

## **Une innovation pour la politique sociale : la simplification par unification et intégration**

in *Créativité et innovation dans les territoires*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, Paris, La Documentation française, 2010, pp. 361-370.

Julien Damon  
Professeur associé à Sciences Po (Master d'Urbanisme)

Cette contribution porte sur les politiques de lutte contre l'exclusion et, plus largement, sur l'organisation des politiques sociales. On y relève que la complexification croissante du droit et des organisations constitue un frein à l'efficacité. Dans une vision positive, et optimiste, on propose des voies de transformation, par simplification radicale et, surtout, par intégration des différents services.

### **I. La complexité croissante de la lutte contre l'exclusion**

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion constitue désormais un objectif majeur des politiques sociales en France. Sous les triples effets du chômage, des changements familiaux et des migrations qui bouleversent la structure et les revenus des ménages, la pauvreté, largement oubliée pendant les Trente glorieuses, est redevenue une question publique centrale.

Avec un vocabulaire volontariste à consonance militaire (lutter contre la pauvreté, combattre les exclusions, éradiquer la misère) de nouvelles prestations ont été créées, des réformes ont été mises en œuvre, des instruments originaux ont été façonnés. C'est au titre de la lutte contre les exclusions (dont la pauvreté est, selon les lectures, un synonyme ou une dimension) que la mobilisation a eu lieu.

Les préoccupations et les orientations sont pleinement entrées dans le droit et dans des lois. Le système de prise en charge de la pauvreté s'est en fait continuellement développé depuis le début des années 1980. Le phénomène s'est-il tant étendu qu'il faille autant investir ? La question soulève celle des définitions et des indicateurs, au cœur de toute action publique. Elle est particulièrement sensible. Car à s'en tenir aux indicateurs les plus communs, la pauvreté a très fortement baissé des années 1970 aux années 1990. Elle s'est stabilisée depuis<sup>1</sup>. Par pauvreté, on entend conventionnellement, à l'échelle européenne, la part de la population dont le revenu se situe sous un seuil fixé à 60 % du revenu médian. Cette diminution puis cette stabilisation de la pauvreté, mesurée sous sa forme monétaire relative, masquent des transformations radicales.

La pauvreté a, ces dernières décennies, été marquée non pas par une explosion, mais par une quintuple dynamique : rajeunissement, féminisation, urbanisation, installation au cœur du salariat, dépendance accrue aux prestations sociales. Parallèlement c'est tout un foisonnement d'initiatives qui ont vu le jour : Revenu minimum d'insertion (1988), Samu sociaux pour aller au devant des sans-abri (1993), loi d'orientation pour la lutte contre les exclusions (1998), Couverture maladie universelle (1999), programmes de rénovation urbaine (2003), plan de cohésion sociale (2004), opposabilité du droit au logement (2007). La dernière création est celle du Revenu de solidarité active (RSA) en 2008.

---

1. Sur cette dynamique singulière de baisse puis de stabilisation de la pauvreté et des inégalités, distinguant la France de la moyenne des pays de la zone OCDE, voir l'important rapport de l'OCDE, *Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2008

Le gouvernement a annoncé en octobre 2007 un objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans. Il s'agit certainement d'un changement important – et potentiellement d'une révolution – quand il s'agit de lutter contre la pauvreté.

La compassion, réveillée de manière plus ou moins spectaculaire chaque hiver depuis une trentaine d'années, a permis la constitution d'un système de prise en charge dont l'objectif, flou, est de lutter contre l'exclusion. Il y a là une sorte d'obligation, morale, de moyens que se donne la collectivité. Une toute autre perspective est de se donner un objectif de résultat. Il est à cet égard bien certain que l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté, avec sa dose d'ambiguïté - mais n'est-ce pas là le lot de toute politique publique ? - est plus clair et plus évaluable que le seul affichage de moyens supplémentaires pour l'objectif moralement généreux mais concrètement ténébreux de lutte contre les exclusions. Certes il faut s'accorder sur des indicateurs. Mais surtout il faut œuvrer pour atteindre le résultat. Et celui-ci ne saurait être atteint sans une recomposition, par simplification radicale, des politiques de lutte contre l'exclusion. Celles-ci se caractérisent par un niveau de complexité et une dynamique de complexification ubuesques.

On pourrait s'attarder sur le droit et, notamment sur les prestations sociales pour montrer combien l'ensemble est aujourd'hui devenu illisible et incompréhensible, pour la doctrine (mais ce n'est pas grave), pour les opérateurs (c'est bien plus gênant) et pour les usagers (ce qui est vraiment préoccupant). Le récent Revenu de solidarité active (RSA), dont l'épure du projet contenait une simplification drastique, est une construction administrative très sophistiquée que même ses promoteurs ont du mal à expliquer... Le RSA fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques doctrinales, politiques et opérationnelles. Une inquiétude importante touche les opérateurs confrontés à la complexité du dispositif. Il est certain que la mesure n'a rien de simple. Elle ne prendra véritablement, à notre sens<sup>2</sup>, son plein essor et sa vraie valeur que lorsqu'elle reviendra à son projet initial, notamment en fusionnant rapidement avec l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) et, surtout, lorsqu'elle intégrera la Prime pour l'emploi (PPE). A défaut le risque est grand de voir le RSA connaître le sort politique de nombre d'innovations retentissantes, c'est-à-dire beaucoup d'agitation technico-politique, une accumulation de critiques, puis une nouvelle invention, aménageant plus ou moins marginalement les dispositions...

Au-delà des prestations, la complexité s'est nichée dans les organisations et dans la « gouvernance » des politiques de lutte contre l'exclusion. A la question « qui est responsable ? », la réponse, à la française, est « voir bibliographie »... L'Etat demeure compétent largement, notamment pour les SDF et les demandeurs d'asile. Les régions investissent et programment. Les départements sont dits « têtes de file » de l'action sociale. Les villes gèrent des équipements, et, surtout, les demandes et problèmes des habitants. Les associations, pour certaines d'entre-elles subventionnées à 100 % par des fonds publics sont devenues gestionnaires et prestataires de politiques publiques, qu'elles critiquent souvent par ailleurs. Le paysage, en un mot, est bigarré. Sur un plan précis, celui de la cohérence locale – ici départementale – des opérations, on peut montrer par une représentation graphique parlante ce qu'il en est de la complexité (inutilement) grandissante des politiques de lutte contre l'exclusion.

On propose ainsi une représentation de l'accumulation des dispositifs, plans, schémas et programmes de coordination en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. On assiste à

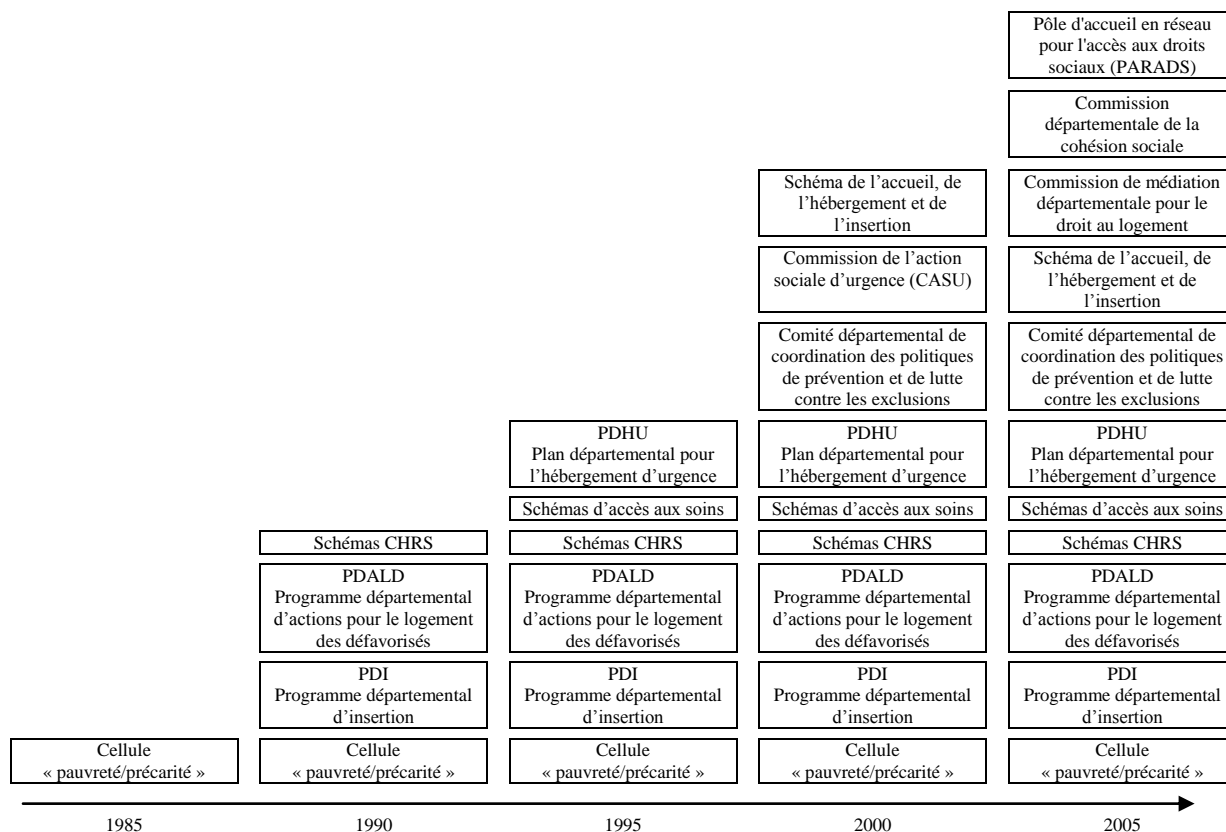
---

2. Pour des développements détaillés, voir Julien Damon, « Du RMI au RSA, en passant par le RMA », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 46, n° 2, 2009, pp. 213-222.

une superposition d'instances, caractéristique des nouvelles politiques territoriales de lutte contre l'exclusion.

Ces instances qui visent une plus grande concertation, permettent au moins des contacts plus fréquents et des discussions répétées, impliquant les mêmes personnes, se croisant aux mêmes endroits mais dans des modes de coordination qui évoluent vers une stratification croissante. La réunion devient la principale activité...

### La bureaucratisation de lutte contre l'exclusion (représentation simplifiée à l'échelle départementale)



Bien entendu le schéma n'est pas valable dans tous les départements, car, localement, tout s'ajuste. Par ailleurs, dans cette progression de la bureaucratisation de la coordination, certaines commissions, comme les Commission d'action sociale d'urgence (CASU), sorte de « guichet unique » pour le traitement des droits sociaux, ont été supprimées. Elles ont été remplacées en 2005, par les Pôle d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS), des « guichets uniques » départementaux d'accueil et d'information relatifs aux droits sociaux... Une ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 a voulu simplifier et réduire, en général, le nombre de commissions administratives. Elle a institué la commission départementale de cohésion sociale... Le schéma pourra être actualisé après 2010, avec notamment les réformes et nouvelles créations des cinq dernières années, notamment issues de l'ensemble des dispositions relatives au Droit au logement opposable (DALO), en particulier l'institution de commissions locales de médiation...

## II. Une réforme souhaitable et possible : la simplification par unification et intégration

Il est aisé d'afficher la nécessité du grand soir. De surcroît, tout le monde préfère (normalement) la simplicité à la difficulté. Informé des débats doctrinaux et concrets à ce

sujet<sup>3</sup>, on plaide résolument pour une simplification radicale. Sa nécessité nous semble sauter aux yeux dans le cas de la lutte contre l'exclusion. Il en va de même, en réalité, pour toute la protection sociale.

La visée de notre recommandation est de mettre en œuvre une double unicité : unicité du guichet d'entrée et unicité de la responsabilité de la prise en charge. Concrètement il s'agit, d'une part, d'en finir avec l'invraisemblable accumulation de dispositifs qui se concurrencent, et, d'autre part, d'affecter clairement la responsabilité de la prise en charge à une personne (généralement un « travailleur social »). Avec un guichet unique d'entrée et un référent unique de traitement, il sera vraiment possible d'avancer, localement et nationalement.

En matière d'intervention sociale, tout d'abord, on considère que l'innovation de simplification tient dans une réforme du travail social. Le théorème selon lequel plus on est en difficulté plus on a de travailleurs sociaux pour s'occuper de nous est vrai. Il est préoccupant car la profusion n'est pas en l'espèce gage d'efficacité. Pour avancer il faudrait que le travail social soit organisé de manière à ce que chaque personne qui en a besoin dispose d'un référent (un peu sur le mode du médecin traitant). C'est ce travailleur social qui, le cas échéant, pourrait se retourner vers d'autres professionnels. On rétorquera deux objections. La première tient dans les employeurs d'ordre différent. Certes, mais la coordination est tout à fait possible, et ce serait donner enfin du contenu à la notion que de voir les intervenants sociaux savoir vraiment qui fait quoi et pour qui... La deuxième objection tient dans la professionnalité de l'activité. Certes il y a dans ces métiers à la fois des compétences et des qualifications. Elles doivent être mises au service des usagers et non de la corporation. Plus clairement, l'affectation d'un portefeuille de personnes à traiter, par travailleur social, est certainement une révolution. Mais c'est une révolution utile en faveur de l'usager<sup>4</sup>.

Plus généralement la solution, pour les questions d'exclusion, comme plus largement pour la protection sociale, est d'aller véritablement vers des guichets uniques. Le principe en a été longtemps affirmé. Puis la réalisation en a été dite impossible... L'exemple étranger montre qu'il est possible d'innover, largement et efficacement.

Les guichets de services intégrés - des guichets « uniques » assurant une relation simplifiée avec un ensemble de services en place – sont d'abord des sites Internet à partir desquels sont gérés les contacts, les demandes d'informations, les dossiers, les droits et les transactions des ressortissants. Ils intègrent tous les services qui y sont rattachés, sans nécessairement les remplacer.

---

3. Au sujet de la complexité de la protection sociale et de la nécessité/difficulté/impossibilité de simplifier, signalons, au-delà du rapport (plus général) du Conseil d'État en 2005 sur « Sécurité juridique et complexité des règles », des articles parus dans la revue *Droit Social*. Etienne Marie, « Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les caisses d'allocations familiales » (n° 9/10, 1995, p. 760-764) ; Bertrand Fragonard, « Quelques réflexions à propos de la complexité du système des prestations familiales » (n° 9/10, 1995, p. 765-768). Pour deux plus récents apports à ce débat essentiel, cf. Etienne Marie, « La simplification des règles de droit » (n° 4, 2002, p. 379-390), Michel Borgetto, « Le droit de la protection sociale dans tous ses états : la clarification nécessaire » (n° 6, 2003, p. 646-648). La dernière analyse et suggestion vient de Jacques Bichot, « France : l'inflation législative et réglementaire. Les planches à décrets sont-elles combustibles ? », *Futuribles*, n° 330, 2007, pp. 5-24.

4. Relevons que de nombreux rapports convergent vers cette idée d'un référent unique, même si son principe et son organisation sont débattus. Voir par exemple le rapport général établi à l'occasion du Grenelle de l'insertion, au printemps 2008.

Ce sont des points d'entrée uniques (« one stop shop ») pour accéder à des informations, des programmes, des prestations, principalement dans le domaine de la protection sociale. A haute teneur technologique, et haute valeur ajoutée de services, on les voit se développer un peu partout dans le monde. Ils permettent une forte personnalisation de la relation de service, des gains substantiels de temps et de ressources.

Le développement de ces guichets de services intégrés est une réforme administrative d'ampleur, couvrant de larges domaines de l'action publique, mais entrepris à l'origine toujours dans le domaine de la protection sociale.

Cette logique d'intégration de services est d'abord une architecture technique, permettant notamment l'intermédiation des relations entre institutions et l'interopérabilité des systèmes. Elle ne passe pas par la normalisation des institutions, des accueils et des prestations, mais par celle des données. Plus précisément, elle normalise l'usage de l'information par une structuration homogène de la donnée. Tout cette démarche technique permet de simplifier la vie de l'utilisateur, en faisant véritablement coopérer les institutions.

Ces guichets procèdent d'un double constat et d'une double visée.

- Un double constat : l'insatisfaction relative des usagers des différents services (obligés de passer d'un point d'entrée à un autre) et les possibilités offertes par les systèmes d'information (pour rapprocher les modalités de gestion).
- Une double visée : la personnalisation de la relation et l'intégration des différents services.

Ces guichets ne naissent pas d'une idée de transformation des prestations, mais de la possibilité d'améliorer leur administration. L'ambition est de diminuer les coûts de gestion pour l'organisation mais surtout pour la personne. Quels que soient les sujets d'entrée (une baisse de revenus, un problème de logement, mais aussi une naissance, un accident, un départ à la retraite, etc.), il n'y a plus de codes personnels et de dossiers différents. Le principe est que la personne doit être reconnue dès qu'elle est rencontrée, c'est-à-dire dès qu'elle est individuellement connectée.

Ces guichets uniques sont construits pour être des « intégrateurs » des politiques publiques. Les différents pans des politiques, les différents organismes en charge des différents risques ne sont plus seulement conçus comme complémentaires, mais comme agrégés.

Ils s'inscrivent dans un mouvement de dématérialisation des relations et de développement du e-gouvernement, voire de l'« Etat digital ». Les différentes expériences sont mises en avant dans toute la documentation internationale qui existe autour de la réforme des services publics, des services publics sociaux en particulier<sup>5</sup>.

Quatre traits caractérisent généralement leur légitimité et leur identité :

- le souci d'adapter les politiques aux technologies contemporaines ;
- le souci de l'excellence dans la délivrance des services ;
- la personnalisation la plus poussée possible de la relation ;
- l'efficacité budgétaire et organisationnelle.

---

5. Voir par exemple l'étude réalisée et diffusée par le Cabinet office britannique, *Power in People's Hands. Learning from the World's Best Public Services*, Londres, HM Treasury, juillet 2009. Pour des descriptions fouillées, voir Jeffrey Roy, John Langford, *Integrating Service Delivery Across Levels of Government. Case Studies of Canada and Other Countries*, IBM Center for the Business of Government, 2008.

Les deux innovations phares, dont on aurait grand avantage à s'inspirer, sont Service Canada et Centrelink en Australie.

Service Canada<sup>6</sup> a été créé en 2005 pour que les Canadiens accèdent plus rapidement et plus facilement aux programmes et aux services du gouvernement du Canada. Ils bénéficient maintenant de services personnalisés offerts par un réseau comptant plus de 600 points de services partout au Canada, de nombreux centres d'appels et un site Internet fédérateur. Chaque personne peut disposer d'un dossier Service Canada qui constitue un seul point d'accès pour visionner et mettre à jour ses renseignements personnels en matière d'assurance-emploi, de retraite, de fiscalité, de prestations sociales. Plus largement encore, Service Canada offre information et orientation, voire gestion directe du dossier, pour de multiples autres sujets : création d'entreprise, voyage à l'étranger, gestion de dette, reconnaissance de titres de compétences, etc. Pour évaluer et améliorer ses services, Services Canada a mis en place un Bureau de la satisfaction des clients et un Comité consultatif du secteur bénévole et communautaire

Centrelink<sup>7</sup>, né en 1997 et dont s'est inspiré Service Canada, est une agence du gouvernement australien. Son ambition est de « servir l'Australie en aidant les personnes à être autonomes et en aidant les personnes en difficulté ». Il s'agit d'un guichet unique virtuel, servant des prestations et services aux retraités, aux familles, aux étudiants, aux chômeurs, aux handicapés. Travaillant avec tous les autres départements ministériels, il fonctionne à partir d'un site Internet, de centres d'accueil et de 20 centres d'appel.

Le terme même de guichet unique est maintenant galvaudé en France, tant ces guichets que l'on voulait uniques se sont en réalité multipliés, qu'il s'agisse de l'emploi, de la famille ou du handicap. L'existence de Service Canada et de Centrelink montre que le principe d'une interface unique n'est pas un rêve ou un mythe.

La grande difficulté française pour la mise en œuvre d'un tel guichet unique intégré à l'échelle nationale est l'éclatement, voire le morcellement, de la protection sociale à la française, entre l'Etat, les collectivités locales, et les organismes de Sécurité sociale. S'arrêter à ce constat est cependant très insuffisant... La protection sociale canadienne est assurément tout aussi compliquée et à gouvernance dispersée qu'en France. Ce n'est donc pas la différence de situations et d'histoire qui peut être le principal obstacle. Il est néanmoins vrai que les guichets uniques canadien et australien sont organisés par l'Etat, et non par des organes particuliers comme les caisses de Sécurité sociale.

L'obstacle technologique n'en est pas véritablement un. Les grands opérateurs de service et de systèmes d'information sont tout à fait capables d'assurer (certainement dans des conditions de transition difficiles) les connexions entre les systèmes.

Prosaïquement, un guichet unique intégré pourrait être en France, sur Internet, un service (qui serait dès lors très enrichi), du type [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr), « portail de l'administration française »<sup>8</sup> ou bien [www.securite-sociale.fr](http://www.securite-sociale.fr) qui, pour le moment, ne présente que l'actualité des caisses nationales. Par redéploiement de moyens dispersés, mais certainement avec des

---

6. . [www.servicecanada.gc.ca](http://www.servicecanada.gc.ca)

7. [www.centrelink.gov.au](http://www.centrelink.gov.au)

8. Il s'agit bien d'un guichet unique d'information, comme GovBenefits.gov aux Etats-Unis (le site américain permettant cependant des simulations).

investissements le projet doit pouvoir être nourri. Mais il faut que toutes les institutions dans lesquelles l'utilisateur pénétrera par un point d'entrée unique soient d'accord pour participer...

Il est peut-être une voie pour cela – voie empruntée autant au Canada qu'en Australie – celle de la priorité à l'utilisateur. Rhétoriquement tous les rapports concluent en France sur la nécessité de placer l'utilisateur, le client, la personne au centre. Peu débutent par cet objectif, dont découle nécessairement la nécessité de réduire la complexité en empêchant les renvois d'une institution et d'un programme à l'autre, notamment pour les moins favorisés.

D'un point de vue très concret, certaines prémisses et certains chantiers peuvent préfigurer le développement de cette logique de guichets intégrés. On pense au développement du RNCPS (Répertoire National Commun de la Protection Sociale). Si l'interconnexion des différentes bases de données avec le numéro de Sécurité sociale comme identifiant unique est parfois observée avec circonspection en termes de liberté publique, c'est pourtant exactement la logique de l'intégration de services<sup>9</sup>.

Aujourd'hui, dans le monde de la protection sociale, ce sont les institutions de prévoyance et les régimes complémentaires qui coopèrent (par exemple dans le cadre de l'AGIRC-ARRCO, la mise en place de l'usine retraite) ou qui cherchent à innover en voulant proposer à leurs ressortissants des passeports/ des portails permettant de gérer toutes les dimensions de leur protection sociale.

Il faut aussi observer que dans d'autres domaines que la protection sociale, domaines tout aussi importants désormais pour le quotidien, les interconnexions et normalisations de données ont été rendues possibles. On pense ici au GIE cartes bancaires qui permet en France, d'une part, à tout usager de disposer dans toute banque d'un accès à du liquide et de payer avec des instruments uniformisés, et, d'autre part, aux gestionnaires (i.e. les banques) de personnaliser comme elles le souhaitent la relation de service avec leurs clients et avec les autres usagers.

Au total, quatre types de messages peuvent alimenter un discours favorable à l'établissement de guichets intégrés en France :

- il s'agit indubitablement d'une simplification drastique de la relation de service en faveur de l'utilisateur qui n'a plus à « jongler » entre les guichets thématiques ;
- c'est une logique qui revient à l'essence même du projet de Sécurité sociale qui visait unité et uniformité, à rebours de l'éclatement des régimes, des risques et des opérateurs ;
- les gains de productivité, du côté de l'utilisateur et du prestataire, sont potentiellement élevés ;
- ces services intégrés ne favorisent pas d'abord les plus aisés, mais les plus défavorisés qui sont les premiers à subir la lourde complexité issue de la diversité des guichets.

Au final, cette logique de guichets intégrés de services peut s'implanter si elle autorise effectivement de la valeur pour l'utilisateur et qu'elle ne se présente pas comme une fusion des institutions, mais comme un service également en leur faveur. Elle permet de la transformation importante sans changer les institutions en place.

---

9. Ce sujet du partage des données n'est pas seulement sensible en France. Voir, dans le cas britannique, Tim Kelsey, « Long Live the Database State », *Prospect*, août 2009, pp. 40-43. Le sujet y est aussi sensible en matière de liberté publique. Pourtant il semble toujours plus évident que le partage des données c'est la santé...

Terminons par une formule. Il est compliqué de simplifier car il est aisé de complexifier. A bon entendeur...