

Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs

Rapport de

Monsieur François Cornut-Gentile,
député de Haute-Marne,

parlementaire en mission auprès de

Monsieur Eric Woerth,
Ministre du budget, des comptes publics,
de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Mars 2010

Principales constatations de la mission parlementaire

- La culture du résultat, exigence largement acceptée, reste cependant peu développée dans l'administration ;
- Les indicateurs aujourd'hui utilisés sont trop nombreux (1.178 indicateurs dans la LOLF pour 2009) pour focaliser l'action publique ;
- L'Etat utilise peu ses indicateurs, alors qu'il les choisit lui-même, pour guider l'action publique ;
- Les indicateurs perdent de leur pertinence en étant trop positifs ou en ne permettant d'afficher la nécessité d'agir aux yeux des agents, des responsables politiques ou de l'opinion publique ;
- L'administration travaille trop souvent en vase clos pour évaluer sa propre performance ;
- Le faible niveau de qualité de service, comme l'absence de respect des indicateurs de délai, peut conduire à des ruptures de droit pour les usagers

Principales recommandations de la mission parlementaire

- 1) Focaliser la modernisation de l'Etat autour de quelques indicateurs emblématiques, transversaux et interministériels (dans un premier temps axés sur les délais) ;
- 2) Publier ces indicateurs de qualité de service pour être transparent vis à vis des français sur la performance de l'administration et sur son évolution
- 3) Susciter une fédération nationale des associations d'usagers des services publics pour doter les usagers d'un représentant ayant une capacité de dialogue reconnue et puissante face à l'administration ;
- 4) Impliquer les agents dans la constitution des indicateurs
- 5) Récompenser les agents de l'atteinte des objectifs par exemple en mettant en place un intéressement collectif dans la fonction publique qui tienne compte d'indicateurs de qualité de service ;
- 6) Débattre des indicateurs de modernisation des services publics lors de l'examen de la loi de règlement ;
- 7) Conforter le rôle du médiateur pour en faire le véritable garant de la prise en compte des usagers dans l'action de la modernisation de l'Etat ;
- 8) Rassurer sur la fiabilité des indicateurs en garantissant l'indépendance et le sérieux de l'organisme en charge, à l'instar de l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, dans tous les ministères.

Proposition d'indicateurs emblématiques

- Accueil : Temps d'attente à l'accueil physique et téléphonique, pour tous les services publics ;
- Papiers d'identité : nombre de services capables de délivrer un passeport en moins de 2 semaines ;
- Emploi : part de demandeurs d'emploi recevant au moins une proposition d'emploi ou de formation tous les 2 mois ; délai de traitement des dossiers complets d'indemnisation chômage ;
- Santé/Urgences : temps moyen d'attente aux urgences ; délai entre la visite d'un médecin généraliste et la visite d'un spécialiste ;
- Sécurité : délai d'intervention des forces de sécurité ; nombre de commissariats/gendarmeries fournissant le nom d'un référent pour le suivi de la procédure ;
- Education : taux de satisfaction du premier vœu d'orientation des élèves en fin de classe de troisième ; taux d'heures de cours assurées pour chaque élève
- Retraite : taux de fiabilité des relevés de retraite ; nombre d'organismes de retraite proposant un référent chargé du suivi personnalisé des droits de retraite ;

Le rapporteur souhaite adresser ses remerciements aux personnels du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat qui lui ont apporté une aide précieuse, notamment au cabinet du Ministre, à mesdames Françoise Waitrop et Leila Boutamine de la direction générale de la modernisation de l'Etat ; à mesdames Anne-Laure Faubert et Juliette Charonnat de la Mission d'Evaluation des Politiques Publiques

Liste des personnes auditionnées au cours de la mission

Personnalités qualifiées

- Monsieur Christian BABUSIAUX, président de la Première Chambre de la Cour des Comptes
- Monsieur Alain BAUER, Président du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance
- Monsieur Jean-Paul DELEVOYE, médiateur de la république
- Monsieur Richard DESCOINGS, Directeur de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris

Directeurs et responsables d'administrations centrales et de services publics

- Monsieur Jean-Michel BLANQUER, directeur général de l'enseignement scolaire
- Monsieur Philippe DANE, Président du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)
- Monsieur Thierry LEMERLE, Directeur général adjoint, Pôle emploi
- Monsieur Jean-Robert LOPEZ, Directeur de projet RGPP, ministère de l'intérieur
- Monsieur François-Daniel MIGEON, Directeur général de la modernisation de l'Etat
- Monsieur Frédéric PECHENARD, Directeur général de la police nationale
- Madame Annie PODEUR, Directrice de l'hospitalisation et de l'organisation des soins
- Madame Catherine POUX, Directrice de la qualité, Pôle emploi

Représentants d'instituts de sondage

- Monsieur Christian BOUVIER, Institut Paul Delouvrier
- Monsieur Hugues CAZENAVE, Président, Opinion Way
- Monsieur Matthieu DELOUVRIER, institut Paul Delouvrier
- Monsieur Gaël SLIMAN, directeur général adjoint, BVA

Représentants d'associations

- Monsieur Yves CANNAC, Président, France Qualité Publique
- Monsieur Bertrand de QUATREBARBES, Directeur, France Qualité Publique
- Madame Benoîte TAFFIN, Porte-parole, Contribuables Associés
- Monsieur André LE LAN, Vice-président, Association d'entraide des Usagers de l'Administration, des services publics et privés, ADUA
- Madame Catherine SOULES, secrétaire générale de la Fédération PEEP, Présidente régionale Midi-Pyrénées
- Monsieur Jean-Marc MINETTO, secrétaire général de la FCPE de Seine-Saint Denis
- Madame Christel PRADO, Vice-présidente, UNAPEI
- Madame Anne-Valérie DOMMANGET, Directrice des actions nationales et internationales, UNAPEI

Représentants de syndicats

- Monsieur Philippe BERHAULT, secrétaire général adjoint Fédération CFDT protection sociale, travail et emploi
- Madame Bernadette BILLEY, Fédération CFDT protection sociale, travail et emploi
- Monsieur Stéphane GUILLOU, CGT Pôle emploi
- Monsieur Pierre MARCO, UNSA Police

Autres personnes auditionnées

- Monsieur Fabrice ANDRE, Directeur de la relation client France ORANGE
- Monsieur Thierry GEOFFROY, chargé de mission, AFNOR
- Monsieur Xavier QUERAT-HEMENT, Directeur Qualité La Poste

Personnes ayant participé à la table ronde des associations du jeudi 7 janvier 2010 à l'Assemblée Nationale autour des indicateurs de qualité de service :

- Monsieur Jérémy BOROY, Président, Union nationale pour l'insertion sociale des déficients auditifs UNISDA
- Monsieur François BOULOT, chargé de mission, Secours Catholique
- Madame Isabelle COUETOUX DU TERTRE, Directrice adjointe, Agence nationale pour l'information sur le logement ANIL
- Monsieur Sylvain DENIS, Union française des retraités, UFR
- Monsieur Hugues DIALLO, Confédération générale du logement, CGL
- Madame Anne-Valérie DOMMANGET, UNAPEI
- Monsieur Arnaud DUPUY, responsable consommation, Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques CNAFC
- Monsieur Nicolas EGLIN, Directeur, Une souris verte
- Monsieur Philippe-Karim FELISSI, Fédération Nationale Accidentés du Travail et Handicapés FNATH
- Madame Béatrice GERARD, Paris Aide aux Victimes, PAV
- Monsieur Marc GIROUD, Samu-Urgences de France
- Madame Claude JAHIER, secrétaire générale, Conseil National des Associations Familiales Laïques CNAFAL
- Monsieur Jérôme JANNIC, Directeur SOS Victimes 93
- Monsieur Michel JEAN, CNAFC – AFC Touraine
- Monsieur André LE LAN, ADUA
- Madame Geneviève LOBIER, secrétaire générale, Fédération d'associations de conjoints survivants FAVEC
- Monsieur Jean-Marc MINETTO, FCPE
- Monsieur Fabrice MOLLIEUX, adjoint chargé de l'accompagnement et de l'accès aux droits, Secours Catholique
- Monsieur Jean-Louis PAUMET, administrateur, Emmaüs France
- Monsieur Fernando PINTO DA SILVA, Association Valentin Haüy, représentant du Comité National pour la Promotion Sociale des Aveugles et Amblyopes
- Madame Corinne RINALDO, secrétaire confédérale, Confédération nationale du logement CNL
- Monsieur Thierry VIDOR, Familles de France
- Madame Marielle de VRIESE, Juriste, Secours Populaire

Introduction : l'image de la réforme de l'Etat auprès des Français	9
1. Approfondir la culture du résultat	12
2. Plus qu'un instrument d'observation ou de communication, l'indicateur doit devenir enfin un véritable levier de modernisation de l'Etat	15
2.1. L'indicateur utile doit révéler des insuffisances ou des dysfonctionnements	17
2.2. C'est la conscience de la nécessité d'agir qui donne toute la valeur à l'indicateur	19
2.3. La volonté d'agir peut amener à la création de nouveaux indicateurs et à renforcement de moyens	22
3. La transparence pour placer enfin l'utilisateur au cœur de l'action publique	26
3.1. Mission impossible ?	26
3.2. L'innovation de l'approche mise en œuvre par la direction générale de la modernisation de l'Etat	28
3.2.1. Descriptif	28
3.2.2. Analyse	30
3.3. La transparence, pour ne pas oublier l'utilisateur en cours de route	34
3.3.1. Le dialogue permanent et direct avec les usagers, un moteur de modernisation indispensable mais limité	34
3.3.2. La transparence des indicateurs, véritable levier de modernisation.	36
3.3.3. Des efforts significatifs de management sont indispensables pour développer la culture du résultat	38
4. Fiabiliser la démarche dans l'organisation de l'Etat	41
4.1. Valoriser la prise en compte de l'utilisateur en renforçant le rôle du Médiateur	41
4.2. Garantir l'indépendance et la fiabilité des indicateurs	43
4.3. La modernisation de l'Etat dans l'organisation gouvernementale	45
- ANNEXES	48
A. Lettre de mission	49
B. Indicateurs de qualité de service des programmes budgétaires au sens de la LOLF	51
C. Proposition d'indicateurs de qualité répondant aux attentes des usagers sur les 10 événements de vie DGME	60
D. Proposition d'indicateurs emblématiques DGME	72
E. Etude flash : les français et la qualité de service DGME - IPSOS	75
F. Enquête OPINION WAY	84

Introduction : l'image de la réforme de l'Etat auprès des Français

Dans sa lettre du 2 octobre 2009, le Premier ministre assignait quatre objectifs à la mission qui m'était confiée :

- « identifier les démarches les plus courantes des Français et leurs principales attentes vis-à-vis des administrations ;
- identifier les quelques indicateurs qui permettent de répondre à ces attentes ;
- proposer une méthode d'une part pour construire, élaborer et suivre ces indicateurs et, d'autre part, pour fixer des objectifs à atteindre ;
- proposer des recommandations pour accompagner les administrations dans l'atteinte des objectifs de chaque indicateur. »

Ainsi, dans le cadre de la réforme de l'Etat qui « a pour but d'améliorer le service rendu à l'usager tout en maîtrisant les coûts », il s'agit de permettre aux Français de « mesurer et constater l'amélioration du service qui leur est rendu par les administrations ». En un mot, identifier quelques indicateurs incontestables ainsi qu'une méthode pour les bâtir pour que le Gouvernement puisse « rendre compte aux Français de l'avancée des réformes sur une base objective et vérifiable par chacun ». A la fois mesurer et illustrer la réforme de l'Etat.

Un choix pouvait être fait de se concentrer sur les critères techniques permettant de bâtir des indicateurs. Je l'ai écarté car il m'a semblé indispensable de tenir compte dans la méthode proposée du contexte général de la réforme de l'Etat et de sa perception par les Français.

Deux enquêtes par sondage ont donné un éclairage utile. Il s'agit :

- d'une enquête IPSOS réalisée pour la DGME dans le cadre de la mission par téléphone auprès d'un échantillon de 1000 usagers des services publics, représentatif de la population ;
- d'une enquête OPINION WAY réalisée pour cette mission auprès d'un échantillon de 1032 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, interrogé en ligne sur système CAWI.

Voici les principaux résultats de ces deux études qui mettent en lumière une proximité de vue entre les usagers et les Français en général¹.

Premier enseignement : une bonne image des services publics mais accompagnée de la perception d'une dégradation.

73 % des usagers ont une bonne image des services publics (5% très bonne ; 68 % plutôt bonne). En revanche, 53 % des usagers (contre 43 %) ont le sentiment que les services de l'Etat ont évolué plutôt en mal au cours des dernières années. Ce sentiment de dégradation s'élève à 62 % (contre 37 %) pour les Français.

¹ Voir en annexe l'intégralité des résultats de ces deux études.

Deuxième enseignement : la perception d'une amélioration sensible pour la mise en place de services en ligne ne doit pas cacher des attentes très fortes dans la qualité de la réponse de l'Administration.

Si les Français reconnaissent nettement les progrès accomplis pour la mise en place des services en ligne (63 %) et, dans une moindre mesure, pour faciliter l'accès aux informations utiles, ils ont au contraire un jugement extrêmement négatif sur les évolutions en matière d'identification de leur interlocuteur, des délais de traitement et de temps d'attente à l'accueil.

LA PERCEPTION PAR LES FRANÇAIS DE L'EVOLUTION DES SERVICES PUBLICS DE L'ETAT

	Plutôt en bien	Plutôt en mal	Différentiel
1) la mise en place des services en ligne	63	19	+ 44
2) l'accès aux informations utiles	38	28	+ 10
3) la qualité de l'accueil	28	37	- 9
4) la possibilité de faire une réclamation	23	42	- 19
5) la transparence dans la prise en charge de votre dossier	15	40	- 25
6) la qualité de la réponse de l'administration	19	47	- 28
7) l'identification du bon interlocuteur	17	47	- 30
8) les délais de traitement	17	48	- 31
9) le temps d'attente à l'accueil	16	50	- 34

Troisième enseignement : l'Etat n'est pas encore suffisamment crédible dans sa volonté d'améliorer la qualité du service public.

Pour 72 % des usagers, améliorer la qualité du service est compatible avec faire des économies. Pourtant, à ce jour, tant chez les usagers que chez les Français, l'objectif de modernisation du secteur public est principalement perçu comme purement financier.

LA PERCEPTION DES OBJECTIFS DE LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC

	Usagers	Français
L'Etat cherche surtout à améliorer la qualité	4	4
L'Etat cherche surtout à faire des économies	63	66
Autant l'un que l'autre	33	30

Au total, l'image du service public apparaît complexe : un attachement très puissant au principe lui-même, la perception d'améliorations extrêmement positives dans quelques domaines, en particulier le numérique, mais, dans le même temps, la crainte d'une dégradation et ce soupçon tenace d'une approche purement financière par l'Etat.

Enfin, 76 % des Français (68 % des usagers) seraient très intéressés par la publication régulière d'indicateurs chiffrés permettant de suivre l'évolution de la qualité du service public.

On le voit, l'attente est donc forte mais il est indispensable de la replacer dans le contexte que l'on vient de décrire : l'Etat doit encore convaincre de sa volonté d'améliorer la qualité en particulier dans le suivi personnalisé de l'utilisateur. S'ils sont parfaitement reconnus et appréciés, les progrès effectués dans les services numériques ne peuvent à eux seuls satisfaire les attentes des usagers.

1. Approfondir la culture du résultat

Présentant les chiffres de la délinquance pour 2009, Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, déclarait : « *N'en déplaise aux Cassandra, la culture du résultat, voulue par Nicolas Sarkozy et qui n'a rien à voir avec la politique du chiffre, porte ses fruits.* »².

Le même jour, tout en prenant acte du bon bilan 2009, le syndicat Alliance – Police Nationale publiait un communiqué affirmant que « *Le rôle de la Police Nationale est d'obtenir des résultats en interpellant les auteurs d'infractions, de délits ou de crimes. Cependant, la recherche du résultat ne signifie pas la politique de la statistique inutile et du rendement contre-productif. En effet, la pression du chiffre sur les policiers, par une certaine hiérarchie plus soucieuse de sa carrière que de la sécurité des Français, n'est pas l'objectif de la recherche du résultat telle que nous la concevons. Les policiers doivent faire leur travail de manière qualitative et non quantitative. C'est pourquoi, ALLIANCE Police Nationale demande au Ministre de l'Intérieur de mettre rapidement un terme à cette course effrénée aux chiffres en redéfinissant les objectifs.* »³ »

Cet échange à distance entre un ministre et une organisation syndicale de son ministère traduit le débat actuellement en cours dans la sphère publique. Que ce soit dans les services de police, dans les agences de Pôle-emploi, dans les hôpitaux ou dans les établissements scolaires, la culture du résultat est aujourd'hui au cœur d'interrogations voire de polémiques.

Ces débats se développent au-delà du dialogue entre direction et agents : l'opinion publique est prise à témoin et les Français invités à se prononcer sur la poursuite ou non de la diffusion de la culture du résultat dans les services publics.

Les points en discussion sont divers :

- culture du résultat et service public sont-ils compatibles ?
- la valorisation du résultat encourage-t-elle une quête du chiffre dommageable à la qualité du service ?
- l'obsession du chiffre mène-t-elle à une pression accrue sur les agents ?
- ...

L'écho médiatique donné aujourd'hui à ce débat fait oublier qu'il occupe régulièrement l'espace public. Depuis qu'en 1985, le ministre de l'Education nationale, Jean-Pierre Chevènement⁴, a fixé comme objectif 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, le débat ne cesse sur la dégradation qualitative de l'épreuve de fin de terminale et du système scolaire dans son ensemble. Or, en l'espèce, c'est bien de culture du résultat dont on parle.

² Intervention du ministre de l'Intérieur, 14 janvier 2010

³ Communiqué de presse, « *ALLIANCE Police Nationale satisfait que le travail efficace des policiers soit publiquement reconnu* », 14 janvier 2010

⁴ Et non Jack Lang à qui l'on prête plus qu'il n'a fait ou dit.

Mais, à la différence de ses prédécesseurs, le débat actuel s'inscrit dans un contexte particulier. La nouvelle architecture budgétaire de l'Etat, issue de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, place la performance et la finalité de l'action publique au centre des discussions et évaluations. La révision générale des politiques publiques, initiée au lendemain de l'élection présidentielle de 2007, a donné à la réforme de l'Etat une tournure dynamique sans précédent avec des objectifs ambitieux tant dans la maîtrise de la dépense que dans l'amélioration de la qualité.

La profonde mutation de l'Etat en cours suscite inévitablement des craintes et des interrogations sur lesquelles certains s'appuient pour tenter de remettre en cause la culture du résultat.

Pourtant, prôner la culture du résultat, c'est définir une ambition voire une exigence pour les services publics, comme l'a précisé Eric Woerth, ministre en charge de la Réforme de l'Etat, « *la réforme de l'Etat, ce n'est pas seulement une source d'économies. C'est également une qualité de service renforcée.* »⁵

En fait, **la culture du résultat est une exigence désormais largement acceptée** voire même demandée par l'administration et l'opinion, comme le soulignent les enquêtes menées auprès tant des usagers que des Français précédemment évoquées. Ce qui fait aujourd'hui débat, c'est moins le principe lui-même que sa mise en œuvre.

Comme l'indique le Président de la République, « *la modernisation, qui aurait pu constituer un objectif exaltant pour des fonctionnaires aimant leur métier, passionnément attachés aux valeurs du service public, la modernisation a été vécue comme une menace, la réforme comme un sacrifice, comme l'expiation de fautes qu'aucun d'entre eux n'avait pourtant le sentiment d'avoir commises.* »⁶

Rejeter la culture du résultat reviendrait à geler toute modernisation de l'Etat. A l'opposé, la prôner comme un slogan sans en redéfinir plus précisément le contenu tant pour les agents que pour l'opinion, ne pourrait que mener à un rejet massif de cette même modernisation.

Or, celle-ci est indispensable. Le renforcement de la décentralisation et des transferts de compétences vers les collectivités territoriales et l'approfondissement de la construction européenne ne sont pas sans influence sur les missions de l'Etat.

L'évolution de la société française, la démocratisation des nouvelles technologies et les exigences de bonne gestion budgétaire consacrée par la LOLF ajoutent à la nécessité d'adapter l'Etat à son nouvel environnement : « *La société s'est transformée. Les besoins des citoyens ne sont plus du tout les mêmes. Les technologies de l'information et la révolution numérique ont bouleversé notre rapport à l'espace, au temps et au savoir. Depuis, il y a eu les avancées de la construction européenne, la décentralisation, la*

⁵ Conseil de modernisation des politiques publiques, 12 décembre 2007

⁶ Discours du Président de la République à l'occasion de la visite de l'Institut Régional d'Administration, Nantes, 19 septembre 2007

démocratisation de l'enseignement, l'arrivée à l'âge adulte des générations si nombreuses de l'après-guerre. Et à aucun moment la réforme de l'Etat et de la fonction publique n'a été prise à bras-le-corps. A aucun moment une réflexion d'ensemble, une rénovation en profondeur de notre système de gouvernement, de nos administrations n'ont été entreprises. A aucun moment la question de la redéfinition des missions de l'Etat et des moyens d'action de la puissance publique n'a été réellement posée. Cette remise à plat, que pratiquement tous les grands pays développés ont accomplie pour s'adapter aux réalités nouvelles de la technique, de l'économie et de la société, la France est l'un des seuls pays à ne pas l'avoir entreprise. »⁷

Pour consolider l'indispensable réforme de l'Etat, **la culture du résultat doit donc être réaffirmée** devant les agents et les Français **en renforçant la légitimité de ses outils, les indicateurs, et de leurs usages.**

⁷ Discours du Président de la République à l'occasion de la visite de l'Institut Régional d'Administration, Nantes, 19 septembre 2007

2. Plus qu'un instrument d'observation ou de communication, l'indicateur doit devenir enfin un véritable levier de modernisation de l'Etat

La sphère publique croule sous les indicateurs. Pour la seule loi de finances, l'Etat a « produit » 1178 indicateurs en 2009, venant s'ajouter à toute une batterie de chiffres établis par l'administration pour un usage interne. Chaque ministère se doit de disposer de sa direction de la statistique, aux côtés des corps d'inspection générale et autres contrôleurs de gestion sans compter le recours de plus en plus fréquent aux audits externes.

Une abondante littérature de rapports, notes, chiffres et autres synthèses est ainsi produite sans pour autant donner le sentiment de déboucher sur une stratégie ou un début d'action afin de résoudre les problèmes mis en exergue.

Ainsi, **l'impression générale est que chaque ministère amasse une quantité pléthorique d'informations finalement peu exploitées.** Dans le même temps, d'autres informations cruciales font défaut sans que cela suscite le moindre débat.

Ainsi, à titre d'exemple, l'orientation scolaire et l'insertion professionnelle des étudiants. En 2009, l'orientation demeure une difficulté perçue par les Français confrontés au système éducatif. Aujourd'hui près d'un cinquième des élèves n'obtiennent pas de diplôme du secondaire⁸ tandis que près de 90 000 étudiants quittent chaque année l'université sans diplôme⁹. Des enquêtes d'opinion¹⁰ montrent par ailleurs que la principale attente des parents et des élèves réunis est d'« orienter les élèves vers des filières dans lesquelles ils pourront le mieux réussir ».

Le rapport de la mission de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sur « *L'information des étudiants sur les débouchés des formations et leur accompagnement vers l'insertion professionnelle* » en juin 2007, relève dans son propos introductif que « depuis [2006] de nombreux rapports ont traité le sujet de l'information et de l'orientation ainsi que de l'insertion professionnelle des étudiants et des diplômés du supérieur. La mission a dû en tenir compte pour adapter son champ de travail. Il convenait de ne pas redoubler constats, analyses et propositions, d'ailleurs très convergents, ... ».

Et de dresser l'inventaire des rapports concernés :

- Avis et rapports du conseil économique et social, *L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur*, Jean-Louis Walter, juillet 2005 ;
- Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, *Accueil et orientation des nouveaux étudiants dans les universités*, Thierry Simon, rapport n°2006-029, juin 2006 ;

⁸ Source INSEE pour les sans diplôme et Eurostat 2005 pour les sans diplôme du secondaire.

⁹ Source MESR

¹⁰ Baromètre de l'institut Paul Delouvrier.

- Rapport du cercle Vinci à monsieur le Ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, *Comment faciliter l'entrée sur le marché du travail des jeunes diplômés issus de l'enseignement supérieur ?* Juin 2006.
- Rapport final de la commission du débat national Université-Emploi, présidée par Patrick Hetzel, *De l'université à l'emploi*, octobre 2006 ;
- Haut comité Éducation-Économie-Emploi, Rapport : *Objectif 50 % d'une génération diplômée de l'enseignement supérieur*, rapporteur Bernard Legendre, novembre 2006 ;
- Rapport du délégué interministériel à l'orientation, Pierre Lunel : *Schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle, pour un nouveau pacte avec la jeunesse*, mars 2007.

Au même titre que cette abondante littérature, les indicateurs en cours dans la sphère publique ont avant tout une finalité descriptive. Le contraste est en effet saisissant entre le nombre d'indicateurs produits annuellement par l'administration et la faiblesse des actions entreprises à leur suite.

S'exposant à un réel « *risque de déboucher sur une « bureaucratisation » des indicateurs tant en administration centrale que dans les services déconcentrés de l'État.* »¹¹, **l'Etat agit comme s'il y avait d'un côté les indicateurs et de l'autre l'action publique alors que l'un ne va pas sans l'autre.**

¹¹ Rapport d'information n°3165 sur la mise en œuvre de la loi n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson, Jean-Pierre Brard, 15 juin 2006

2.1. L'indicateur utile doit révéler des insuffisances ou des dysfonctionnements

Nous n'aborderons pas ici les problèmes techniques qui conditionnent la fiabilité d'un indicateur pour nous concentrer sur ce qui lui donne un sens

L'indicateur n'a de réelle valeur que s'il est le révélateur de la nécessité d'agir aux yeux des agents, des responsables politiques et de l'opinion publique. Il doit être créateur de consensus pour agir.

Comme l'appelle de ses vœux le ministre en charge de la réforme de l'Etat, « *pour que les objectifs et les indicateurs soient utiles – car, admettons-le, ils ne le sont pas toujours – (...) il faut qu'ils aient une pertinence : qu'ils soient proportionnés aux enjeux financiers, qu'ils soient compréhensibles pour le citoyen, pour les journalistes, pour le contribuable ou l'utilisateur des services publics.* »¹²

Sans cette exigence, l'indicateur ne peut pas être un levier de modernisation ainsi que le souligne la Cour des comptes : « *l'objectif principal, pour les indicateurs des Programmes de qualité et d'efficacité des PLFSS comme pour ceux de la LOLF, ne se limite pas à améliorer l'information, mais est bien de contribuer à accroître la performance des politiques publiques. Leur apport réel dépend cependant d'une démarche d'ensemble : analyse stratégique préalable et définition d'objectifs suffisamment précis et opérationnels, choix d'indicateurs pertinents, enfin équilibre entre les actions visant l'efficacité et celles visant l'efficacité.* »¹³

Ceci suppose la reconnaissance par chacun que l'Etat, pour être perfectible, est avant tout faillible. Faire apparaître ses points de faiblesse, sans culpabiliser qui que ce soit, sans mettre en cause tel ou tel service, est assurément l'un des défis de la réforme de l'Etat. L'indicateur ne se veut pas accusateur mais rassembleur autour d'un objectif commun d'amélioration.

Car un indicateur qui porte sur une défaillance d'un service public, est porteur de mauvaises nouvelles dans un premier temps et n'enregistre des améliorations que dans un second temps, délai peu compatible avec celui des médias voire des élections. C'est pourquoi **la pression de la communication transforme l'indicateur en emblème médiatique de la réforme** alors que ce sont les mesures qu'il pousse à adopter qui devraient l'être.

Pour empêcher que l'excès d'enregistrement de plaintes ou d'infractions révélées par l'activité des services soit injustement interprété comme une hausse de la délinquance, les services de police peuvent développer des comportements d'évitement voire d'inaction (main courante, non intervention, ...). L'INVU (indicateur national des violences urbaines) a tendance à augmenter si on traite les violences et à rester bas si on les ignore. C'est

¹² Intervention d'Eric Woerth, Assemblée Nationale, 29 juin 2009

¹³ Rapport sur la sécurité sociale, Cour des Comptes, septembre 2008

pourquoi cet indicateur n'est plus divulgué car la vérité qu'il recouvre est bien plus complexe que la première interprétation réductrice.

Jusqu'à présent, rares sont les ministres ou directeurs d'administration acceptant d'assumer dans la durée des indicateurs négatifs, certains allant même à construire des objectifs et indicateurs à risque nul.

Il en va ainsi de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2005-2008 conclue entre l'Etat et la caisse nationale des allocations familiales. La Cour des comptes a démontré que, sur plusieurs points concernant l'accueil physique des usagers, les objectifs fixés étaient déjà atteints dès 2005 et donc n'étaient pas de nature à susciter le changement :

- « *la COG 2005-2008 prévoyait de parvenir, dans les lieux d'accueil les plus importants, à une amplitude hebdomadaire moyenne d'accueil d'au moins 32 heures en 2005, 33 en 2006, 34 en 2007 et 35 en 2008 pour une ouverture 5 jours par semaine. En réalité, ces cibles étaient déjà atteintes dès 2005. (...)*

- *La COG 2005-2008 fixait à la branche famille l'objectif de limiter le temps d'attente à 20 minutes dans au moins 85 % des cas. Cet objectif peu ambitieux était déjà atteint en moyenne dans la branche dès 2005.»*

- Et les juges financiers de résumer : « *Les cibles définies en matière d'accueil physique, d'accueil téléphonique et de traitement des dossiers dans la COG 2005-2008 étaient peu ambitieuses dans la mesure où elles étaient déjà atteintes en moyenne dans la branche dès 2005. »*¹⁴

Mais, si ce n'est par masochisme, quel intérêt y aurait-il à choisir délibérément des indicateurs soulignant des faiblesses du service public ? Il s'agit en fait d'une question de crédibilité. Une communication positive sur le service public à partir d'indicateurs flatteurs est en réalité extrêmement superficielle et susceptible d'être remise en cause par le moindre incident.

Reconnaître d'emblée la marge de progression à accomplir est au contraire un acte de communication beaucoup plus fort et qui vaut engagement à l'égard tant de l'opinion que des agents. Ainsi et paradoxalement, un indicateur sera d'autant plus pertinent qu'il se révélera négatif à son point de départ.

Mais on doit se prémunir d'une lecture trop rapide des statistiques car plusieurs interprétations peuvent parfois être données : soit la défaillance du service est avérée et nécessite une profonde réforme ; soit les attentes des Français vis-à-vis du service rendu se révèlent très fortes et il convient de conforter cette confiance dans la puissance publique. Ainsi, les commissariats de police enregistrent un nombre croissant de plaintes pour violence conjugale. Est-ce une défaillance des dispositifs de prévention, une recrudescence des comportements violents ou plutôt la manifestation d'une confiance accrue des victimes vis-à-vis des services de l'Etat dont elles attendent aides et protection ?

¹⁴ Rapport sur la Sécurité Sociale, Cour des Comptes, septembre 2009

2.2. C'est la conscience de la nécessité d'agir qui donne toute la valeur à l'indicateur

La conscience de la nécessité d'agir peut modifier la valeur intrinsèque de l'indicateur. Il en va ainsi des évaluations nationales des acquis des élèves en classe de CM2. Instaurées depuis 2009, ces évaluations pourraient être une source précieuse et incontestable d'informations pour dessiner la carte des difficultés scolaires, pour définir et légitimer les zones d'éducation prioritaire, les moyens pédagogiques qui y sont alloués et les pédagogies mises en œuvre. Or, au cours des auditions menées, ces évaluations ont été présentées comme un simple outil à la disposition de l'enseignant pour apprécier le niveau de ses élèves et établir un dialogue avec les parents et les enseignants des collèges. Le sentiment d'informations essentielles insuffisamment exploitées est en l'espèce très fort. De même, il est peu compréhensible de ne pas généraliser aux collèges et aux lycées ce type d'évaluation.

Des indicateurs de délais, simples outils d'amélioration des procédures administratives, deviennent en outre des enjeux politiques lorsqu'ils révèlent des ruptures de droit jugées inacceptables. C'est toute la différence entre réduire le délai d'obtention d'un passeport de quelques jours et faire en sorte qu'un allocataire n'ait pas de rupture dans le versement de son allocation en raison de retard administratif. Mention spéciale doit être faite pour la justice dont certains délais excessifs de procédures juridictionnelles ont amené la France à être condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme

On ne peut donc comparer un délai de traitement à un autre. Son importance dépend des conséquences sociales, juridiques économiques ou financières que tout retard engendre. Il est étonnant que certains services échappent toujours à des indicateurs de temps alors que la qualité de leur activité en dépend fortement. Ainsi, aucun indicateur n'a été développé pour mesurer les délais d'intervention des forces de police ou de gendarmerie, contrairement aux services d'incendie et de secours.

Par contre, il convient de ne pas céder à la tentation du « tout rapide » : au même titre qu'il ne faut pas confondre vitesse et précipitation, rapidité de traitement n'est pas systématiquement synonyme de qualité de service. *« Les objectifs de qualité de service retenus dans la Convention d'objectifs et de gestion Etat / CNAF 2005-2008 reposaient sur une approche quantitative. Si cette approche était nécessaire pour faire converger les CAF vers un socle minimal de service, elle présentait l'inconvénient d'inciter les CAF à privilégier la rapidité de l'accueil et du traitement des dossiers au détriment de la qualité de la réponse apportée aux usagers. »*¹⁵

Un délai moyen cache des situations extrêmes intolérables : au sein des agences de Pôle-emploi, il a été constaté qu'à dossier complet, le traitement de l'indemnisation chômage avant versement fluctue selon les agences entre quelques jours et plusieurs mois, disparité inacceptable que le délai moyen national s'évertue à camoufler. Comme le souligne le médiateur de la république, *« on peut mesurer le délai de réponse moyen*

¹⁵ Rapport sur la Sécurité Sociale, Cour des Comptes, septembre 2009

d'une institution. Mais est-il possible de mesurer la douleur afférente à ces temps de latence et d'incertitude ? »¹⁶

De même, un dossier complexe traité dans des délais très long disparaît dans la moyenne de tous les dossiers alors qu'en raison de sa complexité, l'utilisateur est sans doute plus sensible à la décision administrative qui résulte de l'instruction de sa situation personnelle, et donc au délai de traitement, que les titulaires de dossiers que l'on pourrait qualifier de communs. A titre d'exemple, on peut mentionner cet indicateur mesurant le délai moyen de traitement des dossiers de demandes d'aides aux victimes et collectivités ultra-marines touchées par les catastrophes naturelles.

Les nouvelles technologies ont permis d'enregistrer de véritables progrès en matière de traitement administratif des demandes. Mais l'espace-temps gagné grâce aux nouvelles technologies doit amener les agents à s'investir plus en avant sur les dossiers les plus épineux, exigeant temps et méthodes personnalisées. Or, souvent, la satisfaction de constater la réduction des délais ne s'est pas faite au profit des situations difficiles, les agents étant affectés à de nouvelles tâches et non à l'examen de ces cas atypiques.

Le gain temporel apporté par les nouvelles technologies ne s'est pas traduit en amélioration de la qualité pour celles et ceux pour qui démarche administrative est synonyme de labyrinthe sans issue. Dans son rapport annuel 2009, le Médiateur de la République souligne que *« cette rationalisation se traduit d'abord par une standardisation des réponses et un traitement de masse des dossiers appuyé par l'outil informatique. Dans le même temps, on constate une demande de personnalisation de la part des usagers et un souhait de ne pas être assimilés à un numéro de dossier pour une affaire qui est parfois l'histoire de toute une vie. »¹⁷* Les enquêtes réalisées pour cette mission confirment ce reproche¹⁸, également très fortement exprimé par les associations de personnes handicapées que ce handicap soit visuel ou mental.

Les précautions autour des indicateurs temporels doivent être également mentionnées pour les indicateurs de satisfaction. Le dictionnaire Grand Robert de la langue française, propose plusieurs définitions de la satisfaction : *l'acte par lequel quelqu'un obtient la réparation d'une offense et le sentiment de bien-être.*

Les indicateurs de qualité en vigueur dans l'administration oscillent entre ces deux définitions : Depuis 2001, le médiateur de l'Éducation nationale suggère la mise au point d' *« un dispositif de mesure de satisfaction des usagers (élèves et parents d'élèves) du service public de l'éducation dans leurs relations avec l'administration au sens large. »¹⁹* Une première enquête par téléphone a été menée en 2005 et renouvelée en 2007. Ces enquêtes ont porté sur les différends avec l'administration, approche réductrice s'il en est : la satisfaction ne peut être résumée à l'absence ou au règlement de contentieux.

¹⁶ Rapport annuel 2009 du médiateur de la République

¹⁷ Rapport annuel 2009 du médiateur de la République

¹⁸ Voir en annexe

¹⁹ Rapport 2007 du médiateur de l'éducation nationale

Par ailleurs, dans d'autres domaines ministériels, de nombreux indicateurs de satisfaction utilisés dans le cadre de la LOLF pour évaluer des politiques publiques se révèlent partiels, voire destinés à la seule autosatisfaction de leurs concepteurs²⁰ :

- pour le programme 109, Aide au logement, existe un taux de satisfaction « *des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL)* ». Ceci suppose qu'au préalable, l'utilisateur soit informé de l'existence de cette structure et de son objet. Si le taux de satisfaction ainsi défini permet d'évaluer la qualité de l'action menée par l'association, il est inadéquat pour estimer la qualité de la politique d'aide au logement.

- En matière de politique de la ville, un des objectifs est le développement de la fonction de médiation et le soutien à l'innovation pour améliorer l'accès aux services publics. Un indice de satisfaction est lié à cet objectif à double entrée : « *indice de satisfaction relatif aux interventions des adultes relais-médiateurs de ville* ». Il est évident que l'amélioration de l'accès aux services publics ne peut reposer sur la seule action des adultes relais-médiateurs de ville. L'ensemble des agents des services de proximité, la qualité de l'information et son accessibilité pour des publics difficiles sont autant de critères à prendre en compte qui semblent ici oubliés.

- Le lien armée-nation, objet du programme 167, comprend notamment la journée d'appel à la préparation de la défense destinée aux jeunes garçons et filles de 18 ans. Afin d'en évaluer la qualité de cette sensibilisation à l'esprit de défense, a été créé un taux de satisfaction de l'utilisateur de la JAPD. Chacun peut aisément convenir que ce n'est pas au sortir de cette journée contrainte que l'on peut sérieusement mesurer l'impact de cette sensibilisation, passage obligé pour passer notamment des concours publics. Ce n'est que plusieurs mois voire années plus tard que l'on doit estimer le reliquat de ce contact désormais unique entre les jeunes et la Défense.

²⁰ Voir en annexe la liste intégrale des indicateurs de qualité mis en œuvre dans le cadre de la LOLF

2.3. La volonté d'agir peut amener à la création de nouveaux indicateurs et à renforcement de moyens

La création d'indicateurs se révèle parfois indispensable pour compléter des indicateurs de gestion ou de communication parcellaires. Ainsi, les établissements de santé transmettent régulièrement un grand nombre de données sur leurs activités et leurs moyens au ministère de la santé. Afin de rendre publiques ces données, a été créé le site PLATINES²¹ qui présente les données de 1264 établissements de santé publics ou privés situés en France métropolitaine ainsi que dans les départements d'outre-mer (DOM), qui ont une activité de court séjour en médecine, en chirurgie ou en obstétrique. Depuis le 1^{er} janvier 2010, complétant ce dispositif, les établissements de santé sont tenus de publier chaque année 10 indicateurs de qualité et de sécurité des soins.

Liste des indicateurs de qualité et de sécurité des soins

5 indicateurs du tableau de bord des infections nosocomiales :

- indice composite des activités de lutte contre les infections nosocomiales
- indice de consommation de produits hydro-alcooliques
- indicateur de réalisation d'une surveillance des infections du site opératoire
- indice composite de bon usage des antibiotiques
- un score agrégé, élaboré à partir des résultats de chacun des indicateurs

5 indicateurs de qualité issus du dossier du patient :

- tenue du dossier patient
- délai d'envoi des courriers de fin d'hospitalisation
- traçabilité de l'évaluation de la douleur
- dépistage des troubles nutritionnels
- tenue du dossier anesthésique.

La publication de ces indicateurs s'effectue à deux niveaux :

- au niveau national, le ministère de la santé publie les résultats nationaux, par voie électronique sur le site Platines.
- au niveau de chaque établissement, les indicateurs sont mis à la disposition du public, accompagnés des données de comparaison figurant dans l'étude nationale.

Mais, de tous ces indicateurs, aucun n'évalue par exemple le délai imposé au patient entre un premier examen clinique et la réalisation d'examens complémentaires tels qu'un scanner ou un IRM. Cette information est cependant cruciale en matière de santé publique, pour évaluer l'égal accès aux soins et la pertinence des investissements de santé. Elle impose un suivi non pas de l'activité des établissements mais du parcours médical des patients.

Mention peut également être faite, en matière d'orientation scolaire précédemment évoquée, de la nécessité de créer un indicateur chiffrant le taux de satisfaction du premier vœu d'orientation des élèves en fin de classe de troisième se destinant à des filières

²¹ www.platines.sante.gouv.fr.

professionnelles. Or, chacun reconnaît sans difficulté que la satisfaction de ce premier niveau de choix est un gage de la réussite du parcours en devenir, de la motivation de l'élève et donc de sa bonne insertion dans la vie professionnelle.

Nul doute que le souci d'améliorer un tel indicateur constituerait un levier puissant pour contraindre le ministère à revoir tant sur un plan national que local sa politique de définition et d'implantation des filières professionnelles. Les formations proposées, les effectifs d'enseignants affectés, la localisation des établissements seraient évidemment susceptibles d'être profondément remis en question par ce seul indicateur.

La mise en place d'indicateurs portés par l'opinion publique peut bousculer les indicateurs suivis par les administrations centrales et contribuer ainsi à renforcer l'urgence d'agir. Ainsi, l'Education nationale a mis en place, par sa direction des ressources humaines, des indicateurs destinés à mesurer l'efficacité du dispositif de remplacement des professeurs au-delà de 15 jours. Ce taux de remplacement est de 96,5 % en 2008 pour un objectif de 96 % ce qui suscite des commentaires positifs dans le rapport annuel de performance 2008.

Or, pour les parents d'élèves, les élèves eux-mêmes, et disons-le pour la qualité du service, l'enjeu politique n'est pas la bonne gestion des absences au-delà de 15 jours mais bien la garantie de la prise en charge effective des enfants. La mesure du taux d'heures de cours assurées pour chaque élève traduit cet enjeu. Selon la FCPE, ce taux serait de 90 % ce qui signifie que, sur toute une scolarité, l'élève perd une année. Mais surtout, ce taux passerait à 70 % dans les zones d'éducation prioritaire (soit la perte de près de quatre années). Nul doute que la publication d'un tel indicateur relativiserait considérablement les commentaires du rapport annuel de performance 2008.

Pour l'administration, l'intérêt d'un tel indicateur est réel non pour exercer une quelconque pression sur le personnel enseignant mais pour déceler et corriger des malaises persistants dans certains établissements. Face aux chiffres toujours discutables et souvent mal renseignés de la violence en milieu scolaire, l'absentéisme des enseignants, comme des autres personnels, apporterait une information objective beaucoup plus utile.

Dans le même esprit, pour les enfants souffrant d'un handicap, si le taux de scolarisation encourage les pouvoirs publics à accueillir ces enfants, le temps de scolarisation par enfant révèle la véritable prise en charge et pose des questions plus vastes sur leur devenir personnel.

* *

Ainsi, l'amélioration de la performance de l'Etat suppose une lecture critique des indicateurs capable d'identifier ou de fabriquer ceux qui peuvent constituer de véritables leviers de modernisation.

Certes, que chaque service public ait recours à une batterie d'indicateurs pour évaluer et orienter leur activité, est de la responsabilité des responsables administratifs. La base de données Platines pour les établissements de santé ou l'état 4001 de la police nationale

revêtent une indéniable utilité pour diriger l'action des services et établissements, utilité qu'il convient de préserver.

Recommandation : la modernisation de l'Etat ne suscitera l'adhésion des agents, des usagers, de l'opinion publique et des responsables politiques que si elle se concentre autour de quelques indicateurs emblématiques, transversaux et interministériels.

En matière budgétaire, la commission des finances de l'Assemblée nationale prône la réduction du nombre des indicateurs « *en cohérence avec la diminution proposée du nombre d'objectifs, en les recentrant sur les priorités stratégiques des missions et programmes.* »²²

Dans les faits, il semble difficile de réduire significativement le nombre d'indicateurs. En revanche, **il est indispensable de distinguer très clairement ceux sur lesquels l'administration doit s'engager.** Et s'engager, c'est d'abord se donner les moyens de s'adapter.

**« le programme d'accélérateurs »
mis en œuvre par l'administration**

Il s'agit par exemple des délais de traitement des demandes de naturalisations qui fait l'objet de nombreuses critiques en raison d'un délai trop long de traitement. Alors que la loi prévoit un délai maximal de 18 mois, une inégalité de traitement des usagers selon les préfectures fait, en réalité, varier ce délai, pourtant inscrit dans la loi, du simple au double.

Ces dysfonctionnements avaient déjà été identifiés lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007, et se sont traduits par une réforme portée par le Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire dont les objectifs sont la suppression de la double instruction opérée par les préfectures et par la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, et le respect de la conformité des délais et de l'égalité de traitement des usagers.

Une première approche a permis d'identifier et de recenser précisément l'ensemble des dysfonctionnements tout au long du processus existant puis de présenter un nouveau processus cible répondant aux attentes d'amélioration optimale des délais grâce à la combinaison de 14 leviers (réception et tri du courrier, contrôle des stocks, harmonisation du traitement des dossiers, etc.).

Dès le mois de mai 2009, l'accélérateur a été lancé dans trois préfectures (Yvelines, Seine-Saint-Denis, Hérault) sur six sites pilotes. La phase d'évaluation du potentiel de réduction du temps de traitement d'un dossier par un agent a permis d'évaluer une réduction possible du temps de traitement de à 20-30%.

Les résultats ont été très concluants. En effet, en l'espace de quatre mois, le temps moyen d'instruction complet (temps de travail moyen par dossier entre la réception en préfecture et la remise de la décision au demandeur) a diminué de 20 à 32 % et des stocks internes ont diminué de 17 à 40 %.

²² Rapport d'information n°3165 sur la mise en œuvre de la loi n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson, Jean-Pierre Brard, 15 juin 2006

Aussi, à l'issue de cette phase pilote, et dès le mois de septembre 2009, la démarche a été étendue à 18 nouveaux départements, confortant les résultats attendus et permettant d'assurer le succès de sa mise en œuvre dans le reste des départements. Depuis le 1er janvier 2010, le déploiement de l'accélérateur à l'ensemble des préfectures est en œuvre.

Ce débat sur les indicateurs et la performance ne doit cependant pas rester interne à l'administration ; il doit se faire dans un dialogue avec l'opinion et les acteurs politiques. En fait, les indicateurs ont toujours été conçus ainsi comme des leviers pour l'action. Malheureusement, il faut reconnaître que c'est bien l'absence de suivi politique qui les a transformés en monstres bureaucratiques trop souvent inutiles ou complaisants.

3. La transparence pour placer enfin l'utilisateur au cœur de l'action publique

3.1. Mission impossible ?

« La vision qui assimile le service public aux structures n'est pas la mienne. Le service public, il se mesure auprès des usagers. »²³ C'est sans ambiguïté que le Président de la République a affirmé le rôle majeur des usagers dans la modernisation du service public.

La volonté de placer les usagers au cœur de la démarche d'amélioration du service public est ancienne. En 1989, le gouvernement de Michel Rocard avait reçu pour instruction « d'associer les usagers à l'amélioration des services publics »²⁴. A la base de cette instruction, le constat que « les relations entre les administrations et les usagers ne seront vraiment améliorées que s'il est possible de ménager des occasions de réflexion en commun auxquelles seront associées les organisations syndicales. Il faut sortir du dilemme entre l'utilisateur passif et l'utilisateur critique. L'utilisateur doit devenir un partenaire qui fait des suggestions et des propositions et qui prend aussi en compte les conditions de travail concrètes des personnels. C'est dans cet esprit qu'il faut créer de façon pragmatique à chaque fois que cela est possible des associations d'utilisateurs. Leur travail pourrait contribuer à ce que l'appréciation des usagers devienne un des critères essentiels d'évaluation du fonctionnement des services publics. ».

En 2001, le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, dans son rapport sur « Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers »²⁵, préconisait de « prendre en compte l'évaluation de la satisfaction des usagers dans la mise en place des politiques d'amélioration de la qualité des services. »

Faire appel aux usagers est de nature à bousculer des réticences administratives qui demeurent fortes comme l'atteste pour l'éducation nationale le rapport du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de juillet 2009 consacré à la satisfaction des usagers²⁶ : « L'Éducation nationale estime que la satisfaction des usagers n'est pas une notion pertinente dans ses missions » et de citer directement l'administration de l'éducation nationale : « Même si, à certains égards, la réussite scolaire des élèves peut être vue comme une réponse aux attentes des usagers, la mise en œuvre de la politique éducative ne relève pas vraiment de cette approche ; son enjeu dépasse largement la satisfaction des besoins individuels et sa problématique est davantage une problématique citoyenne, d'intérêt général, qui concerne l'ensemble de la nation et de son avenir. »

²³ Discours du Président de la République, Cahors, 8 avril 2008

²⁴ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

²⁵ « Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers », rapport du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 2001

²⁶ « La satisfaction des usagers », comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, juillet 2009

Aujourd'hui, encore, **l'administration travaille trop souvent en vase clos pour évaluer ses propres outils**. Juge et partie, elle définit elle-même ses instruments d'évaluation. Il est donc peu probable qu'elle se place en situation de fragilité.

Ainsi, à la suite de l'adoption de la LOLF, a été créé le Comité interministériel d'Audit des Programmes (CIAP), structures d'audit interne de la qualité des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP). Or, les indicateurs de la LOLF qui alimentent les PAP et RAP ont été définis et validés par les ministères eux-mêmes, en étroite liaison avec l'ancienne direction de la réforme budgétaire. C'est la Haute administration, via le CIAP, qui contrôle donc ses propres travaux. Il n'est pas certain que le procédé soit optimum, même si le travail effectué et les recommandations sont souvent de qualité.

Ainsi, force est donc de constater que jusqu'à présent les tentatives de placer l'utilisateur au cœur de la réforme de l'Etat n'ont pas été véritablement couronnées de succès. Aujourd'hui, il importe de transformer enfin en réalité ce qui n'était jusqu'alors qu'un vœu.

Recommandation : Publier les résultats des indicateurs pertinents pour les usagers afin de s'appuyer sur l'opinion pour moderniser la qualité des services rendus et pour rendre compte des progrès accomplis.

3.2. L'innovation de l'approche mise en œuvre par la direction générale de la modernisation de l'Etat

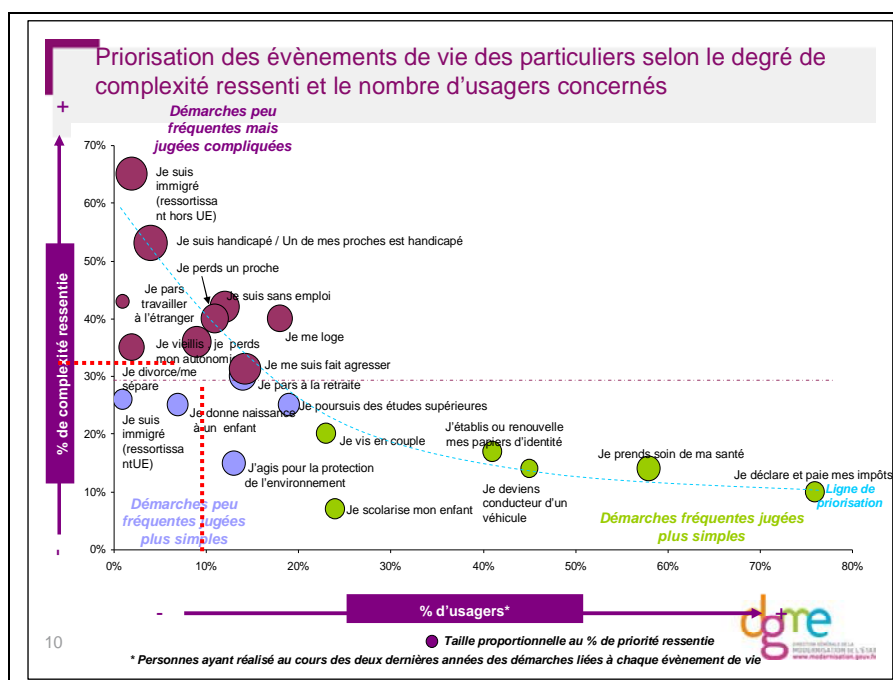
A l'automne 2008, la direction générale pour la modernisation de l'Etat, rattachée au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a réalisé des études par « événements de vie » auprès d'échantillons importants de particuliers, d'entreprises, de collectivités et d'associations²⁷. Ces études ont permis de mesurer la complexité des démarches administratives liées à différents événements de vie du point de vue des usagers et de mettre ainsi en place un programme de simplification des démarches qui corresponde avant tout aux priorités des usagers.

Par son caractère innovant, cette étude marque une étape importante dans la prise en compte de l'utilisateur. Il importe donc d'entrer un peu plus dans les détails.

3.2.1. Descriptif

L'étude révèle qu'en moyenne 3 usagers sur 10 jugent très ou assez compliquées les démarches administratives qu'ils ont eu à faire au cours des deux dernières années. Les événements de vie douloureux génèrent les démarches administratives jugées les plus « compliquées ». Les complications administratives sont dans ce cas vécues comme encore plus pénibles par les usagers. Les démarches les plus répandues parmi la population française sont perçues comme moins compliquées.

Les résultats de cette étude sont résumés dans le graphique suivant :



Aide à la lecture : Chaque événement de vie est représenté sur le graphique selon le nombre de Français concernés (en abscisse) et la complexité ressentie (en ordonnée). Par exemple : 14% des Français déclarent avoir fait dans les

²⁷ En octobre 2008 la DGME a confié à l'institut de sondage BVA la réalisation de 4 études téléphoniques après d'échantillons représentatifs de 3000 Français, 1200 entreprises, 800 collectivités et 800 associations.

deux dernières années des démarches suite à un délit ou à une agression (dépôt de plainte, tribunal, etc) et près d'un tiers (32%) des usagers ayant réalisé ces démarches les jugent assez ou très compliquées.

Une fois les évènements de vie prioritaires identifiés, chacun d'entre eux fait l'objet d'études qualitatives d'approfondissement pour mieux comprendre les raisons de satisfaction / d'insatisfaction. La réalisation de cartographies de parcours-types d'usagers permet de repérer les points de blocages grâce au recensement des paramètres objectifs (délai, nombre de pièces à fournir, redondances éventuelles...) et subjectifs (difficulté perçue, ...) qui jalonnent le parcours administratif des usagers. Enfin, ces études qualitatives permettent de recueillir les attentes des usagers, leurs suggestions d'amélioration ou de tester les pistes de simplifications pressenties.

Exemple 1 : « Je construis »

L'étude réalisée en 2008 a montré que le déroulement des démarches administratives dans le cadre du permis de construire sont jugées deux fois plus compliquées que la moyenne de démarches : 6 personnes sur 10 les jugent « assez » voire « très compliquées » au lieu de 3 sur 10 en moyenne.

La cartographie présentée plus en avant illustre le parcours type d'un usager en retraçant les différentes étapes administratives avec en haut ce qui a été vécu positivement et en bas ce qui a été vécu négativement assortis des verbatim exprimant son ressenti. Les entretiens qualitatifs et différentes cartographies²⁸ ont permis de mettre en lumière les principales difficultés ressenties par les usagers qui ont entrepris un projet de construction ou d'aménagement.

Celles-ci se concentrent avant tout sur :

- un manque de visibilité sur l'ensemble des étapes du parcours administratif dès le départ entraînant une difficulté dans l'évaluation du temps et parfois du coût inhérents à ces démarches.
- le caractère extrêmement chronophage de ces démarches qui nécessitent un temps d'appropriation d'un vocabulaire technique, un temps de rassemblement des pièces de dossiers (permis de construire, ...) et de nombreux déplacements physiques (consultation du PLU en mairie, ...)
- la longueur des délais d'instruction des dossiers et le manque de traçabilité du dossier : il s'agit souvent de démarches qui se comptent en mois pour l'utilisateur. Des progrès ont été accomplis au sens où l'administration s'est engagée à être plus réactive au moment de la réception du dossier pour en vérifier le caractère complet (réponse en moins d'un mois faute de quoi le dossier est automatiquement accepté) mais l'utilisateur continue à avoir du mal à être au courant de l'état d'avancement de son dossier
- le manque d'accompagnement et de conseil « technique » : les usagers sont également en forte attente d'un interlocuteur en mairie qui soit davantage qu'un référent administratif et puisse être en capacité de vulgariser des règles d'urbanisme assez complexe et d'apporter des conseils techniques.

²⁸ Etude qualitative réalisée au mois de novembre 2009 par l'institut de sondage Ipsos à la demande de la DGME au travers de 24 entretiens en face à face d'une durée d'une heure selon 4 niveaux de complexité des travaux entrepris (6 déclarations préalables, 6 permis de construire, 6 permis de construire + permis d'aménager ou de démolir, 6 permis de construire + intervention des ABF) avec la moitié des entretiens en communes rurales de moins de 2000 habitants et moitié en communes plus importantes. Par ailleurs 2/3 des entretiens ont été réalisés auprès de personnes ayant recours à des professionnels et 1/3 sans recours à des professionnels.

Exemple 2 : « Je perds un proche »

Plus d'un Français sur dix a eu à gérer des démarches dans ce cadre au cours des deux dernières années. Ceux qui ont eu à le faire en sont d'ailleurs particulièrement mécontents : 40% déclarent que ces démarches étaient « assez » voire « très compliquées » ! (contre 28% en moyenne des démarches). L'analyse du parcours des usagers révèle en effet que celui-ci relève du parcours du combattant.

Ce parcours met en lumière que les principales difficultés ressenties sont :

- l'urgence dans laquelle il faut réaliser les démarches et leur empilement. La déclaration de décès doit par exemple être faite dans les 24h et le proche doit envoyer en moyenne près de 20 attestations à des organismes différents ;
- le manque de centralisation des informations et d'accompagnement dans les démarches : les usagers ne savent pas ce qu'ils doivent faire et dans quel ordre. Par ailleurs ils ont « toujours peur d'en oublier ». Ils ne disposent pas d'un référent vers lequel se tourner pour les conseiller et se fient donc aux sociétés privées qui apportent un service apprécié mais « cher » selon les usagers
- le seuil psychologique des 3 mois : les usagers sont la plupart du temps obligés de relancer les différents organismes ou d'effectuer certaines démarches (comme la déclaration d'impôt) au-delà de trois mois. Or trois mois est un seuil psychologique au-delà duquel les proches aimeraient pouvoir réellement faire leur deuil.

L'ensemble du dispositif permet ainsi d'aboutir à des pistes de simplifications partant des attentes des usagers en alimentant un processus continu de réforme de l'administration.

3.2.2. Analyse

L'ouverture sur l'extérieur telle que proposée par la DGME n'impose pas aux usagers une approche administrative des services mais aborde le sujet par la pratique qu'en ont les usagers pour en faire un levier de modernisation.

Adopter le point de vue des usagers, c'est dépasser l'analyse de l'interaction de l'utilisateur avec un service en particulier pour le replacer dans une perspective plus globale d'interaction avec un ensemble d'administrations suite à un événement de vie (« je me marie », « je décide de me loger »...). Il ne faut pas confondre avec des démarches plus intuitives comme en 1992, lors de la mise en place de la charte des services publics, où « *les actions engagées et les nouvelles décisions sont regroupées en sept rubriques : santé, protection sociale et solidarité ; éducation, emploi, travail et formation professionnelle ; justice, sécurité et défense ; vie quotidienne ; transports et communications ; relations avec les entreprises ; services publics de proximité.* »²⁹

Cette réflexion par événement de vie a pour avantage

- de refléter la façon de raisonner de l'utilisateur car elle part de sa vie et non du mode

²⁹ Réponse à la question écrite n°21280 de M. André Fosset, JO Sénat, 10 septembre 1992

d'organisation interne de l'administration (l'utilisateur lui ne comprend pas toujours la logique du découpage des administrations et ne sait parfois pas à qui s'adresser selon ses besoins).

- de saisir la globalité de l'interaction avec l'administration : s'intéresser à un événement de vie c'est s'intéresser non pas à une démarche spécifique mais bien à l'ensemble des démarches et interactions de l'utilisateur avec l'administration et à l'enchaînement logique de ces démarches. C'est aussi s'intéresser à la phase qui précède l'interaction avec l'administration à savoir la phase de recherche d'information. Les difficultés pour l'utilisateur démarrent souvent dès la nécessité d'identifier les bons interlocuteurs. Or, la qualité d'un service public doit aussi être jugée à sa faculté à rendre accessible ses services.

- d'adopter un point de vue transversal et inter-services en mettant en lumière les redondances d'informations demandées à l'utilisateur voire l'incohérence des demandes qui lui sont faites par différents services administratifs, incohérences qui sont invisibles aux administrations souvent organisées en silos et que seul l'utilisateur peut percevoir. Même quand certains services réalisent des études de satisfaction, ils ont peu d'éléments ou peu d'emprise sur la totalité de l'enchaînement des démarches et des interactions avec les autres services administratifs.

Dans le cadre de cette mission, la direction générale de la modernisation de l'Etat a sélectionné 10 événements de vie emblématiques parce qu'ils constituent soit un passage obligé dans la vie des Français et engendrent un volume d'interactions élevés et/ou pour lesquels les Français ressentent un degré de complexité important.

Les 10 événements de vie retenus³⁰

Des situations courantes dans la vie des Français qui engendrent par là même un volume d'interaction important avec l'administration

- j'établis ou renouvelle mes papiers d'identité
- je choisis mon orientation ou j'aide mon enfant à choisir son orientation
- je construis
- je prépare ma retraite
- je vieillis, je perds mon autonomie ou l'un de mes proches perd son autonomie

Des situations particulièrement pénibles dues à un accident ou des difficultés dans la vie qui méritent une qualité de service accrue

- j'ai un enfant handicapé
- je me suis fait agresser
- je cherche un emploi
- je perds un proche
- je dois me rendre aux urgences

A partir des événements de vie, un certain nombre d'indicateurs pourraient être identifiés, adaptés et suivis afin de valoriser, en toute transparence, les efforts réalisés par les

³⁰ Le détail des descriptions de chaque événement de vie et de la complexité engendrée pour les usagers est présenté en annexe, tout comme les indicateurs associés.

administrations pour répondre aux attentes jugées prioritaires, à un instant précis, des usagers des services publics. Par exemple :

- Papiers d'identité : le nombre de services capables de délivrer un passeport en moins de 2 semaines ;
- Emploi : la part de demandeurs d'emploi recevant au moins une proposition d'emploi ou de formation tous les 2 mois ; le délai de traitement des dossiers complets d'indemnisation chômage ;
- Santé/urgences- : le temps moyen d'attente aux urgences ;
- Sécurité : le délai d'intervention des forces de police et de gendarmerie ; le nombre de commissariats/gendarmeries fournissant le nom d'un référent pour le suivi de la procédure
- Education : le taux de satisfaction du premier vœu d'orientation des élèves en fin de classe de troisième ; le taux d'heures de cours assurées pour chaque élève
- Retraite : le taux de fiabilité des relevés de retraite ; le nombre d'organismes de retraite proposant un référent chargé du suivi personnalisé des droits de retraite ;

Cependant, comme toute démarche ou procédure, l'enquête usager de la DGME et l'usage qui en est fait comportent des limites de plusieurs ordres.

Les événements de vie, tels que formulés, et les démarches administratives associées peuvent apparaître réducteurs car ne couvrant pas l'ensemble de la problématique. Ainsi, le logement abordé sous l'angle de « je construis » exclut les locataires. Or, les difficultés administratives de l'accession au logement locatif, social notamment, sont particulièrement sensibles. Pour preuve, les associations consacrées au logement se concentrent plus sur l'accès au logement social qu'à la construction neuve.

Les perceptions des démarches administratives par les usagers peuvent parfois être biaisées :

- La principale attente et préoccupation des usagers à l'événement de vie « j'établis ou renouvelle mes papiers » se focalise sur les délais de délivrance et la simplification de la procédure. Or, la sécurisation de l'émission de ces papiers, préoccupation majeure des services administratifs, ne peut être ignorée. En effet, les conséquences d'une usurpation d'identité sont particulièrement éprouvantes. Les médias font régulièrement état des imbroglios administratifs dans lesquels sont plongés des particuliers, victimes d'usurpation d'identité, et contraints de prouver leur propre identité. La sécurisation des pièces d'identité peut exiger des délais ou des documents que les usagers perçoivent comme excessifs mais qu'ils comprendront le jour où ils seront victimes d'usurpation.
- La perception de la qualité de certains services ou administrations par leurs usagers doit être relativisée compte tenu de la nature même de ces services : ainsi, les « usagers » de l'administration pénitentiaire ont assurément un avis sur leur condition de détention mais doit-on en faire le cœur de l'action de l'Etat en la matière ?

Même avec une méthodologie aussi innovante que l'enquête par événements de vie de la DGME, la prise en compte de l'usager ne peut être tenue pour définitivement acquise. C'est une démarche qui doit être permanente et à laquelle participent tous les moyens d'enquête moderne à la disposition des administrations et qui sont d'ailleurs de mieux en mieux utilisés : baromètre d'image ou de satisfaction, panels d'usagers, enquêtes qualitatives, enquêtes mystère permettant de tester l'administration...

Il faut également veiller à ce que les enquêtes n'aboutissent pas, paradoxalement, à évacuer l'usager dont elles sont censées être les interprètes. Nul n'ignore en effet qu'une question biaisée, un échantillon défectueux ou partisan pourraient orienter les résultats d'une enquête.

3.3. La transparence, pour ne pas oublier l'utilisateur en cours de route

3.2.1. Le dialogue permanent et direct avec les usagers, un moteur de modernisation indispensable mais limité

Associer les Français à la définition et la mise en œuvre des indicateurs stratégiques de modernisation signifie leur donner une place dans les instances de gouvernance ou de pilotage des services publics. Encore faut-il disposer d'interlocuteurs légitimes.

Plusieurs textes ont créé des commissions d'usagers ou ont organisé la participation des usagers dans certaines instances décisionnelles ou consultatives des services publics, locaux et nationaux. Mais cette présence des usagers se heurte immédiatement à la problématique de leur légitimité et de leur représentativité.

Plusieurs exemples confortent ce propos :

- La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a créé les commissions consultatives des services publics locaux exploités en régie ou par délégation de service public. Les membres de ces commissions sont issus soit de l'assemblée délibérante de la collectivité soit d'associations locales. Aucune disposition réglementaire ne vient préciser le dispositif de nomination, laissant à l'assemblée délibérante les pleins pouvoirs. La limite de l'exercice apparaît immédiatement.

- Le comité des usagers du réseau routier national créé en septembre 2009³¹ à la suite d'un rapport très remarqué de la Cour des comptes relatif aux tarifs des péages autoroutiers. Ce comité, institué pour une durée de 5 ans, a pour mission de recueillir les attentes des usagers, de proposer des améliorations du service et des recommandations sur les tarifs du réseau autoroutier concédé. A la lecture de sa composition³² on constate qu'en définitive les usagers sont minoritaires et les associations dont ils sont issus, sont soit peu représentatives, soit restrictives (absence notamment de représentants des victimes de la route ou de la prévention routière).

- La loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dispose qu'au sein du conseil de surveillance des établissements de santé, figurent des personnalités qualifiées, parmi lesquelles deux représentants des usagers désignés par le préfet du département. La notoriété tant du dispositif institutionnel que des associations d'usagers agréées est particulièrement faible. La légitimité de ces mêmes associations est sujette à caution puisqu'elles sont susceptibles d'être un bras armé des grands laboratoires pharmaceutiques, comme l'indique sans le condamner l'article L. 1114-1 du code de la santé publique.

Au plan national, les particuliers, usagers de l'administration, ne sont que trop rarement organisés en fédérations ou collectifs d'associations. La table ronde avec les associations

³¹ Décret n° 2009-1102 du 8 septembre 2009 relatif à la création du comité des usagers du réseau routier national ; Arrêté du 23 novembre 2009 portant nomination des membres du comité des usagers du réseau routier national ; arrêté du 12 janvier 2010 portant nomination du président du comité des usagers du réseau routier national.

³² 4 représentants de l'administration ; Un député ; un sénateur ; 3 personnalités qualifiées ; 8 représentants d'organisations, fédérations ou associations répartis comme suit : 2 représentants d'associations de défense des consommateurs agréés désignés par le ministre chargé de la consommation, en l'occurrence l'association des usagers des transports strasbourgeois et la Confédération nationale des associations familiales catholiques de France / 3 représentants de fédérations de transporteur : FNTR, TLF, UNOSTRA / Un représentant d'une association d'automobilistes, 40 millions d'automobilistes / Un représentant d'une association de motocyclistes, Fédération Française des motards en colère / Un représentant d'une association de protection de l'environnement agréée, France nature environnement

d'usagers organisée dans le cadre de cette mission a démontré la difficulté de constituer un panel représentatif. A l'étendue des services publics répond une multitude d'associations dont le nombre porte atteinte à la représentativité de chacune et, en conséquence, à la légitimité des instances faisant appel à elles. Localement, la faiblesse de ses structures est encore plus criante.

Recommandation : Il est donc nécessaire, autant que faire se peut, d'encourager la structuration des usagers des services publics en véritables fédérations au maillage territorial serré³³.

L'Education nationale fait figure de cas à part. Elle a pour usagers directs les élèves et pour usagers indirects, leurs parents. Difficile d'associer étroitement tous les élèves à la vie éducative. En effet, un enfant de 3 ans a une vision que d'aucun pourrait qualifier de très parcellaire de l'Education nationale. Aussi, priorité est donnée aux parents d'élèves. La place de ceux-ci dans la communauté éducative est reconnue par la loi. Le code de l'éducation, par son article L 111-4, précise que *“leur participation à la vie scolaire et le dialogue avec les enseignants et les autres personnels sont assurés dans chaque école et dans chaque établissement. Les parents d'élèves participent par leurs représentants aux conseils d'école, aux conseils d'administration des établissements scolaires et aux conseils de classe”*.

Chaque année, dans chaque établissement scolaire, de l'école maternelle au lycée, se tiennent des élections de parents d'élèves dont les représentants élus participent à la vie de l'établissement. De grandes fédérations de parents d'élèves (FCPE, PEEP) se sont organisées nationalement et localement et contribuent ainsi à faire entendre la voix des parents au sein des conseils d'école pour le premier degré, des conseils d'administration et conseils de classe des établissements du second degré. Elles disposent dans chaque établissement de moyens matériels : boîtes aux lettres, tableau d'affichage, aide à la diffusion de documents...

L'exemple des fédérations des parents d'élèves est-il transposable ? Pourquoi pas mais, contrairement à l'Education Nationale, souvent, les autres services publics n'ont pas un contact récurrent avec les usagers : comme c'est le cas pour les préfectures (un usager s'y rend en moyenne tous les 10 ans)... On ne demande pas tous les jours un permis de construire à moins d'être un professionnel du BTP ; on ne déclare pas ses revenus à l'administration fiscale toutes les semaines. L'intérêt de participer à une association dont l'objet porte sur un ou plusieurs services publics ne peut qu'être ponctuel voire consumériste.

Une manière de contourner cet obstacle serait d'organiser dans chaque point de « contact » entre l'Administration et les usagers des élections de représentants à l'instar des élections de parents d'élèves. Mise en pratique du concept de démocratie participative.

³³ La question ne se pose pas pour les autres catégories d'usagers, les professionnels et les collectivités dont les fédérations dédiées ont un véritable pouvoir de négociations face à l'Etat.

Dans son rapport consacré à la participation des citoyens et l'action publique³⁴, le conseil d'analyse stratégique distingue 5 avantages du recours à ce qu'il appelle « la participation citoyenne » :

- a) la participation permet d'améliorer les acteurs directement impliqués,*
- b) elle assure une plus grande mobilisation des publics cibles des politiques,*
- c) elle contribue à enrichir le contenu des programmes publics,*
- d) elle peut accroître la légitimité des actions engagées,*
- e) enfin, elle aide à répondre à de nouveaux enjeux. »*

Cette pratique se heurte également à des limites :

- a) quantitativement, la participation est souvent plus faible que souhaitée ;*
- b) qualitativement, les participants ne sont pas complètement ceux visés ;*
- c) leurs impacts sur la décision publique sont limités ;*
- d) contrairement aux effets recherchés, elles peuvent contribuer à affaiblir la cohérence de l'action publique. »*

A ces limites, on pourrait ajouter le risque de politiser la plus petite antenne d'un service public ou de « professionnaliser » des permanents associatifs dans la représentativité des usagers et de perdre ainsi une certaine authenticité recherchée. Et même en assumant ces risques, rien ne garantit le succès : le taux de participation aux élections de parents d'élèves dépasse rarement 50 % alors que l'offre électorale est structurée et les enjeux identifiés et connus.

Indispensable, la participation des usagers à la définition des indicateurs et, au-delà, à l'amélioration de la qualité des services publics est extrêmement délicate à organiser. C'est un véritable défi à relever tant au plan local que national.

Recommandation : Renforcer la légitimité et la notoriété des structures associatives nationales constituerait un utile premier pas. **A terme, une fédération nationale de ces structures doterait les usagers de l'ensemble des services publics d'un représentant ayant une capacité de dialogue reconnue et puissante face à l'administration.**

3.3.2. La transparence des indicateurs, véritable levier de modernisation.

Compte tenu des difficultés à mettre en œuvre une concertation directe et permanente entre l'administration et les usagers, seule la transparence des indicateurs permet de s'appuyer sur l'opinion pour faire progresser l'administration. Comme le souligne le Médiateur de la République, « à l'heure où la transparence s'affirme comme le principal moteur de la confiance et où les citoyens veulent pouvoir mesurer avec justesse la qualité des services rendus, un débat s'impose sur la validité des indicateurs de performance. Lui seul pourra écarter le soupçon d'instrumentalisation qui pèse sur ces outils de mesure et prévenir le risque d'une nouvelle fracture entre administrations et administrés. »³⁵

En faisant apparaître dans des domaines aussi sensibles que la sécurité, la santé, la justice ou l'éducation nationale des différences de traitement voire de véritables inégalités,

³⁴ « La participation des citoyens et l'action publique », Conseil d'analyse Stratégique, N°13 – 2008, La documentation française

³⁵ Rapport annuel 2009 du Médiateur de la République

la transparence mobilise l'opinion avec force. L'indicateur redevient alors ce qu'il n'aurait jamais dû cesser d'être : un levier de modernisation.

Cette mobilisation de l'opinion trouvera alors naturellement son expression dans les enceintes parlementaires aujourd'hui insuffisamment engagées dans l'effort de réforme de l'Etat.

En effet, ce qui vaut pour les indicateurs budgétaires l'est pour les indicateurs de modernisation. Le rapport d'information de la commission des finances sur la mise en œuvre de la LOLF de 2006³⁶ souligne « le caractère « peu lisible » et peu adapté pour le débat public des objectifs et indicateurs ». On ne peut que souscrire à la recommandation faite par le rapport d'information « d'adapter ceux-ci pour les rendre tous clairs et pertinents ».

Les torts ne reviennent pas uniquement à l'exécutif. Pourtant à l'origine de la LOLF, ni l'Assemblée Nationale, ni le Sénat n'ont mené jusqu'à présent de réels travaux, ni débattu des indicateurs budgétaires. Comme si, une fois votée, la mise en œuvre de la loi organique n'était plus de leur ressort. Or, elle l'est !

L'examen des projets de loi de finances occupe de nombreuses semaines de l'ordre du jour automnal du Parlement. Les débats sont d'autant plus abstraits que des lois de finances rectificatives et des mesures de régulation budgétaire (annulation, gel ou report de crédits) viennent quasi-immédiatement remettre en question les grands équilibres et les masses budgétaires votés.

En revanche, les lois de règlement qui viennent constater la réalité des dépenses et recettes budgétaires passent quasi-inaperçues au printemps alors qu'elles donnent d'une certaine manière quitus au gouvernement pour sa gestion budgétaire de l'année écoulée. Alors que l'examen du projet de loi de finances pour 2008 s'est étalé entre le 16 octobre 2007 et le 20 novembre 2007, celui de la loi de règlement du budget 2008 a été réglé en 3 heures 30 minutes, le 29 juin 2009 !

Ce déséquilibre d'exposition parlementaire entre ces deux textes est extrêmement dommageable pour évaluer et débattre des indicateurs. Les projets annuels de performances, support documentaire présentant les objectifs et indicateurs pour l'année budgétaire à venir, ne sont que des engagements virtuels pouvant être contrecarrés par des événements extérieurs d'ordre économique ou social. Les rapports annuels de performances dressent quant à eux un véritable bilan de ce qui a été réalisé, non de ce qui est envisagé. « On juge vraiment une politique non pas à la loi de finances mais à la loi de règlement. On a déjà vu en effet des gouvernements proposer des lois de finances totalement irréalistes, mais la loi de règlement, elle, ne ment pas. »³⁷

L'exigence de renforcer les débats autour des lois de règlement est reconnue par le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat :

³⁶ Rapport d'information n°3165 sur la mise en œuvre de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson, Jean-Pierre Brard, 15 juin 2006

³⁷ Intervention de Charles-Amédée de Courson, député, Assemblée Nationale, 29 juin 2009

« La LOLF a voulu faire de l'examen du projet de loi de règlement un moment beaucoup plus important du débat parlementaire. En dépit des contraintes de calendrier, ce rendez-vous entre le Parlement et le Gouvernement a légèrement gagné en existence. Votre assemblée s'est impliquée dans cet exercice en renouvelant, cette année, l'audition de ministres en commission élargie. Les comportements changent, mais j'ai la conviction qu'il est possible d'aller encore plus loin dans l'évaluation des résultats. »³⁸

La création d'une loi de règlement des comptes de la Sécurité sociale serait également de nature à parfaire un dispositif parlementaire aujourd'hui imparfait : « les programmes de qualité et d'efficience doivent permettre d'enrichir les débats lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale par le parlement, en favorisant un suivi des mesures adoptées les années précédentes et en questionnant l'opportunité des dispositions proposées dans le projet de loi au regard du contexte démographique, économique, social. J'aimerais que le débat démocratique se structure davantage autour de ces enjeux, même s'il n'y a pas de loi de règlement dans le domaine social. Il faut reconnaître à cet égard que les fortes contraintes temporelles qui encadrent l'examen du projet de loi de financement ne favorisent pas l'appropriation complète par l'une et l'autre des deux assemblées des informations fournies par les programmes de qualité et d'efficience. Il nous faut donc faire preuve d'imagination pour permettre aux débats parlementaires de faire une place plus importante à cette démarche de performance. »³⁹

Recommandation : L'examen des indicateurs de modernisation des services publics lors des débats sur la loi de règlement constituerait une avancée majeure. A la condition que du temps soit dégagé dans l'ordre du jour des deux assemblées pour leur permettre d'exercer leur véritable pouvoir de contrôle.

3.3.3. Des efforts significatifs de management sont indispensables pour développer la culture du résultat

Sans développement du management, la pression de l'opinion et du politique risque d'être perçue par les agents comme une mise en accusation et d'être par conséquent source de blocage et d'incompréhension.

On aboutirait alors à renforcer un phénomène de suspicion que Michel Rocard, alors Premier ministre, soulignait déjà : « l'Etat s'est trop souvent et trop longtemps organisé sur la base de la méfiance à l'égard de ses agents. »⁴⁰ Cette méfiance est profondément ancrée et doit être combattue.

C'est également respecter la ligne tracée par le président de la République en 2007 (« ce que je souhaite, c'est que le fonctionnaire en tant que personne ne s'efface pas derrière des textes, des indices, des procédures. »⁴¹) et en 2008 (« Je demande aux gestionnaires publics, et au premier rang d'entre eux aux ministres, de placer les fonctionnaires au cœur de la réforme de l'Etat »⁴²).

³⁸ Intervention d'Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Assemblée Nationale, 29 juin 2009

³⁹ Intervention d'Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Colloque « Mesurer la performance des politiques de sécurité sociale : l'apport des programmes de qualité et d'efficience », 14 mai 2009

⁴⁰ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public

⁴¹ Discours du Président de la République à l'occasion de la visite de l'Institut Régional d'Administration, Nantes, 19 septembre 2007

⁴² Discours du Président de la République, Cahors, 8 avril 2008

Dans la même lignée, la commission des finances de l'Assemblée Nationale⁴³ note au sujet des indicateurs LOLF qu'il faut « *faire de la performance un outil de management.* » C'est dans cet esprit que le Président de la République a déclaré : « *Je ne crois pas du tout à l'idée que l'on fera la réforme de l'Etat en soumettant tous les fonctionnaires à une pression extrême. Je veux faire la réforme par la motivation, non par la tension.* »⁴⁴.

Le management est une nécessité car dans de nombreuses administrations, la culture du chiffre et du résultat n'est pas encore totalement admise. On voit ainsi notamment dans la Police ou au sein de Pôle emploi certains syndicats tentés de la remettre en cause. La faire progresser suppose donc un engagement très fort de la hiérarchie, doublé d'une écoute attentive des agents de terrain. Il ne faut pas sous-estimer le sentiment de nombreux agents de consacrer beaucoup de temps à produire des chiffres pour l'administration sans en percevoir l'utilité ni pour eux-mêmes, ni pour les administrés.

Recommandation : D'où la nécessité d'impliquer davantage les agents de terrain dans la construction et la mise en œuvre des indicateurs.
Un des axes à privilégier est la mise en place d'un intéressement collectif dans la fonction publique.

En mai 2009, Michel Diefenbacher, député du Lot-et-Garonne, a remis au Premier ministre un rapport sur ce sujet⁴⁵. Pour le rapporteur, « *il est remarquable que jusqu'au début de ce siècle, aucun lien explicite n'ait été établi entre la qualité de la gestion, l'allocation des moyens budgétaires et la rémunération des agents.* » Or, si les salariés du secteur privé et des entreprises publiques bénéficient de l'intéressement, il apparaît injuste de ne pas faire bénéficier les personnels des différentes fonctions publiques de ce dispositif. **Il faut toutefois veiller à ne pas faire dériver cet intéressement en une nouvelle prime allouée de façon indifférenciée à tous les agents.** Or, y parvenir est un véritable défi qui suppose une forte évolution des comportements tant des partenaires sociaux que des équipes managériales.

Mais au-delà de la rémunération, « *c'est dans l'amélioration de la qualité du management que se situe l'avantage majeur de l'intéressement. Sa mise en œuvre nécessite un important travail de réflexion préalable, portant notamment sur la pertinence et la transparence des indicateurs, sur la clarté des processus d'évaluation et sur l'affichage des objectifs stratégiques. C'est la qualité de ce processus qui conditionne, avant même le premier exercice, le succès de la démarche. Par la suite, tout au long de l'exercice, c'est l'évaluation continue et la vérification constante de la pertinence des objectifs dans le cadre d'un dialogue permanent entre l'encadrement et les collaborateurs qui installent dans la durée la culture de la performance.* »

Une telle novation se fait sous certaines conditions sur lesquelles Michel Diefenbacher se montre particulièrement ferme :

⁴³ Rapport d'information n°1058 sur la mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, par MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Charles de Courson, Thierry Carcenac 16 juillet 2008

⁴⁴ Discours du Président de la République à l'occasion de la visite de l'Institut Régional d'Administration, Nantes, 19 septembre 2007

⁴⁵ L'intéressement collectif dans la fonction publique, rapport de Michel Diefenbacher, parlementaire en mission, mai 2009

- « qu'il soit clairement établi que le Gouvernement n'entend pas transposer purement et simplement dans le secteur public les méthodes de l'entreprise. Si la notion de performance est aujourd'hui communément admise dans les administrations, celle de « rentabilité financière » est clairement rejetée. L'objectif des administrations n'est pas de gagner de l'argent ou de faire des économies, mais d'assurer un service de qualité. Le prix est assurément un élément important de la qualité, mais il n'en est pas l'unique critère ;
- que les objectifs, les critères, les modes de financement et d'évaluation de l'intéressement, ainsi que les mesures d'accompagnement en matière notamment d'information et de formation tiennent compte de la spécificité de la sphère publique et de la « culture » qui s'y attache. Cette culture du service public est profondément partagée dans l'ensemble de la Fonction publique. L'intéressement doit donc être conçu non pas comme un simple instrument de gestion, mais comme l'affirmation d'une ambition politique forte au service de la collectivité ;
- que le dialogue prévale partout. Il est au cœur même de la démarche puisque depuis l'origine l'intéressement est fondé sur un accord entre les partenaires sociaux. C'est pour cette raison qu'il est proposé que l'ouverture de l'intéressement à l'ensemble de la Fonction publique soit initiée non pas par une loi mais par un accord-cadre à négocier entre l'Etat et les syndicats. C'est sur la base de cet accord que le Parlement sera amené à se prononcer et que, dans le cadre légal ainsi défini, la négociation pourra s'engager dans les ministères, les collectivités territoriales, les établissements hospitaliers et l'ensemble des organismes qui leur sont rattachés. »

Les critères définis par Michel Diefenbacher concernant les indicateurs liés à l'intéressement rejoignent point par point ceux définis pour la pertinence des indicateurs d'évaluation de l'administration :

- faire l'objet d'un dialogue social approfondi et constant à tous les niveaux
- être en nombre limité
- objectivement mesurables
- compréhensibles par tous
- constamment suivis et évalués

4. Fiabiliser la démarche dans l'organisation de l'Etat

Alors que les Français sont dans l'attente de plus d'information de la part de l'administration et doivent être convaincus de la volonté d'améliorer la qualité du service, il importe de faire un effort afin de faire adhérer l'opinion à la modernisation de l'Etat. Sans cet effort, toute communication positive risque en effet d'être reçue avec scepticisme comme de la simple propagande.

Nous proposons trois pistes pour valoriser la prise en compte de l'utilisateur, garantir l'indépendance et la fiabilité des indicateurs, enfin faire progresser la crédibilité de la démarche qualité.

4.1. Valoriser la prise en compte de l'utilisateur en renforçant le rôle du Médiateur

On l'a vu, l'objectif de placer l'utilisateur au centre des préoccupations est une démarche difficile, jamais acquise. C'est pourquoi le principe de transparence doit constituer un aiguillon indispensable. Mais l'Etat ne doit pas seulement indiquer sa préoccupation de reconnaître pleinement l'utilisateur ; il doit dans son organisation même incarner cette préoccupation.

Il importe d'accompagner ce mouvement par la mise en place d'un garant de l'esprit de modernisation de l'administration telle que définie par le Président de la République⁴⁶. Ce rôle est déjà reconnu au médiateur de la République, au cœur de la relation usagers – administration⁴⁷. Mais nous proposons de la renforcer sur plusieurs points.

Les rapports annuels de 2008 et 2009 du médiateur de la République dressent un état des lieux des relations usagers avec les administrations parfois éloigné des résultats affichés par certains indicateurs suivis par l'administration. Ce qui l'amène à constater « *la distorsion de plus en plus marquée entre la réalité vécue par les administrés et le reflet qu'en donnent les multiples indicateurs dont disposent les services de l'Etat* »

Ainsi, concernant la charte Marianne, le médiateur constate en 2008 « *une réelle distorsion entre les déclarations d'intention et la réalité. « L'accessibilité », la « rapidité », la « courtoisie », la « clarté des réponses », « l'esprit d'écoute, de rigueur et de transparence » voulus à l'origine restent parfois lettre morte.* ». Et de dénoncer « les conditions déplorables d'accueil de certaines préfectures », pour conclure que « *l'accueil attentif et courtois rêvé par la Charte Marianne fait défaut à bien des services.* » En 2009, il déplore toujours que « *l'accueil est encore aujourd'hui considéré comme une fonction mineure dans les organisations du travail. C'est pourtant le point d'entrée de l'utilisateur dans l'organisation.* »

⁴⁶ « *La vision qui assimile le service public aux structures n'est pas la mienne. Le service public, il se mesure auprès des usagers.* »

⁴⁷ En 2008, le nombre d'affaires transmises au Médiateur de la République, services centraux et délégués, a augmenté de 0,69 % par rapport à 2007, avec un total de 65 530 affaires reçues dont 35 024 réclamations.

Les rapports du Médiateur renvoient à une vision de l'Administration que l'on pensait appartenant au passé compte tenu des nombreuses réformes engagées depuis plusieurs années.

Ainsi, en 2008, on pouvait lire que :

- « *Les services administratifs semblent parfois négliger totalement les conséquences de leur défaillance. Si l'erreur est humaine, elle peut parfois placer l'utilisateur dans une situation extrême et en faire la victime d'un système aveugle.* ».
- « *Certains comportements administratifs, méconnaissant la hiérarchie des normes et le rôle fondamental de la loi, contribuent à développer le sentiment d'arbitraire chez les usagers. L'un des dysfonctionnements récurrents concerne les mairies. Elles réclament aux usagers plus de justificatifs que n'en stipule la réglementation pour la constitution des dossiers de demande de carte nationale d'identité ou de passeport.* »

Le Médiateur estime que « *de toute évidence, certains agissements de l'administration ne changeront pas par les textes mais par une réforme des comportements vis-à-vis de l'utilisateur. Trop souvent, celui-ci est considéré, a priori, comme fraudeur. De bénéficiaire d'un service, l'utilisateur devient suspect. Le sens de la suspicion l'emporte sur celui du service. Tout semble parfois être fait pour éviter de rendre le service attendu, mission première des services publics. Le premier réflexe est d'opposer des obstacles plutôt que de rechercher une solution appropriée.* ». En 2009, il se montre encore plus explicite : « *privilegiant la gestion des carrières à l'innovation et à la prise de risque, le respect des procédures au respect des usagers, le service public a fini par davantage défendre la pérennité des structures, le confort de système aux intérêts des administrés.* »

Le Médiateur note cependant des avancées positives telles que :

- « *Quand une administration ne prend plus le temps d'écouter un citoyen ni de lui répondre, elle provoque immédiatement un sentiment d'injustice. Certains organismes sociaux en sont tout à fait conscients et commencent à bâtir des schémas internes d'accueil du public, voire de médiation pour corriger les dérives du « non accueil ».*
- *Des efforts similaires sont fournis à la préfecture de Seine-Saint-Denis, dont ne rendent pas compte des critiques parfois excessives. Les améliorations déjà apportées par le préfet et ses collaborateurs pour réduire l'attente du public et la rendre moins inconfortable, ainsi que celles qui sont en projet, montrent une réelle volonté de progrès.* »

Recommandation : Il semble souhaitable de **conforter le rôle du médiateur sur plusieurs points pour en faire le véritable garant de la prise en compte des usagers dans l'action de modernisation de l'Etat**. Il pourrait :

- donner son avis sur les indicateurs de l'administration, en particulier sur ceux portant sur la qualité des services (pertinence, efficacité réelle, suggestions de modification...)
- renforcer son rôle de proposition (sans aller jusqu'à les rendre contraignantes), du moins obliger l'administration à répondre dans des délais contraints serait le minimum...
- présenter son rapport annuel devant la représentation nationale, à l'instar du premier président de la cour des comptes, présentation suivie d'un débat.
- être sollicité par le Parlement pour mener des missions spécifiques dans le cadre de rapports portant sur la qualité et l'organisation des services publics, à l'instar des relations établies par la LOLF entre le Parlement et la Cour des Comptes.

4.2. Garantir l'indépendance et la fiabilité des indicateurs

La transparence sur les indicateurs suscite nécessairement un débat dans l'opinion. Notamment, le gouvernement peut être soupçonné de manipuler les chiffres. Il importe donc d'éliminer ou à défaut de minimiser les risques de polémique sur la statistique.

Recommandation : Dans cet esprit, il est souhaitable de **rassurer sur la fiabilité des indicateurs en garantissant l'indépendance et le sérieux de l'organisme qui en a la charge**. En effet, l'administration sera toujours soupçonnée de produire sur son activité des chiffres discutables.

L'expérience acquise au cours des années passées sur le thème sensible de la sécurité est tout à fait instructive car, après différentes polémiques, il a été possible de faire progresser significativement la culture du résultat avec plus de sérénité. Cela n'a pu se faire qu'avec la création de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, organisme indépendant qui peut en quelque sorte jouer un rôle de conseil auprès du ministère de l'intérieur.

Présidé par Alain Bauer, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales est un département de l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales a pour missions de :

Recueillir les données statistiques relatives à la délinquance auprès de tous les départements ministériels et organismes publics ou privés ayant à connaître directement ou indirectement des faits ou des situations d'atteinte aux personnes ou aux biens ;

Exploiter les données recueillies en procédant à l'analyse de la délinquance ;

Communiquer les conclusions qu'inspirent ces analyses aux ministres intéressés et aux partenaires de l'observatoire ;

Assurer la mise en cohérence des indicateurs, de la collecte et de l'analyse des données

Faciliter les échanges avec d'autres observatoires, en particulier l'Observatoire des zones urbaines sensibles ;

Animer un réseau de correspondants ;

Organiser la communication au public de ces données

Il travaille, par conséquent, en étroite coopération avec l'ensemble des organismes chargés du recueil des statistiques en matière de délinquance.

La méthodologie

L'observatoire national de la délinquance se concentre sur la statistique, c'est-à-dire la collecte de données et leur analyse. Il dresse un inventaire exhaustif des sources disponibles. Lorsque des chiffres lui sont fournis, il détermine dans quelle mesure ils peuvent rendre compte des phénomènes que l'OND a la charge d'étudier.

Dans le domaine de la délinquance, il n'y a pas un seul mais plusieurs chiffres pour rendre compte d'un seul fait. Si on s'attache au cas des cambriolages, on constate qu'ils sont comptabilisés à travers les enregistrements faits par la police et la gendarmerie, à travers les chiffres des assureurs ou dans le cadre des enquêtes de victimation. Sur ce même phénomène, on dispose

donc de trois chiffres différents. Si les trois fournissent des évolutions concordantes, il est alors possible de dire avec plus de certitude que le phénomène est en baisse ou en augmentation. Autre exemple, la contrefaçon peut être abordée, grâce aux chiffres de la police mais aussi à ceux des douanes, les uns portant sur les mis en cause et les autres sur les marchandises.

L'OND ne s'en tient pas à une seule source parce que chacune présente des limites. La méthode de l'observatoire consiste donc à mobiliser un ensemble de sources.

Les enquêtes de victimation en particulier, permettent de connaître des atteintes que les victimes n'ont pas signalées. Elles ont été cambriolées, volées ou agressées. Elles ne l'ont dit ni à la police, ni à leur assureur. L'observatoire est le partenaire d'une grande enquête de victimation lancée en janvier 2005 et réalisée en collaboration avec l'INSEE. Les résultats seront connus en septembre 2005. Cette enquête sera renouvelée en 2006 et il est envisagé de la développer en 2007.

Source : <http://www.inhes.interieur.gouv.fr/articles/accueil/observatoire-national-de-la-delinquance-h20.html>

Mensuellement et annuellement, l'observatoire publie des statistiques sur la délinquance en France à partir d'indicateurs différents de ceux du ministère de l'intérieur, donnant lieu à des débats sur la pertinence de tel ou tel chiffre mais surtout à des recommandations d'actions.

Ainsi, l'Observatoire a permis, sans contestation possible, une meilleure prise en compte de la réalité de la délinquance comme de l'activité des services de police. Il constitue une garantie d'objectivité des chiffres pour les Français et il aide l'administration à construire des indicateurs plus pertinents dans des domaines sensibles où les effets pervers et le risque de mauvaise interprétation sont importants. C'est le cas sur les quartiers sensibles et sur la problématique des gardes à vue.

Recommandation : Nous croyons qu'un outil constitué sur le modèle de l'Observatoire serait extrêmement utile dans des domaines ministériels où, comme pour la sécurité, la méthodologie pour appréhender la réalité des faits est extrêmement complexe et les enjeux politiques tout aussi importants, notamment pour distinguer les sujets essentiels et fiabiliser les indicateurs.

Un tel outil serait d'un apport incomparable en matière de santé publique et d'hôpital ainsi que pour l'éducation nationale et le service public de l'emploi et de la formation professionnelle. Monsieur Richard Descoings, directeur de l'institut d'études politiques de Paris, avait fait une telle proposition pour l'éducation nationale, arguant notamment du fait que le temps court des mandats ministériels est peu compatible avec le temps long de la scolarité des enfants.

Précisons que la création de tels organismes doit être procédée à moyens constants, notamment en réorganisant et/ou en fédérant les structures existantes. En revanche, les pilotes de ces observatoires doivent être reconnus à la fois pour leur compétence et leur indépendance à l'égard de l'administration.

4.3. La modernisation de l'Etat dans l'organisation gouvernementale

Longtemps, la modernisation de l'Etat a souffert de « *bougeotte institutionnelle* » et de « *bougeotte des moyens et paradigmes* », pour reprendre les termes du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics⁴⁸. Depuis le 30 décembre 2005⁴⁹, la réforme de l'Etat est rattachée au ministère du budget, s'appuyant sur une direction dédiée, la Direction générale de la modernisation de l'Etat.

Cette direction est la fusion de plusieurs services : direction de la réforme budgétaire, délégation aux usagers et aux simplifications administratives, délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat, agence pour le développement de l'administration électronique. Elle s'appuie aujourd'hui sur 130 agents dont 30 % sont issus du ministère des finances, et sur une vingtaine de profils issus du secteur privé. Elle s'organise autour de 3 services (innovation, conseil, projets).

Les auditions menées dans le cadre de cette mission ont mis en évidence des sujets de tensions entre la DGME et certains ministères. Tout en reconnaissant l'apport décisif de la DGME sur certaines actions de modernisation, les responsables d'administration centrale regrettent que celle-ci défende des objectifs et calendriers parfois incompatibles avec les contraintes et réalités auxquelles les agents sont confrontés.

Ces tensions entre les ministères et la direction en charge de la réforme de l'Etat sont naturelles. Il ne faut ni les exagérer, ni les sous-estimer.

Le rattachement de la DGME au ministère du budget a constitué une évolution très positive pour rapprocher les mesures de réforme d'économies budgétaires. Mais la DGME a un rôle spécifique à jouer de préparation et d'accompagnement de la réforme. Elle porte un message de qualité de service qui est intrinsèque à la RGPP. Pour ce faire, elle dispose d'un pilotage propre, les comités de suivi et conseil de modernisation des politiques publiques, situé au plus haut niveau de l'Etat qu'il convient de pérenniser pour poursuivre l'effort de réforme.

Recommandation : Consolider la spécificité de l'approche de la DGME par rapport à l'approche budgétaire

Ce renforcement passe également par une diversification accrue des origines ministérielles des personnels de direction de la DGME afin que chaque ministère puisse y avoir un relais identifié et la DGME, un spécialiste de l'environnement et du fonctionnement de chaque département ministériel.

Sous ces conditions, la DGME est et restera comme un organisme conseil de chaque ministère apportant ainsi un véritable service soutien, dans la conception et la mise en œuvre des réformes.

⁴⁸ « *la satisfaction des usagers* », rapport du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, juillet 2009

⁴⁹ Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction de la modernisation de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il convient également de sortir de la méfiance institutionnelle existant entre les services de l'Etat, la Cour des Comptes, le Médiateur de la République et le Parlement. Chacun à sa manière fait le même constat et porte des recommandations extrêmement proches. Or la coordination entre ces instances est insuffisante voire inexistante, le réflexe de corps et le dogme de l'indépendance prévalant sur celui de l'intérêt général et de l'efficacité. Ainsi, alors que le Médiateur de la République s'est vu reconnaître par la loi un pouvoir de propositions⁵⁰, il se heurte à l'inertie administrative : « *Sur un stock de 68 propositions, six seulement ont été satisfaites en 2008, et il est regrettable que le Médiateur de la République ne soit pas davantage en mesure de susciter un véritable débat public sur ses propositions les plus importantes avant de se voir opposer un refus par les pouvoirs publics. (...) C'est pourquoi le Médiateur de la République sera très attentif à l'évolution des pouvoirs du Défenseur des droits, dont les modalités d'intervention, qui seront fixées par une loi organique, devraient intégrer, notamment, la publication au Journal officiel des propositions de réforme et l'obligation pour le ministre concerné d'apporter une réponse argumentée dans un délai déterminé.* » Car parfois, l'inertie ministérielle peut se traduire par une non réponse : « *Pour obtenir la position d'un ministre et de son administration sur une proposition de réforme, le Médiateur de la République est bien souvent obligé de solliciter le dépôt d'un amendement parlementaire et/ou d'alerter les médias, ce qui représente une grande perte de temps.* »⁵¹

L'intelligence de chacun doit désormais contribuer à substituer à cette méfiance un partenariat tourné autour de l'action.

⁵⁰ Lois du 3 janvier 1973 et du 12 avril 2000

⁵¹ Rapport annuel 2008, Médiateur de la République

Conclusion

Les recommandations présentées dans ce rapport, si elles sont mises en place, prendront du temps. La construction d'indicateurs à partir des attentes des usagers et des suggestions des agents, la fixation d'objectifs pertinents c'est à dire atteignables et ambitieux, la mise en place de ces indicateurs dans l'ensemble des réseaux publics et, enfin, l'acceptation par tous de ces indicateurs comme un levier d'amélioration des services publics et un outil de management constituent une véritable feuille de route. Les obstacles sont nombreux mais les expériences déjà réussies aujourd'hui sont éloquentes et doivent guider notre chemin vers une culture de performance.

Et puis, cette méthode est un processus d'amélioration continue. Un indicateur se modifie, se perfectionne voire se supprime lorsqu'il n'est plus pertinent ou qu'il conduit à ne plus focaliser l'action des services publics sur des priorités. Rien ne serait plus dangereux que de fixer pour plusieurs années un tableau de bord immuable : ce serait figer l'administration elle-même ! Mais il faut parallèlement donner du temps aux indicateurs dont l'évolution nécessite des changements importants. Bref, sans souplesse, sans écoute des attentes, sans implication des agents, sans conviction du management, rien ne sera possible.

Mais il faut commencer et progresser pas à pas. Il est illusoire de vouloir tout de suite atteindre le meilleur niveau partout. Sachons au contraire construire des objectifs pour améliorer vraiment la qualité des services publics de sorte que les usagers le constatent et les agents en tirent satisfaction.

- ANNEXES

A. Lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le 02 OCT. 2009

1611 / 09 / SG

Monsieur le Député,

Cher ami,

Depuis 2007, le Gouvernement est engagé dans un processus de révision générale des politiques publiques sans précédent. Cette méthode exhaustive permet d'évaluer chaque politique publique pour la rendre plus juste et plus efficace. Elle a permis de prendre, lors de trois conseils de modernisation des politiques publiques, 374 mesures de modernisation qui sont en cours de mise en œuvre.

La réforme de l'Etat a pour but d'améliorer le service rendu à l'usager tout en maîtrisant les coûts. A ce titre, l'amélioration de l'accueil dans les services publics (meilleure orientation des demandes, assurance d'une réponse adaptée, délais d'attente raisonnables), tout comme celle du traitement des demandes des usagers par les administrations figurent parmi les priorités de cette démarche.

Plusieurs actions ont été menées en ce sens : en matière d'accueil, avec le renforcement des engagements de service du référentiel Marianne qui devront être appliqués par toutes les administrations recevant du public ; en matière de délais de traitement, avec les expérimentations portant sur le temps de passage aux urgences, les délais de naturalisation ou de paiement ; en matière de simplification des démarches administratives, avec la suppression de certaines déclarations et la dématérialisation de nouvelles procédures.

Ces mesures concrètes, qui concernent les citoyens dans leur vie quotidienne, sont souvent le résultat de transformations profondes nécessitant de modifier les organisations, les processus et les méthodes. Il importe que les Français puissent mesurer cette amélioration du service qui leur est rendu. Il s'agit aussi, pour le Gouvernement, de rendre compte au public de l'avancée de ces réformes, sur une base objective et vérifiable par chacun.

A cet effet, il me semble nécessaire d'être en mesure de présenter quelques indicateurs simples et évocateurs, qui permettent d'apprécier la satisfaction des Français vis-à-vis des principaux services rendus par les administrations. C'est pourquoi je souhaite vous confier une mission consistant à me faire des propositions pour identifier cette liste d'indicateurs de qualité des services, déterminer le niveau acceptable de ces indicateurs pour les usagers et l'administration, et concevoir une méthode de recueil et de communication des résultats par service.

Monsieur François CORNUT-GENTILLE
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Votre mission consistera notamment à :

- identifier les démarches les plus courantes des Français et les principales attentes de ces derniers vis-à-vis des administrations ;
- identifier les quelques indicateurs qui permettent de répondre à ces attentes ;
- proposer une méthode d'une part pour construire, élaborer et suivre ces indicateurs et, d'autre part, pour fixer des objectifs à atteindre ;
- formuler des recommandations pour accompagner les administrations dans l'atteinte des objectifs de chaque indicateur.

Pour l'accomplissement de cette mission, en application des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, un décret vous nommera parlementaire en mission auprès de M. Éric WOERTH, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Les services du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, et plus particulièrement la mission d'évaluation des politiques publiques et la direction générale de la modernisation de l'Etat, vous prêteront leur appui.

Je vous serais obligé de me faire connaître vos propositions au plus tard le 15 novembre prochain pour les deux premiers points, et pour mi janvier sur l'ensemble de la mission.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Dei tui

François FILLON

B. Indicateurs de qualité de service des programmes budgétaires au sens de la LOLF

1/ Indicateurs de qualité de service qui évaluent la satisfaction des usagers

Programme 101-Accès au droit et à la justice

Objectif 4-Développer une réponse de qualité aux besoins d'information juridique des citoyens dans les Maisons de Justice et du Droit

Indicateur 4.1-Enquête de satisfaction

Objectif 5-Développer l'efficacité des dispositifs permettant l'accompagnement et l'indemnisation des victimes

Indicateur 5.1-Indice de satisfaction des victimes d'infraction(s) sur l'aide apportée

Programme 102-Accès et retour à l'emploi

Indicateur 2.5-Pourcentage de demandeurs d'emploi satisfaits des services rendus par l'opérateur unique

Indicateur 2.7-Pourcentage des employeurs satisfaits des services rendus par l'opérateur unique

Programme 109-Aide à l'accès au logement

Objectif 3-Veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement

Indicateur 3.1-Taux de satisfaction des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL)

Programme 111-Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail

Objectif 3-Garantir l'effectivité du droit du travail

Indicateur 3.1-Taux de satisfaction des usagers des services d'inspection du travail

Programme 143-Enseignement technique agricole

Objectif 2-Développer et optimiser la mise en œuvre des missions spécifiques de l'enseignement agricole

Indicateur 2.2-Taux de satisfaction des usagers et des stagiaires de l'enseignement agricole

Programme 147-Politique de la ville

Objectif 3-Développer la fonction de médiation dans les quartiers et soutenir l'innovation pour améliorer l'accès aux services publics

Indicateur 3.1-Indice de satisfaction relatif aux interventions des adultes relais-médiateurs de ville

Objectif 5-Améliorer la qualité de l'habitat pour les habitants des quartiers concernés par le PNRU et maintenir l'offre de logements sociaux dans le cadre du PNRU

Indicateur 5.3-Différentiel entre l'indice de satisfaction des habitants des ZUS quant à la qualité de l'environnement de leur logement et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes

Programme 155-Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi

Objectif 3-Améliorer l'accueil et l'information des publics

Indicateur 3.2-Taux de satisfaction des usagers suite à contact de moins d'un an avec les DDTEFP

Objectif 4-Accroître le degré de satisfaction des utilisateurs des statistiques, études et évaluations

Indicateur 4.1-Taux de satisfaction des travaux d'études, statistiques et de recherche

Programme 167-Liens entre la nation et son armée

Objectif 1-Sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de défense par une JAPD de qualité et pour un coût maîtrisé

Indicateur 1.1-Taux de satisfaction de l'utilisateur de la JAPD

Programme 170-Météorologie

Objectif 3-Développer les utilisations de la météorologie

Indicateur 3.1-Taux de confiance et de satisfaction des usagers dans les prestations météorologiques

Programme 171-Offre de soins et qualité du système de soins

Objectif 4-Adapter la formation des étudiants en fonction des besoins de santé

Indicateur 4.1-Taux de satisfaction, mesuré à huit mois et à cinq ans après la fin des études, relatif aux stages extrahospitaliers des étudiants en troisième cycle des études médicales (stages extrahospitaliers et stages chez le praticien)

Programme 175-Patrimoines

Objectif 2-Accroître l'accès du public au patrimoine national

Indicateur 2.3-Taux de satisfaction du public des institutions et des sites patrimoniaux

Programme 181-Prévention des risques

Objectif 4-Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public

Indicateur 4.2-Taux de notoriété de l'autorité de sûreté nucléaire et taux de satisfaction sur sa mission d'information auprès du grand public

Programme 183-Protection maladie

Objectif 1-Garantir l'accès aux soins des personnes disposant de faibles ressources

Indicateur 1.1-Indices de satisfaction

Programme 186-Recherche culturelle et culture scientifique

Objectif 2-Promouvoir, auprès du public le plus large, la recherche culturelle et la culture scientifique et technique

Indicateur 2.3-Taux de satisfaction des visiteurs de la CSI

Programme 212-Soutien de la politique de la défense

Objectif 6-Faciliter l'accès aux archives de la défense

Indicateur 6.1-Indice de satisfaction des usagers

Programme 218-Conduite et pilotage des politiques économique 2-Améliorer la qualité des prestations de conseil

Indicateur 2.1-Taux de satisfaction des commanditaires des missions d'inspection de l'IGF

Indicateur 2.2-Taux de satisfaction des commanditaires et directions partenaires du CGEFI

Indicateur 2.3-Taux de satisfaction des structures clientes sur les consultations juridiques, tant sur le fond et la forme que sur les délais de traitement

Programme 221-Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État

Objectif 4-Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat

Indicateur 4.1-Indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE

Programme 231-Vie étudiante

Objectif 2-Améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts

Indicateur 2.2-Bilan des enquêtes de satisfaction sur le logement et la restauration relevant du réseau des œuvres

Programme 302-Facilitation et sécurisation des échanges

Objectif 5-Fournir un service de qualité

Indicateur 5.1-Taux de satisfaction des usagers

Objectif 2-Améliorer l'information administrative du public diffusée par la Documentation française et les CIRA

Indicateur 2.1-Satisfaction des visiteurs du portail "service-public.fr"

Objectif 2-Diffuser les données le plus largement possible en ayant recours aux vecteurs appropriés

Indicateur 2.2-Satisfaction des visiteurs des sites

2/ Indicateurs de qualité de service qui évaluent les délais de traitement

Programme 101-Accès au droit et à la justice

Objectif 1-Améliorer le délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle

Indicateur 1.1-Pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle dont le délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle est supérieur à deux mois

Programme 102-Accès et retour à l'emploi

Objectif 2-Améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par l'opérateur unique

Indicateur 2.2-Délai moyen de satisfaction d'une offre déposée auprès de l'opérateur unique

Programme 108-Administration territoriale

Objectif 2-Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance de titres

Indicateur 2.2-Délais moyens de délivrance des cartes grises

Programme 111-Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail

Objectif 4-Dynamiser la négociation collective et améliorer les conditions du dialogue social

Indicateur 4.2-Délai moyen d'extension par l'administration du travail des accords de branche

Programme 112-Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire

Objectif 1-Soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires

Indicateur 1.2-Pourcentage des dossiers de demande PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours

Programme 123-Conditions de vie outre-mer

Objectif 5-Optimiser l'aide aux victimes et aux collectivités ultra-marines touchées par les catastrophes naturelles

Indicateur 5.1-Délai moyen de traitement des dossiers de demandes d'aides

Programme 124-Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales

Objectif 6-Mettre à la disposition des services les bonnes compétences, au bon moment, au bon endroit pour assurer la mise en œuvre des politiques sanitaires et sociales

Indicateur 6.1-Délai moyen de pourvoiement des emplois

Programme 126-Conseil économique, social et environnemental

Objectif 2-Assurer le bon fonctionnement de l'institution

Indicateur 2.1-Délai d'émission des avis sur auto-saisine

Programme 129-Coordination du travail gouvernemental

Objectif 5-Eclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue

Indicateur 5.1-Taux des publications présentées dans les délais fixés

Objectif 7-Rendre des décisions de qualité dans les délais

Indicateur 7.1-Délai moyen de réponse aux demandes d'avis

Indicateur 7.2-Délai de traitement des différends et plaintes

Programme 144-Environnement et prospective de la politique de défense

Objectif 4-Optimiser l'activité étatique de promotion et de contrôle de l'exportation dans le domaine de la défense

Indicateur 4.2-Délai de traitement des dossiers d'exportation de matériels de guerre

Programme 151-Français à l'étranger et affaires consulaires

Objectif 1-Assurer un service consulaire de qualité

Indicateur 1.1-Délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titres

Programme 154-Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires

Objectif 6-Mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires dans des conditions

Indicateur 6.3-Délai moyen de mobilisation des aides d'urgence dans le cas des calamités agricoles

Programme 156-Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local

Objectif 9-Optimiser, par l'accélération des délais de traitement, la qualité du service rendu aux agents publics en matière de pension

Indicateur 9.1-Pourcentage de dossiers de départs en retraite urgents traités dans des délais prioritaires

Indicateur 9.2-Pourcentage de dossiers de demandes de pensions de réversion traités dans le délai d'une semaine.

Indicateur 9.3-Pourcentage des courriers traités dans le délai de trois semaines, pour les correspondances classiques, et de 48 heures, pour les messages électroniques et les appels téléphoniques décrochés par une personne physique

Programme 157-Handicap et dépendance

Objectif 1-Améliorer l'effectivité et la qualité des décisions des commissions des droits et de l'autonomie

Indicateur 1.1-Délai moyen de traitement des dossiers

Indicateur 1.2-Délai moyen de réalisation des mesures décidées par la commission des droits et de l'autonomie

Programme 158-Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale

Objectif 1-Améliorer le délai de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations après l'émission des recommandations favorables

Indicateur 1.1-Délai moyen de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations (résidents français) après émission de la recommandation

Indicateur 1.2-Délai moyen de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations (non résidents) après émission de la recommandation

Programme 164-Cour des comptes et autres juridictions financières

Objectif 3-S'assurer que l'information des responsables nationaux et locaux ainsi que des citoyens sur la gestion et le fonctionnement des organismes publics est de qualité

Indicateur 3.2-Réalisation des travaux dans les délais

Programme 165-Conseil d'État et autres juridictions administratives

Objectif 1-Réduire les délais de jugement

Indicateur 1.1-Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock

Indicateur 1.2-Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires

Indicateur 1.4-Délai moyen de l'instance pour les affaires en cassation devant le Conseil d'Etat

Objectif 4-Assurer l'efficacité du travail consultatif

Indicateur 4.1-Proportion des textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'Etat

Programme 166-Justice judiciaire

Objectif 1-Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile

Indicateur 1.1-Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction

Indicateur 1.4-Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire

Objectif 2-Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale

Indicateur 2.1-Délai moyen de traitement des procédures pénales

Indicateur 2.3-Délai moyen de transmission des fiches de condamnation pénale au Casier judiciaire national

Objectif 6-Garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires et accélérer la délivrance des bulletins

Indicateur 6.1-Délai de saisie à partir de la réception des fiches de jugement

Programme 169-Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant

Objectif 1-Liquider les dossiers au moindre coût, avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possibles

Indicateur 1.3-Délai moyen de traitement d'un dossier de pension

Objectif 2-Régler les prestations de soins médicaux gratuits et d'appareillage au moindre coût et avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possibles

Indicateur 2.3-Délai moyen de traitement d'un dossier d'appareillage

Programme 171-Offre de soins et qualité du système de soins

Objectif 1-Optimiser le pilotage de l'offre de soins

Indicateur 1.1- Taux d'évolution des délais compris entre le recueil des données du dernier établissement et la production de l'échelle nationale des coûts de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation(ATIH)

Programme 174-Énergie et après-mines

Objectif 2-Améliorer l'efficacité de la gestion en maintenant la qualité de service, dans le versement aux mineurs des droits et prestations qui leur sont dus

Indicateur 2.2-Délai de paiement des prestations

Programme 181-Prévention des risques

Objectif 4-Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public

Indicateur 4.1-Maîtrise des délais de publication des décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire

Programme 182-Protection judiciaire de la jeunesse

Objectif 1-Optimiser le parcours du jeune

Indicateur 1.1-Délais de prise en charge (imputables aux services du secteur public et du secteur associatif habilité)

Programme 197-Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins

Objectif 1-Réduire le délai moyen de traitement d'un dossier

Indicateur 1.2-Délai moyen de traitement d'une feuille de soins " papier "

Indicateur 1.3-Délai moyen de traitement des aides financières individuelles aux marins et à leurs familles (secours)

Programme 198-Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres

Objectif 9-Améliorer les fonctions de contrôle et de police sanitaire

Indicateur 9.1-Délai de traitement des autorisations de mise sur le marché (AMM,...)

Programme 216-Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur

Objectif 4-Améliorer la gestion immobilière du ministère

Indicateur 4.1-Taux de livraisons dans les délais prévus

Programme 220-Statistiques et études économiques

Objectif 3-Traiter l'enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité

Indicateur 3.1-Pourcentage de communes pour lesquelles l'enquête de recensement a été traitée dans les délais prescrits

Programme 232-Vie politique, culturelle et associative

Objectif 2-Réduire les délais de publication au Journal Officiel des comptes des partis et groupements politiques

Indicateur 2.1-Délai de traitement des comptes

Objectif 3-Réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations

Indicateur 3.1-Taux de demandes traitées en moins de six mois

Programme 302-Facilitation et sécurisation des échanges

Objectif 2-Augmenter la vitesse de passage en douane

Indicateur 2.1-Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée

Programme 308-Protection des droits et libertés

Objectif 1-Défendre et protéger efficacement les droits et les libertés

Indicateur 1.2-Délai moyen d'instruction des dossiers

Objectif 2-Favoriser l'accessibilité de tous au droit

Indicateur 2.1-Délai moyen d'instruction des dossiers

Programme 310-Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus

Objectif 3-Optimiser la gestion des projets immobiliers

Indicateur 3.1-Respect des délais de livraison des opérations pour les opérations livrées dans l'année en pourcentage (pour les opérations supérieures à 1 M€ et hors opérations PPP)

Programme 614-Transports aériens, surveillance et certification

Objectif 4-Assurer le respect d'un cadre concurrentiel équitable pour le transport aérien

Indicateur 4.2-Rapidité de traitement des réclamations des clients du transport aérien

Programme 623- Edition et diffusion

Objectif 2- Optimiser la production et la diffusion des données

Indicateur 2.3-Pourcentage d'annonces traitées en moins de cinq jours

Programme 861- Prêts et avances à des particuliers ou à des associations

Objectif 1- Favoriser les conditions de prise de fonction et d'exercice des missions des agents de l'État à l'étranger

Indicateur 1.1-Rapidité du traitement des dossiers de demande d'avance des agents de l'État en fonction à l'étranger pour la prise en location d'un logement

C. Proposition d'indicateurs de qualité répondant aux attentes des usagers sur les 10 évènements de vie DGME

Événement de vie	Indicateurs de perception	Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'utilisateur
Indicateurs issus des études qualitatives sur les principales attentes des usagers				
Je prépare ma retraite	Indicateurs de perception usager (Baromètre de satisfaction) - % des salariés connaissant les points de vigilance et pré-requis pour la préparation de la retraite - compréhension des relevés de points transmis par les organismes retraçant les droits acquis - taux de satisfaction sur InfoRetraites	Mieux sensibiliser et communiquer auprès des assurés sociaux sur la préparation de la retraite	Accessibilité de l'information / Proactivité	% des organismes de retraite de base ou complémentaires diffusant auprès des assurés sociaux des outils de sensibilisation afin de mieux faire connaître les points de vigilance relatifs à la préparation de la retraite
		Mieux anticiper le départ en retraite	Visibilité	% d'organismes de retraite de base ou complémentaires mettant à disposition sur Internet des relevés de carrière tout au long de la vie professionnelle de l'assuré ⁱ
			Qualité de l'information	Taux de complétude des relevés de carrière ⁱⁱ
			Lisibilité	% des personnes éligibles ayant reçu le document prévu sans aucun feuillet manquant ⁱⁱⁱ
			Fiabilité	% d'organismes de retraite de base ou complémentaires proposant un service de simulation du calcul des droits à la retraite dès l'âge de (à préciser) % des personnes ayant reçu un relevé de carrière l'ayant trouvé "complet et juste" ⁱⁱⁱⁱ
		Renforcer l'accompagnement dans la préparation de la retraite	Individualisation	Nombre d'estimations indicatives globales rectificatives transmises par le GIP InfoRetraites % d'organismes de retraite de base ou complémentaires proposant un référent chargé du suivi personnalisé des droits de retraite (notamment pour les parcours complexes) ^v
		Favoriser la lisibilité des documents reçus des différentes caisses de retraite	Clarté de l'information	Cf indicateur de perception: % des salariés déclarant comprendre les documents reçus de leur organisme de retraite
		Qualité de traitement : - Raccourcir les délais des réponses - Suivi des demandes - Raccourcir le délai de versement de la première pension	Efficacité	% des pensions versées dans le mois, indicateur inclus dans la COG CNAVTS (objectif 2008 : 96%).
			Traçabilité/ Rapidité du traitement	% d'organismes de retraite de base ou complémentaires s'engageant sur un délai de réponse de moins x jours (en fonction des meilleures pratiques) aux questions sur les droits acquis ^{vi}
			Traçabilité	% d'organismes de retraite de base ou complémentaires fournissant un accusé de réception certifiant le dépôt de la demande ⁶
	Rapidité de traitement	% d'organismes de retraite de base ou complémentaires s'engageant sur un délai de versement de la première pension inférieur à x j (en fonction des meilleures pratiques) ⁶		

Événement de vie	Indicateurs de perception	Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'utilisateur
<i>Indicateurs issus des études qualitatives sur les principales attentes des usagers</i>				
"J'établis ou renouvelle mes papiers d'identité"	Indicateurs de perception usagers (Baromètre de satisfaction)	Mieux être informé sur les délais de délivrance (connaître les délais / obtenir un engagement)	Engagement	% des services qui s'engagent auprès des usagers sur un délai de délivrance maximum de la CNI / Passeport % des services qui s'engagent sur un délai de délivrance "individualisé" de la CNI / Passeport ^{vii}
			Fiabilité	% des cas pour lesquels le délai annoncé de délivrance de la CNI / Passeport (maximum/ individualisé) est respecté ⁷
		Réduire les délais de délivrance ainsi que les disparités en matière de délais	Rapidité du traitement	Délai moyen de délivrance de la CNI / Passeport à partir du moment où le dossier complet est déposé Pourcentage d'utilisateurs ayant reçu leur passeport en moins de 2 semaines
			Homogénéité du service rendu sur l'ensemble du territoire	Ecart type par rapport au délai moyen de délivrance de la CNI / Passeport
		Réduire la redondance des démarches et des pièces justificatives (en cas de perte et de renouvellement)	Simplicité	% des déclarations de perte et de demande de remplacement des papiers réalisées électroniquement (via le service en ligne " mon.service-public.fr")
			Complétude	Taux de retour des dossiers administratifs pour cause d'incomplétude
		Réduire les déplacements et le temps d'attente	Simplicité	% des déclarations de perte et de demande de remplacement des papiers réalisées électroniquement (via le service en ligne " mon.service-public.fr")
			Temps d'attente total	Temps d'attente moyen pour l'établissement de la CNI / Passeport = nombre moyen de déplacements x temps moyen d'attente au guichet
	Simplicité	Taux de services qui proposent des rendez-vous individualisés		

Événement de vie	Indicateurs de perception	Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'utilisateur
<i>Indicateurs issus des études qualitatives sur les principales attentes des usagers</i>				
<p>Je perds mon autonomie / Un de mes proches perd son autonomie</p>	<p>Indicateurs de perception usagers (Baromètre de satisfaction) - Qualité des informations fournies par les CG afin de choisir un prestataire / EHPAD</p>	<p>Bénéficiaire d'une réponse réactive à la demande (aides à domicile, évaluation ou réévaluation du GIR)</p>	<p>Rapidité (en particulier en cas d'urgence)</p>	<p>Délai moyen entre la perte d'autonomie constatée (médecin / hôpital) et le premier contact administratif (CCAS, Mairies, CG, autre)</p> <p>% de Conseils généraux respectant un délai entre le dossier complet de demande d'APA et l'avis d'attribution inférieur à x (à définir en fonction des meilleures pratiques)</p> <p>Délai entre la constatation de la dégradation et la visite de révision de GIR et du plan d'aide</p>
		<p>Bénéficiaire d'un interlocuteur humain et au comportement adapté à la situation</p>	<p>Qualité de l'information fournie</p>	<p>% de services (départements) proposant une liste des EHPAD permettant d'apprécier l'offre de chacun et l'existence de places effectivement disponibles^{viii}</p>
		<p>Disposer d'un niveau satisfaisant d'accompagnement et d'orientation dans les différentes démarches à effectuer</p>	<p>Clarté, lisibilité de l'information</p>	<p>% des usagers s'étant vu remettre lors d'un premier rendez-vous avec l'assistante sociale du CCAS ou avec le Conseil général, une liste des démarches à entreprendre et des aides fournies⁸</p>
		<p>Disposer d'un niveau satisfaisant d'accompagnement et d'orientation dans les différentes démarches à effectuer</p>	<p>Individualisation</p>	<p>% des usagers ayant un référent unique au sein du CG</p> <p>% de CG proposant un service d'aide à la décision dans le choix des prestataires / EHPAD⁸</p> <p>% des services (CCAS et CG) offrant des formations ciblées sur l'amélioration de la communication entre les agents et l'utilisateur (empathie avec l'utilisateur)</p>
		<p>Bénéficiaire d'une évaluation argumentée du niveau de GIR et du panier de services proposés du plan d'aide</p>	<p>Expertise / pédagogie</p>	<p>% de professionnels de santé (médecins généralistes et personnel hospitalier des services Gériatrie) formés à la prise en charge de la dépendance</p> <p>% d'aidants n'ayant pas trouvé de professionnels du secteur médico-social alors qu'ils le souhaiteraient⁸</p>
		<p>Bénéficiaire d'une évaluation argumentée du niveau de GIR et du panier de services proposés du plan d'aide</p>	<p>Fiabilité</p>	<p>% des décisions de classement en GIR contestées</p> <p>% des décisions de classement en GIR infirmées en appel^{ix}</p>
		<p>Bénéficiaire d'une évaluation argumentée du niveau de GIR et du panier de services proposés du plan d'aide</p>	<p>Transparence</p>	<p>% de décisions de classement en GIR argumentées⁸</p>
		<p>Bénéficiaire d'une évaluation argumentée du niveau de GIR et du panier de services proposés du plan d'aide</p>	<p>Pertinence</p>	<p>% de services proposés lors de l'évaluation et non mobilisés par la personne dépendante⁸</p>
		<p>Bénéficiaire d'une évaluation argumentée du niveau de GIR et du panier de services proposés du plan d'aide</p>	<p>Anticipation</p>	<p>% des CG ayant mis en place une visite de révision des plans d'aide au moins tous les X années (sur la base des meilleures pratiques et/ou de la réglementation en vigueur)⁸</p>
		<p>Limiter les avances de trésorerie à réaliser</p>	<p>Coût</p>	<p>Nombre de mois "rattrapages" ou d'arriérés versés par les Conseils généraux au titre de l'APA</p>
<p>Limiter les avances de trésorerie à réaliser</p>	<p>Simplicité</p>	<p>% des CG ayant mis en place le CESU pour le paiement de l'aide ménagère.</p>		

Événement de vie	Indicateurs de perception	Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'utilisateur
<i>Indicateurs issus des études qualitatives sur les principales attentes des usagers</i>				
<p>"Je suis handicapé / un de mes proches est handicapé"</p> <p>- j'ai un enfant handicapé</p>	Indicateurs de perception usagers (Baromètre de satisfaction)	Réduire la longueur des démarches	Rapidité du traitement / Réactivité	<p>Délai moyen de notification des droits à partir de la date de la complétude administrative du dossier^x</p> <p><i>Indicateur de performance (programme 157) : délai moyen de traitement des dossiers relatifs aux enfants</i></p> <p>% de MDPH prenant leurs décisions en moins de 3 mois</p> <p>% de parents d'enfants handicapés ayant eu une réponse à leur demande d'aide en moins de trois mois^{xi}</p> <p>% de dossiers dont le délai de notification des droits à partir de la date de la complétude administrative du dossier ne dépasse pas un délai (maximum = 4 mois ; ...)^{xii}</p> <p><i>Délai entre la décision de placement et sa mise en oeuvre -</i></p> <p><i>Indicateur de performance : "délai moyen de réalisation des mesures à caractère financier décidées par la CDAPH" et "délai moyen de réalisation des décisions d'orientation des décisions d'orientation en établissement et service médico-sociaux prises par la CDAPH".^{xiii}</i></p>
		Réduire la complexité des procédures - exprimer ses besoins / profil (sans forcément identifier les aides / allocations) - faciliter la transmission de toutes les pièces justificatives du dossier - suivre l'évolution du dossier à toutes les étapes clés (dépôt, instruction, décision, paiement)	Simplicité (accessibilité électronique) / Traçabilité / Individualisation	<p>% de MDPH permettant l'échange dématérialisé des données administratives entre l'utilisateur et la MDPH^{xiv}</p> <p>% des dossiers de renouvellement traités de manière dématérialisée¹⁴</p>
		Améliorer l'information dans la procédure d'instruction du dossier de mon enfant : - dépôt - suivi - décision - voie de recours	Traçabilité Clarté / Transparence (décision et recours) Fiabilité	<p>% des MDPH donnant un accusé de réception au moment du dépôt du dossier^{xv}</p> <p>% des MDPH donnant un accusé de réception au moment de la complétude du dossier¹⁵</p> <p>% des MDPH qui donnent un référent administratif au moment du démarrage de l'instruction du dossier^{xvi}</p> <p>Cf. Indicateur de perception usager^{xvii}</p> <p>% de MDPH dont le taux de recours contre les décisions sont inférieures à x%</p>
		Dans le cas d'un renouvellement, mieux anticiper l'arrivée à échéance des droits de mon enfant	Impact / efficacité du service	<p>% des MDPH ayant mis en place une alerte automatique (voire une génération automatique d'un dossier pré-rempli) pour anticiper la situation de rupture des droits^{xviii}</p> <p>% de rupture de droits (nb annuel de ruptures de droits / nb total annuel de renouvellements de droits)</p>
		Simplifier la scolarisation des enfants et jeunes handicapés	Impact / efficacité du service	% des heures d'ASV (auxiliaire de vie scolaire) attribuées par les MDPH et non assurées ^{xix}
		Améliorer le nombre et le dispositif d'allocation de places en établissement médico-social	Transparence / efficacité du service	Cf. Indicateur de perception usager Ecart d'équipements inter-régionaux et inter-départementaux en établissements et services médico-sociaux pour adultes et enfants handicapés (Indicateur PLFSS 2010)

Événement de vie	Indicateurs de perception	Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'utilisateur
<i>Indicateurs issus des études qualitatives sur les principales attentes des usagers</i>				
<p>"Je prends soin de ma santé" - je dois me rendre aux urgences</p>	<p>Indicateurs de perception usagers /Baromètre de satisfaction</p> <p>(Cf. indicateur de perception usager : % d'utilisateurs ayant fréquenté le service des urgences qui le recommanderait à un proche et/ou qui reviendrait se faire soigner dans le même service)</p>	<p>Améliorer les conditions d'accueil aux urgences :</p> <ul style="list-style-type: none"> - salle d'attente, - personnel référent, - confidentialité / intimité de la situation personnelle et du problème de santé 	Confidentialité / Intimité	<p>% des services des urgences qui disposent de salles d'attente séparées de l'accueil proprement dit (première prise en charge, ...)</p> <p>% des services des urgences qui offrent un accueil personnalisé permettant de préserver l'intimité du patient et d'assurer la confidentialité de sa situation personnelle et de sa situation de santé</p>
			Traçabilité / Individualisation	<p>% des services des urgences ayant mis en place un référent pour chaque patient pris en charge tout au long du parcours aux urgences (suivi et surveillance des patients)^{xx}</p>
			Confort	<p>% des services mettant à disposition un service téléphonique</p>
		Réduire le temps d'attente	Information	<p>% de services des urgences qui informent l'utilisateur du temps d'attente prévisible avant une prise en charge par le personnel soignant (médecin, interne, ...)</p>
			Temps d'attente	<p>% des services d'urgences ayant mis en place un système de "tri" à l'accueil (à préciser, selon référentiel normatif existant)</p>
				<p>Temps moyen de passage aux urgences pour les cas vitaux d'une part et les cas moins graves d'autre part (1)</p>
		Améliorer la qualité globale des prestations aux urgences	Suivi de la qualité	<p>Temps d'attente entre l'accueil et la prise en charge médicale^{xxi}</p> <p>Nombre de services ayant mis en place des démarches qualité et ayant été certifiés par la Commission de certification des établissements de santé de la Haute Autorité de Santé (HAS)</p>
		Améliorer la communication entre le personnel soignant et l'utilisateur	Relation interpersonnelle / communication / information	<p>% des services urgences ayant mis en place un protocole accueil</p> <p>% des services offrant des formations ciblées sur l'amélioration de la communication entre le personnel soignant et l'utilisateur (gestion du stress, empathie avec l'utilisateur)</p>
Bénéficier de diagnostics et de soins effectifs / de qualité	Impact / efficacité du service	<p>% de réclamations reçues par le service utilisateurs des urgences sur l'ensemble des diagnostics formulés</p>		
Obtenir des conseils / traitements / prescriptions adaptés	Impact / efficacité du service	<p>% de services d'urgences réalisant des enquêtes de satisfaction^{xxii}</p>		

(1) toutes CCMU

Événement de vie	Indicateurs de perception	Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'utilisateur
"Je me suis fait agresser"	<i>Indicateurs issus des études qualitatives sur les principales attentes des usagers</i>			
	Indicateurs de perception usagers (Baromètre de satisfaction)	Améliorer les conditions de dépôt de plainte (attente, accueil)	Temps d'attente ^{xxiii}	Temps d'attente moyen de l'utilisateur au sein du commissariat/gendarmerie avant de pouvoir déposer plainte % des commissariats/gendarmeries où le temps d'attente moyen est inférieur à (à définir sur base de meilleures pratiques)
			Clarté de l'information	Taux de commissariats / gendarmeries fournissant aux usagers un guide expliquant en détail le vocabulaire juridico-technique des démarches administratives liées à l'agression
			Attention, empathie	% des commissariats/ gendarmeries offrant une prise en charge personnalisée (avec policier/gendarme dédié ayant reçu une formation adaptée) ^{xxiv} % des commissariats et gendarmeries ayant mis en place une charte d'accueil pour les victimes
		Renforcer l'accompagnement (prise en charge psychologique, interlocuteur unique pendant la procédure, ...)	Individualisation	% de commissariats/ gendarmeries qui fournissent le nom d'un référent pour le suivi de la procédure
		Améliorer l'information au cours de la procédure	Traçabilité	% de plaintes déposées dans une période [à définir] ayant donné lieu à une communication au plaignant de l'avancement de la procédure (ex : classement sans suite) ^{xxv}
		Obtention d'une réparation dans un délai raisonnable	Impact / efficacité du service	Indicateur de perception usager (qualité de l'information donnée par l'administration en cas de classement sans suite) Taux d'élucidation des affaires au cours des XX derniers mois Taux de sanctions pénales Durée moyenne de jugement des affaires pénales
	<i>Indicateurs issus des auditions d'experts et des représentants d'associations</i>			
		Obtenir rapidement une intervention	Réactivité / rapidité	Délai d'intervention entre le moment de l'appel téléphonique et l'intervention des forces de police ou de gendarmerie

Événement de vie	Indicateurs de perception	Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'utilisateur	
« Je cherche un emploi »	Indicateurs de perception (Baromètre de satisfaction), et notamment: - les offres proposées correspondent bien aux attentes des usagers - qualité du diagnostic initial - adéquation des offres au profil	<i>Indicateurs issus des études qualitatives sur les principales attentes des usagers</i>			
		Renforcer l'accompagnement personnalisé ("ne pas être un numéro", "ne pas me faire rentrer dans une case") tout au long du processus	Relation interpersonnelle / Individualisation	* % de demandeurs d'emploi satisfaits des services rendus par l'opérateur (indicateur LOLF) Nombre moyen de demandeurs d'emploi (DE) par conseiller personnel . Objectif 50 demandeurs d'emploi par conseiller ^{xxvi} *Part des salariés en contrats aidés ayant bénéficié d'un suivi par l'opérateur (Indicateur LOLF) Part des demandeurs d'emploi en suivi mensuel sans mise en relation depuis 2 mois ou plus. Objectif 50% REVERSE(Objectif actuel de la COG) Nombre (/taux) de demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une prestation spécifique (individuelle) d'orientation ou d'évaluation des compétences. Objectif 550 000	
		Améliorer la fiabilité des offres (actualisation des offres) et la pertinence (meilleure adéquation entre les offres proposées et le profil du demandeur d'emploi)	Accompagnement	* Nombre de mises en relation positives rapporté au nombre de mises en relation (Indicateur LOLF) % de demandeurs d'emploi satisfaits des propositions (en termes d'offres d'emploi, de formations, de prestations d'accompagnement) faites par Pôle Emploi. (Indicateur à intégrer dans le baromètre de satisfaction de Pôle Emploi) % de demandeurs d'emploi en suivi mensuel n'ayant bénéficié d'aucun service (offres, prestations, ...) de la part de Pôle Emploi depuis 2 mois ou plus (Indicateur suivi par Pôle Emploi) % des entreprises considérant les candidatures reçues en adéquation avec leurs besoins	
		S'appuyer sur une agence du pôle emploi plus "vivante et dynamique"	Proactivité	Taux d'agences du Pôle emploi mettant à disposition des DE des conseillers dans l'agence pour la recherche et la consultation d'informations ^{xxvii} Taux d'agences du Pôle emploi proposant [périodicité à définir] des manifestations (du type conférences/rencontres avec les employeurs]	
		Renforcer l'information et l'orientation vers d'autres organismes impliqués dans la recherche d'emploi (APEC, cité des métiers etc...) en tenant compte des spécificités du demandeur d'emploi	Impact / efficacité du service	Taux de DE ayant été mis en relation par Pôle emploi avec d'autres organismes d'aide à la recherche d'emploi (APEC, Cité des Métiers, Maison de l'emploi, etc...) dans les x derniers mois	
		Renforcer l'accompagnement du pôle emploi dans les recherches de formations adaptées	Impact / efficacité du service	Taux de DE bénéficiant ou ayant bénéficié d'une formation de l'AFPA / GRETA Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'une action de formation financée (/conseillée) par Pôle emploi, dont taux d'insertion durable	
		Réduire les délais entre : - la pré-inscription et le premier RDV	Rapidité de traitement	Délai moyen [médian] entre la pré-inscription et le premier rendez-vous % d'agences qui s'engagent sur un délai maximum entre la pré-inscription et le premier rendez-vous Taux d'agences de Pôle Emploi délivrant un fascicule sur le statut et les droits de DE	
		Améliorer l'information délivrée au DE sur son statut et ses droits	Clarté de l'information	(/ taux de DE ayant reçu un fascicule sur le statut et les droits de DE) Taux des agences de Pôle Emploi fournissant une communication individualisée sur les droits indemnisation chômage à percevoir par le DE en x nb de jours (à définir en fonction des meilleures pratiques)	
		Réduire les délais entre l'inscription et le versement des indemnités chômage	Rapidité de traitement	Délai entre l'inscription à Pôle emploi et le versement des indemnités chômage (indicateur retenu suite aux visites de terrain du député Cornut-Gentille)	
				<i>Indicateurs issus des audits d'experts et des représentants d'associations</i>	
		Réduire les délais entre l'inscription et le versement des indemnités chômage	Rapidité de traitement	Délai entre l'inscription à Pôle emploi et le versement des indemnités chômage	

Événement de vie	Indicateurs de perception	Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'utilisateur
<i>Indicateurs issus des études qualitatives sur les principales attentes des usagers^{xxviii}</i>				
"Je me loge" - Je construis	Indicateurs de perception usagers (Baromètre de satisfaction) - Pour mémoire Indicateur LOLF : <i>Taux de satisfaction des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL)</i>	Renforcer la visibilité et lisibilité de l'information des démarches à effectuer, des droits et des obligations	Clarté de l'information	% des services (mairies) mettant à disposition des usagers un document d'aide (ex: check list, guide l'utilisateur, ... : à définir) : à décliner papier et internet
		Alléger les démarches perçues comme lourdes et complexes (nombre des pièces à fournir, technicité des formulaires, multiplicité des acteurs) générant de nombreux déplacements et beaucoup d'échanges "papiers"	Simplicité	% de dossiers déposés incomplets
		Mieux être informé sur le déroulement de l'instruction du dossier	Traçabilité / Accompagnement	% des services (mairies) donnant à l'utilisateur un référent unique tout au long du processus (de la demande de certificat d'urbanisme à la délivrance du permis de construire)
		Mieux être informé sur le planning et les délais de délivrance (connaître les délais / obtenir un engagement)	Traçabilité	% de services (mairies) donnant le stade d'avancement du dossier dans la procédure (à préciser)
		- Réduire les délais de délivrance - Bénéficier d'une meilleure réactivité de l'administration dans la conduite de l'instruction des dossiers (notamment en cas de dossiers incomplets)	Engagement	% des services (mairies) qui s'engagent auprès des usagers sur un délai de délivrance maximum d'un mois du permis de construire (idéalement sur une typologie de dossiers) % des services (mairies) qui s'engagent sur un délai de délivrance "individualisé" du permis de construire
			Fiabilité	% des cas pour lesquels le délai annoncé de délivrance du permis de construire (maximum/ individualisé) est respecté Taux de fiabilité des centres d'information téléphonique aux questions posées sur le permis de construire % de décision par accord tacite du fait de dépassement du délai fixé par la loi
		Mieux être accompagné et conseillé par la DDE / Mairie (en cas de non recours à des professionnels)	Rapidité du traitement	Délai moyen de délivrance du permis de construire à partir du moment où le dossier complet est déposé. Idéalement à cibler sur des "petits" dossiers (à définir) % de services (mairies) qui ont un délai moyen de délivrance du permis de construire inférieur à (à définir sur base de meilleures pratiques). Idéalement à cibler sur des "petits" dossiers (à définir)
		Individualisation	% des services (mairies / DDE) ayant mis en place un dispositif d'accompagnement "technique et professionnel" de l'utilisateur à décliner/à préciser : référent technique que l'on peut consulter / "hot line" / site internet) pour traiter les questions de vocabulaire, de renseignement des dossiers, de lecture des documents) % des services offrant la possibilité de prendre des rdv individualisés	

Événement de vie	Indicateurs de perception	Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'utilisateur
<i>Indicateurs issus des études qualitatives sur les principales attentes des usagers^{xxviii}</i>				
			Fiabilité	% de permis de construire accordés par les Mairies et annulés en justice

Evénement de vie	Indicateurs de perception	Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'utilisateur
<i>Indicateurs issus des études qualitatives sur les principales attentes des usagers</i>				
"Je perds un proche"	Indicateurs de perception des usagers issus de l'organisation des groupes de discussion réalisés au cours du mois de novembre 2009 (Baromètre de satisfaction)	Bénéficier d'un accueil adapté Avoir plus de repères Etre accompagné dans les démarches	Relation interpersonnelle / communication	% des services (mairies) offrant des formations ciblées sur l'amélioration de la communication entre les agents et l'utilisateur (gestion du stress, empathie avec l'utilisateur)
		Réduire le nombre de démarches et d'autorisations à obtenir	Clarté de l'information	% des hôpitaux mettant à disposition des usagers un document d'aide recensant l'ensemble des démarches à effectuer et fournissant des modèles de courrier
				% de Mairies mettant à disposition un référent susceptible de renseigner et d'aider l'utilisateur pendant l'accomplissement de toutes les démarches administratives
		Réduire le nombre de pièces justificatives à produire et les simplifier	Simplicité	% des services (mairies) s'engageant sur les concessions (disponibilité, lieu, échéance, ...). Indicateur à préciser
		Réduire les délais des procédures		% des Mairies permettant le regroupement de toutes les demandes d'autorisations à effectuer (inhumation, crémation, transport des corps) au moment de la déclaration du décès Nombre de personnes ayant pu prévenir du décès d'un proche toutes les administrations en une fois (1)
		Obtenir plus d'information et de transparence sur les tarifs pratiqués par les notaires et les pompes funèbres	Rapidité de traitement / Fiabilité / Traçabilité	% des usagers utilisant un service en ligne pour la fourniture des pièces justificatives en cas de décès (et/ou l'édition de courriers personnalisés à envoyer et/ou la demande d'aide / allocation pour l'ayant droit)
	Transparence / Clarté de l'information	% de décès pour lesquels l'information des organismes publics pour la fermeture des droits (organismes de sécurité sociale dans un premier temps, puis conseils généraux et pôle emploi dans un second temps) se fait selon un circuit entièrement automatisé		
			Rapacité de traitement / Fiabilité / Traçabilité	% de services [à définir : org de SS, ...] donnant à l'utilisateur un accusé de réception sur la prise en compte de la situation de décès Délai moyen [médian] d'obtention du capital décès / de la pension de reversions % de réclamations d'indus (par rapport au nombre total de décès)
			Transparence / Clarté de l'information	Cf indicateur de perception (à voir avec DG DGCCRF)

(1) Indicateur disponible au 3ème trimestre 2010

Événement de vie	Indicateurs de perception	Attentes prioritaires des usagers	Exemples de critères à retenir	Exemple d'indicateurs de qualité de service pouvant avoir une rétroaction positive pour l'usager	
<i>Indicateurs issus des études qualitatives sur les principales attentes des usagers^{XXIX}</i>					
J'aide mon enfant à choisir son orientation scolaire / Je choisis mon orientation	Indicateurs de perception usagers (Baromètre de satisfaction) - qualité de l'accompagnement	Etre en mesure de mieux anticiper la décision d'orientation	Anticipation	% des établissements mettant en place un dispositif d'information sur l'orientation en début de 3ème associant les parents d'élèves % des établissements effectuant en fin de 4ème de premières propositions d'orientation communiquées aux parents (au travers des bulletins scolaires, du carnet de correspondance, de l'environnement numérique de travail)	
		Disposer d'un accompagnement individualisé et compétent pour définir un projet d'orientation de l'élève	Anticipation	% d'enfants orientés en fin de 3ème vers les filières professionnelles pour lesquels aucune réunion préalable n'a été organisée avec le professeur principal et/ou le conseiller d'orientation psychologique	
			Accompagnement	% d'élèves de 3ème ayant bénéficié d'un parcours d'accompagnement personnalisé avec un Conseiller d'Orientation Psychologique (COP) Nombre de rendez-vous avec un COP par élève % d'établissements mettant en place une réunion d'orientation individualisée avec les parents d'élèves au moins en 4ème pour l'orientation en fin de 3ème avec le professeur principal et le COP % de professeurs principaux ayant suivi une formation spécifique concernant l'orientation Nombre de jours de formation continue (sur les métiers) suivis par les COP % d'élèves ayant formalisé un projet d'orientation en début de 3ème % d'élèves ayant formalisé un projet d'orientation en début de terminale	
				Efficacité	Taux d'abandon en première année dans l'enseignement supérieur Taux d'absentéisme des élèves dans l'enseignement secondaire (notamment professionnel) Taux de sortie sans diplôme <i>Taux de redoublement des élèves du Secondaire public</i>
					Efficacité Adaptabilité
		Concertation	Qualité de l'Information	Taux d'élèves de 3e ayant fait un stage en entreprise d'au moins 3 jours % des collèges proposant un service d'aide à la détection d'entreprises offrant des stages en 3e Taux de départements/ régions organisant des salons des métiers et formations % d'université affichant sur leur site les statistiques de qualité de l'enseignement (ex: taux réussite aux diplômes, insertion professionnelle des diplômés) Taux d'universités proposant des journées "portes ouvertes"	
		Disposer d'une information concrète sur les débouchés des différents métiers/ filières			
		Disposer d'une possibilité de réorientation	Souplesse	Nombre de passages en cours de la scolarité de la filière générale vers les filières technologiques et professionnelles Nombre de passage en cours de la scolarité des filières technologiques et professionnelles vers la filière générale	

D. Proposition d'indicateurs emblématiques DGME

Evènements de vie	Attente(s) prioritaire(s)	Principaux critères de qualité de service	Proposition d'indicateurs de qualité de service
"J'établis ou renouvelle mes papiers d'identité"	Réduire les délais de délivrance ainsi que les disparités en matière de délais	Délai de traitement	% de services qui ont un délai moyen de délivrance de la Carte nationale d'Identité / Passeport inférieur à X (à définir sur base de meilleures pratiques)
"Je prépare mon orientation"	Etre en mesure de mieux anticiper la décision d'orientation	Anticipation	% d'établissements mettant en place une réunion d'orientation individualisée avec les parents d'élèves au moins en 4ème pour l'orientation en fin de 3ème avec le professeur principal et le Conseiller d'Orientation Psychologique
	Disposer d'une information concrète sur les débouchés des différents métiers/ filières	Qualité de l'information	Taux de lycées organisant des rencontres / forums métiers et journées portes ouvertes permettant de rencontrer des professionnels
"Je cherche un emploi"	Renforcer l'accompagnement personnalisé pour un diagnostic pertinent et individualisé	Individualisation	Nombre moyen de demandeurs d'emploi (DE) par conseiller personnel (Objectif 50 demandeurs d'emploi par conseiller)
	Améliorer la pertinence des offres	Pertinence	<i>Indicateur de perception : % des usagers jugeant que les offres proposées correspondent bien à leur profil</i>
	Améliorer la fiabilité des offres	Fiabilité	Taux de demandeurs d'emploi ayant répondu à une offre d'emploi "périmée" (déjà pourvue)

Evènements de vie	Attente(s) prioritaire(s)	Principaux critères de qualité de service	Proposition d'indicateurs de qualité de service
"Je construis"	Renforcer la visibilité et lisibilité de l'information des démarches à effectuer, des droits et des obligations	Exhaustivité de l'information	% des services (mairies) mettant à disposition des usagers un document d'aide (ex: check-list, guide l'utilisateur, ... : à définir) : à décliner papier et internet
	Mieux être accompagné et conseillé par la Mairie (en cas de non recours à des professionnels)	Expertise	% des services (mairies) ayant mis en place un dispositif d'accompagnement "technique et professionnel" de l'utilisateur
"Je me suis fait agresser"	Renforcer l'accompagnement (prise en charge psychologique, interlocuteur unique pendant la procédure, ...)	Empathie	% des commissariats et gendarmeries offrant une prise en charge personnalisée (avec policier / gendarme ayant reçu une formation adaptée)
"Je prépare ma retraite"	Renforcer l'accompagnement dans la préparation de la retraite	Individualisation	% d'organismes de retraite de base ou complémentaires proposant un référent chargé du suivi personnalisé des droits à la retraite sur l'ensemble de la carrière
	Etre informé de la nécessité de préparer sa retraite en amont	Anticipation	% d'organismes de retraite de base ou complémentaires mettant à disposition des relevés de carrière tout au long de la vie professionnelle de l'assuré (par exemple accessibles sur Internet)
	Disposer d'une information lisible	Clarté de l'information	<i>Indicateur perception usagers : % des salariés déclarant comprendre les relevés de points retraçant les droits acquis transmis par les organismes de base et complémentaire</i>

Evènements de vie	Attente(s) prioritaire(s)	Principaux critères de qualité de service	Proposition d'indicateurs de qualité de service
« Je suis handicapé / un de mes proches est handicapé »	Une fois le handicap constaté, éviter à l'utilisateur d'avoir à réitérer sa demande	Proactivité	% des MPDH ayant mis en place une alerte automatique (voire une génération automatique d'un dossier pré-rempli) pour anticiper la situation de rupture des droits
	Réduire la complexité des procédures	Simplicité	% de MPDH permettant l'échange dématérialisé des données administratives entre l'utilisateur et la MPDH
"Je perds un proche"	Avoir davantage de repères et être soutenu dans la démarche,	Exhaustivité de l'information	% des Mairies mettant à disposition des usagers un document d'aide exhaustif explicitant : <ul style="list-style-type: none"> - démarches consécutives à un décès - pièces justificatives à envoyer ainsi que fournissant - les modèles de courrier : à décliner en papier et en ligne
	Réduire le nombre de démarches et d'autorisations à obtenir	Simplicité	% de services (mairies) permettant le regroupement de toutes les demandes d'autorisations à effectuer (inhumation, crémation, transport des corps) au moment de la déclaration du décès
"Je dois me rendre aux urgences"	Réduire le temps d'attente	Temps d'attente	Temps d'attente moyen [médian] entre l'accueil physique et la prise en charge par un personnel soignant (médecin, interne, ...)
	Améliorer les conditions d'accueil aux urgences	Qualité de l'accueil	% des services des urgences qui offrent un accueil personnalisé permettant de préserver l'intimité du patient et d'assurer la confidentialité de sa situation personnelle et de sa situation de santé
"Un de mes proches perd son autonomie"	Disposer d'un niveau satisfaisant d'accompagnement et d'orientation dans les différentes démarches à effectuer	Accompagnement	% des Conseils généraux proposant un service d'aide à la décision dans le choix des prestataires / EHPAD
	Bénéficier d'une réponse réactive à la demande (aide à domicile, évaluation ou réévaluation du GIR)	Réactivité	En cas d'urgence, délai entre la constatation de la dégradation et la visite de révision de GIR et du plan d'aide

E. Etude flash : les français et la qualité de service DGME - IPSOS



Etude flash : les Français et la qualité de service

17 février 2010

Direction Générale de la Modernisation de l'Etat



- Dans le cadre de la mission du député Cornut-Gentille et à la demande de la DGME, l'institut de sondage Ipsos a interrogé un échantillon de 1 003 Français.
- L'objectif de l'étude était de recueillir, en tant qu'usagers, leur perception vis-à-vis des services publics et d'évaluer leur intérêt pour la publication d'indicateurs qualité.
- Les interviews ont été conduites par téléphone du 9 au 12 Février 2010.
- L'échantillon est représentatif de la population française sur les critères socio démographiques suivants : sexe, âge, CSP du chef de famille et répartition géographique

Structure de l'échantillon

Sexe		
	Homme	48%
	Femme	52%
Personne active ou non		
	Active	61%
	Inactive	39%
Tranches d'âge		
	Moins de 25 ans	14%
	26 - 35 ans	18%
	36 - 45 ans	18%
	46 - 55 ans	17%
	56 - 65 ans	12%
	66 ans et plus	18%
Région		
	Bassin Parisien	19%
	Bassin Parisien Ouest	10%
	Bassin Parisien Est	8%
	Nord	7%
	Ouest	13%
	Est	9%
	Sud Ouest	11%
	Sud Est	12%
	Mediterranee	12%

Taille de la ville		
	Rural	25%
	2 000 - 19 999 hab	17%
	20 000 - 99 999 hab	13%
	100 000 hab et plus	29%
	Paris	16%
CSP		
	Agriculteurs, salariés agricoles	2%
	Indépendants, cadres supérieurs	15%
	Encadrement, employés	26%
	Ouvriers	19%
	Retraités, inactifs	39%



3 Français sur 4 ont une bonne image des services publics de l'Etat (73%) mais seulement 5% en ont une très bonne. Plus de la moitié des Français (57%) pense qu'ils évoluent plutôt en mal.



Q1. Globalement, diriez-vous que vous avez une très bonne, plutôt bonne, plutôt mauvaise ou très mauvaise image des services publics de l'Etat ?

Base : 996



Q2. Au cours des dernières années, avez-vous le sentiment que les services publics de l'Etat ont évolué globalement plutôt en bien ou plutôt en mal ?

Base : 977



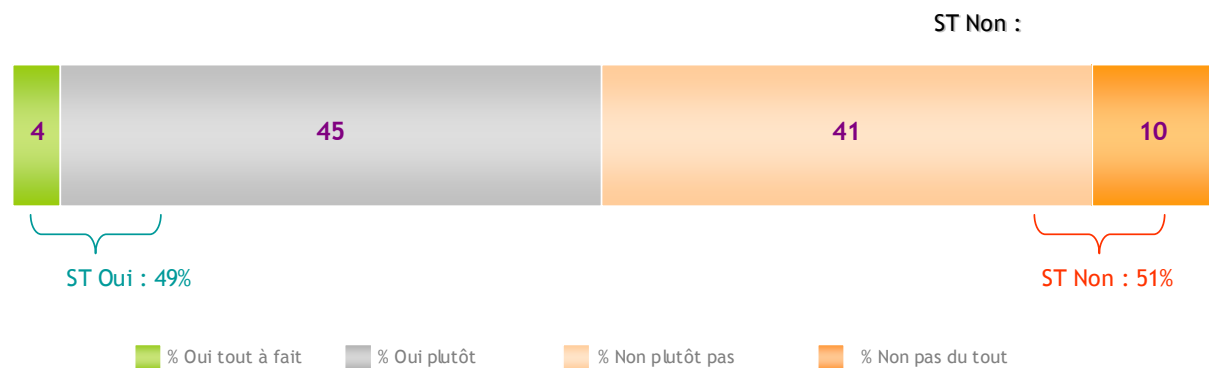


1 Français sur 2 considère que les services publics ne prennent pas en compte leurs attentes



Q3. D'une manière générale, diriez-vous que les services publics de l'Etat prennent en compte les attentes du citoyen?

Base : 995

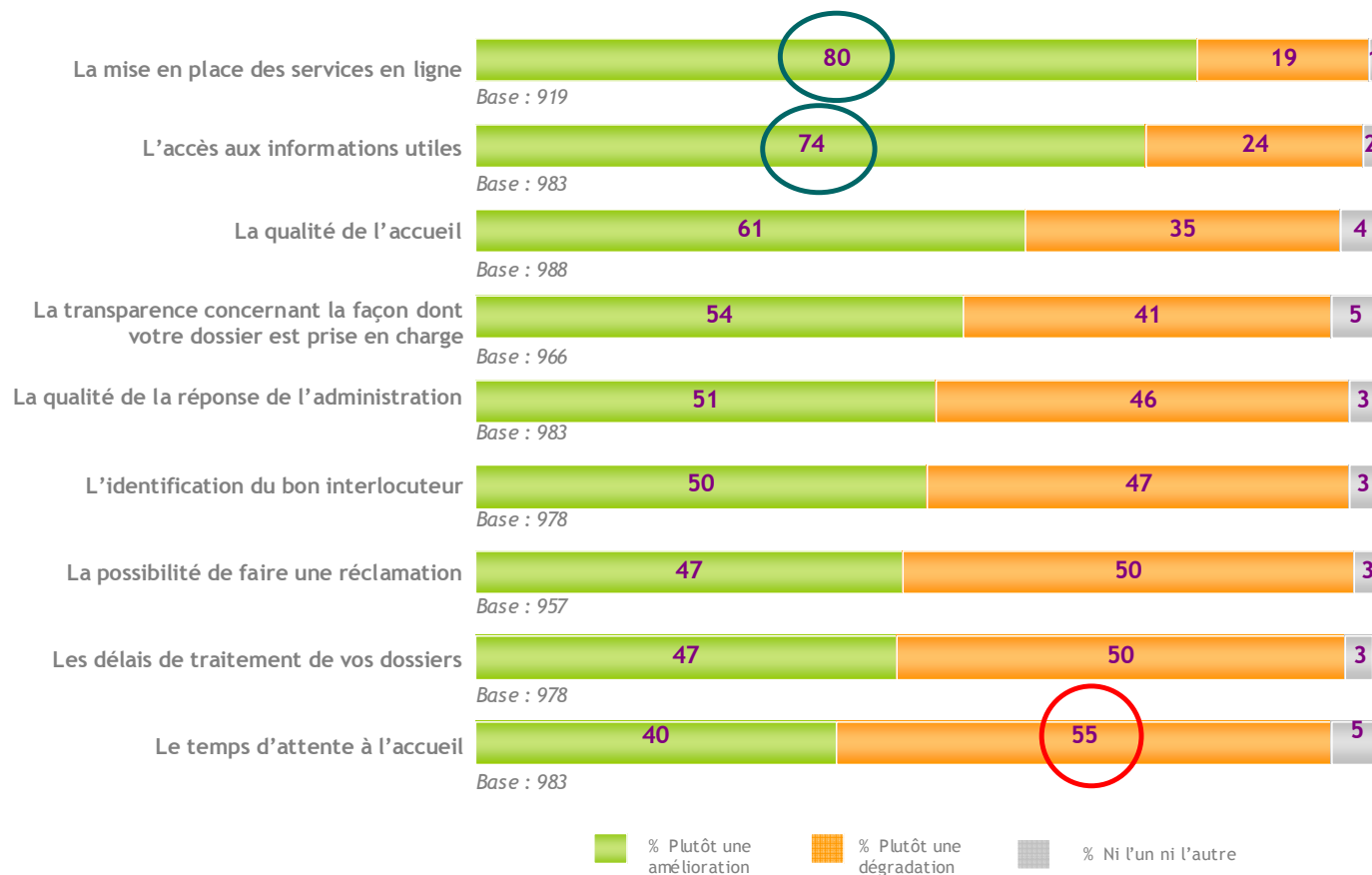




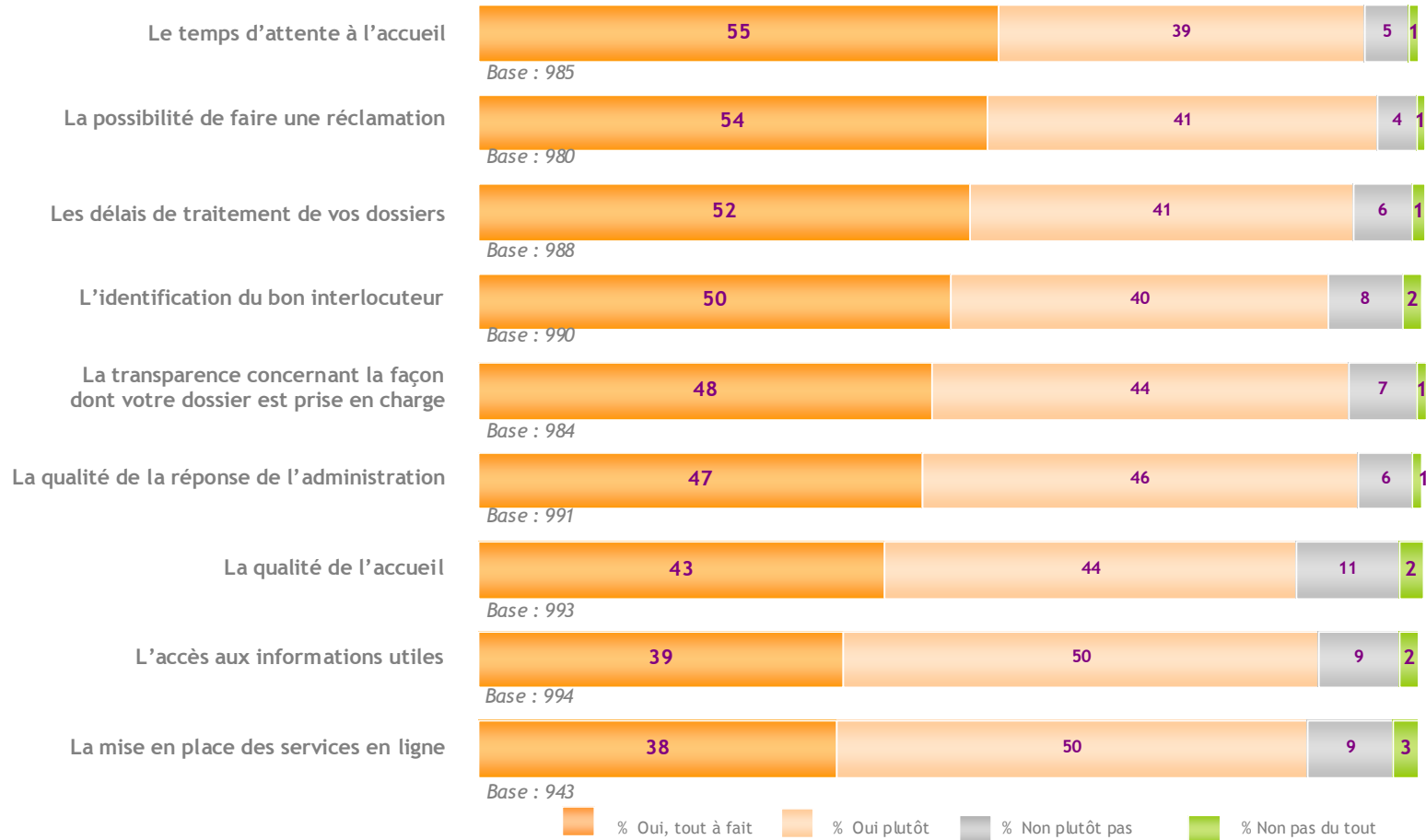
Les Français pensent que les services en ligne et l'accès aux informations utiles se sont plutôt améliorés mais que le temps d'attente à l'accueil s'est plutôt dégradé



Q4. Au cours des dernières années, avez-vous le sentiment qu'il y a eu dans les services publics plutôt une amélioration ou plutôt une dégradation concernant :



Q5. Et diriez-vous que des progrès restent à faire concernant :



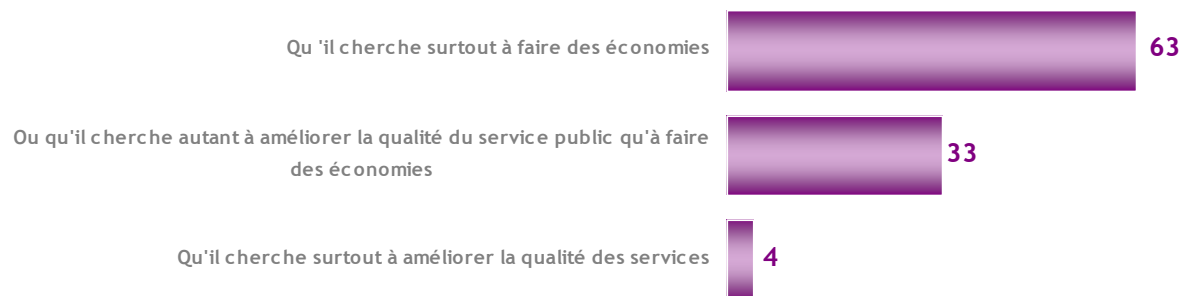


63% des Français ont le sentiment qu'en se modernisant l'Etat cherche surtout à faire des économies. Alors même que 72% estiment qu'il est possible d'améliorer la qualité du service public tout en faisant des économies.



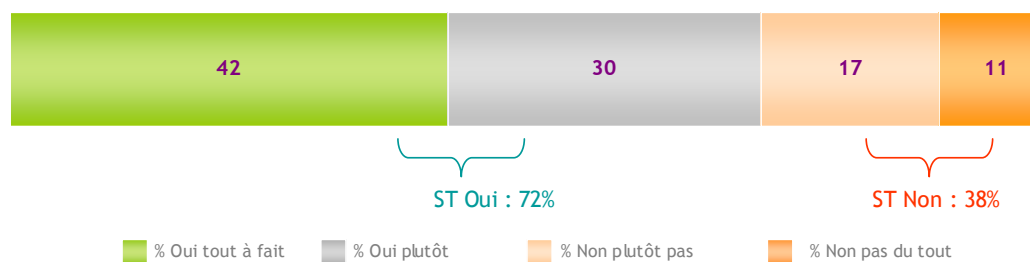
Q6. Lorsque l'Etat modernise le secteur public, avez-vous le sentiment ?

Base : 992



Q7. Pensez-vous qu'il est possible d'améliorer la qualité du service public tout en faisant des économies ?

Base : 999



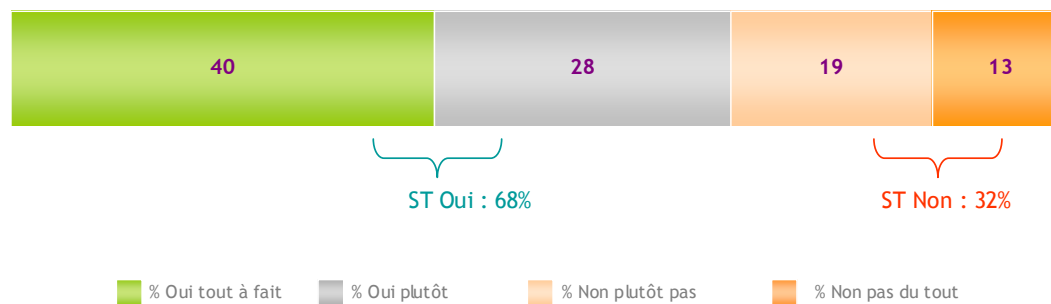


Plus de 2 Français sur 3 (68%) seraient intéressés par la publication régulière d'indicateurs (et 42% tout à fait intéressé)



Q8. Seriez-vous intéressé par la publication régulière d'indicateurs chiffrés permettant de suivre l'évolution de la qualité du service public ?

Base : 999



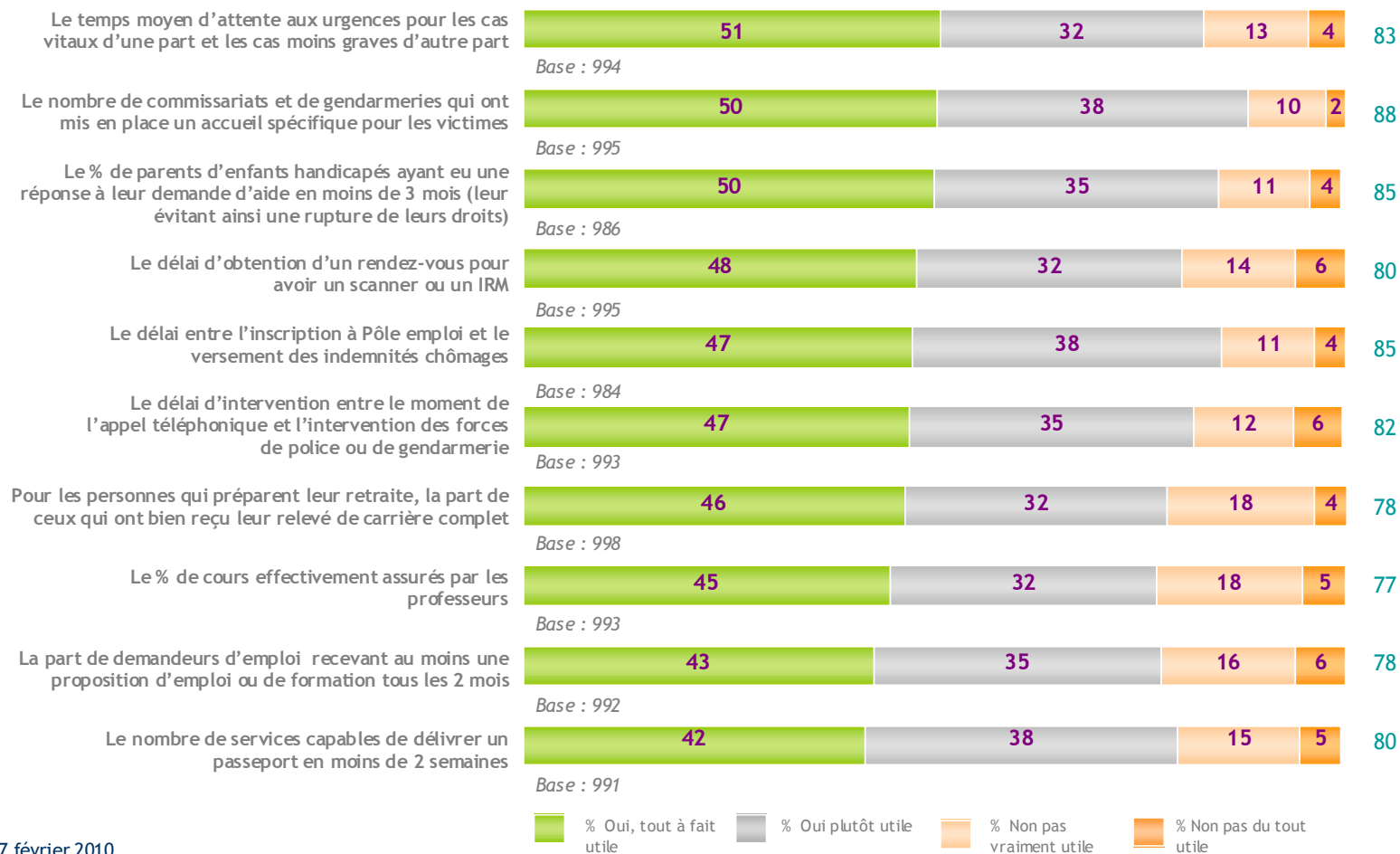


L'ensemble des indicateurs testés sont jugés utiles à la publication



Q9. Enfin, je vais vous citer un certains nombre d'éléments que le services de l'Etat pourraient rendre public régulièrement dans différents domaines. Pour chacun d'entre eux dites-moi si en tant qu'usager vous le jugez utile pour mesurer la qualité du service rendu et son évolution

Sous-Total
OUI



17 février 2010

“opinionway

Les Français et les services publics

Février 2010

A

Méthodologie



Méthodologie

- ▶ Étude réalisée auprès d'un **échantillon de 1032 personnes**, représentatif de la **population française âgée de 18 ans et plus**.
- ▶ L'échantillon a été constitué selon la méthode des quotas, au regard des critères de sexe, d'âge, de catégorie socioprofessionnelle, après stratification par catégorie d'agglomération et région de résidence.
- ▶ **Mode d'interrogation:** L'échantillon a été interrogé en ligne sur système Cawi (Computer Assisted Web Interview).
- ▶ **Dates de terrain:** les interviews ont été réalisées **du 12 au 15 février 2010**.



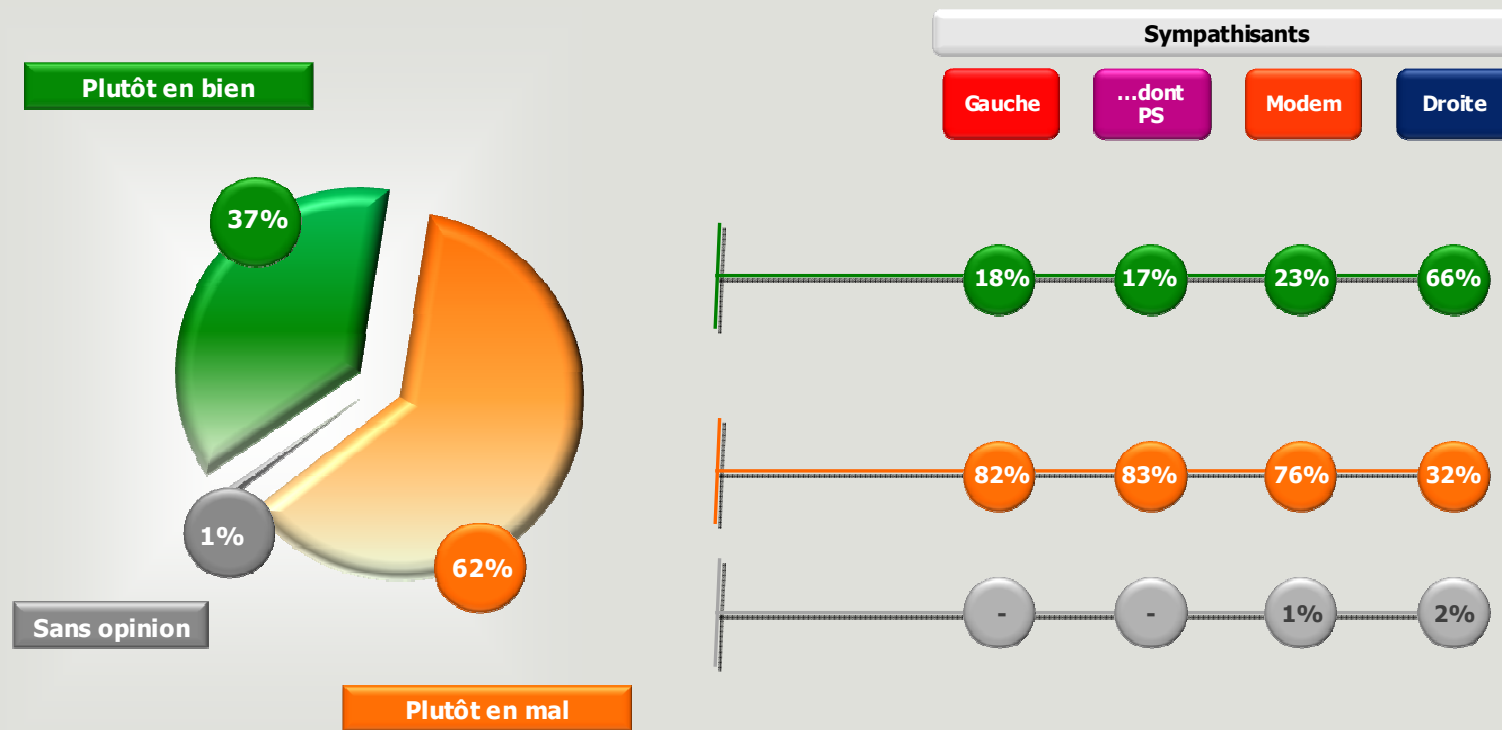
B

Résultats

“

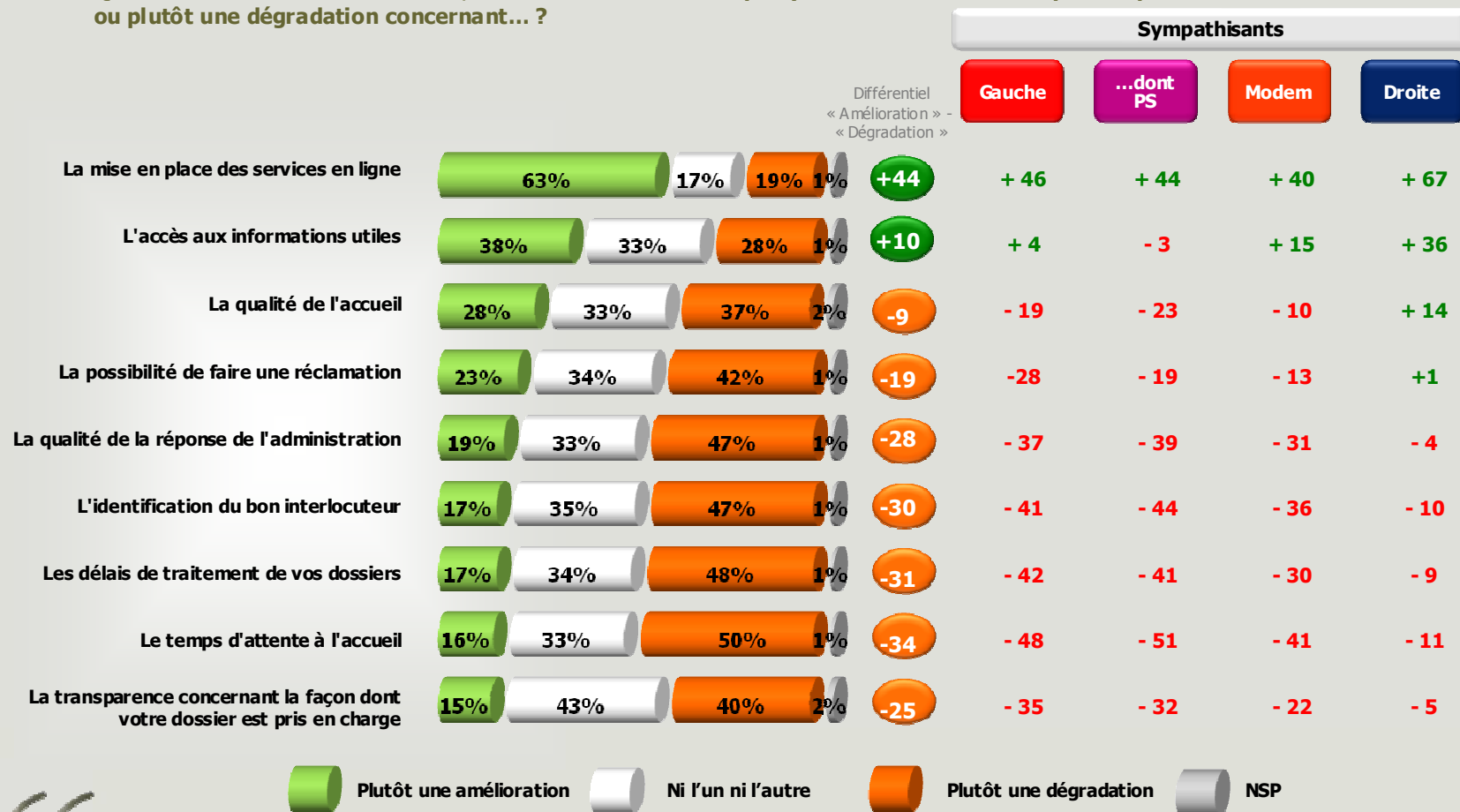
Perception globale de l'évolution des services publics de l'Etat

Q : Au cours des dernières années, avez-vous le sentiment que les services publics de l'Etat ont évolué globalement plutôt en bien ou plutôt en mal ?



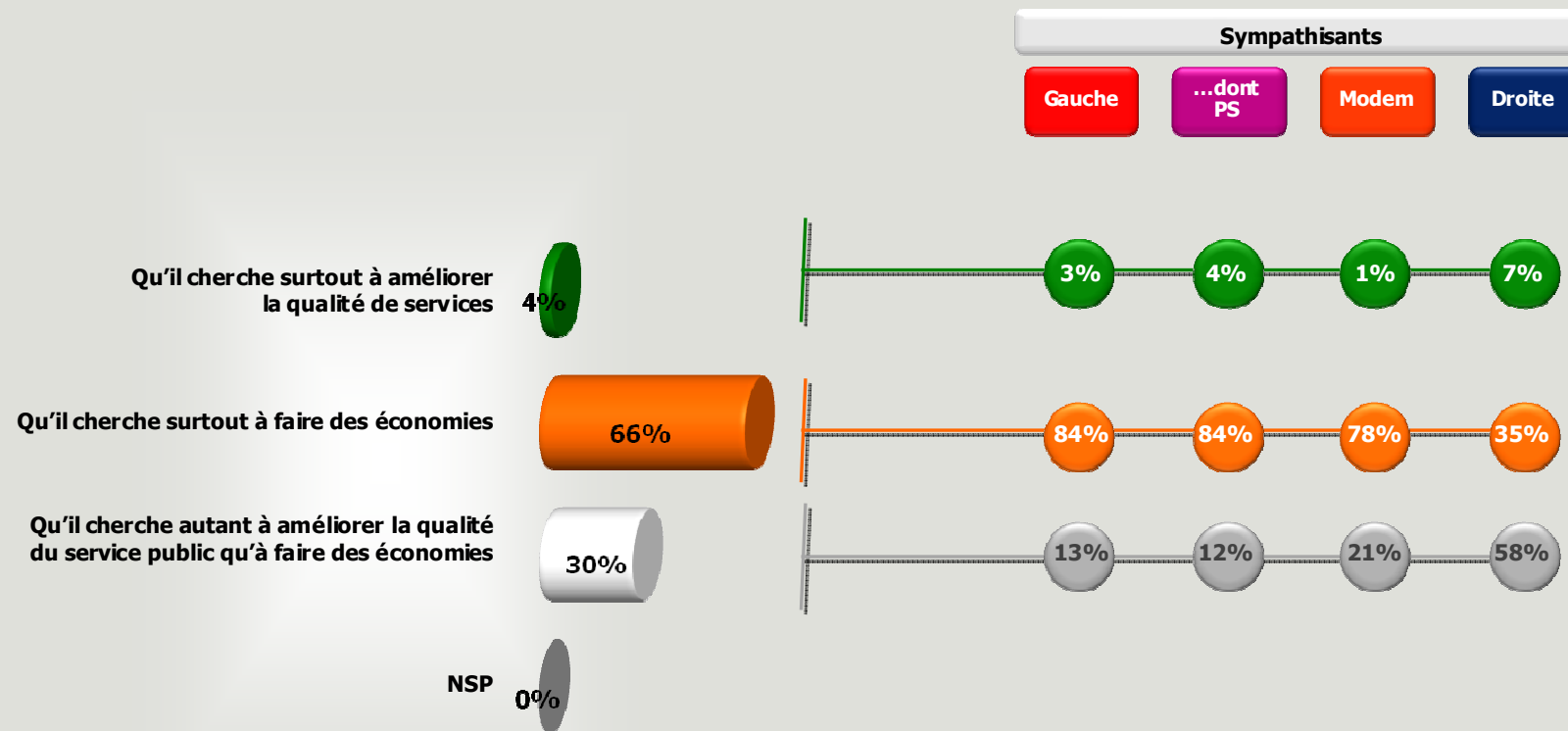
Perception détaillée de l'évolution des services publics de l'Etat

Q : Au cours des dernières années, avez-vous le sentiment qu'il y a eu dans les services publics plutôt une amélioration ou plutôt une dégradation concernant... ?



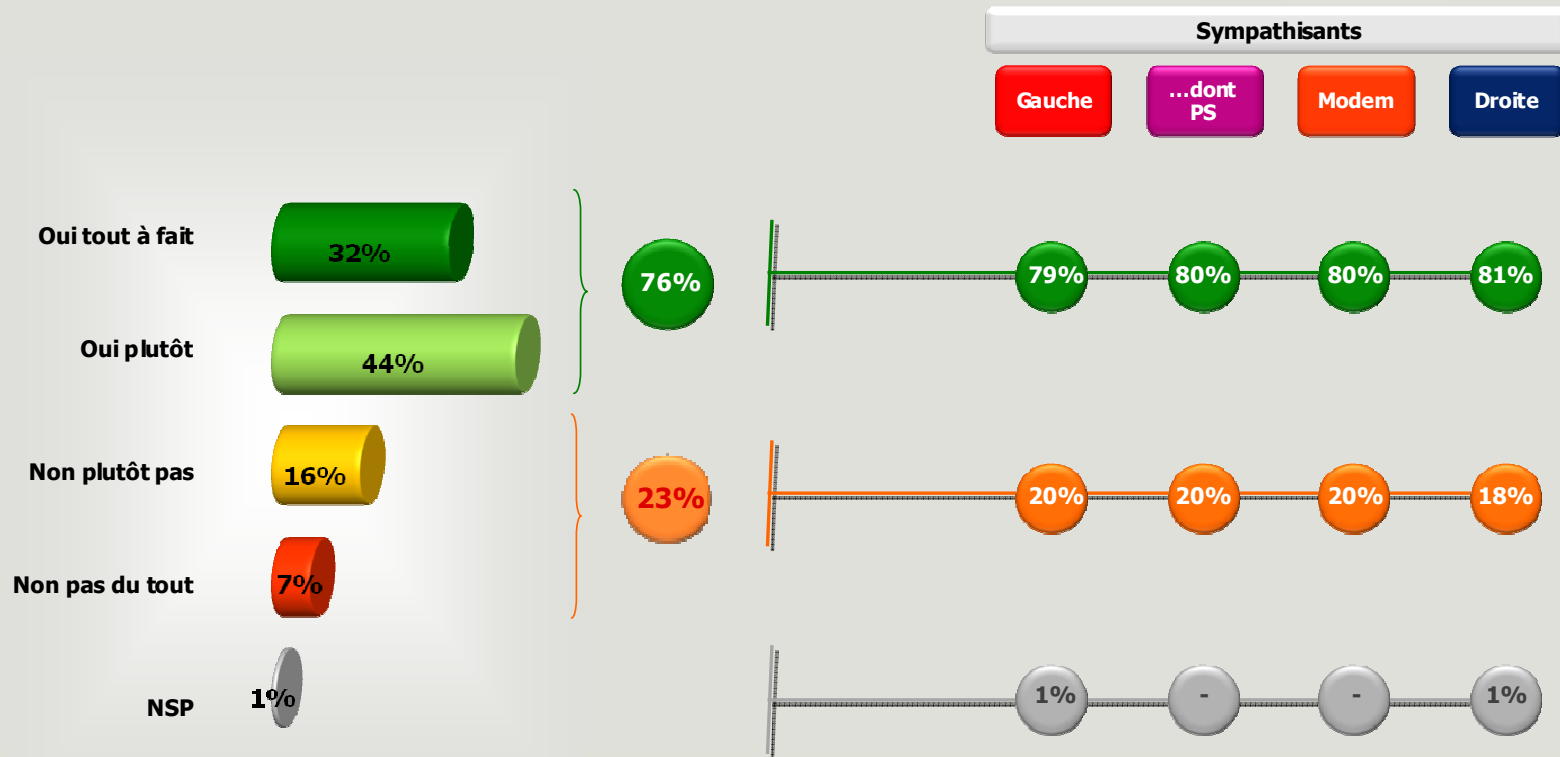
Perception des objectifs de la modernisation du service public par l'Etat

Q : Lorsque l'Etat modernise le secteur public, avez-vous le sentiment... ?



Intérêt pour la publication d'un suivi chiffré de l'évolution de la qualité du service public

Q : Seriez-vous intéressé(e) par la publication régulière d'indicateurs chiffrés permettant de suivre l'évolution de la qualité du service public ?



-
- ⁱ Actuellement, l'assuré est en droit de demander à l'organisme de base dont il dépend un relevé de carrière qui comprendra également les informations des autres organismes rattachés au GIP InfoRetraite. Dispositif peu connu et peu utilisé par les assurés. A partir de 2011, le relevé de carrière sera accessible en ligne sur Internet (périmètre GIP InfoRetraite)
- ⁱⁱ Le GIP InfoRetraite suit le nombre de relevés de situation ou d'estimation indicative globale présentant au moins un feuillet vide (taux : 2,55% en 2008)
- ⁱⁱⁱ C'est-à-dire qu'ils ont bien reçu une estimation indicative globale et non un relevé individuelle de situation à partir de 55 ans
- ^{iv} Le relevé est envoyé par le GIP InfoRetraites. Indicateur de perception actuellement mesuré par le GIP InfoRetraite (66% en 2008)
- ^v La CNAVTS a un rôle d'accueil important et met en place un système très personnalisé. Absence de vision consolidée des pratiques des 35 organismes de retraite pour le moment.
- ^{vi} Aucune information consolidée sur la pratique des 35 organismes
- ^{vii} Ne peut être mesuré à ce stade
- ^{viii} A voir avec les Conseils généraux
- ^{ix} A voir avec la DRESS
- ^x Indicateur mesuré régulièrement – environ 2,45 mois pour les enfants en moyenne sur les diverses demandes. Il tend actuellement à s'allonger légèrement
- ^{xi} Mesuré sur environ 2/3 des MDPH pour le moment
- ^{xii} Non suivi actuellement mais doit pouvoir être tiré des prochains systèmes d'information partagés entre MDPH et CNSA.
- ^{xiii} Ne peut être suivi dans l'état actuel des systèmes d'information ni pour les aides financières, ni pour les services. A analyser à la lumière de la densité en établissement, qui varie beaucoup selon les départements.
- ^{xiv} Dématérialisation en cours
- ^{xv} Sous réserve de réforme de la loi sur la remontée d'information sur les pratiques de gestion. La loi rend l'accusé de réception obligatoire, mais dans les faits, celui-ci n'est pas systématique.
- ^{xvi} La CNSA mesure par enquête de satisfaction (entre 50% et 60% de répondants déclarent avoir eu un interlocuteur unique). A analyser par type de demandes, toutes ne requérant pas de référent
- ^{xvii} Plusieurs indicateurs de perception sont mesurés par la CNSA. L'accueil est considéré comme la mission phare avec l'attribution de prestations. Plusieurs questions sont posées sur la qualité de l'accueil, notamment au sujet de la bonne prise en compte des besoins spécifiques lors de l'accueil (63%)
- ^{xviii} Les CAF et les caisses de MSA ont une obligation réglementaire de transmission d'un courrier au moins 6 mois avant la fin des droits. Voir avec la CNAF
- ^{xix} A voir avec l'Education Nationale (plateforme handiscol)
- ^{xx} Difficulté pratique à établir un seul référent tout au long du parcours de l'usager aux urgences. En effet, le patient peut être examiné par plusieurs médecins et infirmières qui se soucient d'une partie de son historique médical et recherchent un type d'information précise et non globale. Il existe néanmoins un logiciel informatique métier permettant de suivre le parcours du patient lors de ses passages chez les différents professionnels de santé.
- ^{xxi} Non mesurable aujourd'hui
- ^{xxii} Ce genre d'enquête est généralement disponible. L'intérêt de leur compilation doit être étudié en tenant compte de la spécificité des problématiques de satisfaction propres à chaque établissement. Sous réserve de mettre en place une typologie recensant les principaux motifs d'insatisfaction.
- ^{xxiii} Mesuré par IGPN, Charte Marianne
- ^{xxiv} mesuré par les services du ministère, qui doivent préciser le libellé exact de l'indicateur en fonction des données effectivement recueillis et suivies
- ^{xxv} Sous réserve d'une réforme du Code de Procédure Pénale : en l'état actuel du droit, une information peut être donnée au plaignant uniquement en cas de poursuites (15% des cas). Il est également nécessaire de prévoir l'interfaçage des applicatifs CASSIOPEE (Justice) et ARDOISE (Police)
- ^{xxvi} Mesuré une fois par Pôle Emploi via une enquête de satisfaction
- ^{xxvii} Indirectement suivi via les campagnes d'audit qui sont régulièrement menées dans les agences
- ^{xxviii} Le MEEDDEM ne dispose pas de remontée des mairies sur aucun de ces indicateurs en vertu du principe de libre administration des communautés locales
- ^{xxix} A voir avec l'Education Nationale