

N° 116

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

MODERNISATION DE L'ÉTAT

Par Mme Éliane ASSASSI,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 14) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME	7
A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ ?	9
B. UNE PROGRESSION INÉGALE DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS	10
II. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)	12
III. UNE NÉCESSITÉ : RÉORGANISER LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES AUTOUR DE L'USAGER	13
A. L'ACCÈS AU SERVICE : DES PROGRÈS ENCOURAGEANTS EN DÉPIT DE RETARDS DANS LE DÉPLOIEMENT PRÉVU	14
1. <i>La poursuite du développement de l'offre d'administration en ligne</i>	14
2. <i>Le calendrier de déploiement du référentiel « Marianne » sur l'accueil du public a été revu en raison des difficultés rencontrées</i>	17
B. L'ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES : UNE APPROCHE PERTINENTE LORSQU'ELLE ASSOCIE LES AGENTS CONCERNÉS	17
1. <i>Repenser les procédures pour en réduire les délais</i>	17
2. <i>Des premières réalisations encourageantes</i>	19
C. L'AMÉLIORATION DU TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS	20
1. <i>Une exigence mal respectée</i>	20
2. <i>Le dispositif mis en place par la DGME</i>	21
3. <i>Le calendrier de déploiement envisagé</i>	23
4. <i>Un axe de réforme important pour garantir la qualité du service</i>	23
ANNEXE PERSONNE ENTENDUE PAR LE RAPPORTEUR	27

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 17 novembre 2010 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois du Sénat, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Éliane Assassi, les crédits alloués par le **projet de loi de finances pour 2011 au programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**.

Mme Éliane Assassi, rapporteur, a observé que les crédits du **programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État »** s'élèveraient à 291 millions d'euros en autorisations d'engagement, et à 345 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation, pour les premières de 57,3 % et pour les seconds de 11,3 % par rapport aux crédits prévus dans la précédente loi de finances.

S'attachant plus particulièrement à l'action engagée pour réduire les délais de traitement des procédures administratives, elle a jugé les premiers résultats obtenus encourageants. Toutefois, elle a souligné que le raccourcissement des délais ne doit jamais être qu'un objectif secondaire par rapport à la qualité et à la fiabilité du service rendu et elle s'est interrogé sur l'utilisation qui sera faite des marges de manœuvre dégagées et sur le bénéfice qu'en tireront les usagers, qui pourrait être réduit à rien si le gain de temps avait pour conséquence des suppressions de postes ou une intensification exagérée du travail des personnels, qui menacerait leur adhésion à la démarche.

Elle a salué l'action menée pour améliorer la gestion par les administrations des réclamations qui leur sont adressées. Elle a toutefois appelé le Gouvernement à plus de prudence dans la définition du calendrier de déploiement proposé, l'expérience d'actions précédentes montrant que les échéances ne sont pas toujours tenues, car, si le changement est nécessaire, il est tout aussi nécessaire de donner au changement le temps de s'accomplir, particulièrement lorsqu'il sollicite, aussi intensément qu'il le fait aujourd'hui, les personnels eux-mêmes.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011.

- L'examen de l'avis en commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101115/lois.html#toc14>

Mesdames, Messieurs,

Votre commission s'est saisie pour avis, comme elle le fait depuis maintenant trois ans, du programme n° 221, « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* », qui s'intègre à la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ».

Il s'agit pour votre commission d'examiner, à travers ce programme, la conduite de la modernisation de l'État engagée par le Gouvernement avec la révision générale des politiques publiques (RGPP). En effet, le programme n° 221 présente la particularité de rassembler les acteurs chargés d'assurer le pilotage et la coordination de cette modernisation au sein de l'administration.

Pour votre rapporteur, cette modernisation n'a de pertinence qu'autant qu'elle place le citoyen au cœur de ses préoccupations. C'est pourquoi, après une présentation générale du programme budgétaire (I) et des principales décisions intervenues dans le cadre de la RGPP (II), elle a souhaité, dans le prolongement de ces travaux précédents, se pencher sur deux nouveaux axes de la modernisation administrative au service du citoyen : l'amélioration du traitement des réclamations des administrés et l'accélération des procédures administratives (III).

I. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME

À titre liminaire, votre rapporteur souligne que les crédits affectés au programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* » constituent la traduction budgétaire d'une politique, fondée en particulier sur la révision générale des politiques publiques, **qu'elle désapprouve à titre personnel**, compte tenu de son impact sur l'organisation du service public et sur l'ensemble des fonctionnaires.

Le pilotage du programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* » est assuré par le directeur général de la modernisation de l'État. Le programme rassemble un nombre important d'acteurs : la direction du budget et les départements de contrôle budgétaire des services budgétaires et comptables des ministères, la direction de la modernisation de l'État (DGME), la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP), l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE),

le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), l'opérateur national de paie (ONP) et l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), créée par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

La nature composite du présent programme, qui regroupe à la fois, des opérateurs ou des agences dédiés à une mission spécifique et plusieurs grandes directions d'état-major du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, a pour conséquence un décalage entre la responsabilité budgétaire unifiée du programme et les responsabilités opérationnelles effectives. Le directeur général de la modernisation de l'État n'a ainsi réellement autorité que sur sa propre direction et la mission d'évaluation des politiques publiques.

Le périmètre du présent programme n'a pas été modifié par rapport à l'année précédente. Il recouvre six actions différentes :

- l'action n° 2, « *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques* ». Cette action vise à garantir le financement soutenable des politiques publiques dans le cadre de la politique économique menée par le Gouvernement. Elle porte aussi sur l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et la modernisation de la gestion publique, en particulier à travers l'élaboration, et le suivi de l'exécution du budget de l'État. Elle représente 12,8 % du programme ;

- l'action n° 4, « *Modernisation de l'État* » qui vise essentiellement le pilotage et le suivi de la révision générale des politiques publiques. Elle représente 18,4 % du programme ;

- l'action n° 5, « *Information financière de l'État* », qui recouvre l'activité de l'AIFE et celle du conseil de normalisation des comptes publics. Elle correspond principalement à la mise en place et au développement du programme *Chorus*, qui vise à fournir aux administrations de l'État un outil informatique commun et intégré de gestion financière, budgétaire et comptable. Elle représente, en raison des lourds investissements nécessaires, 41,6 % du programme ;

- l'action n° 6 « *Système d'information et production de la paye* », mise en œuvre par l'ONP. Elle représente 19,5 % du programme ;

- l'action n° 7, « *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* », qui correspond au budget de fonctionnement de la DGAFP pour l'exercice de ses missions et représente 4,4 % du programme ;

- l'action n° 8, « *Régulation des jeux en lignes* », qui représente 3,3 % du programme.

À ces différentes actions sont associés six objectifs avec leurs indicateurs¹, retracés, dans le tableau suivant :

Programme « <i>Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État</i> »	
Actions du programme	Objectifs et indicateurs associés
<ul style="list-style-type: none"> • Action n° 2, « <i>Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques</i> » • Action n° 4, « <i>Modernisation de l'État</i> » • Action n° 5, « <i>Information financière de l'État</i> » • Action n° 6, « <i>Système d'information et production de la paye</i> » • Action n° 7, « <i>Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines</i> » • Action n° 8, « <i>Régulation des jeux en lignes</i> » 	Objectif n° 1 : Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État <i>Indicateur associé</i> : Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale
	Objectif n° 2 : Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'État <i>Indicateur associé</i> : Pourcentage des personnels d'encadrement de l'État estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'État à travers ses actions
	Objectif n° 3 : Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'État <i>Indicateur associé</i> : Qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro (JPE) des programmes du budget de l'État
	Objectif n° 4 : Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'État <i>Indicateur associé</i> : Indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE
	Objectif n° 5 : Améliorer et fiabiliser le processus de paye des agents de l'État <i>Indicateur associé</i> : Taux d'avancement de la réalisation du pilote du SI paye
	Objectif n° 6 : Maîtriser le coût d'investissement et de gestion des systèmes d'information interministériels <i>Indicateur associé</i> : Respect des délais et des coûts des grands projets d'investissement

A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ ?

Pour la première année depuis sa création en 2006, le programme n'a pas connu d'évolution de son périmètre².

Il y aurait tout lieu de se réjouir de cette stabilisation, qui permet de suivre, dans la durée, le pilotage d'un programme budgétaire aux contours bien identifiés.

Cependant, le périmètre proposé se distingue par son caractère composite, qui nuit à sa lisibilité et à sa cohérence. S'il existe bien un cœur du programme, centré sur l'accompagnement et le pilotage de la modernisation de l'État, ainsi que sur la qualité de la gestion financière et de la pratique budgétaire, qui recouvre les actions n^{os} 2, 4, 5 et 6, les deux actions n^{os} 7 et 8 paraissent largement hors champ.

¹ Compte tenu de la création récente de l'ARJEL, l'action n° 8, « Régulation des jeux en ligne », aucun objectif ni indicateur n'a été créé cette année pour suivre l'activité de cette autorité. Le projet annuel de performance du programme 211 justifie cette absence par « la nécessité de garantir la stabilité du volet performance du programme [qui] doit conduire à s'assurer de l'adéquation, dans la durée, de ses indicateurs avec l'action à laquelle ils se rapportent ». L'engagement est cependant pris de définir, dans le prochain projet annuel de performance, un objectif et des indicateurs idoines.

² Cf. pour ces évolutions le précédent rapport pour avis n° 106 (2009-2010), p. 9.

Votre rapporteur qui a déjà eu l'occasion de s'interroger, dans les rapports précédents, sur la pertinence du rattachement de ces deux dernières actions au programme n° 221, renouvelle ses réserves.

Ainsi, la pertinence de l'intégration de l'action n° 7, « *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* » au programme n° 221 n'est pas acquise : cette action est pilotée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, et, à ce titre, devrait plutôt relever du programme « *Fonction publique* », que rapporte, pour la commission des lois, notre collègue, Mme Jacqueline Gourault. D'ailleurs, l'artificialité de ce rattachement transparaît dans le fait qu'elle n'est associée à aucun objectif ni indicateur, ce qui rend impossible d'en examiner la performance.

Le ministère du budget justifie ce rattachement par le fait que les crédits associés à l'action n° 7 correspondent à des dépenses de personnel, tandis que les crédits associés au programme « *Fonction publique* » visent des dépenses d'intervention, ce qui imposerait de les séparer. Cependant, votre rapporteur observe que l'application de la même logique consistant à regrouper les actions par type de dépense devrait conduire à une reconfiguration du présent programme, certaines actions étant très consommatrices de dépenses de fonctionnement autres que de personnel, comme l'action n° 4 « *Modernisation de l'État* » et d'autres étant avant tout consommatrices de crédits d'investissement comme les actions n^{os} 5 et 6.

Le lien de l'action n° 8, « *Régulation des jeux en ligne* » au présent programme est lui aussi incertain. Cette action renvoie à l'activité de contrôle de l'État sur un secteur économique déterminé. L'an passé, le ministère avait justifié ce rattachement en faisant valoir l'enjeu majeur que constituaient pour les finances publiques, en raison des sommes engagées, les jeux d'argent. L'argument est cependant contredit par le fait que la régulation d'autres secteurs financiers, qui engagent des montants très notablement supérieur à ceux engagés par les jeux en ligne, échappe totalement au programme n° 221.

La seconde explication fournie par le ministère du budget était circonstancielle : le projet de loi qui a abouti à la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, était suivi par la direction du budget.

L'argument n'est plus valable depuis l'adoption de cette loi et la mise en place d'une autorité administrative indépendante. Il conviendrait dès lors de sortir l'action n° 8 du programme 221 et de la rattacher, le cas échéant, à un programme plus directement centré sur la régulation économique publique.

B. UNE PROGRESSION INÉGALE DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS

Le programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* » représente, pour les autorisations d'engagement, 2,48 % de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* », soit une enveloppe de 291 millions d'euros (185 millions d'euros dans le projet de loi de financement pour 2010), et, pour les crédits de paiement, 2,93 %, soit une

enveloppe de 345 millions d'euros (310 millions d'euros dans le projet de loi de financement pour 2010).

Sur l'ensemble du programme, les crédits de paiement augmentent de 11,3 % par rapport aux crédits ouverts en 2010 et les autorisations d'engagement de 57,3 %.

Ces augmentations importantes proviennent des deux projets d'investissements que constituent le système d'information financière de l'État, *Chorus* et l'opérateur national de paie.

Par action, les crédits demandés se répartissent de la manière suivante :

Présentation par action des crédits demandés pour 2011

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement (millions €)	Crédits de paiement (millions €)
02	Politiques des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	37,3	37,5
04	Modernisation de l'État	53,5	56,5
05	Information financière de l'État	121,3	146,5
06	Systèmes d'information et production de la paye	56,8	81,2
07	Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	12,8	12,8
08	Régulation des jeux en ligne	9,7	10,5
Totaux		291,2	344,7

Les actions du programme se caractérisent en outre par leur hétérogénéité au regard du type de dépenses engagées. Certaines sont avant tout consommatrices de crédits de personnels, comme l'action n° 2 qui correspond au budget de la direction du budget (35 millions d'euros sur un total de 37,3 millions d'euros en autorisations d'engagement), d'autres de crédits de fonctionnement, comme l'action n° 4, qui correspond au budget de la DGME, laquelle fait principalement intervenir des prestataires extérieurs (35,1 millions d'euros sur un budget total de 53,5 millions d'euros) et les dernières de crédits d'investissements, comme l'action n° 5, qui correspond au budget de l'AIFE qui mène le chantier *Chorus* (104,3 millions d'euros pour un budget total de 121,3 millions d'euros).

Les emplois du programme s'établissent quant à eux à 1.139 équivalents temps plein travaillés (ETPT), répartis de la manière suivante entre les différentes actions du programme :

Présentation par action des ETPT demandés pour 2011

Numéro et intitulé de l'action		ETPT
02	Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	411
04	Modernisation de l'État	146
05	Information financière de l'État	215
06	Système d'information et production de la paye	151
07	Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	157
08	Régulation des jeux en ligne	59
Total		1.139

II. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)

Le 30 juin 2010 s'est tenu le quatrième conseil de modernisation des politiques publiques depuis 2007. Il a eu pour objet à la fois d'approfondir les mesures déjà prises et de prolonger la réforme par l'adoption de nouvelles mesures, dans la continuité des trois précédents conseils.

Les trois premiers conseils de modernisation des politiques publiques

La première phase de révision générale des politiques publiques, entamée à partir de juin 2007 par le Président de la République et le Gouvernement, a débouché sur 374 décisions de modernisation, dont la mise en œuvre a été échelonnée jusqu'en 2011.

Ces décisions ont résulté d'audits détaillés sur l'efficacité des politiques publiques. Elles concernent tous les ministères et leurs opérateurs, et portent à la fois sur les services rendus aux usagers et sur les fonctions de support au sein de l'État.

Le gouvernement a fait reposer les économies structurelles prévues par la loi de programmation des finances publiques 2009-2011 sur ces mesures en particulier celle affirmant le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Éric Woerth, alors ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et rapporteur général de la RGPP, a présenté trois rapports d'étape sur leur état d'avancement : le premier, le 3 décembre 2008, le second, le 13 mai 2009 et le troisième le 16 février 2010. Le rapport présenté à l'occasion du 4^e conseil, le 30 juin dernier, par François Baroin, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État a dressé le bilan suivant : sur les 374 mesures mises en œuvre, 78 % respectaient le calendrier prévu. 18 % connaissaient des retards ou des difficultés. Pour ces dernières, ainsi que pour les 4 % de décisions encore non appliquées, des décisions correctrices et un nouveau calendrier ont été décidés. Au 31 décembre 2009, 58 mesures RGPP ont été clôturées.

La direction générale de la modernisation de l'État est chargée du pilotage de ces mesures. Elle apporte à ce titre une assistance aux services chargés de les mettre en œuvre.

Ce sont ainsi près de 150 nouvelles mesures qui ont été adoptées pour la période 2011 à 2013, et qui font suite aux 300 réformes précédemment engagées. Elles s'articulent autour de trois axes :

- **l'amélioration de la qualité de service rendu aux usagers avec un objectif de huit usagers sur dix satisfaits.** Les mesures retenues visent notamment à créer des guichets uniques, améliorer l'accueil des citoyens dans les services publics, réduire l'attente des usagers et les délais de traitement de leurs demandes, rendre plus efficace le traitement de leurs réclamations, ou encore dématérialiser les démarches. Un baromètre de la qualité des services publics serait publié, qui porterait sur une quinzaine d'indicateurs représentatifs des attentes prioritaires des usagers. La question du **traitement des réclamations des usagers** et de **l'accélération de certaines procédures** fait l'objet de développements plus précis au **III.** du présent rapport.

- **la réduction des dépenses publiques, avec un objectif de dix milliards d'euros d'économies supplémentaires en 2013.** Le Gouvernement a fait état, en juin 2008, lors de la première phase de la RGPP, d'économies de l'ordre de 7 milliards d'euros. Pour la deuxième phase engagée à partir de juin 2010, l'objectif est une économie de 10 milliards d'euros supplémentaires en 2013 dont plus de 3 milliards d'euros pour la masse salariale, plus de 2 milliards d'euros en fonctionnement et environ 5 milliards d'euros en dépenses d'intervention. En matière d'effectifs, l'ensemble des mesures vise à permettre de ne pas renouveler un fonctionnaire sur deux partant à la retraite soit plus de 100 000 fonctionnaires sur la période 2011-2013.

- **la poursuite de la modernisation de la fonction publique,** le Gouvernement se fixant comme objectif de « *faire de l'État, premier employeur de France, [...] le meilleur employeur de France ; il s'agit pour cela de responsabiliser les cadres, de mieux recruter, de mieux former, de mieux rémunérer, de mieux gérer et de valoriser l'innovation* ». Cette action reposera notamment sur la réduction du nombre de corps, la rémunération au mérite et l'utilisation de la moitié des économies générées par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Ces points sont plus particulièrement examinés par notre collègue Jacqueline Gourault, dans le rapport pour avis qu'elle a présenté sur le programme « *Fonction publique* ».

III. UNE NÉCESSITÉ : RÉORGANISER LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES AUTOUR DE L'USAGER

La modernisation de l'administration n'a de sens que si elle prend pour objectif la réorganisation du service et des procédures en fonction des attentes du citoyen.

C'est sur cette idée de bon sens, à laquelle on ne peut que souscrire, que repose la démarche que suit la DGME pour améliorer la qualité du service rendu aux administrés.

Selon l'analyse qu'elle développe, la relation entre l'administration et l'utilisateur se décompose en trois phases : l'accueil et l'accès au service, le traitement de la demande et le retour éventuel sur la qualité du service rendu que constitue la réclamation.

Les premiers chantiers de modernisation engagés par la DGME ont porté sur la première phase, avec notamment la mise en place du référentiel « Marianne » pour l'accueil du public par les administrations et le développement d'un portail numérique permettant aux internautes d'accéder à un ensemble de services administratifs dématérialisés. Le précédent rapport pour avis a plus particulièrement porté sur ces deux innovations, dont un premier bilan peut aujourd'hui être tiré (A).

À la suite des orientations définies par le 4^e conseil de modernisation des politiques publiques, deux axes de réformes, qui portent sur les deux autres phases de la relation entre l'administration et les usagers, ont été plus particulièrement privilégiés. Il s'agit d'une part de l'accélération des procédures administratives et du raccourcissement de certains délais de traitement des démarches des citoyens (B) et d'autre part, de l'amélioration du traitement par les administrations des réclamations qui leur sont adressées (C).

A. L'ACCÈS AU SERVICE : DES PROGRÈS ENCOURAGEANTS EN DÉPIT DE RETARDS DANS LE DÉPLOIEMENT PRÉVU

1. La poursuite du développement de l'offre d'administration en ligne

La mise en place de l'administration électronique, repose sur deux piliers : le site de référence « *mon.service-public.fr* » (MSP) et le dispositif « *ma démarche en ligne* ».

Cette année, une nouvelle version de MSP, qui recouvre quatre fonctionnalités – un compte unique pour les démarches en ligne, un suivi facile des démarches, des informations sur mesure, un espace de données – a été mise en place. Le site a par ailleurs poursuivi sa montée en puissance. Ainsi, le cap du million de comptes personnels ouverts par des particuliers a été franchi à l'automne 2010, et le site internet reçoit en moyenne plus de 20.000 visites quotidiennes. Une enquête de satisfaction réalisée pour la DGME et parue le 11 août 2010, ayant recueilli plus de 1.000 réponses, témoigne de la satisfaction des utilisateurs du site qui le jugent à plus de 80 %, simple d'utilisation et à plus de 90 %, utile.

Votre rapporteur avait insisté sur **la nécessité pour le site de développer les partenariats** avec les administrations responsables des démarches mises à disposition. Par rapport à l'année passée, ce réseau de partenariats, qui recouvre déjà les principaux organismes sociaux s'est peu étoffé. **Il est regrettable, en particulier, que Pôle emploi et la direction générale des finances publiques n'aient pas encore rejoint le dispositif MSP, alors que leur intégration, aujourd'hui reportée à 2011, avait été annoncée comme imminente l'an passé.** En revanche, la création au mois d'octobre d'un espace dédié aux associations et la création prochaine d'un espace réservé aux entreprises constitue une avancée intéressante.

Le même bilan peut être dressé en ce qui concerne la simplification de certaines démarches en ligne. Quinze nouvelles mesures de simplification ont été ajoutées aux quinze précédentes mesures.

**Les quinze nouvelles mesures de simplification
annoncées le 30 juin 2010**

- 1.- Permettre d'informer simultanément plusieurs services publics d'un changement de coordonnées (coordonnées bancaires, courriel, numéro de téléphone fixe et mobile, adresse postale...);
- 2.- Permettre de payer en ligne ses frais de santé ;
- 3.- Lors d'un décès, simplifier la déclaration aux impôts ;
- 4.- Permettre le suivi par Internet des grandes étapes du traitement de sa plainte (de son dépôt à son traitement par le tribunal) ;
- 5.- Permettre la demande en ligne d'aide au logement ;
- 6.- Simplifier les procédures liées au changement d'école suite à un déménagement ;
- 7.- Permettre de déclarer en ligne l'avancement de ses travaux (procédures d'urbanisme) ;
- 8.- Permettre de transmettre par internet les données lors du recensement ;
- 9.- Simplifier le recrutement d'un apprenti ;
- 10.- Proposer aux TPE-PME un compte en ligne personnalisé permettant d'effectuer l'ensemble de leurs démarches administratives ;
- 11.- Améliorer la lisibilité et la cohérence lors du franchissement des seuils de salariés ;
- 12.- Simplifier les démarches liées à l'exportation ;
- 13.- Regrouper toutes les déclarations sociales des entreprises en une déclaration unique dématérialisée avec la mise en place d'une déclaration sociale nominative (DSN) ;
- 14.- Permettre de créer, de modifier et de dissoudre son association par internet ;
- 15.- Simplifier et fiabiliser le dépôt des bilans d'exécution dans le cadre des financements accordés au titre du Fonds social européen (FSE)

Cependant, l'état d'avancement de ces dernières, qui a fait l'objet d'une présentation lors de la dernière réunion des représentants d'utilisateurs organisée à Bercy, le 5 juillet 2010, en présence du ministre chargé de la réforme de l'État, varie très sensiblement de l'une à l'autre. Certaines, comme la demande d'inscription en ligne sur les listes électorales, sont très avancées, puisqu'elle concerne 2,4 millions d'habitants pour un total de 84 communes, d'autres, au contraire, comme la suppression des demandes de copies d'extraits d'actes d'état-civil lors de certaines démarches ou le service personnalisé d'information et d'orientation des proches d'une personne décédée, n'en sont encore qu'au stade préalable au lancement d'une expérimentation.

État d'avancement des 15 mesures de simplification décidées en 2009

Piste de simplification	État d'avancement
1. - Permettre aux citoyens de demander en ligne leur inscription sur les listes électorales	<ul style="list-style-type: none"> • 300 communes raccordées, couverture de plus de 10% de la population
2. - Permettre aux jeunes âgés de 16 ans de réaliser par Internet les démarches liées au recensement	<ul style="list-style-type: none"> • Le déploiement aux communes volontaires est proposé simultanément au service précédent et couvre aujourd'hui le même périmètre
3. - Permettre aux entreprises retenues dans le cadre d'un marché public d'obtenir une attestation fiscale dématérialisée	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisé • Un bilan de la mesure doit être réalisé début 2011
4. - Simplifier la vie de l'entrepreneur de la création au premier mois d'exercice de l'activité	<ul style="list-style-type: none"> • Un GIP « Guichet unique » doit être mis en place en janvier 2011
5. - Offrir un dossier plus simple et une procédure en ligne pour effectuer le transfert du siège social d'une entreprise	<ul style="list-style-type: none"> • Le service en ligne a été développé par la DGME. Il en est au stade de l'expérimentation
6. - Permettre aux associations de déposer en ligne leur demande de subvention	<ul style="list-style-type: none"> • Le site « Votre compte asso » a été lancé fin octobre 2010. • De nouvelles démarches en ligne dont « demande de subvention » seront mises en place fin novembre
7. - En cas de perte des papiers d'identité, pouvoir les faire renouveler en une seule fois	<ul style="list-style-type: none"> • Mis en place d'ici la fin de l'année (calendrier initial : 1^{er} semestre 2010)
8. - Permettre la dématérialisation des procédures d'urbanismes	<ul style="list-style-type: none"> • Déploiement progressif à partir de janvier 2011
9. - Simplifier la déclaration préalable à l'embauche et expérimenter la déclaration simplifiée par téléphone	<ul style="list-style-type: none"> • Chantier de simplification juridique finalisé (le décret est prévu pour janvier) • Finalisation d'un partenariat avec l'ACOSS qui permettra d'offrir en mai 2011 un service accessible sur smartphone
10. - Supprimer les demandes de copies d'extraits d'actes d'état civil lors de certaines démarches	<ul style="list-style-type: none"> • Expérimentation, fin février 2011. • Ouverture du service aux notaires dans le courant du 1^{er} semestre 2011 (calendrier initial : 1^{er} trimestre 2010)
11. - Éviter aux associations d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations à chaque demande d'agrément	<ul style="list-style-type: none"> • Id. à la mesure n° 6
12. - Simplifier l'ouverture et le renouvellement des droits pour les personnes handicapées	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement du projet différé
13. - Lors du décès d'un proche, éviter d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement de la phase opérationnelle des travaux par la CNAV
14. - Éviter aux entreprises d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations de base	<ul style="list-style-type: none"> • Étude complémentaire en cours sur une partie des informations les plus courantes. Une nouvelle étape d'échange entre la DGEFP, la DARES et la DGFIP est prévue en décembre
15. - Mieux gérer les réclamations	<ul style="list-style-type: none"> • Fait l'objet d'une nouvelle action spécifique, avec un calendrier de déploiement jusqu'à la fin de l'année 2011

L'objectif initial de 100 mesures de simplification mises en œuvre pour 2012 apparaît donc difficilement tenable, compte tenu des délais nécessaires pour élaborer le nouveau dispositif et, surtout, procéder à sa généralisation dans l'ensemble des services concernés.

2. Le calendrier de déploiement du référentiel « Marianne » sur l'accueil du public a été revu en raison des difficultés rencontrées

Initialement, le premier conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 s'était fixé comme objectif le déploiement dans l'ensemble des services de l'État du référentiel « *Marianne* » sur la qualité de l'accueil du public, l'année 2011.

Cependant, **l'engagement inégal des administrations dans cette réforme n'a pas permis de tenir ce calendrier** et a conduit la DGME à adopter une nouvelle approche.

Plutôt que de passer immédiatement à la phase de généralisation du dispositif, il a été décidé de **consolider l'expérimentation en cours** dans les trois préfectures de la Haute-Marne, de la Somme et de la Meurthe-et-Moselle. Ce chantier pilote a permis de définir une nouvelle stratégie de déploiement sur tout le territoire, à partir des enseignements tirés de l'expérimentation, en identifiant les bonnes pratiques ou les bons leviers pour l'amélioration de l'accueil.

Le 4^e conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin dernier a donc entériné le nouveau calendrier de déploiement du référentiel « *Marianne* », en retenant la date cible de la fin de l'année 2011.

B. L'ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES : UNE APPROCHE PERTINENTE LORSQU'ELLE ASSOCIE LES AGENTS CONCERNÉS

1. Repenser les procédures pour en réduire les délais

L'attente ou les délais de traitement des procédures administratives constituent l'un des principaux motifs d'insatisfaction de nos concitoyens à l'égard de l'administration. Une enquête BVA commandée par la DGME montre ainsi que **près de 91 % des usagers considèrent que les démarches administratives sont trop lourdes**.

C'est pourquoi, dans le prolongement des actions tendant à simplifier les démarches des administrés, la DGME a engagé, conformément aux conclusions du 4^e conseil de modernisation des politiques publiques, une action pour aider les administrations à réduire les temps d'attente des usagers ainsi que les délais de traitement de leurs demandes. Il ne s'agit pas de modifier la nature de la réponse qui sera fournie à l'administré, mais d'accélérer la procédure qui y conduira.

Cette action repose sur l'application de la méthode « Lean », qui repose sur un principe essentiel : les agents qui accomplissent le service sont les plus qualifiés pour identifier les difficultés organisationnelles qui ralentissent le traitement procédural de la demande. Remédier à ces difficultés doit alors permettre de gagner du temps sur la procédure ou de dégager de nouvelles marges de manœuvre qui pourront être remployées de manière plus utile.

La méthode Lean

Créé au Japon, le « Lean » est un système très structuré qui regroupe un ensemble d'outils et de méthodes précis destinés à transformer les attitudes et les relations au travail pour améliorer l'organisation d'un service, d'une entreprise, d'une administration. Cette approche consiste notamment à éliminer les gaspillages ou les activités n'ajoutant pas de valeurs : délais, déplacements et opérations inutiles. Le « Lean », c'est « penser à l'envers » (B. Coriat) : il ne s'agit plus de masquer les problèmes pour avancer malgré tout, mais de les décortiquer pour en résoudre les causes profondes.

La méthode Lean dans l'administration

Piloté par la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), le développement de la « lean administration » vise à éviter les gaspillages et à limiter toutes les actions qui ne créent pas de valeur ajoutée (temps d'attente, traitement du courrier, suivi des dossiers...).

* Cette démarche s'appuie sur un principe fort : l'implication des agents. Placés au cœur du changement, ils sont directement associés à la reconnaissance et à la résolution des problèmes : la valeur du service se créant au contact de l'utilisateur, ils sont en effet les mieux placés, sur le terrain, pour détecter un dysfonctionnement et proposer des pistes d'amélioration durables.

* La dynamique repose ensuite sur une remise en question régulière du nouveau processus. Est-il toujours efficace ? Y a-t-il de nouveaux blocages ? Le service rendu aux usagers peut-il encore être meilleur ?

* Enfin, le suivi des activités, l'évaluation du progrès, la mise au point des objectifs de façon collective sont indispensables pour assurer la pérennité de la nouvelle organisation. En s'appropriant la modernisation du processus, les agents la rendent durable et deviennent moteurs de la transformation. Un problème n'est donc plus considéré comme un frein au changement mais comme une opportunité d'amélioration.

Source : DGME

Comme l'a souligné M. François-Daniel Migeon, directeur général de la modernisation de l'État, lors de son audition, **les délais de traitement des demandes des usagers sont parfois le signe que la procédure n'a pas été conçue du point de vue l'utilisateur, mais du point de vue des différentes tâches administratives à accomplir**. Chaque tâche peut être optimisée sans pour autant que les délais soient significativement réduits, en raison des temps d'attente entre chacune de ces tâches successives ou du maintien de tâches redondantes. Or, du point de vue de l'administré, qui ne perçoit que la globalité de la procédure, il n'y a pas alors de gain significatif. Il convient en conséquence de modifier l'organisation pour optimiser chaque étape procédurale, supprimer les étapes redondantes et limiter les délais d'attente ou de transmission entre deux tâches successives.

2. Des premières réalisations encourageantes

L'action des « *accélérateurs de transformation* » ainsi engagée n'en est qu'à ses débuts. Il est prévu que, d'ici à la fin de l'année 2011, les démarches effectuées dans les principaux services publics, qu'il s'agisse des préfectures, des organismes sociaux, des services fiscaux, des juridictions et des consulats, soient réexaminées afin que leurs délais de traitement administratifs soient réduits. Un certain nombre de démarches ont d'ores et déjà été identifiées, comme la délivrance des demandes de passeport ou de carte nationale d'identité, la délivrance des jugements civils, la réponse aux requêtes fiscales ou les demandes formulées par les Français résidant à l'étranger ou leur famille.

Appliquée pour l'heure de manière expérimentale, à quelques démarches particulières, l'action des « *accélérateurs de transformation* » a produit des résultats plutôt positifs, notamment en ce qui concerne les délais de traitement des demandes de naturalisation.

En moyenne, 85.000 à 90.000 dossiers de demande de naturalisation sont déposés chaque année dans les préfectures. **De douze mois en 2009, les délais de traitement des demandes de naturalisation ont été réduits aujourd'hui à cinq mois et le stock des dossiers en attente a été réduit de 40 %** grâce à une meilleure organisation des services et à la suppression de la double instruction des demandes par les préfectures et le ministère de l'Immigration. Après une première expérimentation limitée à quelques préfectures, le ministère de l'intérieur a engagé la généralisation du dispositif à tous les départements en 2010. La démarche ainsi suivie devrait être réutilisée pour améliorer plusieurs autres processus gérés par les préfectures (délivrance des cartes nationales d'identité, des passeports, des cartes de séjour, du permis de conduire et exercice du contrôle de légalité).

D'autres services ont bénéficié de cette action comme l'accueil des urgences du CHU de Nancy, où les délais d'attente des patients ont été réduits de 28 % en moyenne, grâce à des mesures simples, comme la présence à l'accueil d'un responsable chargé, dès leur arrivée, de répartir les patients en fonction de l'urgence de leur prise en charge médicale.

L'intérêt d'une telle démarche pour nos concitoyens ne fait pas de doute, **à la condition cependant que plusieurs principes soient respectés.**

En effet, votre rapporteur observe que si, souvent, les délais parviennent à être raccourcis par la mise en œuvre de solutions pratiques relativement simples, comme par exemple, la mise en commun du stockage des dossiers ou une meilleure articulation des différentes étapes procédurales, **parfois la modification nécessaire est d'une tout autre ampleur.** C'est notamment le cas lorsque le gain escompté dépend de la suppression d'une étape procédurale jugée non nécessaire ou redondante.

Dans ce dernier cas, la suppression peut soit relever de la décision d'une autorité supérieure, soit du pouvoir réglementaire voire du législateur. Il est donc nécessaire de **prévoir une articulation correcte entre les exigences que l'on fait peser sur les agents d'exécution pour raccourcir les délais pour l'utilisateur, et l'implication de toute la chaîne hiérarchique**, seule compétente pour procéder aux modifications qui sont de son ressort, **voire l'intervention préalable du pouvoir législatif ou réglementaire**.

En outre, **le raccourcissement des délais ne peut jamais être qu'un objectif secondaire par rapport à la qualité et à la fiabilité du service rendu**. Le temps gagné doit l'être sur les dysfonctionnements ou la mauvaise organisation, pas sur la qualité de l'instruction à laquelle la demande de l'administré est soumise ni sur les garanties procédurales prévues par la réglementation.

Enfin, l'accélération des procédures pose une question fondamentale, **celle de l'utilisation qui sera faite des marges de manœuvre dégagées et du bénéfice qu'en tireront les usagers**.

De nouvelles affectations pour le personnel peuvent se justifier lorsqu'il était mobilisé pour accomplir une tâche redondante qui a été supprimée. **En revanche, des suppressions de postes consécutives au raccourcissement de la procédure peuvent faire perdre aux usagers le bénéfice de cette accélération, le temps gagné dans le traitement de la demande étant annulé par le manque de moyens**. En outre, il convient d'éviter que l'accélération se traduise par une intensification non justifiée des conditions de travail des agents, qui remettrait en cause leur adhésion à un processus qui repose pourtant largement sur leur très fort niveau d'engagement.

C. L'AMÉLIORATION DU TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS

1. Une exigence mal respectée

La réclamation ne se confond pas avec un mouvement d'humeur : il s'agit d'une demande formulée par l'administré, à la suite de ce qu'il estime être un dysfonctionnement de l'administration, afin qu'il y soit porté remède. Si elle est fondée, elle doit être pour le service concerné l'occasion d'améliorer son fonctionnement. Si elle ne l'est pas, ou si elle n'appelle pas de suites, elle doit au moins permettre un échange entre l'administration et l'utilisateur susceptible de renforcer la relation de confiance qui doit s'établir entre eux.

Or, dans la pratique, les administrations sont encore loin de ce schéma idéal. Selon l'étude réalisée par la DGME, **seul un service sur trois propose une prise en charge dédiée et explicite des réclamations et lorsque ce dispositif existe, il reste difficile d'accès une fois sur deux**. En conséquence, nos concitoyens ne sont assurés d'obtenir une réponse à leur réclamation dans un délai raisonnable que dans 17 % des administrations.

En outre **les dysfonctionnements propres aux procédures de traitement des réclamations aggravent ce constat négatif**. Au bout d'un mois, un tiers des réclamants n'a pas reçu de réponse et dans près de la moitié des cas, plusieurs interlocuteurs sont impliqués dans la réponse, de manière peu coordonnée et difficilement compréhensible pour l'utilisateur.

Votre rapporteur observe à cet égard **qu'une réclamation à laquelle il n'est pas répondu redouble le sentiment de l'administré de ne pas être entendu par l'administration**, puisqu'à la première expérience négative qui a justifié sa réclamation s'ajoute l'absence d'impact de cette dernière.

Il est acquis que les suites favorables ou non données à une réclamation dépendent uniquement de la légitimité de la demande et que la seule réclamation ne constitue pas en soi un titre susceptible de faire obtenir à l'intéressé la décision qu'il souhaite. Cependant, **tout administré est en droit d'exiger que sa réclamation soit au moins prise en compte et qu'il y soit répondu**.

2. Le dispositif mis en place par la DGME

Forte de ce constat, la DGME a souhaité mettre en place un dispositif d'amélioration de la gestion des réclamations, sur le modèle de ce qu'elle a déjà effectué pour le référentiel « *Marianne* » en matière d'accueil.

Structuré en quatre paliers (bronze, argent, or et platine), qui correspondent chacun à des degrés croissants de qualité en matière de gestion des réclamations, il indique ainsi à chaque administration la cible à atteindre et les procédures qu'elle doit mettre en place pour y arriver.

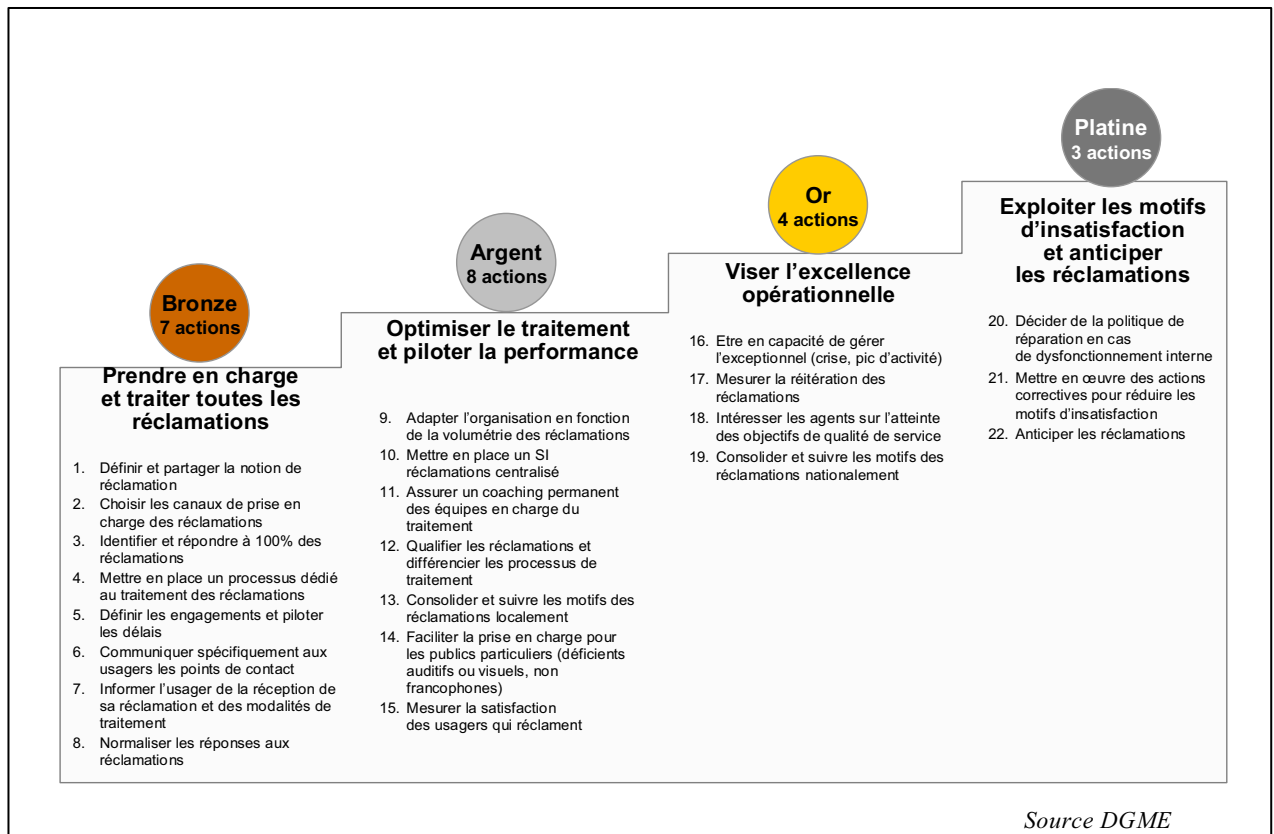
Les quatre paliers du dispositif d'amélioration du traitement des réclamations par les administrations

- *Prendre en charge et traiter toutes les informations* (palier « bronze ») : les administrations s'engagent sur 7 actions, notamment « répondre à 100 % des réclamations » et « mettre en place un processus dédié au traitement des réclamations ».

- *Optimiser le traitement et piloter la performance* (palier « argent ») : les administrations définissent les engagements, améliorent les délais de traitement et mesurent la satisfaction des usagers qui réclament.

- *Viser l'excellence opérationnelle* (palier « or ») : 4 nouvelles pratiques s'imposent, dont la consolidation et le suivi des motifs de réclamation au niveau national.

- *Exploiter les motifs d'insatisfaction et anticiper les réclamations* (palier « platine ») : cette ultime étape passe notamment par la mise en œuvre d'actions correctives pour réduire les motifs d'insatisfaction.



Une première expérimentation de ce dispositif a été menée entre septembre 2009 et janvier de cette année, auprès de sept organismes publics parmi lesquels les Urssaf de Gironde et de Meurthe-et-Moselle, la caisse d'allocations familiales du Calvados, la direction des douanes d'Orly, la préfecture et l'inspection académique de l'Isère et les agences Pôle emploi de l'Ain. Au terme des quatre mois, les organismes publics se sont engagés à répondre à 100% des réclamations reçues dans les meilleurs délais, à adapter leur réponse à l'insatisfaction exprimée et à mesurer la satisfaction des usagers qui ont formé une réclamation, ce qui correspond au palier « argent » du dispositif d'amélioration du traitement des réclamations.

Concrètement, l'assistance apportée par la DGME se matérialise dans la fourniture d'un kit méthodologique qui comprend 3 éléments principaux :

- **l'autodiagnostic** : il s'agit d'un questionnaire de 22 questions à choix multiples auquel le responsable du déploiement doit répondre pour évaluer le degré de maturité de son organisation. En fonction des réponses au questionnaire, la feuille de route de l'organisation est personnalisée ;

- **la feuille de route** : elle liste les 22 actions d'amélioration de la gestion des réclamations à mettre en œuvre de manière progressive, autour des 4 paliers identifiés (Bronze, Argent, Or, Platine) regroupant de 3 à 8 actions ;

- **les fiches pratiques** : chacune des 22 actions fait l'objet d'une fiche décrivant les enjeux, les modalités détaillées de mise en œuvre, des illustrations, des exemples de bonnes pratiques.

3. Le calendrier de déploiement envisagé

La DGME prévoit un déploiement du dispositif d'amélioration du traitement des données calqué sur le nouveau programme de déploiement progressif du référentiel « *Marianne* ».

La généralisation du dispositif d'amélioration du traitement des réclamations a donc débuté en septembre 2010, avec quelques administrations pilotes et elle devrait se poursuivre jusqu'en 2011 pour les autres administrations.

La première vague de déploiement, qui bénéficie d'un accompagnement spécifique de la DGME, concerne cinq caisses primaires d'assurance maladie et trois caisses d'allocations familiales. En parallèle, le Pôle Emploi, l'ACOSS et la direction générale des finances publiques travaillent à l'adaptation des actions de ce dispositif au sein de leurs référentiels de qualité respectifs. La mise en place du dispositif dans plusieurs préfectures et inspections académiques a été engagée à partir d'octobre. L'ensemble des services dont relèvent ces premières administrations pilotes représente 80 % des réclamations formées par les administrés. L'objectif est qu'ils atteignent tous le palier « *argent* » d'ici à la fin de l'année 2011.

Pour les autres services de l'État, une généralisation du dispositif est prévue en articulation étroite avec le déploiement du référentiel *Marianne*, dont il constitue un approfondissement.

Parallèlement à ce déploiement territorial du programme d'amélioration du traitement des réclamations, un service en ligne d'« *e-réclamations* » accessible *via* le portail internet mon.service-public.fr doit être mis en place d'ici le premier trimestre 2011.

Il devrait permettre de simplifier considérablement le dépôt des réclamations pour les usagers qui pourront ainsi adresser directement aux administrations partenaires leurs réclamations. En outre les principaux motifs d'insatisfaction exprimés pourront être recueillis, ce qui fournira une information importante pour élaborer des améliorations globales, valables pour tous les services.

L'adhésion des services de l'État au service en ligne « *e-réclamations* » s'effectuera au fur et à mesure du déploiement du dispositif, la capacité des organismes à répondre à l'ensemble des réclamations qui leur sont adressées étant une condition préalable à leur adhésion.

4. Un axe de réforme important pour garantir la qualité du service

Votre rapporteur souscrit à l'objectif fixé aux services de l'État d'être en mesure de garantir un traitement adapté et systématique des réclamations qui leur sont adressées.

Elle note cependant que, **compte tenu de la situation actuelle**, où seule une part très minoritaire des administrations offre un service des

réclamations satisfaisant, **les objectifs de déploiement retenus sont très ambitieux**, puisqu'en 2011, l'ensemble des préfectures et des administrations sociales devraient être au palier « *argent* » du dispositif. Certes, la démarche incrémentale qui a été privilégiée, qui procède par paliers successifs, le choix de s'appuyer sur quelques services pilotes, qui définissent les bonnes pratiques et exercent un effet d'entraînement au sein de leur administration, et la mise en place d'un service en ligne centralisé d'« *e-réclamation* » sont autant d'éléments pertinents susceptibles d'accélérer le changement.

Cependant, développer au sein des administrations l'exigence d'un traitement satisfaisant des réclamations ainsi que la culture de l'écoute systématique suppose du temps, **afin de susciter l'adhésion des personnels et d'adapter en conséquence les procédures administratives**.

En effet, lorsqu'elle est fondée, la réclamation pointe un dysfonctionnement. Elle peut donc être vécue par les agents comme une prise à partie, alors même que le dysfonctionnement constaté trouve son origine dans une simple difficulté organisationnelle ou procédurale. Lorsque la réclamation est sans fondement, elle impose malgré tout aux agents de prendre le temps d'expliquer et de justifier la procédure qu'ils ont suivie, alors même qu'elle est injustement mise en cause. Dans un cas comme dans l'autre, les intéressés peuvent exprimer une certaine réticence à traiter la réclamation.

Tout l'enjeu de l'action engagée est justement de lever ces réticences en convaincant les agents et l'encadrement que l'amélioration du traitement des réclamations doit permettre de former une boucle vertueuse, chaque réclamation étant l'occasion d'ouvrir un dialogue avec les usagers et de remédier à un dysfonctionnement ou de mieux expliquer la procédure qui a été suivie.

Plusieurs éléments peuvent y contribuer.

Tout d'abord, **il convient de prendre en compte l'exigence d'un traitement correct des réclamations dans les procédures d'évaluation de la qualité du service rendu ainsi que dans les objectifs assignés en la matière**. En effet, si la multiplication des réclamations des usagers peut constituer un indice du mauvais fonctionnement d'un service, il convient de tenir compte aussi des efforts fournis pour remédier aux dysfonctionnements soulignés. L'évaluation globale doit porter non seulement sur l'efficacité du service délivré, mais aussi sur la capacité des intéressés à améliorer leurs procédures pour répondre aux motifs d'insatisfaction qui se sont exprimés. De manière symétrique, **des objectifs de performance spécifiques à la gestion des réclamations pourraient aussi être utilement fixés aux responsables opérationnels**.

Ensuite, **l'amélioration du traitement des réclamations et la réponse qui y est apportée doit reposer sur les agents eux-mêmes**, afin qu'ils définissent une procédure qui soit compatible avec le fonctionnement de leur service et, lorsqu'un dysfonctionnement a été constaté, qu'ils puissent proposer une solution pour y remédier, qui sera ainsi fort pertinemment

adaptée aux réalités du terrain. Cette association des principaux intéressés à l'action d'amélioration mise en œuvre constitue le gage de leur adhésion. C'est d'ailleurs sur ce principe que repose le dispositif élaboré par la DGME. Cependant il faut veiller à ce que les agents qui traitent la réclamation ne soient pas les mêmes que ceux qui sont intervenus dans la procédure qui a donné lieu à cette réclamation. **Ces derniers doivent être associés à la réponse donnée, mais un regard tiers est aussi nécessaire.**

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* » de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » figurant dans le projet de loi de finances pour 2011.

ANNEXE

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Direction générale de la modernisation de l'Etat

- **M. François-Daniel Migeon**, directeur général
- **M. Arnaud Lacaze**, chef du service « projets »