

N° 106

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

**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 2010, 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, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 et 101 (annexe n° 14) (2009-2010)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME</b> .....	7
A. UN PÉRIMÈTRE TOUJOURS EN ÉVOLUTION.....	9
B. UNE PROGRESSION INÉGALE DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS .....	10
C. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉS .....	12
<b>II. DEUX CHANTIERS COMPLÉMENTAIRES POUR GARANTIR LA PLACE DU CITOYEN DANS LA MODERNISATION DE L'ÉTAT : L'ACCUEIL DU PUBLIC ET L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE</b> .....	14
A. L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE .....	15
1. <i>La montée en puissance du site mon.service-public.fr</i> .....	16
2. <i>La prochaine étape : la production, en cycle court, de services en ligne grâce à « Ma             démarche en ligne »</i> .....	19
B. LA MODERNISATION ET L'AMÉLIORATION DE L'ACCUEIL DU PUBLIC .....	21
1. <i>Les objectifs fixés en matière d'accueil par le Conseil de modernisation des             politiques publiques</i> .....	22
2. <i>L'accompagnement proposé par la DGME : le référentiel Marianne</i> .....	23
a) À l'origine du référentiel Marianne : la charte Marianne .....	23
b) Le référentiel et le label Marianne .....	25
3. <i>Les recommandations formulées par votre rapporteur</i> .....	27
a) La pertinence du référentiel Marianne .....	28
b) Publier les résultats de l'enquête mystère .....	28
c) Fournir aux services les moyens financiers et humains nécessaires à la mise en place d'un accueil de qualité.....	29
d) Garantir la qualité de l'accueil en dépit des restructurations .....	29
<b>ANNEXE – AUDITION ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	31



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu le 17 novembre 2009 M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 25 novembre 2009 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Éliane Assassi, les crédits alloués par le **projet de loi de finances pour 2010 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 185 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 311 millions d'euros en crédits de paiement en 2009, soit, pour les premières une baisse de 17,37 %, et, pour les seconds, une augmentation de 7,26 % qui traduisent l'une et l'autre l'arrivée à maturité des principaux investissements réalisés dans le cadre de ce programme.

Attachant plus particulièrement son attention aux deux chantiers complémentaires de la modernisation de l'État que sont le développement de l'administration numérique et l'amélioration de la qualité de l'accueil dans les services publics, elle a salué l'intérêt des actions menées dans le premier cas et a proposé qu'une étude soit menée pour mieux identifier le public auquel s'adresse l'administration numérique.

Elle a souligné la pertinence du référentiel Marianne utilisé pour améliorer la qualité de l'accueil dans les administrations, tout en regrettant que l'enquête sur la qualité de l'accueil conduite à cette occasion par le gouvernement n'ait pas été publiée. Considérant qu'une véritable politique de la qualité de l'accueil exigeait des moyens suffisants, elle a attiré l'attention de la commission sur la nécessité de garantir cette qualité en dépit des restructurations engagées dans le cadre de la modernisation de l'organisation administrative de l'État.

**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 2010.**



Mesdames, Messieurs,

Pour la deuxième année consécutive, votre commission s'est saisie pour avis 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* ».

En effet, ce programme traduit l'engagement du gouvernement dans la modernisation de l'État, puisqu'il rassemble les acteurs plus spécifiquement chargés d'assurer le pilotage de cette modernisation au sein de l'administration, à travers, notamment la révision générale des politiques publiques (RGPP).

C'est à ce titre qu'il intéresse plus particulièrement votre commission.

Estimant que la modernisation de l'État n'a de sens que si elle place au cœur de ses préoccupations le citoyen, votre rapporteur a souhaité compléter la présentation générale du programme budgétaire (I) par le suivi de deux chantiers complémentaires qui portent chacun sur la relation de l'administration avec les administrés : le développement de l'administration numérique et l'amélioration de l'accueil du public (II).

## **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 les dépenses publiques et sur l'ensemble des fonctionnaires.

Piloté par le directeur général de la modernisation de l'État, le programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* », engage 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 mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP), l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), le conseil de normalisation des comptes publics, l'opérateur national de paie (ONP) et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), auxquels s'ajoutera à terme l'autorité de régulation des jeux en ligne.

Il recouvre six actions différentes :

- l'action 2, « *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques* ». Cette action porte 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 20,2 % du programme ;

- l'action 4, « *Modernisation de l'État* » qui vise essentiellement le pilotage et le suivi de la révision générale des politiques publiques. Elle représente 30,4 % du programme ;

- l'action 5, « *Information financière de l'État* », qui recouvre l'activité de l'AIFE et celle du conseil de normalisation des comptes publics. Elle représente 25,3 % du programme ;

- l'action 6 « *Système d'information et production de la paye* », mise en œuvre par l'ONP. Elle représente 14,5 % du programme ;

- l'action 7, « *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* », qui représente 5,9 % du programme ;

- l'action 8, « *Régulation des jeux en lignes* », qui représente 3,7 % du programme.

Par, ailleurs, ce programme comprend six objectifs et indicateurs associés, retracés, avec les actions correspondantes, 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"> <li>• Action n° 2, « <i>Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques</i> »</li> <li>• Action n° 4, « <i>Modernisation de l'État</i> »</li> <li>• Action n° 5, « <i>Information financière de l'État</i> »</li> <li>• Action n° 6, « <i>Système d'information et production de la paye</i> »</li> <li>• Action n° 7, « <i>Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines</i> »</li> <li>Action n° 8, « <i>Régulation des jeux en lignes</i> »</li> </ul>	Objectif n° 1 : Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État Indicateur associé : 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 Indicateur associé : 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 Indicateur associé : 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 Indicateur associé : 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 Indicateur associé : 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 Indicateur associé : Respect des délais et des coûts des grands projets d'investissement

## A. UN PÉRIMÈTRE TOUJOURS EN ÉVOLUTION

Depuis sa création en 2006, le programme a connu plusieurs modifications successives.

Construit autour de trois actions principales : l'action 2 sur la « *Politique des finances publiques et l'analyse de la performance des politiques publiques* », l'action 4 sur la « *Modernisation de l'État* » et l'action 5 sur « *L'information financière de l'État* », il s'est enrichi dans un premier temps en 2008 de l'action 6 sur les « *Systèmes d'information et production de la paye* », puis, en 2009 des actions 7, « *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* », et 8, « *Régulation des jeux en ligne* ».

Le projet de budget pour 2010 fait encore évoluer ce périmètre, puisque l'action 4, « *Modernisation de l'État* » intègre une nouvelle sous-action, « *Évaluation des politiques publiques* », qui correspond aux travaux menés par la mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP). Cette dernière structure devrait remplacer dans ses attributions le Conseil national de l'évaluation supprimé en début de législature.

L'action 5 « *Information financière de l'État* », dont l'intitulé a été légèrement modifié, intègre quant à elle une nouvelle sous-action, « *Information financière de l'État* », pilotée par le conseil de normalisation des comptes publics créé par l'article 115 de la loi de finances rectificative pour 2008 du 30 décembre 2008. Le conseil se prononce sur les projets de normes comptables applicables aux personnes publiques ou assimilées, afin d'assurer la transparence et la sincérité des comptes publics.

Votre rapporteur conçoit que l'évolutivité du périmètre du programme examiné traduit la difficulté qu'il peut y avoir à isoler dans plusieurs actions déterminées les supports essentiels de la modernisation de l'État, qui concerne en réalité la totalité des actions menées par l'État. Mais elle s'interroge, comme elle a eu l'occasion de le faire dans son précédent rapport, sur **la pertinence de certains rattachements**.

Il semblerait ainsi logique que l'action 7, « *Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines* » qui ne représente que 5,9 % du montant du programme, et est pilotée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, relève plutôt du programme « *Fonction publique* », que rapporte, pour la commission des lois, notre collègue, Mme Jacqueline Gourault.

Un tel rattachement est d'autant plus dénué de pertinence qu'aucun objectif ni indicateur n'est associé à l'action 7, puisque l'activité de la DGAFP est exclusivement appréciée à travers les objectifs et les indicateurs du programme « *Fonction publique* ».

Interrogé sur ce point par votre rapporteur, M. Éric Woerth, ministre du budget, a indiqué que les crédits associés à l'action 7 correspondaient à des dépenses de personnel, tandis que les crédits associés au programme « *Fonction publique* » visent des dépenses d'intervention ce qui justifiait de les séparer.

De la même manière, l'action 8, « *Régulation des jeux en ligne* » ne présente pas de liens véritables avec le programme examiné, dans la mesure où elle ne concerne ni la stratégie des finances publiques ni la modernisation de l'État, mais seulement le contrôle exercé par les services de l'État sur une activité économique spécifique.

L'an passé, interrogé sur ce point par votre rapporteur, le ministère avait justifié ce rattachement en faisant valoir que d'une part, compte tenu des sommes qu'ils engagent, « *les jeux d'argent constituent un enjeu majeur pour les finances publiques* », et que, d'autre part, la direction du budget était chargée de rédiger le projet de loi d'ouverture du marché des jeux en ligne.

Or, ce projet de loi, qui sera prochainement examiné par le Sénat, après son adoption en première lecture par l'Assemblée nationale le 13 octobre dernier, doit justement permettre la mise en place d'une autorité de régulation des jeux en ligne.

**Votre rapporteur considère que, lorsque cette mise en place sera achevée, plus rien ne justifiera le maintien de l'action 8 dans le programme « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* ».**

## ***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, 1,6 % de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* », soit une enveloppe de 185 millions d'euros (224 millions d'euros en 2009), et, pour les crédits de paiement, 2,69 %, soit une enveloppe de 311 millions d'euros (290 millions d'euros en 2009).

Sur l'ensemble du programme, les crédits de paiement augmentent de 7,26 % par rapport aux crédits ouverts en 2009 et les autorisations d'engagement régressent de 17,37 %.

La différence de variation entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement s'explique par le fait que les investissements engagés pour le développement d'un certain nombre des projets portés par le programme, comme le futur système d'information financière de l'État *Chorus*, arrivent à maturité, et ne nécessitent plus le même niveau d'autorisations d'engagement que par le passé.

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

**Présentation par action des crédits demandés pour 2010**

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement (millions d'euros)	Crédits de paiement (millions d'euros)
02	Politiques des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	37,4	37,4
04	Modernisation de l'État	56,3	58,3
05	Information financière de l'État	46,8	169,1
06	Systèmes d'information et production de la paye	26,8	23,6
07	Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	10,8	10,8
08	Régulation des jeux en ligne	6,9	11,7
<b>Totaux</b>		<b>185</b>	<b>311</b>

Les actions du programme se caractérisent en outre par leur disparité, les unes étant avant tout consommatrices de crédits de personnels, comme l'action 2 correspondant au budget de la direction du budget (34,5 millions d'euros sur un total de 37,4 millions d'euros), les autres de crédits de fonctionnement, comme l'action 4, correspondant au budget de la DGME (41,9 millions d'euros sur un budget total de 58,3 millions d'euros)<sup>1</sup> et les dernières de crédits d'investissements, comme l'action 5, qui correspond au budget de l'AIFE, notamment pour le développement du projet Chorus (151,4 millions d'euros pour un budget total de 169,1 millions d'euros).

Les emplois du programme s'établissent quant à eux à 1 096 équivalents temps plein travaillés (ETPT), répartis de la manière suivante entre les différentes actions du programme :

**Présentation par action des ETPT demandés pour 2010**

Numéro et intitulé de l'action		ETPT
02	Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	425
04	Modernisation de l'État	145
05	Information financière de l'État	217
06	Système d'information et production de la paye	110
07	Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	149
08	Régulation des jeux en ligne	50
<b>Total</b>		<b>1.096</b>

<sup>1</sup> Ceci rend compte du fait que la DGME est une administration de mission, au personnel restreint, qui fait principalement appel à des prestataires extérieurs.

### ***C. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉS***

- Une modification limitée des objectifs et indicateurs du programme

Le projet de loi de finances ne modifie les objectifs et indicateurs associés aux actions du programme que sur un point.

En effet, l'évaluation de l'objectif « *rendre visible au citoyen la modernisation de l'État* » sur la base de l'indicateur « *état d'avancement du programme de mesure et de réduction des charges administratives* » est abandonnée au profit d'une évaluation qui porte plus directement sur l'avancée de la révision générale des politiques publiques, ce qui répond au souhait exprimée en ce sens par la commission des finances de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009.

Le nouvel indicateur mesure donc le taux de mesures RGPP sur leur « *trajectoire nominale* », c'est-à-dire, plus simplement, le respect du calendrier fixé par le gouvernement en la matière.

Un tel changement traduit la volonté du gouvernement de faire principalement reposer le mouvement de modernisation de l'État sur la politique de RGPP.

#### **La révision générale des politiques publiques**

La révision générale des politiques publiques, entamée depuis juin 2007 par le Président de la République et le Gouvernement, a débouché sur 374 décisions de modernisation, qui doivent être mises en œuvre d'ici 2011.

Ces décisions résultent 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 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, ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et rapporteur général de la RGPP, a d'ores et déjà présenté deux rapports d'étape sur leur état d'avancement : le premier, le 3 décembre 2008, le second, le 13 mai 2009. Ce dernier dresse le bilan suivant : 95 % des 374 mesures sont en cours de mise en œuvre. 75 % respectent le calendrier prévu. 20 % connaissent des retards ou des difficultés. Pour ces dernières, ainsi que pour les 5% de décisions encore non appliquées, des décisions correctrices et un nouveau calendrier ont été décidés.

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. À l'automne 2009, le service conseil de la DGME avait ainsi engagé 47 missions auprès de 12 ministères.

- La nécessité d'améliorer la pertinence et la fiabilité des indicateurs retenus

Dans la logique de la LOLF, les objectifs et indicateurs de performance associés jouent un rôle essentiel, puisqu'eux seuls permettent d'établir le succès ou l'échec de la gestion opérée sur une action ou un programme.

Garantir à la fois la pertinence et la fiabilité de ces objectifs et indicateurs est donc, dans cette logique, une nécessité absolue. Cette tâche incombe principalement, en collaboration avec les services concernés, à la direction du budget dont l'activité est elle-même mesurée, dans le programme examiné, à travers l'indicateur « *qualité des objectifs, des indicateurs et de la JPE (justification au premier euro) des programmes du budget de l'État* », qui répond à l'objectif « *améliorer la qualité du volet performance du budget de l'État* ».

Cet indicateur est lui-même divisé en trois sous-indicateurs qui mesurent :

- l'un, le « *taux d'indicateurs ayant pour cible au minimum la dernière année du budget pluriannuel* », c'est-à-dire l'année 2011. Il s'agit, par cet indicateur d'inciter la direction du budget à proposer aux services des indicateurs de performance qui inscrivent la progression de la cible dans la perspective du budget pluriannuel. Cet indicateur perd cependant de la pertinence à mesure que l'on se rapproche de la dernière année de ce budget ;

- l'autre, le « *taux de documentation des indicateurs* », c'est-à-dire la proportion de ceux qui incluent une prévision pour l'année suivante, une année cible et une valeur pour cette année cible ;

- le dernier, le « *taux de satisfaction du Parlement* », qui correspond à l'appréciation des parlementaires et de leurs collaborateurs sur la qualité des projets annuels de performances (PAP) et rapports annuels de performance (RAP) qui leurs sont fournis. La mesure de ce taux de satisfaction est établie à partir d'une enquête réalisée auprès d'un panel de parlementaires et de leurs collaborateurs, dont, pour la première fois en 2010, les administrateurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Cependant, votre rapporteur note que les indicateurs ainsi retenus ne permettent pas de répondre aux critiques générales formulées par la Cour des comptes dans son *rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2008*, sur les défauts des indicateurs de performance proposés par la direction du budget<sup>1</sup>.

La Cour note en effet, que, trop souvent les indicateurs utilisés dans le cadre de la LOLF ne correspondent pas aux indicateurs utilisés pour le pilotage des services déconcentrés, tels qu'ils sont par exemple énoncés dans les lettres de mission adressées aux responsables de budgets opérationnels de programme (BOP), ce qui a pour conséquence de provoquer un hiatus entre la

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2008*, p. 116 et s.

gestion centrale et celle des gestionnaires de terrain et limite l'impact opérationnel des indicateurs considérés.

La Cour a par ailleurs regretté le manque de fiabilité de certains indicateurs, qui restent insuffisamment renseignés et perdent ainsi une grande part de leur intérêt.

Interrogés sur ces deux points par votre rapporteur les services du ministère du budget lui ont indiqué que, chaque année, à l'occasion de la construction des projets annuels de performance, ils cherchaient à la fois renforcer le lien entre les indicateurs LOLF et les indicateurs des services déconcentrés et à améliorer la qualité de renseignement des indicateurs.

Votre rapporteur a proposé, afin de rendre plus visible cet effort et d'en faire une priorité, la **création de deux nouveaux sous-indicateurs** associés à l'indicateur « *qualité des objectifs, des indicateurs et de la JPE (justification au premier euro) des programmes du budget de l'État* » :

- un sous-indicateur mesurant le taux des indicateurs des projets annuels de performance conformes à ceux retenus pour le pilotage des services déconcentrés ;

- un sous-indicateur mesurant le taux d'indicateurs associés à un mécanisme de vérification de la fiabilité des résultats renseignés.

Tout en reconnaissant l'intérêt que présenteraient de tels indicateurs pour pérenniser la démarche de performance, les services du ministère du budget ont accueilli avec réserve cette proposition, en faisant valoir que de tels indicateurs ne pourraient faire l'objet d'une mesure convenable, en raison de l'accès difficile aux informations nécessaires pour établir cette mesure.

Prenant en compte ces considérations, sans toutefois les juger dirimantes, votre rapporteur a invité M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, à engager une réflexion sur ce point et à apporter une réponse aux difficultés soulignées, afin d'aboutir prochainement à la mise en place d'indicateurs qui apportent plus de transparence et de pertinence à la gestion budgétaire.

## **II. DEUX CHANTIERS COMPLÉMENTAIRES POUR GARANTIR LA PLACE DU CITOYEN DANS LA MODERNISATION DE L'ÉTAT : L'ACCUEIL DU PUBLIC ET L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE**

Soucieuse de toujours placer le citoyen au cœur de la réforme de l'État et attachée à l'idée que chaque administré puisse disposer, en fonction de sa situation, d'un accès adapté aux services publics, votre rapporteur a souhaité, comme l'an passé, suivre plus précisément deux chantiers prioritaires de la modernisation de l'État :

- la montée en gamme de l'administration numérique, après le lancement, il y a presque un an, du site [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr), et l'arrivée prochaine du dispositif « Ma démarche en ligne » ;

- la modernisation de l'accueil dans les administrations, qu'il s'agisse de l'accueil téléphonique, sur lequel a porté le rapport de l'année précédente, ou de l'accueil physique, avec la mise en place du « référentiel Marianne » sur la qualité de l'accueil.

#### **A. L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE**

Initialement cantonnée à la mise à disposition de l'information administrative, avec le portail [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr), l'administration numérique s'est progressivement tournée vers la constitution de véritables services en ligne. En 2001, a été mise en place la déclaration de revenus en ligne proposée par la Direction générale des finances publiques qui a rencontré un grand succès. En 2005, les français ont pu déclarer en ligne leur changement d'adresse, à destination de toutes les administrations concernées, et en 2006, la demande d'acte d'état civil en ligne est devenue enfin possible.

À chaque fois, le succès a été au rendez vous : ainsi, en 2009, il y a eu 9,7 millions de déclarations de revenus et en moyenne 7 000 demandes quotidiennes d'actes d'état civil en ligne, tandis qu'en 2008, près d'un million de changement d'adresse, soit un tiers des déménagements annuels, ont été signifiés en ligne.

L'administration numérique répond ainsi clairement à une demande des citoyens qui maîtrisent l'outil informatique et apprécient le confort qu'il leur apporte et la simplification des démarches administratives qu'il autorise.

Les projets actuellement en cours poursuivent deux objectifs :

1) la **personnalisation des services en ligne**. Il s'agit de concevoir l'administration numérique autour des besoins concrets des usagers, de leurs événements de vie (accomplir les démarches nécessaires à la suite d'un déménagement, du décès d'un proche ou du changement de son nom d'usage...) plutôt qu'autour des procédures mises en place dans les structures administratives qui sont le plus souvent inconnues des usagers. **L'administration numérique s'adapte à l'administré sans exiger qu'il s'adapte d'abord à sa logique.**

Cette personnalisation requiert, en amont, de **développer une politique de l'écoute** qui permette d'identifier les besoins de simplification des usagers. Cette exigence de l'écoute n'est d'ailleurs pas réservée au cadre de l'administration numérique et elle constitue la base fondamentale de la politique de simplification portée par la DGME (*cf.* encadré ci-dessous) ;

2) la **création d'un cadre de développement et de dématérialisation des démarches**, notamment par le partage de normes communes aux acteurs de l'administration numérique. Cet aspect, qui intéresse plus le fonctionnement des structures administratives vise à leur permettre de travailler plus facilement ensemble et d'échanger sans difficulté leurs informations.

L'engagement dans cette nouvelle dimension de l'administration numérique se concrétise dans deux projets structurants : le site « *mon.service-public.fr* », dont le lancement avait fait l'objet de développements particuliers dans le précédent avis budgétaire et dont votre rapporteur a souhaité dresser un premier bilan ; et le dispositif « *Ma démarche en ligne* », qui doit venir compléter le premier.

### **La démarche d'écoute comme préalable à toute politique de simplification**

Le souci de bâtir la démarche de simplification à partir du « point de vue de l'utilisateur » a conduit l'administration à mettre en place une procédure spécifique d'écoute des usagers qui repose sur plusieurs piliers :

- **l'identification des priorités de simplification** : quatre études quantitatives, conçues par la DGME et menées, sur la base d'entretiens téléphoniques, par l'institut BVA ont été réalisées à l'automne 2008, auprès d'un échantillon représentatif des quatre grandes familles d'usagers (3 015 particuliers, 1 029 entreprises, 804 collectivités territoriales et 805 associations). Ces études ont permis d'identifier les démarches liées à des événements de vie à simplifier en priorité ;

- **la matérialisation du parcours des usagers** : chacun des événements de vie sélectionnés a alors fait l'objet d'une étude qualitative, pour déterminer à quelles démarches administratives il correspondait et quelles étaient les insatisfactions exprimées par les usagers à leur encontre. Cette étude permet d'établir une cartographie des parcours de l'utilisateur, qui rend compte, chronologiquement, des démarches à accomplir et de la difficulté qu'elles présentent ;

- **l'établissement, sur cette base d'un diagnostic partagé**, qui doit aboutir à une proposition de simplification : à ce stade, les usagers continuent d'être associés au processus de simplification, la DGME soumettant ses propositions à des associations représentant les usagers et les organismes professionnels et recueillant leur avis. Un panel permanent d'usagers, comptant 5 600 particuliers et 2 400 entreprises est aussi consulté pour donner un avis, formuler une proposition d'amélioration ou partager une expérience. Un site internet spécifique [www.ensemble-simplifions.fr](http://www.ensemble-simplifions.fr) complète ce dispositif d'échanges, en mettant à la disposition des internautes les propositions de simplification et en les invitant à voter pour elles, les commenter ou en proposer d'autres.

## **1. La montée en puissance du site *mon.service-public.fr***

- Le projet initial

Lancée le 15 décembre 2008, l'application *monservice-public.fr*, à laquelle le précédent avis budgétaire avait consacré une partie de ses développements, se présente comme un enrichissement du portail *service-public.fr*.

Elle doit, à terme, constituer le **dispositif central de l'administration numérique**, en permettant à chaque citoyen de gérer ses démarches administratives par Internet grâce aux quatre fonctionnalités suivantes :

- un compte unique pour effectuer ses démarches en ligne, l'ensemble des services offerts étant accessibles à partir de ce compte ;

- un suivi facile des démarches, grâce à la vision d'ensemble des procédures en cours et la possibilité de recevoir des alertes pour suivre leur avancement ;

- la possibilité de mémoriser les fiches pratiques de service-public.fr, ainsi que ses contacts administratifs ;

- un espace confidentiel de stockage pour conserver en toute confiance les données personnelles usuelles et les pièces justificatives échangées avec l'administration.

Si les fonctionnalités ainsi offertes présentent en elles-mêmes une certaine utilité<sup>1</sup>, **elles ne prennent cependant sens qu'en étant associées à des démarches administratives spécifiques**, qui peuvent ainsi être conduites sous une forme dématérialisée, du début jusqu'à la fin.

Ceci impose, en amont, la conclusion de partenariats avec les administrations concernées par ces démarches, afin qu'elles rendent leurs procédures de traitement des demandes compatibles avec les fonctionnalités du site mon.service-public.fr.

C'est en conséquence le développement de ces partenariats qui constitue le marqueur le plus pertinent du succès rencontré par mon.service-public.fr comme de sa qualité.

- Le bilan de l'année écoulée

#### *Le développement de nouveaux partenariats*

Après une année de fonctionnement, le réseau constitué par mon.service-public.fr repose sur une douzaine de partenariats, conclus, pour la plupart, dans la sphère sociale.

Sont ainsi d'ores et déjà accessibles à partir du site internet mon.service-public.fr :

- les services en ligne relatifs aux allocations familiales et aux aides au logement (CNAF) ;

- le service en ligne PAJE (prestation accueil du jeune enfant) ;

- le service en ligne CESU (chèque emploi service universel) ;

- les services en ligne de l'assurance retraite des salariés (CNAV) ;

- le portail de la protection sociale pour les métiers agricoles (MSA) ;

- le portail des fonctionnaires actifs et retraités (CNRACL, FSPOIE, retraite des mines, Ircantec et RAFP) ;

- les services en ligne locaux proposés par les communes de Vandoeuvre-lès-Nancy et Parthenay ;

---

<sup>1</sup> Ainsi, comme l'ont fait valoir les services du ministère du budget, à la rubrique « Conseils aux voyageurs » de son site Internet, le ministère des affaires étrangères et européennes invite les Français qui se rendent à l'étranger à enregistrer une copie de leurs papiers d'identité sur l'espace confidentiel de stockage de monservice-public.fr. En cas de perte ou de vol de ces papiers à l'étranger, les démarches auprès des consulats de France s'en trouvent facilitées.

- les services de l'assurance maladie (Ameli-CNAMTS), depuis la mi-novembre ;

La conclusion d'autres partenariats est annoncée, notamment avec l'administration fiscale ou l'assurance chômage (Pôle emploi).

Le périmètre des partenariats conclus cette année correspond ainsi à peu près à celui qui était envisagé au moment du lancement de la plateforme.

À cet égard, tout en saluant le spectre assez large des services connectés à mon.service-public.fr, **votre rapporteur regrette que d'autres partenariats n'aient pas été conclus, notamment avec les collectivités territoriales** et appelle, comme elle avait eu l'occasion de le faire l'an dernier, les administrations à compter au nombre de leurs priorités le développement d'une offre de service numérique.

Pour sa part, la DGME considère que l'installation du site mon.service-public.fr dans le paysage numérique devrait accélérer la conclusion de nouveaux partenariats, les administrations concernées ayant maintenant la possibilité d'en mesurer l'intérêt.

Il semble à votre rapporteur qu'un autre élément doit être pris en compte pour inciter les autorités locales ou administratives à rejoindre la plateforme mon.service-public.fr.

Le raccordement à ce site ne doit pas faire disparaître aux yeux de l'utilisateur le service qui traite effectivement la demande transmise par le biais du site mon.service-public.fr. Le traitement sous forme numérique des demandes exige en effet de la part des administrations concernées d'importants efforts de réorganisation et il est tout à fait légitime qu'elles reçoivent, auprès de leurs administrés, le bénéfice de la simplification réalisée.

Il est donc souhaitable que **la « traçabilité » du service rendu soit garantie**, que l'internaute accède au service par le biais du site internet de l'administration ou de la collectivité territoriale intéressée, ou qu'il y accède à partir de son compte personnel sous mon.service-public.fr.

*Le nombre de comptes personnels ouverts sous mon.service-public.fr*

Un autre indicateur du succès rencontré par le site mon.service-public.fr est celui du nombre de comptes personnels d'utilisateurs créés : de 70 000 comptes à la fin du premier semestre 2009, il est passé à 150 000 en octobre, pour atteindre, selon les derniers chiffres fournis par la DGME à votre rapporteur, 200 000.

En revanche, aucun chiffre sur la fréquence d'utilisation de ces comptes n'a pu être fourni. Il n'est ainsi pas encore possible de savoir si, une fois le compte créé et la démarche qui a motivé la création de ce compte effectuée, l'internaute continue à l'utiliser pour ses autres démarches ou s'il cesse ensuite d'y recourir.

Disposer de plus d'informations sur ce point permettrait de savoir quels types d'usage se développent dans le cadre de l'administration numérique et de mesurer si la dématérialisation des démarches administratives entre ou non dans les mœurs.

De la même manière, votre rapporteur a invité la direction générale de la modernisation de l'État à conduire une étude sur le profil des utilisateurs de mon.service-public.fr afin **d'identifier à quel type de public s'adresse l'administration numérique.**

Ceci pourrait, le cas échéant, justifier de modifier l'ordre de priorité de la dématérialisation engagée de certaines démarches, s'il s'avère que certaines d'entre elles sont en réalité destinées à un public qui ne recourt pas aux moyens de l'administration numérique.

En tout état de cause, une telle étude permettrait de connaître les publics non concernés par la simplification des démarches administratives permises par la plateforme mon.service-public.fr, et elle engagerait à **développer, à leur intention, des actions spécifiques en matière de simplification administrative.**

## **2. La prochaine étape : la production, en cycle court, de services en ligne grâce à « Ma démarche en ligne »**

- « *Ma démarche en ligne* » : un outil pour produire des services en ligne

Le dispositif « *Ma démarche en ligne* » actuellement en cours de développement par la direction générale de la modernisation de l'État vise à permettre à l'administration de développer, à grande échelle et en cycles courts, des services en ligne en fonction des événements de vie les plus fréquents des usagers.

Il fournit ainsi aux administrations le support technologique nécessaire pour leur permettre d'élaborer une offre dématérialisée des services qu'elles proposent aux usagers. « *Ma démarche en ligne* » s'apparente à une usine de production de services en lignes.

Concrètement le développement de nouveaux services à partir de ce dispositif est assuré directement par la DGME qui identifie en amont les événements de vie qui concernent un large public et génèrent des démarches qui pourraient être utilement dématérialisées. Elle réunit ensuite les administrations compétentes pour ces démarches afin qu'elles indiquent la procédure à reproduire sous forme dématérialisée. Cette étape peut d'ailleurs être l'occasion pour ces services de simplifier à ce stade la procédure suivie. À partir de ces éléments la DGME construit, grâce à la technologie « *Ma démarche en ligne* », un service en ligne qui répond, sous une forme dématérialisée, à l'événement de vie identifié.

Le développement en cycles courts doit garantir la réactivité du dispositif afin de permettre à l'offre de service en ligne de croître à un rythme soutenu.

Accessoirement, il doit aussi permettre la mise en place rapide de démarches spécifiques rendues nécessaires par des situations d'urgence (pandémie ou catastrophe naturelle).

Plusieurs démarches mises en service lors du premier semestre 2009 ont permis de tester le dispositif retenu :

- la « *déclaration de changement de nom d'usage* », qui permet d'informer simultanément plusieurs administrations du changement de nom d'usage de l'usager. Une telle démarche concerne potentiellement 400.000 personnes par an (mariage, divorce, *etc.*) ;

- la « *déclaration d'immatriculation de certains engins motorisés (mini-motos et mini-quads)* » réalisée en partenariat avec le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, qui concerne, selon les estimations, 60.000 véhicules ;

- la demande d'inscription en ligne sur les listes électorales. Cette démarche est, pour le moment limitée à trois communes pilotes (Aixe-sur-Vienne, Issy-les-Moulineaux et Le Havre), mais, étendue à l'ensemble des communes, elle répondrait à un potentiel annuel de plus de 1,5 million d'usagers.

« *Ma démarche en ligne* » fonctionne de manière complémentaire avec le site [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) : elle s'adresse aux services administratifs et non aux usagers et vise à leur offrir les moyens de créer, à partir des démarches qu'ils prennent en charge, un service en ligne adossé à la plateforme [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) qui vient ainsi enrichir l'offre fournie par ce site.

La combinaison des deux constitue le principal outil de développement de l'administration numérique en France.

En plus de sa simplicité d'usage, le dispositif ainsi créé présente deux intérêts :

- il réunit en une seule démarche dématérialisée l'ensemble de démarches administratives que doit accomplir l'administré pour une même situation. À titre d'exemple, la DGME a estimé que, lors d'un décès, jusqu'à 12 organismes différents doivent être informés. La création d'une démarche dématérialisée unique évitera aux personnes concernées d'avoir à multiplier les courriers ou les procédures, à un moment difficile pour elles ;

- il permet d'articuler les événements de vie entre eux : ainsi, lorsqu'elles seront mises en place, à l'administré qui aura suivi la démarche associée à son déménagement, il sera proposé de suivre la démarche relative à l'inscription sur les listes électorales de sa nouvelle commune de résidence.

- Les prochains développements attendus

Entendu par votre rapporteur, le directeur de la modernisation de l'État a présenté les 15 premières mesures visant à simplifier la vie des Français, définies à partir des premières consultations engagées sur le sujet par la DGME. Le public visé est celui des citoyens, des entreprises, des collectivités territoriales et des associations.

Sur ces 15 mesures, une dizaine s'appuiera sur le couple formé par le site [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) et le dispositif « *Ma démarche en ligne* » : la démarche sera créée grâce à l'outil technologique « *Ma démarche en ligne* », avant de rejoindre l'offre de services en ligne rassemblées sur le site [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr).

**10 mesures de simplifications s'appuyant  
sur le développement de l'administration numérique**

Mesures envisagées	Calendrier fixé
Permettre à l'utilisateur de faire sa demande d'inscription sur les listes électorales en ligne	Déjà en place depuis juillet 2009 pour les trois communes pilotes suivantes : Le Havre, Issy-les-Moulineaux, Aix-sur-Vienne
	Généralisation à toutes les communes volontaires au cours de l'année 2010
Permettre à l'utilisateur d'effectuer en une seule fois la déclaration de perte et la demande de remplacement de ses papiers (carte d'identité, passeport, carte grise, permis de conduire, carte Vitale, carte famille nombreuse)	Mise en place d'un service en ligne dédié sur <a href="http://mon.service-public.fr">mon.service-public.fr</a> pour le premier semestre 2010
Permettre aux jeunes de réaliser par Internet les démarches liées au recensement citoyen	Mise en place dans une dizaine de communes d'ici la fin de l'année 2009
	Généralisation dans toute la France en 2010
Simplification des demandes de droits pour les personnes handicapées (dépôt et suivi en ligne de leur dossier de demande initiale ou de demande de renouvellement de droits)	Mise en place pour juin 2010 dans trois maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pilotes
Création d'un service en ligne permettant de transmettre en une seule fois les informations relatives au décès d'un proche à plusieurs administrations (CNAV, Cnamts, CNAF, Pôle emploi, Agirc-Arrco, conseil général etc.) pour fermer les droits du défunt et ouvrir ceux des ayants droit (demandes d'aides, pensions etc.)	Mise en place au troisième trimestre 2010
Réalisation en ligne de l'ensemble des démarches administratives de création d'entreprise	Lancement partiel fin 2009
Permettre aux entreprises de réaliser en ligne et en une seule démarche le transfert de leur siège social	Première version de ce service en ligne pour le premier semestre 2010
Permettre l'obtention, pour les entreprises, d'une attestation fiscale par voie électronique	Ce service devrait être ouvert avant la fin 2009, via le compte fiscal en ligne des professionnels ( <a href="http://www.impots.gouv.fr">www.impots.gouv.fr</a> )
Permettre aux collectivités et aux notaires de transmettre de manière dématérialisée les informations nécessaires à la déclaration d'intention d'aliéner	Lancement au premier trimestre 2010 d'une expérimentation dans quelques sites pilotes avant un déploiement plus large aux communes et aux chambres de notaires volontaires
Généraliser, pour les associations, le service de demande de subvention en ligne après refonte de l'existant	Raccordement de tous les ministères volontaires au service en ligne rénové au cours du premier semestre 2010
	Extension du service aux collectivités locales volontaires au cours du second semestre 2010

Source : DGME.

## ***B. LA MODERNISATION ET L'AMÉLIORATION DE L'ACCUEIL DU PUBLIC***

L'amélioration du service rendu au citoyen ne saurait se limiter au développement de l'administration numérique. **En effet, non seulement la facilité d'accès aux moyens de communication modernes n'est pas la même pour tous mais toutes les démarches ne sont pas susceptibles d'être organisées sous une forme dématérialisée.**

Votre rapporteur considère que la garantie d'une haute qualité de l'accueil doit donc rester un des objectifs principaux de la modernisation de l'État. C'est pourquoi elle a souhaité vous présenter les efforts et les engagements de l'administration en la matière.

### **1. Les objectifs fixés en matière d'accueil par le Conseil de modernisation des politiques publiques**

Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007, qui a défini la première vague des mesures RGPP, a décliné son engagement pour l'amélioration de l'accueil dans les services publics à travers cinq objectifs :

- l'extension des garanties données au public sur la qualité de l'accueil par l'application systématique des 18 engagements de service<sup>1</sup> et de suivi de l'accueil à toutes les administrations d'État ;

- l'amélioration de l'accueil physique des administrations par l'élargissement des horaires d'ouverture des guichets en fonction des attentes locales des usagers et la mise en place de plages horaires de rendez-vous pour tous les services accueillant du public afin de réduire les temps d'attente aux guichets ;

- l'amélioration de l'efficacité de l'accueil téléphonique des administrations par la mise en place dans chaque ministère d'un accueil téléphonique de qualité, l'élargissement des horaires d'ouverture du centre d'appel généraliste « 39-39 », l'extension des services offerts par le 39-39 et la limitation du coût d'appel vers les administrations au coût d'un appel local<sup>2</sup> ;

- l'évaluation extérieure, par un tiers, de la qualité de l'accueil physique et téléphonique de chacun des ministères, et la publication de cette évaluation ;

- le renforcement de l'administration numérique par la création d'un portail internet unique de renseignement administratif et d'accès aux téléprocédures (ce qui correspond à la mise en place du site [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr)), l'adoption d'une charte ergonomique unique pour tous

---

<sup>1</sup> *Le référentiel Marianne compte aujourd'hui 19 engagements.*

<sup>2</sup> *Cf., sur ce point, le précédent [rapport pour avis n° 104](#) rendu par la commission des lois sur le programme examiné - (2008-2009), p. 26 et s.*

les services en ligne, et la mise en place de l'accusé de réception électronique à toute demande formulée par courriel.

La direction générale de la modernisation de l'État a été chargée de piloter la mise en œuvre des mesures rendues nécessaires pour répondre à ces objectifs.

## **2. L'accompagnement proposé par la DGME : le référentiel Marianne**

### *a) À l'origine du référentiel Marianne : la charte Marianne*

- Cinq engagements pour l'accueil

Mise en place à partir de janvier 2005, la charte Marianne a été conçue pour devenir le document de référence pour la qualité de l'accueil dans les services publics.

Construite à partir de quelques grands principes d'accueil, comme la courtoisie, l'accessibilité, la rapidité, la clarté des réponses, l'esprit d'écoute, la rigueur et la transparence, elle décline cinq engagements, que se proposent de tenir les services qui décident de l'appliquer :

- faciliter l'accès des usagers dans les services ;
- accueillir les usagers de manière attentive et courtoise ;
- répondre de manière compréhensible et dans un délai annoncé ;
- traiter systématiquement la réclamation ;
- recueillir les propositions des usagers pour améliorer la qualité du service public.

Le dispositif de la charte Marianne repose ainsi, en dehors de toute contrainte ou de toute procédure de certification, sur l'engagement des services eux-mêmes, qui se voient par ailleurs proposer un accompagnement ou des conseils méthodologiques.

- Un bilan contrasté, confirmé par le Médiateur de la République comme par « *l'enquête mystère* »

Du point de vue de son déploiement, la charte a été un succès : plus de 2 000 services de l'État l'ont adoptée et certaines collectivités territoriales s'en sont inspirées.

En revanche, la charte n'a pas eu l'effet escompté sur l'amélioration de la qualité de l'accueil. Si des progrès sensibles ont été enregistrés et si elle a permis de promouvoir, au sein des services, la culture de la qualité de l'accueil, en revanche la logique sur laquelle elle repose n'a pas permis de répondre suffisamment aux attentes des citoyens en la matière.

Le Médiateur de la République constatait ainsi, dans son rapport annuel pour 2007 que « *trois ans après la mise en place de la charte Marianne, et malgré l'existence des dispositions législatives de la loi du 12 avril 2000 établissant de manière formelle les obligations des administrations en matière de réponse aux administrés, force [était] de constater que l'investissement public en termes d'accueil et d'information est très insuffisant. Et les conséquences peuvent aller du simple désagrément à l'urgence la plus extrême* »<sup>1</sup>.

Le Médiateur de la République a renouvelé ce constat dans son rapport annuel pour 2008, en relevant, trop souvent, « *une réelle distorsion entre les déclarations d'intention et la réalité* »<sup>2</sup> en matière d'accueil.

L'enquête menée par la DGME à la fin de l'année 2008, conformément à l'engagement annoncé par le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, aboutit à des conclusions convergentes avec celle du Médiateur de la République.

Conduite sur le principe de l'usager- mystère, cette enquête a permis de faire un état des lieux précis des pratiques en matière d'accueil puis de le rapprocher des engagements du référentiel Marianne.

Plus de 1 000 services de l'État ont fait l'objet d'une enquête, sur la base de 10 par département. Tous les modes de contact entre les usagers et l'administration ont été évalués (accueil physique et téléphonique, courriers et courriels).

Ses conclusions sont les suivantes : en ce qui concerne l'accueil physique, l'orientation des usagers et leur prise en charge au guichet est globalement bien assurée.

Pour ce qui est de l'accueil à distance, le contact téléphonique n'aboutit pas dans 2 cas sur 10 et près de 8 courriels sur 10 restent sans réponse.

En ce qui concerne le traitement des demandes, seuls 6 courriers sur 10 sont traités dans un délai inférieur à trois semaines, et seulement 1 courriel sur 10 dans un délai d'une semaine.

Par ailleurs, les dispositifs d'écoute des usagers (enquêtes de satisfaction, traitement des réclamations, prise en compte des suggestions...), qui devraient être systématiquement mis en œuvre, font défaut dans la quasi-totalité des cas.

Le bilan apparaît donc très contrasté.

---

<sup>1</sup> Médiateur de la République, Rapport annuel pour 2007, p. 28.

<sup>2</sup> Médiateur de la République, Rapport annuel pour 2008, p. 31.

À cet égard, votre rapporteur, qui n'a pu avoir accès aux conclusions précises de cette enquête, regrette que l'information fournie ne soit pas plus fine et que, contrairement à l'engagement pris lors du CMPP du 12 décembre 2007, cette enquête n'ait pas été publiée, le cas échéant sous un format qui évite qu'un ou plusieurs services soient stigmatisés.

En tout état de cause, la persistance d'insuffisances dans l'accueil au sein des services publics, en dépit du déploiement très large de la charte Marianne, justifie pleinement le passage décidé au dispositif plus rigoureux que constitue le référentiel Marianne.

#### *b) Le référentiel et le label Marianne*

Le référentiel Marianne s'inscrit dans la continuité de la charte Marianne. Ainsi les services qui se sont déjà engagés dans la mise en place de la charte peuvent en tirer parti dans le cadre du référentiel.

Le référentiel est donc structuré selon les 5 mêmes rubriques que la charte<sup>1</sup> auxquelles a été ajoutée une rubrique visant plus particulièrement l'engagement à faire évoluer l'organisation et les compétences pour améliorer l'accueil.

Cependant le référentiel Marianne se distingue de la charte sur deux points :

- il est associé à un label spécifique, le label Marianne. L'objectif est qu'en respectant les engagements du référentiel Marianne, les services puissent se voir attribuer le label. **Le référentiel se place donc dans une logique de certification.**

- certains engagements ont été supprimés, soit parce qu'ils étaient trop spécifiques, soit parce qu'ils étaient peu adaptés à la certification. En outre certains engagements qualitatifs ont été précisés, pour leur donner un contenu plus facilement identifiable. Au total le référentiel recouvre 19 engagements précis.

Afin de conférer une certaine objectivité au processus de certification engagé par le référentiel Marianne, la demande d'obtention du label Marianne se fait auprès d'un organisme indépendant qualifié en matière d'audit qualité. L'évaluation est effectuée dans le service et vise à vérifier la conformité des pratiques menées et des résultats obtenus au référentiel Marianne.

---

<sup>1</sup> Un accès facilité à nos services ; un accueil attentif et courtois ; une réponse compréhensible à vos demandes dans un délai annoncé ; une réponse systématique à vos réclamations ; à votre écoute pour progresser.

Si l'organisme certificateur attribue le label au service contrôlé, ce dernier peut s'en prévaloir pendant trois ans. Une évaluation de suivi est cependant effectuée sur site au bout de 18 mois. La première évaluation est financée par la DGME, sur ses crédits de fonctionnement, mais les suivantes doivent être prises en charge par le service lui-même. Le coût de la certification est, au total, de près de 3 000 euros, financés, la première fois par la DGME.

D'une manière générale, les services qui appliquent le référentiel Marianne réalisent une auto-évaluation annuelle.

La DGME a cherché à offrir aux services l'assistance nécessaire pour qu'ils s'engagent dans la démarche de certification : des chefs de projets ont été désignés au sein des ministères auxquels ont été fournis des outils de communication et de structuration du projet : un guide d'application, des modèles de plan d'actions et un kit complet de communication.

Dans une logique d'essaimage, la DGME a également assuré la formation de formateurs et de chefs de projet locaux, dans quelques sites pilote, qui sont à présent en mesure d'en faire autant auprès de leurs collègues tout en mettant en œuvre, concrètement, dans leur unité de travail, les engagements du référentiel.

Pour l'heure, seuls une cinquantaine de sites ont obtenu le label Marianne au nombre desquels : les bureaux du service national de Poitiers, Dijon et Nancy et le centre du service national de Rouen, la commune de Chaville, la communauté d'agglomération havraise et celle des territoires de la Côte Ouest à la Réunion, les directions départementales du commerce, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) de l'Isère et des Yvelines et la direction régionale correspondante de Moselle, les inspections académiques de l'Ain et de l'Isère, les préfetures de la Somme, de Paris, de Seine-et-Marne, des Hautes-Alpes, des Hautes-Pyrénées, du Tarn et du Tarn-et-Garonne, les sous-préfetures de Lunéville, de Roanne, de Torcy et du Raincy, le tribunal administratif de Lyon et les tribunaux de grande instance d'Angoulême et de Thonon.

Ces exemples montrent que le référentiel Marianne a vocation à toucher tous les services qui s'adressent au public, quel que soit leur rattachement ministériel ou qu'il s'agisse indifféremment de services de l'État ou des collectivités territoriales.

### Les 19 engagements du référentiel Marianne

Vous souhaitez des services plus disponibles : nous nous engageons à optimiser nos conditions d'accès en fonction de vos besoins.	1 – Nous menons régulièrement des enquêtes permettant de connaître vos attentes et d'adapter nos horaires d'ouverture.
	2 - Nous vous informons sur les conditions d'accès et d'accueil dans nos services, et de manière systématique lors de chaque changement.
	3 - Nous vous orientons vers le bon service et vous prenons en charge.
	4 – Nous facilitons l'accomplissement des démarches pour les personnes à mobilité réduite.
	5 - Nous accueillons de manière adaptée les personnes en difficulté.
Vous attendez un accueil plus attentif : nous nous engageons à vous recevoir avec courtoisie et efficacité.	6 - Nous vous accueillons avec courtoisie et nous vous donnons le nom de votre interlocuteur.
	7 - Nous facilitons la constitution de vos dossiers.
	8 - Nous veillons au confort de nos espaces d'accueil et d'attente.
Vous souhaitez un traitement rapide de vos demandes : nous nous engageons à vous répondre dans les délais annoncés.	9 - Nous sommes attentifs à la lisibilité et à la clarté de nos courriers et courriels.
	10 - Nous traitons vos courriers dans un délai maximum de 15 jours ouvrés.
	11 - Nous traitons vos courriels dans un délai maximum de 5 jours ouvrés.
	12 - Nous prenons en charge vos appels téléphoniques en moins de 5 sonneries et nous les traitons.
Vous attendez que vos suggestions et réclamations soient mieux prises en compte : nous nous y engageons	13 - Nous répondons dans un délai maximum de 15 jours ouvrés à toutes vos suggestions et réclamations portant sur le respect de nos engagements.
Vous attendez plus d'écoute : nous nous engageons à vous solliciter pour progresser	14 - Nous mesurons annuellement votre satisfaction et vous informons des résultats.
Pour respecter nos engagements, nous améliorons notre organisation et faisons évoluer nos compétences.	15 - Nous exprimons notre volonté d'améliorer l'accueil en impliquant notre personnel.
	16 - Nous organisons notre documentation pour apporter des informations exactes et à jour aux usagers.
	17 - Nous surveillons régulièrement le respect de nos engagements.
	18 - Nous évaluons régulièrement nos pratiques avec une volonté d'amélioration continue.
	19 - Nous réalisons un bilan annuel et lançons de nouvelles actions d'amélioration de l'accueil et des services rendus.

Source : DGME.

### 3. Les recommandations formulées par votre rapporteur

Afin de mesurer l'impact de la mise en place du référentiel Marianne sur l'amélioration de l'accueil au sein des administrations publiques, votre rapporteur a effectué deux déplacements dans deux services placés, de ce point de vue, dans des logiques très différentes :

- la direction des affaires sanitaires et sociales de Paris, qui, alors qu'elle s'était impliquée de manière très importante dans le dispositif de la

charte Marianne a dû suspendre l'application du référentiel Marianne en raison de la restructuration de ses services ;

- la préfecture de la Somme, qui a pu développer toutes les actions nécessaires à l'obtention du label Marianne.

Les observations auxquelles votre rapporteur a pu procéder à cette occasion, ainsi que l'examen du dispositif Marianne la conduisent à formuler les constats et recommandations suivants.

*a) La pertinence du référentiel Marianne*

Votre rapporteur salue tout d'abord la qualité du référentiel Marianne.

Se déclinant en engagements concrets qui renvoient à des comportements précis, il permet aux personnels comme aux usagers de mesurer l'écart qui sépare la pratique des objectifs visés, ce qui leur permet de participer au processus d'amélioration de l'accueil, en adaptant, pour les premiers, leurs procédures ou leurs attitudes aux exigences du référentiel, et en signalant, pour les seconds, les efforts accomplis ou ceux qui restent à accomplir.

De plus, il constitue un progrès important par rapport à la charte Marianne, dans la mesure où, étant associé à un mécanisme de certification, il assure l'objectivité de l'évaluation de la qualité de l'accueil et il permet de garantir dans le temps, l'investissement des équipes vis-à-vis des engagements qu'elles ont pris.

De la même manière, l'accent mis sur l'écoute des usagers et des réclamations qu'ils formulent crée une incitation supplémentaire pour les services à améliorer l'accueil du public : les enquêtes menées à intervalle régulier leur permettent ainsi de connaître les souhaits des administrés et d'adapter de manière très concrète leurs procédures ou les conditions matérielles de l'accueil pour mieux répondre aux demandes qui leur sont faites.

Compte tenu des avantages qu'il présente, il est tout à fait souhaitable que le référentiel Marianne soit déployé plus largement dans les différentes administrations de l'État.

*b) Publier les résultats de l'enquête mystère*

Alors que le relevé de conclusions du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 prévoyait explicitement « l'évaluation extérieure, par un tiers, de la qualité de l'accueil physique et téléphonique de chacun des ministères, et la publication de cette évaluation », aucune des enquêtes mystères conduites pour mesurer la qualité de l'accueil dans les administrations publiques n'a été publiée.

Comme cela a été dit précédemment, **il y a tout lieu de le regretter**, dans la mesure où une telle publication constituerait pour les administrations concernées une incitation puissante à engager la réforme de leurs procédures d'accueil.

Cependant, afin d'éviter de stigmatiser un service donné plus qu'un autre, les résultats publiés devraient conserver un degré de généralité suffisant, par exemple au niveau des ministères ou de directions déconcentrées.

*c) Fournir aux services les moyens financiers et humains nécessaires à la mise en place d'un accueil de qualité*

La qualité de l'accueil doit devenir une des préoccupations constantes des administrations, pour tous les services qu'elles offrent aux citoyens. À ce titre, elle ne peut se limiter à un investissement ponctuel, qui se confondrait par exemple avec une opération immobilière de restructuration de l'espace d'accueil, pour le rendre plus confortable. Elle doit être garantie par l'affectation pérenne de moyens financiers et humains.

Il n'est pas forcément opportun d'associer à la politique de l'accueil une ligne particulière dans le budget des administrations, dans la mesure où les frais engagés en la matière relèvent de postes budgétaires distincts (crédits de personnels, de fournitures ou d'investissements) et qu'un certain nombre d'améliorations dépendent plus d'une modification des pratiques professionnelles ou des procédures que d'investissements financiers.

En revanche, il est souhaitable que **les gestionnaires des services connaissent le prix de la qualité de l'accueil et qu'ils anticipent les besoins en la matière**, pour continuer à l'améliorer.

À cet égard, il pourrait être nécessaire que les effectifs de la DGME affectés à la politique de l'accueil soient renforcés, dans la mesure où, comme a pu le constater votre rapporteur lors de ses déplacements, en dépit de la qualité de leur intervention lors de la mise en place du référentiel Marianne, celle-ci n'est pas toujours suffisante et doit être complétée ensuite par l'assistance régulière des services au cours de la mise en œuvre des engagements pris.

*d) Garantir la qualité de l'accueil en dépit des restructurations*

Votre rapporteur a pu constater que, quelle que soit l'attention portée à l'amélioration de l'accueil, il arrivait souvent, lorsque les services devaient en même temps procéder à une réforme de leurs procédures ou une réorganisation de leurs structures, que cette exigence soit mise de côté au bénéfice de ces dernières.

Or, si l'on peut comprendre que la désorganisation du service rende difficile le maintien du même niveau d'accueil, il n'est pas acceptable que le public auquel il s'adresse, et en particulier, les personnes les plus vulnérables, fassent les frais de cette désorganisation et voient leur accès aux services proposés rendu plus malaisé.

Aussi votre rapporteur considère que toute réforme administrative susceptible d'affecter le fonctionnement d'un service devrait être accompagnée d'un **plan définissant les moyens à mettre en œuvre pour garantir le maintien d'un niveau minimum de qualité d'accueil**.

À cet égard, il reviendrait à la DGME, chargée de piloter à la fois la mise en place des mesures RGPP, dont un certain nombre se traduisent par une réorganisation administrative, et le déploiement du référentiel Marianne, de fournir, avec l'aide des ministères compétents, une assistance aux administrations concernées pour leur permettre de continuer à répondre, en dépit de la modification de leurs procédures, aux objectifs qu'elles se sont assignés en terme de qualité d'accueil.

\*

\* \*

**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 2009.**

## ANNEXE

### AUDITION ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

---

Audition
----------

- **M. François-Daniel Migeon**, directeur général de la modernisation de l'Etat

Déplacements
--------------

*Direction des affaires sanitaires et sociales de Paris, le 12 novembre 2009*

*Préfecture de la Somme, rencontre le 19 novembre 2009*