

LA SIMPLIFICATION, UNE ARDENTE OBLIGATION

Julien Damon
est professeur associé
à Sciences Po Paris.

Il est de bon ton de fustiger la complexité administrative. Un temps, l'idée était dans la coordination et le partenariat. La simplification a désormais pris la première place. Une thèse, optimiste et volontariste, consiste à dire qu'il est à la fois capital et possible de simplifier à partir de points d'entrée unique. Et que les métropoles peuvent relever ce défi.

← Le dépôt d'une réclamation administrative (extraits du film *Brazil* de Terry Gilliam, 1985).

Après la planification puis l'évaluation, la simplification est sur le devant de la scène. Mais, au fait, pourquoi ? La France, et une partie de ses intellectuels, aiment la complexité, la célèbrent même. Des distinctions byzantines entre ce qui est complexe et ce qui est compliqué nourrissent des théories savantes. D'un point de vue plus pragmatique, nombre de responsables politiques, d'experts et d'opérateurs déplorent la complexité et, pire, la complexification croissante des politiques, sociales en particulier. Concrètement, parmi les éléments de l'alchimie de l'action publique, plusieurs lois, annonces et commissions, ponctuelles ou permanentes, ont attaqué le chantier de la simplification. Le sujet n'est pas neuf. En 1971, mais on pourrait remonter plus loin, la revue *Droit Social*, référence sur les politiques sociales, publiait déjà des articles sur les thèmes de la complexité et de la simplification. Ces contributions, avec des désaccords techniques de détail, allaient déjà dans le sens d'une nécessaire lutte contre la complexité illégitime et contre-productive. Reprenant et commentant des prises de position politiques, des résultats de missions et de rapports administratifs

sur la simplification de la législation sociale, ces textes repéraient le caractère sisyphéen de l'exercice. Ils critiquaient que le public soit absent de ces débats, et ce alors que la complexité croissante était déjà légitimée comme une adaptation du droit aux particularités. Déjà, donc, on pouvait lire le souhait de voir la simplification devenir le « leitmotiv

Le sujet n'est pas neuf. La revue *Droit Social* publiait déjà en 1971 des articles sur les thèmes de la complexité et de la simplification.

dans l'action administrative », tandis que l'on espérait que la capacité des « techniques modernes de gestion » (le « management moderne ») pourrait « réduire enfin cette hydre de Lerne ».

Techniciens et conseillers dépassés par la complexité

La nouveauté est que la complexification a connu une accélération. Si l'on prend une autre publication de référence du domaine social, les *Actualités sociales hebdomadaires*, on observe que l'aide-mémoire du travail social qui y est publié mensuellement s'est considérablement enrichi (pour ne pas dire complexifié). D'une page il y a dix ans, il compte maintenant trois pages (en très petits caractères). D'autre part, les contraintes et opportunités du système de protection sociale ne sont plus les mêmes. Surendettement public du côté de la contrainte principale, révolution numérique du côté des opportunités à saisir.

Il n'y a donc pas nécessairement nouveauté au thème de la simplicité, mais l'intensité de la com-

plexité devient particulièrement problématique. Sur un plan doctrinal, la cohérence globale du système de protection sociale échappe en réalité à l'entendement nécessaire. L'aide et l'action sociales (l'assistance), qui étaient appelées à disparaître avec le grand projet de Sécurité sociale (les assurances sociales obligatoires), se sont étendues et ramifiées, même au sein de la Sécurité sociale. La prévoyance et les complémentaires, appelées elles aussi, en principe, à s'effacer, ont le vent en poupe. La Sécurité sociale elle-même fait l'objet, dans ses branches, ses régimes et ses mécanismes, d'une sophistication extrême. Avec la décentralisation, on a vu se mettre en place, à côté de l'État-providence, des départements-providence, eux-mêmes remis en question par une recentralisation, et par l'arrivée des métropoles.

Face à tous ces mouvements, incessants, les spécialistes n'ont plus vraiment de vue d'ensemble. Ce brouillage doctrinal, au fond, n'est pas forcément embarrassant. Plus graves sont les embarras concrets des opérateurs et des gestionnaires, caisses de Sécurité sociale et collectivités territoriales aux premiers rangs. Les politiques sociales sont quotidiennement modifiées par une révision permanente de leurs paramètres normatifs, ce qui se traduit, de plus en plus délicatement, dans les systèmes d'information et dans les tensions sur les prestations, les financements, les droits des individus et des ménages. Dévoreuse de moyens et d'énergie, comme une course sans fin, cette complexification continue ne permet plus de gérer à bon droit (comme on dit à la Sécurité sociale). Mais, plus grave encore, l'incompréhension et les critiques des destinataires de ces politiques sociales (nous tous) s'accroissent. Les usagers ne comprennent pas leurs droits que ne savent pas leur expliquer des techniciens ou conseillers dépassés par la complexité. La simplification s'impose donc pour dépasser à la fois les impasses doctrinales, les défaillances des gestionnaires, les tracasseries individuelles. Au fond, deux légitimités fondent la simplification : une légitimité économique — pour faire mieux, avec sinon moins, du moins probablement pas plus — ; une légitimité démocratique — pour assurer lisibilité, visibilité et efficacité des politiques sociales.

Deux légitimités fondent la simplification : économique — pour faire mieux, avec, sinon moins, du moins probablement pas plus — et démocratique — pour assurer lisibilité, visibilité et efficacité des politiques sociales.

Fusionner plutôt que coordonner

La complexité est alimentée par la démographie et par les aspirations. Plus nombreux, et bien plus souvent en contact les uns avec les autres, nous formons des sociétés plus complexes. C'est tout simple. Surtout, les attentes d'individualisation et de personnalisation de la relation de service pèsent sur les gestionnaires. La demande d'adaptation aux cas particuliers est infinie, et les moyens limités. Qu'est-il donc possible de faire en matière de simplification des politiques sociales ? Trois échelles se distinguent : les prestations, l'organisation, la gestion. Sur le premier plan, celui des prestations, services et équipements qui font la protection sociale, tout est, d'abord, dans la réglementation. Celle-ci connaît des raffinements toujours plus élaborés : modulations des montants et des tarifs ; diversification des cibles ; innovations incessantes (avec un désir politique de toujours inventer une mesure magique). Il y a assez peu à espérer là d'une simplification. Sur le plan des organisations, en revanche, il y a plus de possibilités. La France présente une gouvernance « bariolée » de ses politiques sociales : État, partenaires sociaux, différents échelons de collectivités territoriales (départements puis communes), associations, entreprises s'impliquent. Il ne sert à rien, si l'on veut simplifier, de chercher à mieux coordonner. Simpli-

Service Canada

Organisme permettant aux Canadiens d'accéder à l'ensemble des programmes, services et prestations du gouvernement et de ses nombreux partenaires. Les citoyens peuvent y faire appel en ligne, par téléphone ou en personne. Un million de requêtes sont traitées chaque jour. servicecanada.gc.ca

plexité devient particulièrement problématique. Sur un plan doctrinal, la cohérence globale du système de protection sociale échappe en réalité à l'entendement nécessaire. L'aide et l'action sociales (l'assistance), qui étaient appelées à disparaître avec le grand projet de Sécurité sociale (les assurances sociales obligatoires), se sont étendues et ramifiées, même au sein de la Sécurité sociale. La prévoyance et les complémentaires, appelées elles aussi, en principe, à s'effacer, ont le vent en poupe. La Sécurité sociale elle-même fait l'objet, dans ses branches, ses régimes et ses mécanismes, d'une sophistication extrême. Avec la décentralisation, on a vu se mettre en place, à côté de l'État-providence, des départements-providence, eux-mêmes remis en question par une recentralisation, et par l'arrivée des métropoles.

Face à tous ces mouvements, incessants, les spécialistes n'ont plus vraiment de vue d'ensemble. Ce brouillage doctrinal, au fond, n'est pas forcément embarrassant. Plus graves sont les embarras concrets des opérateurs et des gestionnaires,



fier passe par des fusions/acquisitions, pour utiliser le langage du secteur privé. La perspective est aussi ardue que le chemin, car il s'agit d'une refonte,

revenu universel qui, s'ils viennent remplacer ce qui est en place, notamment en ce qui concerne les minima sociaux, apportent une simplification considérable. C'est cependant surtout du côté de la gestion et de la relation de service qu'il faut chercher les sources possibles de simplification.

La complexité est alimentée par la démographie et par les aspirations. Plus nombreux, et bien plus souvent en contact les uns avec les autres, nous formons des sociétés plus complexes. C'est tout simple.

qui s'envisage point par point, des responsabilités et des compétences. Le grand soir comme l'aube éclatante ne sont certainement pas pour demain, mais des propositions structurelles, traditionnellement regardées avec suspicion, sont aujourd'hui étudiées avec plus d'intérêt. Il en va ainsi, si l'on pousse jusqu'aux extrêmes, des grands projets de

Internaliser la complexité, externaliser la simplicité

Simplifier la relation de service, c'est réduire toute la complexité du droit, rendue invisible à l'utilisateur, dans une intégration des systèmes d'information. Puisque les différentes institutions ne peuvent du jour au lendemain (et même à plus long terme) être fusionnées et qu'il ne sert pas à grand-chose de vouloir les coordonner. L'essentiel est de rendre compatibles, interopérables et totalement connectés leurs systèmes d'information. La complexité doit être internalisée dans le système de protection sociale. Symétriquement, et toujours en s'appuyant sur les systèmes d'information, il est possible d'externaliser la simplicité, avec mise en œuvre d'un principe exigeant, celui de l'unicité. Des exemples étrangers incarnent cette orienta-

tion. Par exemple, Service Canada, créé en 2005 pour que les Canadiens accèdent plus rapidement et plus facilement aux programmes et aux services du gouvernement. Il permet aux usagers de bénéficier de services personnalisés offerts par un réseau comptant plus de six cents points de services partout sur le territoire, de nombreux centres d'appels

voir qui est son travailleur social ou son conseiller social, voire le choisir dans une relation contractuelle de client à prestataire. Ce serait le travailleur social traitant (TST) ou travailleur social référent (TSR). Quel que soit l'employeur public, le travailleur social aurait un portefeuille de cas, de « clients », dont il aurait la responsabilité. La deuxième idée d'unicité est de s'inspirer du projet de Dossier médical personnalisé (DMP). Celui-ci a bien du mal à naître. Mais on doit pouvoir plus aisément créer un Dossier social personnalisé (DSP) ou Dossier social unique (DSU). Il contiendrait l'ensemble des informations qu'il ne serait pas nécessaire de devoir débiter à nouveau à chaque contact avec un interlocuteur social (Caf, caisse de retraite, caisse complémentaire, Pôle emploi). Ce dossier social unique est aussi indispensable que réalisable, avec la puissance des systèmes d'information. Il incarne, troisième dimension de l'unicité, la clé pour entrer dans le système de protection sociale, selon les différents points d'accès. Tous doivent être aptes à gérer des dossiers uniques. On parle souvent, en France, de guichet unique. Mais c'est en général pour les multiplier (ce qui est contradictoire). Les Anglo-Saxons parlent de *one stop shop* que l'on doit plus valablement traduire par « point d'entrée unique ». Toute cette évolution de simplification par l'unicité ne se fera pas aisément. Elle se légitime au nom de l'utilisateur. Elle rompt avec des habitudes et des rentes. C'est une ambition à haute teneur technologique, et à haute valeur ajoutée de service. De telles orientations permettent une forte personnalisation de la relation de service, des gains substantiels de temps et de ressources. Toute cette logique de simplification par unification et intégration de services est d'abord une architecture technique, permettant notamment l'intermédiation des relations entre institutions et des systèmes. Elle passe par les données et non par la normalisation des institutions, des accueils et des prestations. Les points d'entrée unique 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), 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.

Doux rêve ? Pas vraiment. Entre autres raisons

C'est surtout du côté de la gestion et de la relation de service qu'il faut chercher les sources possibles de simplification.

et un site Internet très performant. Chaque personne peut disposer d'un dossier 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 titre de compétences, etc. Il existe de tels projets en France. La perspective d'un point d'entrée unique pour un service global et intégré paraît être une cible souhaitable, voire indispensable. Le programme « Dites-le-nous une fois », développé par l'administration française à destination des entreprises, consiste à alléger les tâches administratives en diminuant les sollicitations et en mutualisant les données.

Un travailleur social traitant comme un médecin traitant

Une double unicité incarne la simplification qui permet vraiment d'avancer, nationalement, mais, surtout, localement. Un seul point d'entrée (ou guichet unique) dans le système de protection sociale et un seul responsable de la prise en charge. Concrètement, il s'agit d'en finir avec l'in vraisemblable accumulation de dispositifs qui se concurrencent, et d'affecter clairement la responsabilité de la prise en charge à une personne (généralement un travailleur social).

La première idée, pour incarner cette unicité, est de s'inspirer du médecin traitant. Chacun devrait sa-

Dites-le-nous une fois

Programme destiné aux entreprises françaises et visant à réduire la charge et la redondance des informations qui leur sont demandées. La mesure fait partie des 35 annonces du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, adopté le 6 novembre 2012 à la suite de la remise du rapport Louis Gallois au Premier ministre. L'objectif est d'atteindre une réduction de 30 % de la redondance en 2015, 50 % en 2017 et 100 % à horizon de dix ans.

En savoir plus : sur le portail de la modernisation de l'action publique modernisation.gouv.fr

CONSTRUIRE L'ACTION PUBLIQUE

parce que l'éclosion des métropoles permet d'imaginer qu'il est maintenant vraiment possible de mettre en œuvre de telles visées de simplification.

Métropolisation ne vaut que si simplification

La révolution métropolitaine a deux dimensions. À l'échelle mondiale, une nouvelle concentration des richesses, des perspectives et des pouvoirs dans les grandes agglomérations efface, relativement, les États. À l'échelle française, une réforme territoriale voit, avec de nombreux débats encore inachevés, l'affirmation d'une nouvelle collectivité territoriale. Celle-ci, par nature, n'a d'intérêt que si elle simplifie, en remplaçant, en intégrant, en fluidifiant en innovant. Sinon, si la métropole s'ajoute, sans réformer, ses contradicteurs n'ont pas beaucoup besoin d'argumenter. Dans le cas des politiques sociales, il n'y a pas forcément, sur le papier, beaucoup à gagner immédiatement tant le jeu des compétences en la matière ne sera pas frontalement remis en cause par les métropoles à la française. Cepen-

Puisque les différentes institutions ne peuvent du jour au lendemain (et même à plus long terme) être fusionnées et qu'il ne sert pas à grand-chose de vouloir les coordonner, l'essentiel est de rendre compatibles, interopérables et totalement connectés leurs systèmes d'information.

dant, ce n'est pas tant dans les organisations ni dans les prestations que résident les principaux ressorts et réservoirs de simplification. Alors que l'État ne peut vraisemblablement pas beaucoup avancer en matière de simplification des prestations et de simplification drastique des organisations, décidées nationalement, il faut saisir l'opportunité du renforcement des métropoles pour mettre en œuvre la simplification fondamentale de la relation des services. La métropole doit avoir, sur son territoire, la capacité d'internaliser la complexité — en faisant s'intégrer les systèmes des différents opérateurs présents — et d'externaliser la simplicité — en aménageant des points d'entrée unique, en organisant des travailleurs sociaux traitants, en faisant

vivre un dossier social unique qui serait au moins valable sur tout son territoire —.

Plus largement, l'émergence et la montée en puissance des métropoles dans le domaine social semblent plus que logiques. Il y a en tout état de cause une logique à voir nombre de politiques, territorialisées ou non, se recomposer dans des bassins de vie où éducation, emploi, logement et aides diverses devraient être connectés. Il en va de ce qui suppose la mobilisation d'une action collective (typique de l'intervention sociale) à proximité des personnes concernées (services de proximité ou à domicile, activités d'accompagnement, d'insertion, etc.). S'y ajoute la nécessité forte de rendre plus transversales, par unification et intégration, les politiques sociales elles-mêmes : connexion assistance-emploi, handicap-système scolaire, assistance-formation, santé-politiques de prévention, etc. L'échelle des métropoles doit être celle de ces connexions, qui sont des simplifications. Enfin, devant les limites financières sur lesquelles butent maintenant les politiques sociales, mobiliser des capacités d'invention des acteurs (y compris des personnes concernées) s'impose pour repenser nombre de dispositifs. La métropole, si elle arrive à être identifiée comme espace légitime, peut réussir ce pari ambitieux.

De fait, en matière sociale notamment, les bonnes vieilles politiques cloisonnées, juxtaposées et inflationnistes ne sont plus tenables. La métropole, et plus largement les intercommunalités, est à une bonne échelle pour envisager des politiques intégrées et cohérentes. Cela dit, si certaines collectivités sont suffisamment mûres et d'autres particulièrement motrices (le Grand Lyon) pour jouer ce rôle, la question se pose dans les intercommunalités rurales et plus généralement partout où les intercommunalités n'ont pas encore vraiment de consistance. La métropole ne résoudra pas tout en matière de complexité des politiques sociales, notamment là où elle ne saurait naître... Par ailleurs, la plupart des politiques sociales restent — d'essence, de normes, de dépenses et d'organisations — nationales. Les métropoles ne pèseront pas forcément beaucoup sur leur contenu et leurs orientations. En revanche, pour leur gestion, et — sujet concret — pour l'intégration des systèmes d'information, elles peuvent incontestablement innover. Et innover, comme simplifier, c'est toujours compliqué. « La simplicité est la sophistication suprême », aurait dit Léonard de Vinci.

●

Découvrez l'ensemble des mesures de simplification en cours et leur avancement : simplification.modernisation.gouv.fr

Proposez des idées pour simplifier l'administration : faire-simple.gouv.fr