UNE ACTION PUBLIQUE MODERNISÉE, SIMPLIFIÉE ET PLUS EFFICACE »

A. Alinéas 1 à 4 portant dispositions relatives à l'évaluation et l'adaptation de l'action publique, ainsi qu'à la formation des agent.e.s

Les premier, deuxième et quatrième alinéas portent des dispositions relatives à l'évaluation régulière de l'action publique et des missions de service public, ainsi qu'aux modalités d'évaluation retenues. Il y est notamment précisé que l'organisation de l'administration s'adapte à l'évolution de ces missions.

Le CESE a recommandé dans son précédent avis, un examen des missions et des objectifs de la fonction publique à l'horizon 2025 au regard des mutations de la société, des évolutions technologiques, sociétales et environnementales prévisibles, ainsi que des dispositions résultant d'engagements nationaux, européens ou internationaux de la France. En fonction des missions qui auront été fixées, des critères d'évaluation de l'action publique peuvent être adoptés. L'avis sur l'évolution de la fonction publique recommandait de consolider le dispositif d'évaluation *a priori* et *a posteriori* des actions.

Notre assemblée accueille donc favorablement de telles dispositions, sous réserve qu'une définition des missions soit trouvée avec les acteur.rice.s du dialogue social, en association avec d'autres parties prenantes. Elle indique que les méthodes d'appréciation de l'efficacité de l'administration doivent être aussi complètes que possible et tenir compte des objectifs de court comme de plus long termes, de mesures quantitatives mais aussi d'objectifs qualitatifs qui contribuent à atteindre l'objectif de confiance qui est affiché³.

³ Cf. avis adopté par le CESE le 8 septembre 2015 sur *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques* présenté par Nasser Mansouri-Guilani au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques.

Le troisième alinéa de cette seconde partie dispose : « *Les agents publics bénéficient d'une formation et d'un accompagnement leur permettant de s'adapter aux missions évolutives de l'administration* ».

Cela nécessite comme le texte en dispose, une formation et un accompagnement des agent.e.s. Le CESE ne peut que rappeler ses recommandations : pour que soit assurée l'adaptation de la formation des agent.e.s, une véritable politique des ressources humaines doit être mise en place afin d'adapter aux missions dévolues les emplois et les compétences, sur les plans quantitatif et qualitatif. Les prévisions de recrutement, la mobilité et la fluidité des parcours nécessaires aux adaptations doivent faire l'objet d'une réflexion d'ensemble coordonnée. Un programme de formation en vue de l'adaptation et du renforcement des compétences systématiquement proposée pour accompagner le changement, constitue la condition de la transformation souhaitée. Ce programme de formation sur la base des besoins initiés par les employeur.euse.s public.que.s devra toutefois éviter la confusion avec les droits acquis par les agent.e.s, notamment ceux inscrits au compte personnel de formation.

- Point de vigilance

Le CESE, s'il accueille favorablement le principe d'une évaluation régulière de l'action publique et des conséquences qu'il convient d'en tirer en termes d'adaptation pour les services publics, recommande fortement que les pouvoirs publics mettent en œuvre les moyens nécessaires à cette évaluation. L'action publique ne doit pas être déstabilisée par l'usage unique du management par les chiffres et par l'insuffisance des bilans des réformes précédemment entreprises. En ce sens, une transformation du management de l'action publique est requise.

Le CESE préconise fortement que des moyens appropriés soient mis en œuvre en concertation avec les parties prenantes. Comme cela a été souligné dans son précédent avis ainsi que dans différents rapports sur la fonction publique⁴, l'évolution souhaitée nécessite une réflexion sur le management aux différents niveaux impliquant une clarification des marges de manœuvre des responsables et un développement des compétences d'accompagnement du changement. Le CESE relève que les réorganisations régulières des services qui ne sont pas justifiées par un bilan poussé de leur action sont de nature à déstabiliser la bonne exécution des missions confiées à l'administration.

⁴ Cf. Bernard Pêcheur, *Rapport au Premier ministre sur la fonction publique*, octobre 2013.

B. Alinéas 5 à 10 portant dispositions relatives à l'action publique, au service public et à son coût

Le cinquième alinéa dispose : « *L'organisation administrative prend en considération la diversité et la spécificité des territoires* ». Le sixième alinéa dispose : « *La proximité territoriale doit permettre à l'administration d'assurer le service public sur tout le territoire de la République, notamment grâce à l'implantation des maisons de service public* ».

Conformément au principe général d'égalité régissant le service public, le CESE relève favorablement que le projet de loi dispose que la proximité territoriale doit permettre à l'administration d'assurer le service public sur tout le territoire de la République. Il considère que l'organisation des services publics, y compris avec des formes nouvelles, doit permettre d'assurer un service public de pleine compétence et de proximité sur l'ensemble du territoire. Sans un bilan de la mise en place des maisons de service au public, le CESE ne peut se prononcer sur un tel dispositif.

Le sixième alinéa dispose : « *Les moyens pour mener à bien l'action publique sont déterminés en fonction de leur adaptation aux objectifs, quantitatifs et qualitatifs à atteindre* ». Le huitième alinéa dispose : « *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 particulières qu'ils doivent appliquer et respecter. Ce coût et ces règles doivent être limités au strict nécessaire et proportionnés aux objectifs à atteindre* ».

Le CESE a insisté dans son précédent avis sur le fait que la puissance publique devait tenir compte d'objectifs qualitatifs difficilement mesurables. Ainsi, 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. En ce sens, le CESE ne peut que rappeler l'utilité d'une définition précise des missions de service public.

- Point de vigilance

Le CESE insiste sur la nécessaire mise en cohérence d'une orientation suivant laquelle l'action publique doit être mise au service des personnes, y compris suivant des objectifs qualitatifs, et des règles de gestion des coûts ne tenant que trop faiblement compte de tels objectifs.

L'accès à la santé, à l'éducation, la préservation de l'environnement, entre autres, sont autant de missions de service public que le principe d'égalité suppose de mettre en forme d'une manière suffisante sur le territoire, sans que des considérations de coût strictement budgétaires emportent le sens des décisions à prendre.

Le CESE relève avec force que la qualité de l'action publique ne peut être mesurée sans une évaluation de ses engagements et de ses résultats sur le long terme.

Le septième alinéa dispose : « *L'action publique n'entraîne l'édition d'une norme que si celle-ci est nécessaire à sa réalisation* ».

Le CESE relève avec satisfaction la volonté du de la législateur.rice de simplifier les normes sur lesquelles se fonde l'action publique, dès lors que les principes de clarté et d'intelligibilité du cadre normatif sont des besoins légitimes des citoyen.ne.s et des entreprises. Il rappelle

néanmoins que les normes relatives à la santé, la sécurité et aux conditions de travail ainsi que les normes environnementales, constituent des moyens de régulation nécessaires pour la réalisation du bien commun dès lors qu'elles respectent les principes de clarté et d'intelligibilité et restent proportionnées à l'objectif qu'elles poursuivent.

Le neuvième alinéa dispose qu'un service public adapté aux besoins de la société doit prendre en considération les contraintes horaires du public dans ses horaires d'ouverture.

Le CESE observe que de nombreux services publics fonctionnent sur le territoire à des horaires correspondant aux besoins de la population. Le CESE rend hommage au travail des nombreux.euses agent.e.s public.que.s qui, de nos jours, sont particulièrement sollicité.e.s par des sujétions de services publics. L'extension actuelle de ces horaires correspond, pour une bonne partie de ces agent.e.s, à des sujétions nécessaires. Au-delà, l'extension des horaires d'ouverture du service public dans un contexte difficile pour les finances publiques, aura un coût substantiel et ne doit pas se faire au détriment de l'équilibre de vie des agent.e.s. Elle ne peut se concevoir que dans une mesure raisonnable tenant compte de la diversité des besoins et des publics.

- Point de vigilance

Le CESE recommande, préalablement à toute réforme sur l'adaptation des horaires des services publics aux besoins des personnes, une évaluation a priori sur les besoins réels d'ouverture des services avec les usager.ère.s et un dialogue social approfondi avec les syndicats de la fonction publique. Cette évaluation devrait également porter sur l'organisation des temps de travail particulièrement difficile pour la vie des agent.e.s dans certains services publics, notamment compte tenu de la dématérialisation de certaines activités. Elle recommande un renforcement des moyens du dialogue social dans les services publics pour traiter aussi du thème de la qualité de vie au travail.

C. Alinéas 11 à 13 portant dispositions relatives à la dématérialisation et le développement de l'Etat plateforme

Le onzième alinéa prévoit de faire de la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives, hors délivrance des premiers documents d'identité, un objectif gouvernemental à horizon 2022. Le douzième alinéa prévoit que l'administration assure, notamment aux personnes vulnérables ou n'utilisant pas l'outil numérique, d'autres voies de communication et de médiation adaptées à leurs besoins et à leur situation.

Avis

Le CESE accueille très favorablement les dispositions du douzième alinéa qui vont dans le sens d'une évolution de la société dans son ensemble. Toutefois, l'assemblée a eu l'occasion de rappeler que la dématérialisation de la relation ne doit pas couper le lien avec l'usager.ère du service et éloigner l'administration du public.

Le CESE, dans différents avis⁵, a rappelé que cette demande sociale doit s'accompagner d'une réflexion sur la difficulté de certains publics à accéder au numérique. L'Etat plateforme ne doit donc pas être à l'origine de fractures éloignant certains publics de l'accès au service⁶. L'impact du numérique en matière d'organisation des services publics sur les territoires doit aussi être pris en compte. Le CESE a insisté sur la nécessité de garantir une capacité d'accès aux services publics en ligne sur tous les territoires et pour tous les publics.

La transformation qui est conduite nécessite une politique d'accompagnement du changement et des moyens dédiés au sein des administrations avec un pilotage et une évaluation continue des impacts en termes de compétences et de conséquences induites.

Enfin, le treizième alinéa dispose : « *dans le cadre du développement de l'Etat plateforme, l'objectif est que nul ne puisse être tenu de produire à l'administration une information déjà détenue ou susceptible d'être obtenue automatiquement auprès d'une autre administration* ».

Le CESE considère que le numérique constitue une opportunité. Il estime que la mutualisation des informations collectées par une administration publique au profit de tous les autres services intéressés allège utilement les formalités déclaratives des entreprises. Il observe le succès du développement des déclarations de revenu en ligne, qui a préservé la liberté de choix des usager.ère.s quant au mode de déclaration choisi⁷. Il considère enfin que les nouvelles technologies et le numérique constituent une opportunité pour la transformation des services publics, à condition que celles-ci soient anticipées et accompagnées en termes de formation des agent.e.s, mais également dans un procès associant les parties prenantes au recensement de leurs besoins.

⁵ Outre l'avis du CESE sur L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent précité, cf. avis sur *La coproduction à l'heure du numérique. Risques et opportunités pour le la consommateur.ice et l'emploi*.

⁶ Cf. l'étude du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, avril 2017, « E-administration : la double peine des personnes en difficulté ».

⁷ Cf. Yann Algan, Maya Bacache, Anne Perrot, « Administration numérique », *Les notes du Conseil d'analyse économique* (CAE), n° 34, septembre 2016.

- Point de vigilance

Le CESE considère que le rythme de dématérialisation des démarches administratives ne doit pas porter atteinte aux principes d'égalité et de continuité.

Il relève que le recours à des techniques en usage dans les plateformes informatiques n'est pas une fin en soi mais un moyen. Il recommande le développement des moyens mis en œuvre par l'administration pour développer la médiation numérique à destination des usager.ère.s qui éprouvent des difficultés pour utiliser ces technologies. La conception de ces plateformes ne doit pas avoir pour seul objectif la réduction des coûts, mais doit participer à l'amélioration de l'efficacité et de la qualité de l'action publique en y allouant des moyens adaptés. Dans ce but, les moyens techniques nécessaires doivent être mis en œuvre et les besoins de formation des agent.e.s mieux anticipés.

Par ailleurs, la protection des données privées constitue une liberté fondamentale qui ne doit pas être remise en cause. Garanti par la CNIL, elle constitue un enjeu de premier ordre.

Le CESE insiste sur la nécessité de préserver une liberté de choix quant aux modes d'accès aux services publics que les personnes souhaitent privilégier. Il recommande que l'organisation des services publics maintienne la capacité de certains usager.ère.s d'opter pour une relation physique directe avec leur administration.

Conclusion

Le CESE considère que la relation de confiance qui s'est établie entre les usager.ère.s et leur administration est le fruit d'une construction patiente, dans laquelle l'action publique a participé à l'édification d'un pacte social solide. Ce pacte plonge ses racines dans les principes constitutifs des services publics et de la fonction publique qu'il convient de réaffirmer. L'équilibre général de ces principes doit être respecté et la réforme envisagée doit être accompagnée des moyens adaptés.

Le CESE accueille favorablement la stratégie nationale d'orientation de l'action publique à l'horizon 2025 à condition que les points de vigilance et les considérations mentionnés dans son avis soient entendus.

Annexes

N°1 SAISINE GOUVERNEMENTALE



Le Premier Ministre

Paris, le 26 octobre 2017

N° 1998/17/SG

Monsieur le Président,

Le Gouvernement s'est engagé à favoriser une relation de confiance entre les Français et l'administration et à moderniser l'action publique.

Ces deux objectifs se traduisent dans le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance dont le Gouvernement envisage de saisir le Parlement.

Ce projet comporte un article préliminaire qui énonce la Stratégie nationale d'orientation de l'action publique pour la France. Certaines de ces dispositions revêtent un caractère économique ou social et peuvent être regardées comme relevant de la catégorie des lois de programmation au sens des articles 34 et 70 de la Constitution.

J'ai l'honneur de vous soumettre ce projet pour avis.

Compte tenu de l'urgence qui résulte du calendrier prévu pour l'inscription du projet à l'ordre du jour du conseil des ministres, je vous serai reconnaissant de me faire parvenir l'avis du Conseil économique, social et environnemental avant le 23 novembre.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.


Pour le Premier ministre
et par délégation,
le Secrétaire général du Gouvernement

Monsieur Patrick BERNASCONI
Président du Conseil économique,
social et environnemental
Palais d'Iéna
9, place d'Iéna
75775 PARIS CEDEX 16

N° 2 COMPOSITION DE LA COMMISSION TEMPORAIRE FONCTION PUBLIQUE⁸

<i>Président</i>	
	M. Jean Grosset
<i>Agriculture</i>	Mme Marie-Thérèse Bonneau, M. Claude Cochonneau
<i>Artisanat</i>	Mme Catherine Foucher
<i>Associations</i>	Mme Delphine Lalu
<i>CFDT</i>	Mme Marie-Odile Esch, M. Albert Ritzenthaler
<i>CFE-CGC</i>	M. Jean-Claude Delage
<i>CFTC</i>	M. Bernard Vivier
<i>CGT</i>	Mme Fabienne Cru, M. Benoît Garcia
<i>CGT-FO</i>	MM. Christian Grolier, Serge Legagnoa
<i>Coopération</i>	Mme Isabelle Roudil
<i>Entreprises</i>	Mmes Marie-Hélène Boidin-Dubrule, Geneviève Roy, Anne-Marie Couderc
<i>Environnement et nature</i>	Mme Anne de Bethencourt, M. Michel Badré
<i>Mutualité</i>	Mme Pascale Vion
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	Mme Laure Delair
<i>Outre-mer</i>	M. Dominique Rivière
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Hélène Adam, M. Gérard Aschiéri, Mme Sylvie Castaigne, M. Jean Grosset, Mme Nicole Verdier-Naves
<i>Professions libérales</i>	M. Pierre Lafont
<i>UNAF</i>	M. Antoine Renard
<i>UNSA</i>	Mme Martine Vignau

⁸ Le groupe de la CGT a quitté la commission temporaire.

Annexes

N° 3 BIBLIOGRAPHIE

Elodie Alberola, Patricia Crouttes, Sandra Hoiban, *E-administration : la double peine des personnes en difficulté*, étude du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, avril 2017.

Yann Algan, Maya Bacache, Anne Perrot, *Administration numérique*, Les notes du Conseil d'analyse économique (CAE), n° 34, septembre 2016.

Gérard Aschiéri et Agnès Popelin, *Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ?*, avis adopté par le CESE le 10 janvier 2017, brochure n° 2017-01.

Michel Badré et Nicole Verdier Naves, *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, avis adopté par le CESE le 24 janvier 2017, brochure n° 2017-03.

Martine Derobert, *La coproduction à l'heure du numérique. Risques et opportunités pour le consommateur.rice et l'emploi*, avis adopté par le CESE le 25 octobre 2016, brochure n° 2016-12.

Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, avis adopté par le CESE le 8 septembre 2015, brochure n° 2015-22.

Bernard Pêcheur, *Rapport au Premier ministre sur la fonction publique*, octobre 2013.

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.

N° 411170023-001117 - Dépôt légal : novembre 2017



LES AVIS DU CESE

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41117-0023 prix : 8,50 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-151122-4



782111 511224



DIRECTION
DE L'INFORMATION
LÉGALE
ET ADMINISTRATIVE

Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*

www.ladocumentationfrancaise.fr