

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 : « *priviliégiant 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.