

Le Premier ministre
1050/94/SG

Monsieur Philippe
Langenieux-Villard
député de l'Isère
Assemblée nationale

Paris, le 25 juillet 1994

Monsieur le député,

La modernisation de l'Administration qui a été menée jusqu'à maintenant n'a pas suffisamment renforcé la qualité des relations avec les citoyens. C'est d'ailleurs pour remédier à cette lacune que le Gouvernement a entendu améliorer significativement l'accueil du public.

Les procédures administratives de l'État sont souvent méconues, parfois complexes. Le Gouvernement s'est engagé dans une action de simplification, mais souvent les citoyens sont conduits à se déplacer pour obtenir des informations ou engager des formalités préparatoires.

Ces déplacements, outre qu'ils sont parfois difficiles à réaliser, contribuent à façonner l'image d'une administration lointaine des préoccupations quotidiennes.

Il m'est donc apparu nécessaire de mener une analyse sur les voies et moyens qui faciliteront pour les citoyens, un accès à distance des administrations d'État : renseignements administratifs et formalités, de bonne qualité.

Je souhaite vous confier une mission destinée à formuler les propositions qui pourront de ce point de vue procurer plus de souplesse au fonctionnement des administrations pour une plus grande satisfaction des citoyens.

Vous serez donc nommé parlementaire en mission temporaire auprès de moi, suivant les conditions précitées à l'article LO 144 du Code électoral. A l'issue de cette mission votre rapport devra m'être remis, et vous aurez six mois pour le réaliser.

Vous conduirez votre mission en liaison avec le ministre de la Fonction publique.

Je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Respectueusement.



Edouard BALLADUR

Sommaire

Lettre de mission	3
Avant-propos	7
Remerciements	9
Introduction	13
L'enjeu	13
Les limites	17
La méthode	21
 Première partie	
Le réel succès de l'Administration française	25
De « l'État pour l'État » à « l'État pour tout », puis à « l'État pour tous »	27
Du monologue au dialogue puis à l'équilogue	32
La chronologie de la réforme administrative	33
 Deuxième partie	
Suffisance et insuffisances de la puissance publique	
Propositions pour répondre à un usager découragé	37
L'accès à l'information	40
L'accès au service public	47
La simplification des formalités	55
La réconciliation du citoyen avec son administration : de l'usager-assujéti à l'usager-partenaire	63
 Troisième partie	
Au-delà de la mission	75
La prudence obligée	77
La voie étroite et exigeante de la simplification	81

Conclusion	87
ANNEXES	
Liste des propositions	91
Liste des personnes auditionnées	93

Avant-propos

Face à la complexité des administrations, le citoyen se sent souvent désorienté. Ce sentiment s'accroît quand il connaît des difficultés sociales ou personnelles.

Certes des efforts venus du terrain depuis parfois longtemps, ont permis aux services de se moderniser, de se faire mieux connaître de leurs usagers, et de rendre un service d'une meilleure qualité. La modernisation de l'administration dans son ensemble a permis le lancement de modifications de structures internes non négligeables. Avec persévérance, des efforts sont conduits au niveau national et régional pour simplifier les formalités.

Nous avons depuis 1994 lancé en partenariat avec tous les services publics une action d'envergure pour améliorer l'accueil de nos concitoyens, et particulièrement des plus démunis. Mais force est de constater que la situation n'est pas partout satisfaisante même si globalement les services publics n'ont pas à rougir, bien au contraire, de leurs efforts et des résultats obtenus.

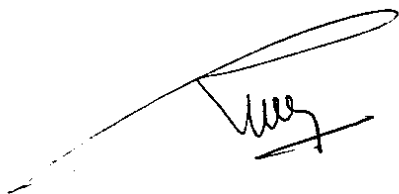
Dans ce rapport, Monsieur Philippe Langenieux-Villard a le grand mérite d'analyser la situation actuelle non seulement avec son expérience d'homme de terrain mais aussi avec une réelle capacité de réflexion à moyen et long terme. Je salue la dimension sociale et concrète de ses travaux et notamment la part qu'il accorde à la situation de nos citoyens les plus en difficulté. A le lire, transparaît une des missions essentielle du service public, la fonction de cohésion sociale et parfois de médiation sociale.

Monsieur Langenieux-Villard a formulé dans son rapport 25 propositions, ce qui est beaucoup, et témoigne à l'évidence de sa capacité d'imagination et de projection dans l'avenir. Quelques unes d'entre elles sont formulées alors que parallèlement des projets très similaires sont en cours de réalisation. Je voudrais par exemple citer les efforts que nous conduisons actuellement pour élaborer dès cette année dans les services publics des programmes pluriannuels en faveur de l'accueil qui seront des sortes de contrats pour l'amélioration du service public, ou encore le

développement des points publics pour lesquels des moyens importants ont été décidés en 1994 par le Gouvernement. D'autres propositions seront bien sûr rapidement étudiées et expertisées afin d'être présentées et discutées avec les partenaires.

La lettre de mission du Premier ministre prévoyait également une réflexion sur les moyens d'accès à distance des services publics grâce aux nouvelles technologies. Je sais gré à Philippe Langenieux-Villard de n'avoir jamais oublié la dimension humaine du contact entre l'utilisateur et l'Administration. Les technologies, quels que soient leur développement et la rapidité avec laquelle elles évoluent, ne se substitueront jamais aux contacts humains.

Elles sont toutefois un formidable outil au service des hommes, pour leur permettre d'être mieux informés et écoutés, au plus près de leurs lieux de travail ou de résidence ; elles sont, pour l'avenir, le gage d'une administration plus performante, au service des citoyens.

A handwritten signature in black ink, consisting of a long, sweeping horizontal stroke followed by a series of loops and a final horizontal stroke.

André ROSSINOT

Ministre de la Fonction publique

Remerciements

Je tiens à remercier Monsieur le Premier ministre pour la confiance qu'il m'a témoignée en sollicitant mon concours pour réfléchir et proposer les moyens d'une réconciliation entre les usagers et leur administration.

Ce travail n'aurait pu aboutir sans l'intérêt effectif et permanent qu'a montré le ministre de la Fonction publique, André Rossinot, aux différentes étapes de cette mission, ainsi que la disponibilité réelle de tous les ministres, élus, hauts fonctionnaires sollicités.

Des centaines de témoignages d'élus, de citoyens et de responsables administratifs de mon département ont guidé mes recherches, complété mes propositions : j'ai été sensible à cette collaboration quotidienne et concrète.

De même la disponibilité attentive de Jean-Christophe Martin, membre du cabinet de Monsieur le Premier ministre, et celle de Christian Poncet, conseiller technique de Monsieur le ministre de la Fonction publique m'ont été précieuses.

Enfin un tel rapport conçu sans négliger ni ma tâche parlementaire, ni celle d'élu local, n'aurait pas vu son aboutissement sans l'aide organisée, méthodique et souple, de Messieurs Philippe Lafond, Philippe Jost, Jean-Charles Faivre-Pierret, et de Mesdemoiselles Agnès Cardineau et Catherine Naneix.

**« Seules les institutions
deviennent plus sages :
elles accumulent l'expérience
collective. »**
Jean Monnet, Mémoires

Introduction

L'enjeu

« Le régime qui préside à nos destinées n'est ni la République, ni la Démocratie, c'est la correspondance. »

B. de Jouvenel

La démocratie : art de gouvernement et méthode d'administration

La démocratie n'est pas seulement une forme de gouvernement. Elle doit aussi inspirer une méthode d'administration.

Cette vocation est rendue d'autant plus vitale que se conjuguent différents phénomènes susceptibles de remettre en cause la notion même de démocratie :

- La disparition préoccupante du civisme, avec sa conséquence inévitable d'indignations primaires et d'intérêts forcément insatisfaits.

- La complexité grandissante des textes législatifs et réglementaires, dont le nombre a pour corollaire l'étroitesse des champs d'application, rendant ainsi moins lisible le message simple et général que devrait proposer la décision publique.

- La désagrégation sociale, qui rend plus rares et plus fragiles les relations entre les groupes « protégés » et les groupes d'exclus.

- L'affaiblissement des grandes organisations rassemblant les individus autour de projets collectifs : les églises, les partis politiques et les syndicats professionnels par exemple.

Tous ces phénomènes sont inquiétants.

Et l'Administration, par essence, « porte parole » quotidien de la décision publique, peut et doit jouer un rôle de cohésion, d'explication

et de décision, susceptible de lever les incompréhensions diverses et croissantes de publics qui, sans elle, douteraient de notre démocratie.

Chercher à simplifier les relations entre l'utilisateur et l'Administration, c'est donc vouloir resserrer les liens entre le citoyen et l'État.

C'est aussi confirmer que la politique est l'affaire de tous, en la rendant proche de chacun, puisque nous affirmons que tout dysfonctionnement administratif est perçu comme une négligence, une faute, voire une indifférence ou une inégalité démocratiques.

Débureaucratiser sans désadministrer

Plus l'Administration étend son domaine d'intervention, plus s'accroît la coupure entre un sommet tout puissant et omniscient, et une base de plus en plus nombreuse. La multiplication des procédures, des outils conçus pour les traiter et donc, des conflits internes ou des lenteurs qui en résultent, rend difficile la solution du problème posé par l'utilisateur.

Par ailleurs, la décentralisation, en confiant de nouvelles tâches à des services tantôt décentralisés tantôt déconcentrés, a encore compliqué la compréhension, par l'utilisateur, des mécanismes de décision.

Le maire, par exemple, dispose du pouvoir de permis de construire, mais le service instructeur reste celui de l'État. Pour l'utilisateur, la différence entre celui qui décide et celui qui instruit n'est pas claire... d'autant qu'un avis négatif de la DDE rend difficile un avis favorable du maire.

Le conseil général est responsable de la décision de versement du RMI, de l'allocation compensatrice et de multiples autres prestations, mais c'est l'État qui en décide la revalorisation, et la Caisse d'allocations familiales qui parfois est en charge du paiement. Comment le bénéficiaire de ces prestations perçoit-il le rôle de chacun ?

Ainsi, la bureaucratisation croissante des collectivités locales tend-elle à inspirer à l'utilisateur l'idée que « toute structure politique est bureaucratique » ; un constat qui rend amers les plus grands défenseurs de la décentralisation, et suggère que toute administration ne peut progresser qu'à travers la complication et la complexité de son organisation !

Par ailleurs, l'utilisateur constate, dans les domaines de l'initiative privée soumis à la concurrence, les progrès importants dans l'attention portée au client ; il compare avec la moindre adaptation de la sphère publique, en situation de monopole, et peut être tenté là encore de douter fondamentalement de l'administration.

Nous essaierons, à travers nos propositions, de préparer une sorte de « révolution administrative » qui concilie monopole de l'action publique et qualité de service, en suggérant ainsi la bonne administration des décisions publiques, sans que celle-ci conduise à une « surbureaucratisation » ou au démantèlement de l'État.

Unifier sans uniformiser

Ce qui provoque la plus grande critique de l'usager à l'égard de l'Administration, c'est sans doute le sentiment de l'injustice, qui viendrait d'un traitement varié, différencié, pour des problèmes équivalents.

Il va de soi qu'un tel sentiment d'inéquité se nourrit pour une large part d'informations erronées, glanées autour de conversations où la facilité consiste à critiquer l'attitude générale d'un service pour contester son sérieux surtout lorsqu'il a répondu négativement à une demande individuelle.

Ce sentiment « d'administration partielle » qui déciderait « à la tête du client » est naturellement grandement excessif. Pour quelques cas particuliers, d'ailleurs souvent dénoncés et corrigés par l'Administration elle-même, il faut au contraire apprécier la grande neutralité des administrations françaises.

Toutefois, nous noterons que l'extrême complexité des textes qui fondent la décision administrative, est de nature à rendre incompréhensibles, pour le grand public, les fondements de ses décisions.

- Comment sont calculées d'une commune à l'autre, les bases d'imposition du foncier ou de la taxe professionnelle ? Même un percepteur ne parvient pas à l'expliquer...

- Comment s'y retrouver dans le maquis des aides à la personne pour le logement social ? Les caisses d'allocations familiales ne sont pas en mesure d'offrir à l'usager un tableau prospectif de ces aides sur plusieurs années...

Nous essaierons, à travers ce rapport, de proposer des solutions de transparence mettant, nous l'espérons, un terme aux idées préconçues et injustes selon lesquelles « *il faut être bien placé pour obtenir* », ou « *de toutes façons, ils font cela à la tête du client, puisqu'ils ne peuvent pas expliquer ce qu'ils font* ».

Passer du « nul ne peut comprendre la loi » au « nul n'est censé l'ignorer »

L'excessive prolifération de textes est manifestement contraire au principe d'égalité entre les citoyens. La loi n'est désormais accessible qu'à un nombre limité de spécialistes. Nul ne peut la comprendre.

Par ailleurs, cette prolifération crée un sentiment d'angoisse pour l'usager, car le droit n'apparaît plus comme une protection, mais comme une menace.

Le stock législatif français est de 7 500 lois applicables, et de 80 à 90 000 décrets réglementaires en vigueur (cette simple incertitude, à 10 000 textes près, fait frémir).

Et nous continuons !

Le nombre de décrets réglementaires numérotés varie entre 1 200 et 1 500 par an. Le nombre de lois nouvelles est d'environ 100 par an (en progression régulière !).

Le volume des circulaires a augmenté de 50 % entre 1980 et 1990 au ministère de l'Éducation nationale, de 20 % au ministère du Travail, où le volume moyen de chaque circulaire est passé de trois à six pages en dix ans !

En 1950, la taille moyenne d'une loi était de quatre-vingts treize lignes.

En 1991, elle était de deux cent vingt lignes.

Le volume du *Journal officiel* a plus que doublé entre 1976 et 1990, passant de 7 070 pages à 17 141...

Le Code du travail a un volume augmenté de 36 % par rapport à 1976.

La partie législative du Code général des impôts et du Livre des procédures fiscales a augmenté de 35 % en 15 ans.

Ce déferlement de textes crée manifestement une insécurité juridique grave pour l'usager, confronté à des lois jetables qui deviennent « irrespectables ».

Entre 1981 et 1988, le régime appliqué aux frais de garde des enfants a été modifié quatre fois.

Le régime juridique et fiscal des dons aux œuvres a changé cinq fois en huit ans.

D'après le rapport de la commission de financement et du logement du Commissariat général au Plan, le mode de fixation des loyers a été changé, entre 1973 et 1990, à vingt-trois reprises par neuf lois, huit décrets et six recommandations ministérielles : une nouvelle règle tous les six mois en moyenne.

Si l'on complète cet arsenal par les 20 000 règlements européens applicables, qui s'ajoutent aux directives communautaires, il devient clair que la loi, parce qu'elle n'est plus lisible, n'est plus normative.

Peut-on, dès lors, faire grief à l'usager de ses méconnaissances et au citoyen de son incivisme ?

Nous nous attacherons, à travers nos propositions, à préconiser quelques réponses simples et concrètes à une situation qui n'a plus de moderne que le nom.

Les limites

« Le lac est quelque chose de fini. L'eau est inépuisable. »

Yi King, *Le Livre des Transformations*

Nous ne prétendons pas tout résoudre en cent pages. Comment le pourrions-nous, d'ailleurs, alors que ce rapport succède à de multiples études, à de nombreuses initiatives – dont certaines ont heureusement abouti –, et précède les obstacles qui, jour après jour, se dressent sur la route de la simplification ?

L'importance du sujet, contrariée par la durée maximale de six mois proposée à l'exercice, et par la faiblesse effective des moyens offerts pour aboutir, suffisent à eux seuls comme barrières véritables.

D'emblée, nous avons donc défini les limites de notre mission. Non pas principalement en fonction des secteurs – même si certains se sont montrés moins accessibles que d'autres –, ni en fonction des procédures – même si certaines complexités auraient justifié davantage d'étude – mais en fonction des difficultés concrètes de l'usager du service public.

Nous avons fort naturellement commencé par cerner les deux vocables « usager » et « administration ».

– Nous avons fait le double choix d'un usager identifié au particulier et d'un usager considéré dans des démarches vis-à-vis de ses droits et obligations. Dans ce cadre, nous avons pris en compte à la fois sa diversité – le particulier aussi bien employeur de personnel de maison que sans domicile fixe –, et son unité qui résulte de l'égalité de tous devant la loi.

– Nous incluons sous le terme « administration » tous les organismes proposant des services publics non-marchands, généralement en situation de monopole, impliqués étroitement dans les droits et obligations du citoyen ou du résident français en ayant la charge directe de la conduite de formalités.

Sont ainsi inclus les organismes sociaux responsables de la gestion des prestations sociales des différents régimes, même quand ils ne sont pas liés à l'État, comme les ASSEDIC.

Sont aussi incluses à l'évidence les collectivités territoriales, les administrations centrales et les services déconcentrés.

De plus, nous nous sommes interdits toute proposition qui aurait pour objet ou conséquences, soit des modifications très profondes des structures de certains organismes, comportant des tenants et aboutissants que nous ne maîtrisons pas, soit des dépenses coûteuses dont nous n'aurions pas trouvé les recettes, soit un effet d'annonce alléchant mais

un caractère trop simplificateur voire provocateur, et par là même facilement jugées comme des « gadgets ».

Nous avons notamment éliminé toute plainte sur le thème « l'administration manque de moyens », et nous nous sommes donc refusé également, car procédant à notre avis d'une démarche simpliste, à proposer pour solutions aux problèmes rencontrés les augmentations d'effectifs et de moyens.

Ni les personnes morales

Le choix d'un « usager-particulier » exclut les personnes morales, entreprises, exploitants agricoles, artisans et commerçants, professions libérales, etc.

Ce n'est évidemment pas que nous sous-évaluions le poids des formalités imposées aux entreprises, y compris les plus petites. Mais ce domaine immense, à la fois très touffu et très spécialisé, est l'objet même depuis 1993 de l'action du ministère des Entreprises, et nous n'avons pas jugé réaliste de rechercher en quelques mois et avec des moyens très réduits, des propositions judicieuses, là où toute une équipe dont nous avons pu apprécier l'imagination, le dynamisme et la motivation, travaille depuis dix-huit mois.

Ni l'usager-fonctionnaire

Ce choix nous a éloignés également de « l'usager-fonctionnaire » considéré dans sa relation avec son employeur. Il va de soi pourtant que le premier usager d'un service public, est d'abord celui qui y travaille.

La relation du fonctionnaire – au niveau central ou sur le terrain – avec son Administration aurait donc pu, à elle seule, offrir matière à propositions concrètes.

Nous avons pris la mesure des difficultés que rencontrent les personnels hospitaliers, des problèmes réels du personnel de l'Éducation nationale, et notamment, des affectations des enseignants et du statut des personnels administratifs, des difficultés de notre système judiciaire notamment dans certains tribunaux surchargés, de la complexité administrative des statuts de la fonction publique territoriale, etc.

Il ne fait aucun doute que ces sujets méritent une réflexion véritable, approfondie.

Ni les prestations publiques directes

Notre choix nous recentre sur les formalités. Il exclut ainsi tout le domaine des prestations directes de l'État : Éducation – « l'usager-élève » –, Justice – « l'usager-justiciable » –, Sécurité publique – « l'usager dans ses

relations avec la police et la gendarmerie » –, Défense – « l’usager-appelé du contingent » –.

Ce choix nous conduit également à exclure les services publics « marchands » de l’État et les entreprises nationales, que nous assimilons à des prestations directes.

De plus, dans les positions de concurrence directe ou indirecte où sont ces services, la question de la qualité de la relation avec l’usager se pose dans des termes très différents de la situation de monopole.

Or c’est bien la problématique de la qualité de service *voulue* et non *obligée*, qui nous paraît être la nôtre car elle est celle de tous les services publics non-marchands.

Ni le contentieux

Le contentieux particulier-administration, relevant du droit administratif et traité par les tribunaux administratifs, est un domaine très sensible de la relation usager-administration, moins par son caractère quantitatif que par sa dimension qualitative, voire symbolique. Relativement peu de citoyens en effet, entrent en contentieux avec l’administration.

En revanche, il est indéniable que ce contentieux nourrit le reproche couramment adressé à l’administration de son impunité, de ses privilèges, de l’inégalité entre les deux parties dans la relation usager-administration.

Cet aspect de la relation usager-administration constitue ainsi une des préoccupations majeures des associations d’usagers, dont beaucoup se consacrent au règlement de situations exceptionnelles, exceptionnelles en malheur comme en injustice.

De fait, la puissance publique s’est trop souvent exemptée des règles qu’elle impose aux personnes morales ou physiques. Le droit administratif, créé par Napoléon, a consacré l’inégalité entre l’État-administration, incarnation de l’intérêt général, et le citoyen, représentant son intérêt particulier et par là-même forcément soumis à la logique de l’intérêt général.

L’histoire récente du droit administratif (textes de loi et jurisprudence) semble avoir amorcé une évolution vers une relation moins inégale.

Malgré l’importance symbolique qu’il revêt, nous avons décidé de ne pas traiter de ce sujet, qui constitue en soi un trop large chantier.

Ni la réforme coûteuse

La plus simple réponse – et la moins réaliste – au problème posé par la lettre de mission qui nous a été adressée, aurait consisté à déplorer un manque de moyens et à proposer des solutions coûteuses.

Il n'est pas certain, toutefois, que soient aujourd'hui concilia-
bles les mots « réforme » et « dépense ».

Au surplus, l'écriture – facile – de dépenses supplémentaires, aurait eu pour conséquence l'impossibilité pratique de les effectuer.

Sans rejoindre une philosophie de coût minimal et d'unique exigence de productivité, qui supprime à notre sens la « mission » qui revient à notre Administration, nous avons jugé bonnes les propositions dont la réalisation n'engendre pas de coût supplémentaire pour l'État, ou dont le coût supplémentaire est couvert par des recettes non fiscales.

Ni la réforme gadget

Aucune réforme sérieuse ne peut naître de la provocation. Nous avons cherché à prendre en compte le temps et le respect de ce qui existe.

Si, dans tel ou tel cas, le projet doit nécessairement être global, encore faut-il accepter que la réforme soit progressive. Parfois même partielle, en vue d'être ultérieurement étendue.

Nous savons bien qu'une expérience réussie s'imité.

Aussi proposons-nous d'attacher un intérêt tout particulier aux expériences, menées par des équipes entraînées, qui croient et maîtrisent leur mission.

Cette approche pragmatique ôtera sans nul doute son caractère « gadget » à certaines propositions technologiques contenues dans notre rapport.

La méthode

« *Le hasard vient quand on est prêt.* »

Pasteur

Analyser l'Administration française et les administrations de la France

Il n'y a pas « une » Administration française, mais « des » administrations, ayant chacune sa mission, ses traditions, et donc, en un mot, sa culture.

Si le classement des services publics appréciés des Français établit que les plus populaires d'entre eux sont dans l'ordre : les pompiers, les mairies, EDF/GDF, la Poste, France Télécom, les hôpitaux, les préfectures, la police et la SNCF, les impôts, l'Éducation nationale et la sécurité sociale et enfin la justice ⁽¹⁾, force est de reconnaître que la nature de ces services publics est, en réalité, fort variée.

Certains d'entre eux en effet mènent une action commerciale (EDF/GDF, SNCF, La Poste, France Télécom), d'autres une mission d'ordre général (les mairies et les préfectures), d'autres enfin ont des vocations plus spécifiques.

Nous noterons par ailleurs, que les motifs d'insatisfaction des usagers à l'égard des services publics sont variés.

Ainsi reproche-t-on à l'administration fiscale et à celle de la Sécurité sociale d'être trop paperassières, à la Justice d'être trop lente, à l'Éducation nationale d'être mal adaptée au monde moderne.

En réalité, le clivage le plus significatif entre les satisfactions ou insatisfactions des usagers à l'égard des administrations peut s'établir par la comparaison des contentieux que leurs décisions génèrent.

Par exemple, le ministère de la Défense, ou celui du Budget, semblent particulièrement bien gérer leurs relations avec les citoyens. L'analyse personnalisée des cas, le pouvoir d'arbitrage presque immédiat confié aux administrations de proximité, limitent manifestement les recours contentieux.

En revanche, les administrations prestataires de services, qui sont chargées de répartir des allocations ou des aides, semblent moins soucieuses d'éviter le recours contentieux lequel, quelqu'en soit l'issue, ne peut qu'engendrer une opinion négative de la part de l'utilisateur.

Ainsi, il semble qu'*a priori*, lorsque le consentement de l'utilisateur facilite la tâche de l'administration, (armée, fiscalité) cette dernière ait organisé avec méthode et intelligence ses relations avec l'utilisateur.

(1) Source : enquête Francoscopie « les Français et les fonctionnaires », édition 1994.

A contrario, il semble que lorsque l'utilisateur a tout à attendre, sans contrepartie, de l'instruction administrative, alors, l'administration a avec lui une relation moins personnelle et moins compréhensive.

Mesurer l'attente de l'utilisateur et les besoins des usagers

L'évaluation des besoins et de l'attente de l'utilisateur constitue un point de départ de la mission.

A priori, deux sortes de raisons amènent à un contact entre l'utilisateur et une administration :

- soit il fait valoir un droit ;
- soit il est soumis à une obligation.

Dans la majorité des cas, l'utilisateur doit prendre l'initiative du contact.

Il se trouve alors confronté à deux difficultés : soit il connaît insuffisamment ses droits et obligations, de sorte qu'il risque de ne pas faire valoir ses droits, ou d'être en infraction sans le savoir et sans l'avoir voulu ; soit la loi perd son effet incitatif, compte-tenu de la complexité législative et réglementaire.

Notons par ailleurs que la notion même d'utilisateur recouvre une grande diversité, puisqu'elle concerne aussi bien le particulier que le professionnel, la personne en situation précaire ou celle qui possède des moyens satisfaisants, la personne âgée ou le jeune, l'habitué des démarches administratives ou le novice, l'illettré ou le diplômé de l'enseignement supérieur, le débrouillard ou le timide, l'actif pressé ou l'inactif compréhensif, le spécialiste des nouvelles technologies ou le traditionnel adepte du papier et du contact personnalisé.

Nous nous efforcerons de proposer des pistes susceptibles de faciliter pour tous ces publics, à la fois l'accès à l'information, mais aussi les moyens de conduire leurs formalités à moindre effort, dans des délais d'aboutissement raisonnables, et avec une garantie absolue d'équité.

Comparer l'attrait des nouvelles technologies et le bon usage des techniques traditionnelles

Le traitement à distance des relations entre l'utilisateur et l'administration doit d'abord se comprendre comme celui qui améliore la relation à distance nulle : la proximité.

Imaginer en effet l'avenir et le progrès de ces relations à travers le seul recours à des technologies nouvelles, ce serait organiser une société sans contacts personnels et sans échanges humains.

La disparition des services publics en zone rurale depuis vingt ans, heureusement enrayée depuis 1993, a été le moteur principal de la

désertification, avec sa chaîne de conséquences humaines, sociales et d'environnement.

Le guichet reste donc à nos yeux le principal moyen relationnel et le plus efficace. Nous avons néanmoins conscience de ses limites, qui tiennent parfois à son coût, mais aussi, à la demande nouvelle de certaines catégories d'utilisateurs, attirés par les nouvelles techniques de communication.

Au surplus, l'obsession de vouloir à tout prix maintenir dans les villages des services publics identiques à ceux de la ville, doit être tempérée par la recherche d'un réseau de services à la population, efficace et polyvalent.

Ainsi, dans notre esprit, faut-il entendre le développement des nouvelles technologies comme un moyen supplémentaire d'améliorer l'accueil aux guichets rendus plus fluides, et comme une réponse nouvelle à l'exigence de publics d'utilisateurs habitués à ces technologies par leur usage quotidien (cartes bancaires, fax...).

Les nouvelles technologies ont pour noms :

- les services téléphoniques à valeur ajoutée comme la messagerie vocale ;
- le fax ;
- la télématique (écrans minitel) ;
- la signature électronique (carte à puce, code personnel d'authentification) ;
- les procédures d'échanges de données informatisées ;
- le télépaiement ;
- le micro-ordinateur ;
- le visiophone et l'image animée ;
- les services supportés par les autoroutes de l'information.

Pour ces techniques, nous nous attacherons à prendre en compte leurs limites d'emploi dans le contexte des formalités administratives, sous les différents angles :

- du coût ;
- des risques de fraude ou de piratage ;
- des taxes sur les paiements ;
- de la réglementation informatique et liberté.

Vérifier les formalités existantes : utilités et redondances

Une enquête effectuée par l'OCDE en 1987 auprès des États membres de la Commission des Communautés européennes montre que tous les pays sans exception, se préoccupent de l'inflation des formalités imposées par l'administration aux entreprises, aux collectivités locales ou aux particuliers.

La France elle-même, a mis en place différentes commissions de travail, dont la COSIFORM (Commission pour la simplification des formalités) directement rattachée au Premier ministre. Celle-ci s'attache

notamment à une action préventive de simplification, par l'établissement de « fiches d'impact » lors de l'élaboration de nouveaux textes législatifs ou réglementaires. Mais cette procédure n'est pas encore respectée avec le caractère systématique qui conviendrait.

Au surplus, le maquis législatif et réglementaire existant fait l'objet d'une refonte trop lente.

Il résulte de cette situation plusieurs conséquences néfastes :

- méconnaissance ou incompréhension de textes ;
- inapplicabilité de textes ;
- accroissement considérable des recours contentieux.

Nous devons ajouter à ces méfaits, le coût qu'ils engendrent, non seulement pour l'entreprise, la collectivité locale ou le particulier, mais aussi pour l'État.

Enfin, nous affirmons que dans le cadre des relations usager-administration, si l'administration peut avoir le droit à l'erreur, ce droit a nécessairement pour corollaire la nécessité pour l'administration d'assumer ces erreurs et de les corriger. Il en va du rapport de confiance entre les citoyens et l'État.

De même, pour les délais d'aboutissement des démarches, il convient que l'usager n'ait plus l'impression d'une impunité de l'administration face à ses décisions.

Il doit être clairement exprimé en effet que l'État ne saurait être au dessus de ses propres lois.

Première partie

Le réel succès de l'Administration française

« Au dessus des citoyens s'élève un pouvoir immense et tutélaire qui se charge seul d'assurer leur jouissance et de veiller sur leur sort. Il est absolu, détaillé, prévoyant et doux ».

Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*

De « l'État pour l'État » à « l'État pour tout », puis à « l'État pour tous »

Au cours des cinquante dernières années, l'administration française a davantage évolué que pendant les deux siècles précédents. La pratique d'un « État pour l'État », cantonné à quelques fonctions régaliennes (la monnaie, la justice, la police, la défense, la diplomatie), a marqué la première partie du vingtième siècle.

Après la seconde guerre mondiale, sous l'impulsion d'un interventionnisme économique et social croissant, la notion de service public s'est fortement développée, transformant l'État gendarme en État providence, sollicité pour tout, et finalement susceptible d'intervenir en tout.

Avec la décentralisation des années 80, puis le renforcement du rôle dévolu à l'État en matière de prévention des maladies (tabac, alcool, drogue), des comportements répréhensibles (conduite automobile) ou des situations individuelles difficiles (environnement, insertion sociale et économique), l'État est devenu « *l'État pour tous* ».

Cette évolution s'est traduite par une forte augmentation des moyens du secteur public, à la fois sur le plan humain et financier, et sur celui des modes de son intervention.

Nous avons retenu certains chiffres significatifs :

Tableau 1
Évolution du nombre de fonctionnaires d'État pour 100 habitants

	Population française	Nombre de fonctionnaires d'État*	Nombre de fonctionnaires d'État* pour 100 habitants
1950	41 000 000	1 481 631	3,6
1960	45 400 000	1 709 633	3,7
1970	50 700 000	1 944 604	3,8
1980	53 700 000	2 548 964	4,7
1990	56 600 000	2 663 795	4,7

Source : ministère de la Fonction publique, *La Fonction publique de l'État*, mars 1993, mars 1994, la Documentation française

Ainsi, les effectifs de la fonction publique d'État ont quasiment doublé entre 1950 et 1990, et se sont relativement stabilisés depuis cette date.

Certes, durant cette dernière période, la population française a crû plus modérément que pendant la période précédente et, de plus, la décentralisation a conduit la fonction publique territoriale à prendre le relais de l'État en matière de croissance d'effectifs de fonctionnaires.

Mais il faut noter aussi que le volume d'activités de l'administration d'État s'est considérablement accru.

L'évolution des mentalités a induit une demande de justice de plus en plus forte : la croissance du nombre d'affaires civiles nouvelles touche toutes les juridictions.

Tableau 2
Justice

Juridiction	Augmentation du nombre d'affaires 1982 -1990	Augmentation des affaires terminées 1982 -1990
Cours de Cassation	+59,6 %	+66,6 %
Cour d'appel	+24,4 %	+64,8 %
Tribunal grande instance	+25,8 %	+32,0 %
Tribunal d'instance	+55,9 %	+57,3 %
Prud'hommes	+8,3 %	+26,0 %

Source : Les cahiers français no 251

Alors qu'en 1970 le nombre d'affaires enregistrées était de 20 000 dans l'année, en 1990, le chiffre est passé à plus de 100 000.

Tableau 3
Prestations sociales

Année	Nombre d'allocataires des Caisses d'Allocations Familiales (régime général)	Masse des prestations versées par les Caisses d'Allocations Familiales (en francs courants)	Montant moyen annuel des prestations familiales versées
1970	3 661 000	14,4 milliards de francs	4 106 francs
1982	4 765 200	101 milliards de francs	15 626 francs
1992	8 474 000	262 milliards de francs	21 966 francs

L'accroissement du nombre d'allocataires et du volume des prestations sociales s'est accompagné d'un essor de la productivité des caisses d'allocations familiales : en 1970, les CAF métropolitaines traitaient les dossiers de 3 768 000 allocataires ; en 1992, elles en traitaient 8 474 000.

Tableau 4
Éducation

Année scolaire	Nbre d'enseignants à temps complet et partiel (public) Premier degré	Nbre d'enseignants à temps complet et partiel (public) Second degré	Nbre d'enseignants à temps complet et partiel (public) Enseignement Supér.
1953-54	157 159	31 000	environ 6 000
1868-69	233 231	176 930	27 874
1978-79	284 022	278 783	43 731
1988-89	295 577	330 740	47 570

Tableau 5
Santé

Année	Lits d'hospitalisation (public)	Nombre d'entrées (public)	Effectifs des hôpitaux publics	Dépenses du régime général d'Assurance maladie
1961	347 000	2,7 millions	226 000	6,8 milliards de francs
1971	420 000	4,2 millions	422 000	28,5 milliards de francs
1981	446 000	6,5 millions	726 000	146,7 milliards de francs
1987	426 600	7,0 millions	797 000	263 milliards de francs

Tableau 6
Évolution des dépenses votées par ministère

En milliards de francs

	Éducation nationale	Affaires sociales Santé, Travail	Industrie Recherche, Commerce, Artisanat	Logement Environnement Urbanisme
1948	1	0,4	0,45	0,1
1958	5,5	1,7	0,8	0,2
1968	22,1	6,4	2	5,3
1978	79	36,5	13,8	14,3
1987	166	112	50	40,7

**Le service rendu au citoyen :
souci de la qualité
ou urgence de la quantité ?**

Ainsi, l'après-guerre et plus généralement les trente glorieuses semblent avoir été marquées par l'exigence de la quantité : en beaucoup de domaines, il a fallu parer au plus pressé. Le plus pressé consistait à affronter la masse des besoins : besoins en logements, besoin en éducation avec l'ouverture du secondaire et du supérieur, besoins en véhicules

automobiles et en autoroutes, besoins en biens de consommation, besoins en communication, besoins en prestations sociales (allocations familiales, assurance-maladie, assurance – vieillesse, puis aides au logement et assistance à la précarité).

Il est difficile de mener de front le combat de la quantité et le combat de la qualité. Et lorsqu'un besoin nouveau apparaît et demande à être satisfait, l'urgence qui prime est celle de la quantité : il faut traiter d'abord le plus de demandes possibles, avant de les traiter bien.

Il est clair que c'est le processus qui a prévalu pour la demande « logement » dans les années d'après-guerre et pour la demande « enseignement secondaire et supérieur » dans les années 1970.

Les besoins urgents une fois satisfaits au plus vite, apparaît alors le déficit en qualité, et avec lui l'exigence correspondante.

De manière assez compréhensible est donc apparue, en même temps que le premier choc pétrolier, l'exigence générale, *de société*, d'un progrès décliné non plus en accumulation mais en service réellement rendu à l'individu.

Le souci de l'environnement, de l'écologie, de la « qualité de vie », apparu au milieu des années 1970 comme en réponse au ralentissement de la croissance, participe de cette évolution de la nature des besoins.

L'attente vis-à-vis de la sphère publique répond aux mêmes logiques.

Or, à un moment où le besoin de l'utilisateur s'affinait vers le souci du qualitatif, où l'expansion de la consommation marquait le pas, beaucoup d'administrations publiques se sont trouvées quant à elles confrontées à une véritable explosion quantitative des besoins à couvrir ; explosion liée à la croissance du chômage, accompagnée par celle de la précarité à partir des années 1980 ; explosion également, liée à la précédente, de la demande en protection sociale, en services de santé, en prestations d'assistance et d'assurance de la part de la puissance publique.

Les modalités d'intervention de la protection publique se sont alors multipliées, diversifiées, raffinées, le dispositif de solidarité avec les catégories de population les plus défavorisées s'est édifié et compliqué au fil des ajouts, des exceptions et des cas particuliers identifiés.

Le domaine des prestations sociales s'est trouvé en première ligne, subissant à la fois le poids de la complexité croissante du dispositif à gérer, le déferlement des vagues d'utilisateurs nouveaux résultant soit du caractère plus généreux de la loi, soit de leur précarisation accrue, et affrontant en sus l'exigence qualitative plus impérieuse des usagers.

Le succès des administrations publiques en France : l'affrontement de la quantité et de la complexité

Sur les quelques années récentes, les organismes en charge de prestations sociales ont ainsi surmonté avec succès, à moyens sensiblement constants, voire en diminution, la double surinflation de la complexité législative et réglementaire (création du RMI, extension des allocations-logement...), et du nombre (retraités et pré-retraités, chômeurs indemnisés...).

Ce faisant, les années récentes ont été bien remplies : elles se traduisent à la fois par la réussite du défi du nombre, et la prise de conscience, par l'intermédiaire de la saturation des guichets, des files d'attente dans les dossiers, de la confrontation à l'usager insatisfait, de l'obligation de la qualité de service.

Le défi des administrations publiques en France : réussir la qualité

Les années de stabilisation des quantités, voire de décrue, étant maintenant atteintes, le défi qui se présente est celui de la réussite de la qualité de service.

Car le succès obtenu dans l'affrontement du nombre a été gagné au détriment de la qualité du service rendu.

Nous sommes, dans le domaine des administrations publiques, au temps de la fin de la production de masse : des parallèles pourraient être tracés avec la production automobile, lorsqu'elle découvrit les bienfaits de l'assurance-qualité et les méfaits d'une taylorisation sans nuance des postes de travail, ou avec le secteur du logement, lorsque l'on découvrit que les barres et tours de milliers de logements présentaient un coût social élevé, et ne sauraient constituer la réponse finale à la question du logement.

La voie à suivre résolument est toute tracée : c'est celle de la qualité de service : prendre l'usager pour ce qu'il est : non pas l'équivalent d'une moyenne statistique scientifiquement déterminée, mais un individu à respecter dans sa diversité : possédant des dispositions, un langage, une compréhension, une capacité à conceptualiser, une expérience, un vocabulaire, des affinités, un pouvoir d'abstraction, très variables, et à prendre en compte en tant que telles. Non pas un assujetti, mais un partenaire, à rejoindre et à responsabiliser.

Ce souci de la qualité, bien qu'empêché récemment par l'explosion des besoins que nous venons d'évoquer, est bien présent dans la sphère publique depuis plusieurs années. C'est ce que nous allons retracer maintenant.

Du monologue au dialogue puis à l'équilogue

Dès la fin des années 50, l'Administration française ne s'est plus cantonnée dans la seule gestion d'actes définis par une hiérarchie puissante, éloignée du terrain. Elle s'est engagée dans des missions, à travers des structures légères, de haut niveau, auxquelles des objectifs précis étaient confiés. Ainsi, sont nés la DATAR, le Commissariat général au Plan, par exemple, puis, plus récemment, des structures « mêlées à la vie, qui sollicitent l'événement » selon la formule d'Egar Pisani, à l'image des Jeux olympiques d'Albertville ou de la participation française à l'Exposition universelle de Séville.

Cette recherche de réalité ne pouvait pas ne pas s'accompagner d'une volonté de dialogue avec l'utilisateur.

Il est clair que l'Administration s'est ainsi progressivement sentie responsable des conditions dans lesquelles son action était perçue.

Ainsi sont nés les organes consultatifs, véritables lieux de dialogue et de concertation, dont le nombre s'élevait en 1991 à plus de 4 700 rien que pour l'État (conseils, comités et commissions) ⁽¹⁾. Cette procédure consultative permet aux personnes à l'égard desquelles une mesure administrative peut être prise, de faire entendre au préalable leurs observations.

Un pas supplémentaire a été franchi, avec la procédure d'audition de l'administré, puis avec la mise en place de structures de concertation entre l'utilisateur et l'Administration. Ainsi sommes-nous désormais entrés dans l'ère de l'équilogue, c'est-à-dire, du dialogue d'égal à égal entre l'Administration et ses partenaires.

Cette évolution conduit tout naturellement à une obligation de transparence plus grande de la décision administrative et au renforcement de la politique d'information des services publics et du Gouvernement lui-même.

La volonté réformatrice de l'Administration a pris une dimension tout-à-fait concrète avec l'apparition au sein des structures gouvernementales successives d'un secrétariat d'État ou d'un ministère auquel est particulièrement confiée la mission de réforme administrative.

En 1969 fut officiellement annoncée la volonté gouvernementale de s'attaquer au problème de la relation administration-utilisateur, avec la création d'un **secrétariat d'État à la fonction publique et aux réformes administratives**.

Depuis cette date, la nécessité de la modernisation du service public a toujours été présente dans la structure gouvernementale.

(1) Source : G. Dupuis et M. J. Guedon, *Droit administratif*, A. Colin, 1991.

La création du ministère de l'Environnement en 1971 et celle du ministère de la Mer en 1981 répondaient au développement des préoccupations écologiques des citoyens. De même, la création du ministère de la Ville en 1991, traduit la volonté d'apporter des réponses aux difficultés des banlieues des grandes agglomérations.

La chronologie de la réforme administrative

Avant la seconde guerre mondiale, le thème de la réforme administrative était un thème parmi d'autres, mais la relation usagers-administration n'était pas prioritaire.

Dès 1946, l'État est allé à la recherche d'une meilleure efficacité des services en introduisant de nouvelles méthodes de gestion et de décision.

- 1946 : création du **Comité central d'enquête sur le coût et les rendements du service public.**

- 1959 : la création du **Service central d'organisation et de méthode (SCOM)** permet une première participation des groupes socio-économiques au processus décisionnel et introduit une politique de relations publiques à l'intérieur de l'administration, de nature à influencer favorablement sur les rapports administration-usagers.

- 1966 : création du **CERFA**, qui a pour mission la promotion de la simplification et de la rationalisation des formulaires administratifs.

Dans les années 70, est apparu le projet de « Nouvelle Société », initié par Jacques Chaban-Delmas, Premier ministre, dont le thème fondamental est celui de la « participation ».

- 1973 : création d'un **médiateur** chargé de recevoir les réclamations des usagers mettant en cause le fonctionnement des services publics, et de promouvoir certaines réformes administratives.

- 1974 : création des **Comités d'usagers.**

- La loi du 6 janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, crée la **CNIL** (Commission nationale informatique et liberté).

- La loi du 7 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs, crée la **CADA** (Commission d'accès aux documents administratifs).

- La loi du 11 juillet 1979 sur la **motivation des actes administratifs** permet à l'administré de connaître les raisons pour lesquelles une décision qui lui est opposable a été prise.

– Le décret du 8 juillet 1983 a institué la **COSIFORM** (Commission pour la simplification des formalités). Elle visait au départ uniquement la simplification des formalités incombant aux entreprises, puis s'est étendue en 1991 à l'ensemble des relations de l'administration avec les usagers.

De 1986 à 1988, une véritable politique de simplification est menée, visant à simplifier les formalités des entreprises et les procédures administratives.

En 1989, est lancée la politique de renouveau du service public ; l'évaluation des politiques publiques est encouragée pour améliorer le service rendu.

En mars 1992, une « charte des services publics » est élaborée.

Depuis 1993, le Gouvernement d'Edouard Balladur a inscrit l'allégement des formalités administratives au nombre de ses priorités.

Par circulaire en date du 27 mai 1993, le Premier ministre a rappelé que la simplification des formalités est un élément décisif de l'amélioration entre l'administration et ses usagers.

Quelques réalisations montrent que la simplification des formalités a progressé.

La loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle prévoit un ensemble significatif de simplifications en faveur des entreprises. Elle allège les obligations comptables des PME-PMI, arrête un certain nombre de grands principes (déclaration unique, signature informatique), qui constituent de réelles avancées.

Cette loi a repris des propositions de la COSIFORM qui est une structure sans équivalent, regroupant des personnalités exerçant des responsabilités dans le secteur privé et des représentants des administrations. Une telle composition permet de réunir des expériences diverses et facilite l'analyse critique des procédures existantes.

Au travers des différents comités qu'elle a mis en place et d'un réseau très dense de partenaires, nourrie du foisonnement des propositions diverses émanant des Commissions régionales de simplifications des formalités (CORESIFORM), la COSIFORM veille à ce que l'introduction souhaitable des nouvelles technologies de l'information dans la gestion des administrations tienne compte de l'intérêt des usagers.

Il lui appartient à présent de contribuer à une véritable mise en œuvre de la mesure de l'impact des projets de texte sur les usagers.

Elle s'emploie également à faciliter l'aboutissement des décisions prises sur les guichets uniques de déclarations et sur la dématérialisation des formalités ; c'est ainsi que tous les prélèvements calculés sur la masse salariale devraient se référer à partir de 1996 à une base de calcul unique, identique à celle de la Sécurité sociale.

Enfin, en créant un comité en faveur des particuliers, la COSIFORM a commencé à s'attaquer au facteur d'exclusion que représente la complexité administrative.

Tous ces travaux témoignent d'une prise en compte collective de l'importance des simplifications.

Ainsi, l'État est-il allé à la recherche de plus de transparence et d'une démocratisation croissante de l'action administrative. On observe depuis vingt ans, selon les mots de J. Waline, « *une véritable inversion du sens de l'évolution du droit administratif. La préoccupation première semble être, désormais, le souci de la définition de l'administré* ».

Deuxième partie

Suffisance et insuffisances de la puissance publique : Propositions pour répondre à un usager découragé

« La politique, ce n'est pas l'art du possible. C'est l'art de rendre possible ce qui est nécessaire. »

Cardinal de Richelieu

Nous voulons à la fois illustrer les imperfections de la situation actuelle de la relation usager-administration et montrer que des actions simples permettent de l'améliorer.

Par ailleurs, nous ne voulons pas que la réflexion de la mission se limite à un discours abstrait sur les causes profondes de la situation déplorée et sur les mesures de principe à même de la rétablir. Nous sommes de l'avis qu'une telle démarche coupée de réalités concrètes aurait affecté la pertinence et la crédibilité de notre propos.

Les mesures que nous proposons abordent divers aspects des imperfections que nous avons constatées. Elles ont pour objectif de couvrir un éventail représentatif de la nature des désagréments ressentis par l'utilisateur et des types de solutions à rechercher. Elles ont en commun, conformément à la lettre de mission, de recourir aux outils de traitement et de transport de l'information.

Ces propositions ont été bâties à partir de quelques lignes directrices simples.

– En raison du degré de complexité atteint par la loi et la réglementation, en raison du nombre élevé d'organisations intervenant dans leur application ou gestion (de manière parfois enchevêtrée), il y a longtemps que l'adage « nul n'est censé ignorer la loi » est devenu une fiction douloureusement éloignée des possibilités réelles des usagers et citoyens.

Il y a à notre avis obligation et urgence pour un État responsable, à faciliter l'information de l'utilisateur sur ses droits et obligations.

– Les technologies modernes permettent beaucoup ; mais pour une majorité d'utilisateurs, les moyens de communication sont d'abord le contact humain « au guichet », le téléphone, la correspondance.

Il existe assurément une catégorie d'utilisateur, numériquement croissante, prête à pratiquer la transaction télématique et informatique et il convient de lui offrir les modes de dialogue novateurs correspondants.

Mais nous préconiserons surtout l'emploi résolu de ces techniques dans le cadre des processus de fonctionnement internes des administrations et organismes, et dans le but de réduire la complexité « visible » de l'utilisateur. En quelque sorte, grâce aux processus de traite-

ment et de transport de l'information, la partie émergée (visible de l'utilisateur) de « l'iceberg » de la complexité législative et réglementaire pourra largement diminuer au profit de sa partie immergée – visible des organismes et administrations en charge de formalités.

– Dans le même objectif d'une réponse diversifiée et adaptée aux utilisateurs, nous avons identifié en tant que tel « l'utilisateur précaire », afin que les améliorations proposées ne renforcent pas les situations d'exclusion mais intègrent les besoins et attentes de personnes en voie de « déshérence » par rapport aux processus de l'aide et de la protection sociales.

L'utilisateur précaire est un utilisateur à la fois plus tributaire des dispositifs sociaux accessibles via la voie étroite des formalités et plus démuni face à la complexité de ces formalités.

– Une part importante du poids excessif des formalités d'aujourd'hui résulte du manque de coopération entre organismes.

Les organismes et administrations ont laissé à l'utilisateur le soin (au sens du souci !) de pallier leur déficit de communication mutuelle, en le chargeant de leur donner à chacun des informations similaires, redondantes, quoique souvent subtilement différentes dans leur forme précise, et les pièces justificatives correspondantes.

Nous avons identifié en conséquence quatre axes d'efforts pour l'amélioration de la relation utilisateur-administration :

- l'accès à l'information ;
- l'accès au service public ;
- la simplification des formalités ;
- la compréhension de l'action publique.

L'accès à l'information

L'État n'assume pas la communication d'une information d'ensemble, accessible pour l'utilisateur – donc vulgarisée –, relative aux droits et obligations du citoyen ou du résident en France.

Dans les différents domaines de la relation utilisateur-citoyen d'une part, administrations-services publics d'autre part, il est laissé à la seule responsabilité de chaque organisme au contact de l'utilisateur, le soin d'informer celui-ci, en recourant aux divers supports d'information : brochures explicatives, globales ou partielles, périodiques, messages vocaux téléphoniques, télématique, etc.

Compte-tenu de la complexité de la réglementation en vigueur et du foisonnement d'organismes impliqués dans sa mise en œuvre, le citoyen a effectivement accès à l'information dont il a potentiellement besoin s'il sait quelle information il cherche, et où il la trouvera. Alors

il la trouvera peut-être même « du premier coup », sans errer de bureaux en bureaux avec déplacements ou attentes à la clé.

En revanche, s'il n'a pas une idée précise de son attente et s'il ne bénéficie pas d'un bouche-à-oreille efficace de la part de son entourage, il peut lui être difficile de faire valoir ses droits, voire d'être simplement en conformité avec la loi.

D'innombrables exemples pourraient illustrer cette situation : deux seulement seront cités :

- l'obligation de renouveler la carte grise en cas de changement de département : le comité d'évaluation du rendement et du coût des services publics estime que dans le Val-de-Marne, une très large majorité des automobilistes concernés est en infraction ;
- les défauts d'inscription sur les listes électorales. En effet, la France compte 37 895 000 électeurs inscrits (février 1994) pour 41 660 000 électeurs potentiels (personnes âgées de 18 ans et plus).

Nous nous préoccupons donc ici de conditions d'application raisonnables du précepte : « *nul n'est censé ignorer la loi* », le terme « loi » étant pris ici au sens large, c'est-à-dire au sens de l'ensemble des dispositions réglementaires conduisant à des droits ou des obligations pour le citoyen et l'utilisateur d'administrations et de services publics.

Il nous apparaît en effet clairement qu'aujourd'hui, un État soucieux de ses responsabilités à l'égard du citoyen, soucieux d'une véritable égalité dans l'accès aux services rendus par la sphère publique aux usagers, ne peut laisser à la seule « débrouillardise » de l'utilisateur le soin de se retrouver dans l'ensemble des droits et obligations réglementant la relation usager-administrations publiques, alors que la complexité de l'ensemble du dispositif est telle que parfois, les agents eux-mêmes chargés au sein des organismes concernés d'appliquer les règles en vigueur, sont dépassés.

D'un point de vue de terminologie, on parlera dans la suite de la proposition du « citoyen » ; cette dénomination englobant ici et les nationaux, et les résidents ne possédant pas la nationalité française, et incluant les préoccupations de tous en tant qu'utilisateurs de divers organismes publics au-delà de la seule administration.

Propositions

Nos trois propositions sont complémentaires : même finalité, mais supports d'information distincts. Le support télématique n'a pas été évoqué car le service 3615 « Vos droits », qui existe à ce jour, correspond à l'objectif.

Nous avons développé de manière assez détaillée le « guide pratique de l'utilisateur », parce que des trois propositions, c'est celle qui, à notre avis, aura l'impact le plus significatif sur l'utilisateur.

Proposition n° 1

Le guide pratique du citoyen

La suggestion développée ici consiste à éditer annuellement et à diffuser gratuitement à tous les foyers ce qu'on appellera le « *guide pratique du citoyen* », c'est-à-dire, en un volume au format des annuaires « pages blanches » ou « pages jaunes » du téléphone, l'équivalent d'une courte encyclopédie des droits et des obligations du résident en France à l'égard des administrations et services publics, et des modalités pratiques lui permettant de faire valoir ses droits et de respecter ses obligations.

Ce guide comprendra certes une vulgarisation de la législation et de la réglementation en vigueur, mais principalement sous la forme pratique de ce qui intéresse l'utilisateur dans les événements et besoins de sa vie, privée ou professionnelle, qui le mettent en contact avec la sphère publique.

Il ne s'agit pas de se substituer aux responsabilités des organismes au contact de l'utilisateur. Chaque organisme restera évidemment maître par ailleurs de sa communication avec ses usagers. Il s'agit de mettre à la disposition du citoyen les informations pratiques qui lui serviront de **guide** dans un édifice législatif et réglementaire par ailleurs inaccessible à sa lecture et à sa compréhension.

Développement de la proposition

L'objectif est de mettre à la disposition du citoyen à son domicile un guide pratique des relations avec la sphère publique dans les différents domaines intéressant sa vie quotidienne, familiale, professionnelle et économique.

Pour tous ces domaines, le guide pratique dira quelles sont les règles en vigueur, quels sont les droits et obligations du citoyen, qui fait quoi dans l'administration et les organismes publics auxquels le citoyen doit s'adresser. Il donnera des indications sur les délais normaux d'aboutissement, donnera des informations précises sur les montants (seuils ou plafonds), le cas échéant.

Il serait nécessaire par ailleurs de prévoir des éditions particulières par région et département, pour indiquer, à côté d'un large tronc commun national, les coordonnées précises des organismes publics impliqués localement.

Au-delà de ces seules informations pratiques, l'objectif plus ambitieux du guide sera de mettre à la disposition du citoyen une « matière » lui permettant de mieux comprendre son administration, l'État, et ses responsabilités propres de citoyen.

De ce point de vue, tout au long du guide, revêtiront une grande importance – car ils contribueront à la réconciliation du citoyen avec l'État – les « messages » et informations générales relatifs :
– à la finalité des diverses dispositions existantes, surtout quand celles-ci sont contraignantes, ou que leur complexité-même obscurcit cette finalité ;

– aux coûts, aux ordres de grandeur de diverses données (budget de l'État, assurance sociale, dépenses de santé...).

Enfin, la rédaction et la tenue à jour du guide seront une occasion privilégiée et même obligée de réflexion au sein de l'État sur la dérive de la complexité réglementaire et sur la cohérence d'ensemble du dispositif existant. Le guide pratique constituera *de facto* un indicateur sur ce sujet d'importance.

Faisabilité du dispositif

La démarche ici proposée n'est pas nouvelle :

– conformément à la mission qui lui en avait été confiée en 1988-1989, la Documentation française vient d'ouvrir le service télématique 3615 « Vos droits », qui constitue en quelque sorte la version vidéotex de ce que serait le guide pratique de l'utilisateur.

Les objectifs de ce service télématique sont similaires à ceux du guide : il ne s'agit pas de faire un cours sur la loi et la réglementation françaises ; l'accent est mis sur l'aspect pratique des droits et obligations (présentation par situations concrètes) et sur l'aiguillage d'un usager non averti dans un maquis complexe de règles et de responsabilités.

L'existence d'un tel service télématique est à la fois nécessaire et insuffisante en tant que telle, car complémentaire d'une version « papier » accessible aux usagers qui ne sont ni équipés ni attirés par un écran informatique ou vidéotex.

– Un guide des droits et démarches a déjà existé, dans le cadre de la « campagne de simplification » des relations usager-administration menée dans les années 1976-1980. De fait, le besoin d'un tel guide ne fait à notre avis pas de doute. En revanche, cette publication n'a pas duré et il convient de s'interroger sur les raisons de cet échec.

La publication se présentait comme un volume payant, à la disposition du public en librairie.

Un tel choix posait à l'évidence le problème de la publicité autour du guide, et de la banalisation d'une telle publication à côté de publications privées relatives à des sujets connexes.

Nous proposons pour notre part que l'État, sans réaliser directement la partie mise en forme et impression, assume cette publication comme une obligation de service public, et procède donc à une distribution généralisée (distribution à domicile, ou mise à disposition dans des locaux publics : mairies, préfectures, postes, etc.), et annuelle, compte-tenu des mises à jour nécessaires.

Un tel choix conduit aux questions suivantes : qui est responsable de la rédaction et de la mise à jour ? Comment sont couverts les frais d'élaboration, d'impression et de diffusion ?

Rédaction et mise à jour

La maîtrise d'ouvrage serait assumée par la Documentation française, par ailleurs chargée du 3615 « Vos droits », qui serait, en liaison

avec les ministères et les organismes sociaux concernés, le rédacteur du guide et donnerait le « bon à tirer ». La mise à jour annuelle s'effectuerait selon les mêmes modalités, en un processus annuel qui devra être le plus resserré possible.

Validité des informations

Il convient de s'interroger sur la validité des informations figurant dans le guide, compte-tenu du rythme d'évolution rapide de beaucoup de ces informations.

Afin de réduire autant que possible les risques d'obsolescence, le calendrier de parution du guide devrait prendre en compte le rythme annuel de certaines lois significatives : par exemple, paraître en janvier, avant la déclaration de revenu, et intégrer les dispositions de la loi de finances tout juste votée. De la même manière, intégrer si possible les revalorisations des barèmes de prestations sociales de l'année.

Aspects financiers de l'opération

Sans prétendre le moins du monde à la précision, nous évaluons le budget annuel de l'opération à un ordre de grandeur de 500 millions de francs (30 millions de destinataires, à environ 15 francs de coût unitaire d'impression et de diffusion).

L'idée – simple – est d'équilibrer le budget de l'opération grâce à la publicité insérée dans le texte. A l'instar de la diffusion des annuaires téléphoniques, l'opération pourrait être entièrement couverte (et même bénéficiaire !) par ce moyen. Compte-tenu par ailleurs du caractère de service public de cette publication, il serait certainement souhaitable de définir un cahier des charges précis du type d'organismes qui aurait accès à ce support publicitaire, sans pour autant compromettre l'équilibre financier de l'opération.

Gratuit ou payant ?

Cette question n'est pas seulement économique, puisque le budget du guide pourrait être équilibré par ailleurs. Nous avons recueilli des avis défavorables à la gratuité, correspondant au but de motiver l'utilisateur et de valoriser la publication (quitte à ce que le prix soit symbolique et ne prétende pas couvrir le budget global de l'opération).

Nous sommes plutôt favorables à une distribution gratuite, afin que l'implication de l'État dans le dialogue avec l'utilisateur-citoyen soit clairement signifiée, et en accord avec notre tradition nationale d'un service public égal et gratuit.

Nous pensons que cette action doit apparaître comme symbolique du rapprochement de l'État et du citoyen, comme l'indication que l'État est prêt à une relation renouvelée avec le citoyen, sur la base d'un partenariat et d'une compréhension réciproque, et non sur les errements antérieurs d'un usager-assujéti.

Version CD-ROM

La version CD-ROM serait déduite de la version papier. Il ne serait pas question d'y insérer de la publicité. Nous proposons que cette version soit payante, proposée à un prix conduisant à équilibrer son budget.

Proposition n° 2 60 millions de citoyens

L'objectif est de faire connaître au citoyen, par l'intermédiaire d'émissions télévisées, ses droits et obligations ainsi que les moyens d'y satisfaire, et de lui faire comprendre les modalités de mise en œuvre par les administrations et organismes sociaux de la loi et de la réglementation.

Développement de la proposition

Une émission télévisée quotidienne, à un créneau horaire de bonne écoute, est consacrée à un thème ou un sujet relatifs au domaine de la relation usager-administration.

D'une durée n'excédant pas 120 secondes, cette émission, aussi pratique que celle de la météorologie nationale, aborde chaque jour un sujet d'actualité :

- soit sous l'angle d'une situation concrète (déménagement, naissance, divorce...) ;
- soit sous l'angle d'une prestation (le RMI, l'AGED, les allocations logement) ;
- soit également sous l'angle de la présentation de la mission et de l'organisation d'un organisme public (l'assurance-chômage : l'UNEDIC et les ASSEDIC ; la CNAF et les CAF ; l'état-civil ; le Trésor et les TPG...) ;
- voire sous l'angle d'un thème plus général (le budget de l'État, les dépenses de santé...).

Ces émissions, au moins pour les trois premiers types de sujets, devront faire une place importante à des interviews et mises en situation d'usagers en prise avec les formalités concernées, et souligner les difficultés les plus couramment rencontrées.

Faisabilité

1) Responsabilité de l'émission :

- une chaîne publique producteur, laquelle, à travers un cahier des charges, rechercherait les informations auprès des organismes compétents ;
- le secrétaire général du Gouvernement, par l'intermédiaire de la Documentation française ;
- les services du médiateur (sans pour autant orienter l'émission vers le contentieux usager-administration).

2) Réalisation et diffusion :

- elles seraient confiées aux chaînes publiques dans le cadre d'une obligation de service public identifiée.

3) Financement :

- la redevance de la télévision contribue aussi à la production d'émissions de service public.

Proposition n° 3

Le « 12 » de l'administration

Il s'agit de mettre à la disposition du citoyen un numéro de téléphone unique, lui facilitant l'obtention d'une information équivalente à celle qu'il pourrait obtenir en consultant le guide pratique du citoyen ou le 3615 « Vos droits ». Ce service offre, à cet égard, la même complémentarité à l'usager que le 12 téléphonique vis-à-vis du 11 minitel et des annuaires téléphoniques, à savoir :

- renseigner l'usager qui n'a pas la capacité, la possibilité ou le goût de procéder par la voie « papier » ou « télématique » ;
- assurer la mise à jour la plus récente des informations figurant dans la version « papier ».

Il s'agit donc d'une information « de base », qui ne peut se substituer au règlement lui-même de difficultés dans la conduite de formalités. Ce service aiguillerait alors vers les organismes responsables.

Faisabilité

Cette proposition conduit à développer l'organisation et le fonctionnement actuels des Centres de renseignements interministériels administratifs (CIRA).

Ces organismes sont insuffisamment connus : c'est ce qui fait l'intérêt d'un numéro unique national à deux chiffres (à trois chiffres prochainement, dans le cadre de la numérotation à dix chiffres de France Télécom).

Par ailleurs, ils regroupent actuellement des spécialistes d'assez haut niveau (catégorie A), aptes à traiter les problèmes qui leur sont soumis, et à conseiller leurs interlocuteurs. Ceci constitue une forte contrainte pour les organismes qui les détachent, et un frein important à leur extension, souhaitable par ailleurs compte-tenu de leur insuffisance numérique actuelle.

Notre proposition conduirait à une évolution des CIRA.

Un premier niveau d'accueil téléphonique serait superposé au rôle actuel d'aide et de conseil spécialisé des CIRA. Ce premier niveau traiterait les demandes portant sur des informations simples, correspondant au contenu du guide pratique évoqué ci-dessus, allant jusqu'à diagnostiquer les organismes concernés si nécessaire et à fournir leurs coordonnées. Ce rôle pourrait être assuré par des agents de catégorie B, ce qui allégerait les contraintes « d'armement humain » des CIRA. Ces agents transfèreraient les usagers porteurs de demandes ou de cas particuliers plus complexes vers le second niveau d'accueil, constitué des spécialistes actuels des CIRA.

Nous proposons de mettre en place, à titre d'expérience, le numéro d'appel unique dans deux ou trois régions de France dès 1996.

L'accès au service public

Au-delà de l'accès à l'information, l'utilisateur prend contact avec l'Administration elle-même. Les difficultés s'accumulent : éloignement géographique (en zone rurale), plages horaires étroites, encombrement des guichets, saturation téléphonique.

Toutes ces conditions d'accueil de l'utilisateur sont déterminantes dans la perception d'une administration attentive ou indifférente, efficace ou obsolète, contemporaine ou démodée.

Le constat est généralement fait que l'ensemble des services publics accomplissent depuis plusieurs années des efforts importants pour améliorer l'accueil de leurs usagers. Toutefois des progrès restent à réaliser et surtout, il est temps qu'une coopération plus étroite entre les services s'engage.

C'est la raison pour laquelle le ministre de la Fonction publique, M. André Rossinot, a engagé une action en faveur de l'accueil qui concerne l'ensemble de services publics et non plus, comme cela avait été le cas jusqu'alors, des efforts de modernisation concernant simplement les administrations *stricto sensu*.

A son initiative, ce sont donc toutes les administrations de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises publiques, des organismes sociaux, qui se sont réunies afin de définir les démarches de l'amélioration de l'accueil, des systèmes d'orientation ou de réorientation des usagers et enfin les conditions de la reconnaissance et de la valorisation des agents d'accueil.

Le 16 juin 1994, le ministre et douze partenaires ont signé une déclaration commune en faveur de l'accueil dans laquelle ils s'engagent à conduire ensemble des actions d'amélioration de l'accueil, notamment en faveur des personnes les plus démunies. Plusieurs forums régionaux ont été organisés de juin 1994 à la fin du mois de janvier 1995 afin d'aller à la rencontre des fonctionnaires et des usagers. Ces réunions, auxquelles plusieurs milliers de personnes ont participé, ont fait apparaître la grande diversité et la consistance des actions menées localement en faveur de l'accueil. Des décisions ont été prises au début de l'année 1995 afin de poursuivre cette politique :

- d'une part les crédits de formation déconcentrés interministériels seront consacrés pour un quart d'entre eux à des formations à l'accueil ;
- d'autre part la nouvelle bonification indiciaire sera attribuée en priorité aux personnes effectuant une mission d'accueil.

Enfin, les administrations centrales seront invitées à réaliser pour cette année un programme pluriannuel d'amélioration de l'accueil qui devra prévoir des objectifs concrets permettant de rendre un meilleur service aux usagers.

Mais au-delà de ces actions en faveur de l'accueil, l'État s'est donné, depuis le mois de mai 1993 avec la mise en place du moratoire

suspendant la fermeture des services publics en milieu rural, les moyens d'agir sur la proximité de l'offre des services publics.

A l'occasion du débat sur l'aménagement du territoire, le sujet a été largement discuté. La loi votée à la fin du mois de décembre 1994 prévoit les moyens de mieux contrôler la fermeture ou la réorganisation de ces services publics.

Par ailleurs, le développement d'une politique active en faveur de la multiplication des points publics, lieux d'accueil de plusieurs services publics selon des formules déterminées localement, devrait permettre d'assurer au plus près des usagers des permanences de service public. Une loi a été votée en juillet 1994 afin de reconnaître les efforts accomplis par les fonctionnaires acceptant de travailler dans des quartiers difficiles, en leur procurant en contrepartie des avantages de carrière.

Depuis 1993 des efforts importants sur l'offre et la qualité des services publics ont donc été conduits par le Gouvernement de M. Balladur.

Nous ne réaborderons donc pas ces domaines activement traités depuis 18 mois, d'une part ceux de la rénovation de la qualité de l'accueil, notamment grâce à la motivation et à la formation des personnels des organismes publics au contact de l'utilisateur, ceux d'autre part de l'arrêt de la désertification en services publics des régions à l'activité déclinante et des palliatifs permettant de maintenir un accès minimal à ces services.

Nous signalerons simplement certaines pistes qui nous paraissent particulièrement prometteuses vis-à-vis de l'amélioration de l'accès aux services publics.

L'accueil au guichet

Les conditions d'accueil au guichet déterminent la qualité du seul contact humain direct entre usager et agent de l'administration.

Ce domaine est par ailleurs particulièrement balisé par la contrainte de maîtrise des coûts pesant sur la dépense publique.

Nous développerons quatre propositions :

- la première constituant, à notre avis, une voie prometteuse pour répandre des points de contact usager-administration à moindre coût ;
- la seconde, promouvant un visage européen pour l'administration, donc à la fois symbolique et répondant à un vrai besoin ;
- la troisième, abordant la question des horaires d'ouverture et plaçant l'administration, de façon plus résolue, au service de l'utilisateur ;
- la dernière, donnant un exemple de rapprochement vers l'utilisateur, dans le cas de la délivrance des cartes grises.

Proposition n° 4

« Les points publics » : l'alliance du partenariat et du téléservice

Proposition

Le principe des « points publics » est d'offrir à l'utilisateur des points de contact avec différentes administrations, pour ce qui concerne l'accueil, l'information et la conduite de formalités. Les principes directeurs en sont les suivants :

- partenariat pour la mise à disposition du local : ce peut être un espace mis à disposition par la mairie, par la Poste, par la SNCF dans une gare ;
- compétence d'un « guichet unique » administratif et social, sans immobiliser pour autant sur place les capacités multiples requises.

Pour ce faire, une possibilité d'accès aux différents services publics impliqués dans les principales formalités administratives et sociales (préfecture, caisse d'allocations familiales, caisse d'assurance maladie, ASSEDIC...) est mise à disposition sur place, sur rendez-vous, grâce à un service de vidéo-conférence dont sont équipés et le local considéré, et chacun des organismes publics, situés en général dans le chef-lieu de l'arrondissement, du département, voire de la région.

Dans ces conditions, les compétences requises sur place consistent à aiguiller vers le bon organisme et à établir la communication, ce qui ne nécessite pas de technicité particulière.

Par ailleurs, le local pourrait être le point de passage de certains documents devant transiter entre l'utilisateur et un organisme abonné, (pièces justificatives, documents d'identité).

Faisabilité et coûts

Le prix d'une installation de vidéo-conférence de bonne qualité devient très abordable dès lors qu'un minimum de population est concerné ; nous sommes de l'avis qu'un tel investissement pourrait s'avérer rentable pour des chefs-lieux de canton à partir de quelques milliers d'habitants.

L'investissement pourrait bénéficier éventuellement d'une aide de l'État. Le fonctionnement et l'entretien seraient à la charge des collectivités territoriales pour l'extrémité « Point public » ; à la charge des organismes publics abonnés pour l'extrémité située dans leurs locaux.

Des expérimentations sont à conduire au préalable pour évaluer la perception et la pertinence d'un tel service dans différents contextes ruraux.

La démarche s'inscrirait dans le cadre du développement des points publics, action lancée par le Gouvernement – et renforcée à l'occasion du CIDAR de juin 1994 –, en vue d'assurer une présence accrue des services publics là où elle est la plus insuffisante, en milieu rural et dans les quartiers difficiles ; ceci dans l'objectif de respecter l'exigence fondamentale du service public, l'égalité d'accès du citoyen. Le point public procède d'un double effort de regroupement de prestations de natures différentes sur un site unique et de rapprochement des services.

Le choix du niveau de localisation s'avère difficile. La mise en œuvre de ces points publics est très largement laissée à l'initiative des partenaires locaux, qu'il s'agisse des représentants de l'État dans les départements, des collectivités territoriales, des organismes sociaux ou des exploitants publics.

Les points publics ont le plus souvent pour fonction d'assurer les missions d'accueil, de renseignement, d'assistance à la constitution ou à la réception de dossiers, et de délivrance directe de certaines prestations grâce à des permanences organisées par les services.

L'État a décidé de mettre en place des moyens significatifs sur plusieurs années. En 1994, ce sont 7,5 millions de francs qui ont été consacrés au développement des points publics, et 45 millions de francs sont prévus au budget du ministère de la Fonction publique de 1995 à 1997. A ce jour, déjà plusieurs dizaines de réalisations ont été lancées.

Un suivi de ces premières réalisations est organisé. Il conduira à la publication à la mi-1995 d'un guide pratique destiné à faciliter la mise en place et le développement des points publics.

Proposition n° 5

Un guichet européen dans les préfectures

Les organismes publics où se traitent un certain nombre de formalités (préfectures, sous-préfectures, mairies) sont autant de lieux où l'usager va à la rencontre de la puissance publique et perçoit physiquement l'État et l'Administration.

De ce point de vue, nous sommes de l'avis qu'une meilleure image de l'Union européenne pour le citoyen passe par la manifestation, dans certains de ces lieux publics, de l'identité européenne.

Par ailleurs, du fait de la libre circulation des personnes et des biens, de l'équivalence des diplômes, il existe un vrai besoin d'information sur l'Europe : formalités à accomplir dans le cas d'un séjour prolongé dans un pays européen, possibilités d'études dans des établissements scolaires ou universitaires européens, stages, aides européennes, conditions d'acquisition de biens dans un pays de l'Union, formalités en cas de mariage mixte, etc.

De tels domaines d'informations et de formalités justifieraient, à notre avis, un guichet européen, au niveau de chaque préfecture de département ou de région.

Par ailleurs, le guichet européen pourrait également être le point d'accueil de formalités concernant les ressortissants de pays européens résidant en France.

Il nous semble au surplus qu'un tel guichet occasionnera de vraies ressources matérielles et immatérielles :

– accès pour les nationaux à des aides communautaires qu'ils ne connaissent pas ;

– amélioration de l’image de « l’Europe des citoyens » appelée des vœux de tous.

Faisabilité et coûts

La faisabilité de cette proposition est immédiate, dans la mesure où l’information existe déjà, y compris dans toutes les langues utilisées dans la Communauté européenne.

Nous sommes de l’avis qu’il ne serait pas nécessaire de prévoir un personnel polyglotte. La personne à renseigner est, en effet, soit de nationalité française (et cherche à comprendre une disposition européenne), soit de nationalité étrangère mais vivant en France et donc apte à s’exprimer en français.

Proposition n° 6

Ouvrir la plage horaire des services publics

Situation actuelle – Problème posé

Aujourd’hui, la plupart des guichets d’administrations publiques ont des horaires d’ouverture proches des horaires de bureaux.

Dans de telles conditions, il est impossible à beaucoup d’actifs, notamment les nombreux couples où les deux adultes travaillent, d’accéder au service public – sauf à utiliser des congés à cette intention, ou à recourir à des tolérances de la part de leur employeur –. Ces deux cas ne peuvent être jugés satisfaisants.

Proposition

Ouvrir les services recevant du public le samedi matin et une fois par semaine en « nocturne » (20h30 ou 21h00 dans les plus grandes agglomérations, 20h00 sinon).

Faisabilité

Les statuts de la fonction publique ne l’interdisent pas.

La volonté de favoriser l’emploi à temps partiel, et le travail à horaires choisis, renforcent l’actualité de cette mesure.

Certaines contraintes liées aux horaires de fonctionnement de systèmes informatiques nationaux (cartes grises par exemple) pourraient conduire à préconiser, pour la nocturne éventuelle d’un service public, un même jour au plan national.

Une telle unité présenterait également des avantages au plan de la notoriété de la disposition.

Coûts

Afin de minimiser l’impact au plan des coûts, il conviendrait, non d’augmenter la plage horaire hebdomadaire totale d’ouverture du service, mais de compenser ce service par l’allègement des fonctions du service à d’autres moments moins recherchés par l’usager.

Proposition n° 7

Multiplier les lieux de délivrance des cartes grises

Situation actuelle – problème posé

1 972 919 véhicules neufs et 355 505 véhicules d'occasion ont été vendus en France en 1994 à des particuliers.

Ainsi, en un an, 2 328 425 cartes grises ont été délivrées aux seuls particuliers. Il ne s'agit donc pas d'une formalité rare ou exceptionnelle. Pourtant, celle-ci suppose une démarche de l'utilisateur, puisque les seuls lieux de délivrance de cartes grises sont les préfectures et certaines sous-préfectures.

Cette obligation de lieu ne se justifie ni d'un point de vue institutionnel, ni d'un point de vue technique.

- Institutionnellement, en effet, le produit de la vignette automobile est destiné aux régions, et il n'est en conséquence pas justifié que l'image première des préfectures (aux banques d'accueil) soit celle d'un service dont le contrôle relève de l'État, mais non le produit.
- Techniquement, le réseau informatique utilisé et la sécurité du support « carte grise » peuvent être assurés par d'autres services que les préfectures.

Proposition

Nous suggérons donc de transférer la responsabilité de la délivrance des cartes grises des préfectures vers les perceptions. Cette mesure permettrait de passer d'environ 300 points de délivrance des cartes grises à près de 2 500 points.

Il pourrait nous être objecté le problème de la sécurité des documents. Cette objection ne tient pas dans la mesure où les perceptions, par nature, sont équipées de protections contre le vol, et que leur personnel bénéficie des compétences pour en assurer la délivrance.

Une telle mesure rapprocherait l'utilisateur de l'administration, sans accroître le coût public de la délivrance des cartes grises.

L'accueil à distance

Proposition n° 8

Pour une qualité de service téléphonique

Tout organisme public en charge de formalités devrait offrir à l'utilisateur un réel accueil téléphonique, non saturé :

- permettant à l'utilisateur de s'informer et de préparer les formalités, au moins pour tout ce qui n'oblige pas formellement à l'écrit (cas *a contrario* des pièces justificatives et de la signature) ou à la présence physique de l'utilisateur (cas de la remise de documents d'identité) ;
- possédant un dispositif d'aiguillage des communications (au-delà de la seule information) vers les agents en charge du traitement des dossiers ;

- comptabilisant les appels reçus et les appels rejetés pour saturation ;
- identifiant des indicateurs de qualité relatifs à l'accueil téléphonique, consistant à définir des plafonds acceptables, en matière de taux d'appels rejetés pendant un certain pourcentage de temps.

Faisabilité et coût

Cette proposition rejoint partiellement les propositions relatives à la charte de service public et à la détataylorisation et devrait donc être groupée avec ces dernières.

Dans de telles conditions, son coût marginal serait insignifiant. Notamment, des dispositifs de comptage des appels rejetés existent généralement sur les commutateurs téléphoniques courants.

L'accès au droit de vote

Proposition n° 9

Faciliter l'inscription sur les listes électorales

Situation actuelle – problème posé

Le droit de vote est l'outil essentiel de la Démocratie. Or 3 765 000 personnes de plus de 18 ans ne sont pas inscrites sur les listes électorales, soit près d'un français sur dix.

Cette situation ne semble pas liée au seul désintérêt d'un pourcentage réel de la population pour la vie publique. Il résulte également en effet d'obstacles administratifs que nous pensons pouvoir être levés depuis l'usage généralisé de l'informatique.

Ainsi, la procédure actuelle ne tient-elle pas compte des progrès de notre technologie.

L'inscription sur les listes électorales est actuellement possible toute l'année. Mais les commissions d'inscription des listes électorales se réunissant une seule fois par an en début d'année, la mise à jour peut attendre jusqu'à un an pour un usager changeant de circonscription électorale.

Proposition

En sus des réunions annuelles déjà existantes, nous proposons d'autoriser la réunion de la commission d'inscription des listes électorales un mois avant chaque élection. Ainsi le processus d'inscription sera plus fluide, et *de facto* plus rapproché du processus de vote lui-même, dont la proximité conduit assurément un certain nombre de citoyens à prendre conscience du besoin d'une réinscription.

Faisabilité et coûts

Pas de difficultés particulières. Aucun coût supplémentaire n'est engagé par cette mesure, dont l'application est rendue d'autant plus facile que l'informatique est généralisée pour ce type de procédure.

Proposition n° 10

Simplifier les élections professionnelles

Situation actuelle

Les élections professionnelles sont moins médiatisées que les élections politiques. Elles sont nombreuses et il est vrai que chacune d'elles n'intéresse qu'une catégorie spécifique d'électeurs. Prenons l'exemple des trois derniers mois de notre mission :

- octobre 1994 : élections aux tribunaux de commerce ;
- novembre 1994 : élections aux chambres de commerce et d'industrie, à la Mutualité sociale agricole ;
- janvier 1995 : élections à la chambre d'agriculture, aux tribunaux paritaires des baux ruraux.

Chaque élection suppose la révision des listes électorales, effectuée tantôt par les maires, tantôt par les employeurs, tantôt par les préfetures.

Ce considérable effort administratif de partenaires multiples représente un coût très important. Cet effort est déçu par le pourcentage extrêmement faible des votants. Par exemple, dans l'Isère, lors des dernières élections prud'hommales, treize bureaux de vote ouverts de 8 heures à 16 heures n'ont vu aucun électeur et un collège d'électeurs a mobilisé 1,95 % de votants.

Les élections à la Mutualité sociale agricole, dont la complexité est considérable (plusieurs échelons de scrutin), aboutissent à des résultats de participation à peine supérieurs.

Proposition

Nous proposons, compte-tenu du très faible nombre d'électeurs inscrits dans les communes, pour certaines élections, de supprimer l'obligation imposée par l'article 21 du décret du 18 juin 1984 modifié, d'ouvrir un bureau de vote dans chaque commune. En clair, cette proposition suggère d'instaurer le bureau de vote au chef-lieu de canton.

Cette mesure permettrait, outre des économies pour l'État et les communes, la création d'un électorat mieux regroupé où le secret du vote aurait plus de garanties d'être assuré.

Nous proposons aussi, dans le but de favoriser une meilleure participation des électeurs au scrutin et pour compenser l'éloignement géographique du chef-lieu de canton par rapport à la commune, de généraliser la possibilité de vote par correspondance, celui-ci étant naturellement clos le jour-même du scrutin, le cachet de la poste faisant foi.

La conjonction de ces deux mesures devrait assurer une meilleure représentativité des organismes professionnels concernés par les opérations électorales et alléger le coût de ces scrutins.

La simplification des formalités

Le problème posé :
la tour de Babel de l'univers fiscal et social

Les relations de l'usager avec le secteur public (administrations et organismes sociaux) font intervenir un nombre important d'organismes distincts et autonomes spécialisés chacun dans un secteur déterminé, plus ou moins étendu, du domaine de compétences de l'État et du domaine des prestations sociales.

La constitution progressive de cet édifice fiscal et social complexe conduit chaque organisme à construire sa relation avec l'usager comme s'il était seul à le connaître : chacun de ces organismes gère la relation avec l'usager selon ses règles propres, à partir de paramètres déterminés qui lui permettent d'identifier et de gérer les droits et les prestations.

Pourtant, la matière elle-même de ces relations usager-organismes publics est au fond la même : à savoir la définition « socio-économique » du foyer de l'usager : situation familiale et personnes à charge, état de santé, situation d'activité, ressources financières, conditions de logement.

Rappelons que le foyer fiscal n'est pas le foyer « social », (le concubinage fait notamment la différence), le salaire net, le salaire brut, le salaire imposable, sont trois données distinctes pratiquées par différents organismes :

- l'usager lui-même, et l'URSSAF pour les employeurs de personnels de maison ;
- les CPAM, les CRAM et les ASSEDIC ;
- la DGI.

Quant au numéro d'identification de l'usager, évoquons seulement le numéro dit « de Sécurité sociale » qui n'est pas le numéro utilisé par la DGI, ni celui utilisé par les CAF, sans évoquer d'autres particularismes dans ce domaine.

L'usager : à la fois traducteur et passerelle

Cette coexistence, pour un usager donné, de multiples organismes face à lui, parlant chacun son propre langage, est l'un des facteurs évidents et essentiels de complexité dans sa relation avec la sphère publique.

De plus, l'unification progressive des sphères fiscale et sociale oblige à des corrélations nombreuses entre données détenues par les différents organismes fiscaux et sociaux. Ainsi en va-t-il du certificat de non-imposition demandé par des organismes sociaux, des fiches d'état-civil demandées également en grand nombre par les organismes sociaux, des liens entre ASSEDIC et indemnités maladie, URSSAF et CAF en ce qui concerne l'AGED, etc.

Or, pour l'essentiel, ces organismes ne communiquent pas entre eux : c'est l'utilisateur qui doit jouer le rôle de traducteur et de passerelle. La source de complexité pour l'utilisateur est évidente : il lui faut maîtriser les relations et la tenue à jour de son dossier avec chacun des organismes concernés, et « repartir à zéro » avec chaque nouvel organisme pour ce qui concerne les informations et les pièces justificatives à fournir.

Les organismes concernés ne sont enfin pas spontanément moteurs d'une amélioration, puisque, ayant reporté sur l'utilisateur les conséquences de cette « babélisation », ils ne subissent pas directement le poids de la complexité.

Faire dialoguer ensemble les organismes publics

Plusieurs « pistes » sont ouvertes, plus ou moins aisées à mettre en œuvre.

1) Une piste consisterait à réduire le nombre des organismes intervenants. À l'aide d'une démarche du type : *« s'il fallait construire la gestion des prestations sociales et des relations usagers-administration à partir de zéro, de combien d'organisations autonomes distinctes aurait-on besoin ? »* Pour les raisons que nous avons exposées plus haut, nous n'explorerons pas cette piste, clairement en dehors du périmètre de notre mission. Mais on ne peut oublier son existence.

2) Une autre piste consiste à approfondir l'idée du guichet unique. Les organismes continuant d'exister, on superpose une entité fédératrice qui assume le contact avec l'utilisateur et répercute vers chacun ce qui le concerne. Dans sa simplicité conceptuelle apparente, elle nous paraît néanmoins comporter d'emblée des inconvénients importants, au-delà même de sa complexité de mise en œuvre et de son coût probablement élevé :

- La création d'un filtre entre usager et agents responsables de dossier présente des inconvénients majeurs. On améliore peut-être la commodité des premiers contacts avec l'utilisateur, améliore-t-on le service final rendu ? La proximité de contact usager-agent paraît à l'inverse un facteur important de compréhension et d'écoute mutuelle, donc de bonne perception réciproque et d'aboutissement rapide des démarches.

- Les divers organismes ont des domaines de préoccupation et traitent une complexité réglementaire tellement variés qu'il est probablement peu réaliste de concevoir le guichet unique universel omniscient.

Pour ces raisons, nous avons limité le « contact unique » aux dispositifs d'accès à l'information décrits plus haut, dispositifs facultatifs d'aide et d'accueil de l'utilisateur en amont de la conduite elle-même des procédures, afin que l'utilisateur ne se perde pas dans le maquis des périmètres de chacun des organismes potentiellement impliqués : une

forme d'aide de la circulation, « fonctionnelle et organisationnelle », de l'usager.

3) Une troisième piste, également ambitieuse et généraliste, donc de moyen terme, mais à conduire impérativement, consiste à ouvrir le chantier de l'unification des données et paramètres utilisés par les différents organismes dans la relation avec leurs usagers.

En tant que tel, ce « chantier » sort du périmètre de notre mission, donc nous ne l'approfondissons pas ici ; en revanche compte-tenu de l'enjeu qu'il représente dans la simplification de la relation usager-administration, nous en reparlerons plus loin ; dans la dernière partie du rapport relative à « l'après-mission », nous définirons les conditions à réunir pour traiter un tel sujet avec des chances d'aboutir.

4) Une dernière piste, qui sera développée ici, consiste, dans le cadre des organisations actuelles et sans faire évoluer la réglementation, à développer les échanges directs d'organisme à organisme afin d'en décharger l'usager.

Des tentatives comparables très convaincantes existent déjà, consistant à établir des passerelles entre les données détenues par tel ou tel organisme : par exemple dans le cas des déclarations annuelles des données sociales (DADS), faites par les entreprises.

Le cadre obligé d'une telle évolution est celui du transfert de données informatiques, entre bases de données détenues par les différents organismes.

C'est le seul moyen d'atteindre l'objectif dans des conditions de coûts raisonnables, voire de dégager des gains de productivité.

Il est en effet certain que de tels transferts, une fois entrés dans les fonctions des systèmes informatiques des organismes concernés, permettront une saisie directe de données beaucoup plus simple et sûre que leur collection « manuelle » auprès de l'usager.

Un tel contexte pose à l'évidence la question du respect de la loi « informatique et libertés », lequel est garanti par le contrôle exercé par la CNIL sur de telles dispositions.

Sur cet aspect de la question, l'esprit de la loi, à savoir le respect de la confidentialité des données nominatives, et la mise à disposition de chaque organisme des données qui lui sont strictement nécessaires, nous semble respecté, puisque la CNIL vient de donner son accord à des transferts de données entre organismes gestionnaires de prestations sociales, et même son accord à des transferts de données de type « ressources » entre DGI et ASSEDIC d'une part, CAF d'autre part.

Sur ce plan, l'unité de la sphère au moins sociale, voire fiscale-sociale, semble donc un fait à peu près acquis, permettant d'envisager des perspectives très favorables pour l'usager, notamment en ce qui concerne l'allégement de la production de pièces justificatives.

Plus concrètement, nous détaillerons deux mesures qui pourraient être mises en œuvre dans des délais raisonnables et qui se rapportent toutes deux aux dispositifs d'indemnisation maladie ; elles ont de plus une portée qui, dépassant le seul facteur « complexité », concerne la continuité de ressources de populations en situation précaire ou modeste :

- la subrogation par les ASSEDIC des chômeurs en arrêt-maladie ;
- le règlement par dialogue direct URSSAF-CPAM de l'indemnisation-maladie des employés de maison.

Proposition n° 11 **Éviter la rupture de ressources** **des chômeurs en arrêt-maladie**

Situation actuelle et problème posé

Le dispositif d'assurance-chômage prévoit qu'en cas de maladie d'un chômeur indemnisé, le régime d'assurance-maladie doit prendre le relais du régime d'assurance-chômage.

Le chômeur indemnisé a donc l'obligation, dans ce cas, de déclarer son arrêt-maladie à son ASSEDIC et de se présenter à sa CPAM pour les démarches d'indemnisation-maladie.

En pratique à ce jour, ces démarches aboutissent dans un délai excessif, qui conduit à une rupture de ressources pour le chômeur, de l'ordre de deux mois d'après ATD-Quart-monde, et parfois davantage. Il en résulte que les chômeurs dans cette situation sont tentés de ne pas déclarer leur arrêt-maladie, ce qui revient à frauder le régime d'assurance-chômage.

Proposition

Notre proposition est double :

- subrogation par les ASSEDIC en cas d'arrêt-maladie ;
- sur la seule transmission par le chômeur de son arrêt-maladie à son ASSEDIC, celle-ci traite directement avec la CPAM des formalités de déclenchement d'assurance-maladie et du remboursement de l'avance versée.

Faisabilité

La réalisation de cette disposition demande probablement quelques aménagements mineurs aux systèmes informatiques des deux régimes concernés.

Le coût de la mesure devrait en être à peu près nul.

Les représentants qualifiés de chacun des deux régimes que nous avons rencontrés ont paru favorables à cette disposition.

Proposition n° 12

Règlement par dialogue direct URSSAF-CPAM de l'indemnisation-maladie des employés de maison

Situation actuelle et problème posé

La plupart des salariés mensualisés en cas d'arrêt-maladie bénéficient du maintien de leur salaire par leurs employeurs, (sans que ceci soit d'ailleurs une obligation légale de leur part), le temps que la CPAM commence le paiement des indemnités-maladie : il s'agit du dispositif de subrogation.

Notifiant son arrêt-maladie à son employeur, un salarié ne subit dans cette circonstance aucun impact fâcheux, ni en formalités, ni en rupture de ressources. De fait, l'employeur et la CPAM traitent ensemble du remboursement de l'employeur par le régime d'assurance-maladie.

En revanche, dans le cas d'un employé de maison, notamment lorsqu'il travaille au profit de plusieurs employeurs, ce qui est loin d'être rare, la subrogation ne va pas de soi, et les formalités de l'indemnisation-maladie sont supportées par deux particuliers : l'employeur et l'employé.

A cette occasion, le formulaire à remplir est d'une complexité indéniable, car il fait intervenir des périodes de référence pour lesquelles les informations à fournir – à savoir le salaire brut et le montant des cotisations maladie – ne sont en possession ni de l'employeur ni de l'employé.

Il faut savoir en effet que l'URSSAF depuis quelques années, dans un souci louable de simplification, réalise au profit des employeurs de personnels de maison un calcul global des cotisations employeurs+employés sur la base du salaire net. Ceci a donc fait disparaître de la pratique des employeurs comme de celle des employés, les notions de salaire brut et de répartition des cotisations sociales entre différents régimes.

Par ailleurs, toutes ces informations demandées par la CPAM à l'employeur sont bien évidemment en possession de l'URSSAF, qui doit répartir entre régimes les cotisations reçues, et reconstitue pour ses besoins propres le salaire brut.

On tient donc une situation exemplaire d'incohérence entre les données que doit maîtriser un même usager, vis-à-vis de deux organismes sociaux régissant finalement la même matière, en l'occurrence les données économiques d'une relation employeur-employé.

La conséquence la plus regrettable de cette situation n'est d'ailleurs pas seulement la gêne induite sur l'employeur : elle résulte du fait que la difficulté vécue par l'employeur se convertit en délai d'aboutissement de la formalité, et donc en durée de la rupture de ressources de l'employé. Il faut préciser que dans le cas de plusieurs employeurs pour un même employé, la CPAM attend la constitution complète du dossier (donc la transmission des bons éléments par tous les employeurs), pour commencer l'indemnisation.

Proposition

Sur transmission par l'employé à la CPAM de l'arrêt-maladie et des coordonnées de son(ses) employeur(s), la CPAM contacte l'URSSAF concernée et règle avec elle la constitution du dossier d'indemnisation-maladie. L'employeur de son côté certifiera la durée de l'arrêt-maladie.

L'employé ne dépendra plus ainsi de la capacité de son employeur à maîtriser un formulaire complexe et à reconstituer des données qu'il ne connaît pas.

Faisabilité

Comme pour la proposition relative au rapprochement ASSEDIC-CPAM, la proposition ne coûte rien aux régimes concernés, elle oblige seulement à introduire les modifications informatiques permettant un échange aisé des données en cause.

La simplification de la loi et de la réglementation

Une source majeure de complexité des formalités réside dans la complexité de la loi et de la réglementation sous-jacente.

L'ouverture réelle de ce grand chantier de la simplification sort du cadre des propositions concrètes et ciblées que nous avons privilégiées ici : elle demande la réunion de conditions exigeantes pour une action dans la durée, globale, patiente et continue : elle est abordée en dernière partie du rapport.

Mais nous évoquons, à titre d'illustration de l'ampleur du *gisement de simplification*, une telle mesure dans un domaine bien défini : celui des allocations-logement.

Proposition n° 13

La fusion des trois allocations-logement

Situation actuelle

Il existe trois allocations-logement distinctes : par ordre d'apparition : l'ALF (1948) pour les familles, l'ALS (1971) destinée à compléter l'ALF pour certaines catégories de situations personnelles, et l'APL (1977) destinée à sa création à se substituer progressivement aux autres systèmes.

Problème posé

La finalité de l'aide au logement consiste peu ou prou à aider tout foyer sous condition de ressources. D'autres paramètres interviennent également, comme la surface du logement, le coût du loyer, et le nombre de personnes à charge.

L'existence de trois systèmes distincts est une source à la fois d'incohérence et de complexité, aussi bien pour les caisses d'allocations

familiales, gestionnaires des trois systèmes d'aides, que pour les usagers lorsqu'ils se situent à la frontière des champs d'application de deux systèmes.

Voici une illustration de ce que nous venons d'évoquer :

Un couple non-marié a droit au bénéfice de l'ALS, à condition qu'il habite un logement d'une surface supérieure à 16 m² ; quand il se marie, il entre sous le régime de l'ALF ; mais celle-ci exige une surface supérieure à 23 m², ce qui l'oblige dans tous les cas à reprendre une procédure complète de demande d'allocation, avec démarches et pièces justificatives.

Si les nouveaux mariés se situent dans le créneau 16-23 m², ils leur faudra demander une dérogation au régime de l'ALS, qui leur sera en pratique *toujours* accordée, à la suite d'un parcours complexe pour eux comme pour leur caisse d'allocations familiales ; parcours à reprendre tous les deux ans car les dérogations ne sont accordées que pour cette durée.

Proposition

La proposition consiste évidemment, à unifier le système d'aide en un seul dispositif. Il ferait intervenir, dans le calcul des droits, à la fois les ressources des allocataires, les personnes à charges, et éventuellement les charges réelles de logement ainsi que la zone géographique de résidence.

Faisabilité et coût

Nous n'avons pas rencontré d'interlocuteur qui ne soit pas convaincu de la nécessité d'une telle réforme.

En revanche, l'impact financier d'une unification des barèmes n'a pas été clairement évalué et pourrait n'être pas négligeable. Cependant, il convient de remarquer, en toute hypothèse :

- qu'il résulterait de la correction d'incohérences entre les trois systèmes actuels, donc probablement d'injustices ;
- qu'il serait réduit par rapport à l'impact financier des décisions récentes en matière d'aide au logement, liées au bouclage des aides (répondant d'ailleurs au principe d'unification, sans s'en donner les moyens), et à l'ouverture de l'ALS aux étudiants.

Les ressources des cartes à puce

La carte à puce fait partie *a priori* des outils nouveaux privilégiés pour une modernisation de la relation usager-administration, avec la seule restriction qu'elle est adéquate vis-à-vis d'une part importante et croissante des usagers, sans se substituer complètement avant longtemps à d'autres processus.

Ses modes d'utilisation sont multiples :

- porte-monnaie électronique ;
- paiement ;

- signature électronique ;
- authentification ;
- mémorisation d'informations utiles à son porteur.

Nous développerons deux propositions, d'ambition et de complexité très différentes :

- le paiement par carte bancaire ;
- la carte d'identité à puce.

Proposition n° 14

Le paiement par carte bancaire

Situation actuelle

L'usager n'a pas la possibilité de régler par carte bancaire les taxes perçues par l'État et les collectivités territoriales à l'occasion de certaines formalités : vignette automobile, carte grise, passeport, carte nationale d'identité, etc.

Proposition

Rendre possible, dans les perceptions et préfectures, le paiement par carte bancaire des taxes perçues lors de la conduite de certaines formalités.

Faisabilité et coûts

Cette proposition est très simple, dans son énoncé comme dans sa réalisation.

Elle bute sur un seul obstacle : qui prend à sa charge le coût « GIE carte bancaire » ? La réponse semble aller de soi :

- *in fine*, c'est toujours l'acheteur qui paye ; donc, dans le cas particulier, le contribuable ;
- en apparence, c'est le vendeur ; donc dans le cas particulier, les bénéficiaires de l'impôt, à savoir les collectivités territoriales ou le budget de l'État suivant les cas.

Proposition n° 15

La carte d'identité à puce

Situation actuelle

La conduite de beaucoup de formalités oblige d'une part à la connaissance et à la maîtrise de plusieurs données individuelles, d'autre part à la fourniture de pièces justificatives, parmi lesquelles les fiches individuelles et familiales d'état-civil sont parmi les plus demandées. Ces fiches doivent être obtenues à la mairie du lieu de naissance. Elles ont actuellement un statut de pièces juridiquement équivalentes aux originaux.

Proposition

Il est mis à la disposition des usagers qui le souhaiteraient, une « carte d'identité à puce », avec laquelle on peut obtenir, dans des bornes disposées dans des lieux publics (mairies, préfectures, points publics (cf. proposition n° 4), organismes sociaux), l'impression de

données individuelles utiles à la conduite de formalités et notamment l'impression de fiches d'état-civil.

Développement de la proposition

Deux systèmes, d'ambition et de portée différentes, sont proposés :

- un premier système, où les données utiles résident dans la carte ; dans ce scénario, les données sont authentifiées, avec une date de mise à jour identifiée, mais leur pérennité n'est pas garantie ;
- un deuxième système, où les données utiles sont accessibles via la carte et la borne et résident dans une base de données nationale distante. L'impression sur papier de tout ou partie de ces données garantira alors également leur validité ;
- il est clair qu'alors, dans le cas de pièces d'état-civil, la pièce ainsi obtenue ne peut pas avoir le même statut que les originaux : l'important étant par ailleurs que sa validité soit reconnue par les organismes destinataires (organismes sociaux, assurances, etc.) ; il faudrait donc définir le statut juridique de tels documents, à la fois valides, sans être équivalents aux originaux.

Faisabilité et coût

La faisabilité nous paraît acquise dans le cas des données contenues dans la carte, également dans le cas plus ambitieux des données « centrales », dans la mesure où elles seraient limitées à des informations non confidentielles telles que celles figurant sur les fiches d'état-civil.

L'aspect délais et coûts est plus problématique, notamment dans le système des données accessibles mais non-résidentes : nous sommes conscients de la difficulté de l'élaboration d'un système national sûr, protégé et à jour.

Dans tous les cas, il faudra une démarche progressive, faisant largement appel à l'expérimentation, et qualifiant pas à pas le type de données concernées et les modalités de dialogue carte-borne incluant ou pas l'accès à un système informatisé distant.

La réconciliation du citoyen avec son administration : de l'utilisateur-assujéti à l'utilisateur-partenaire

L'utilisateur assujéti

Comme nous l'évoquions plus haut à propos du contentieux, l'utilisateur se sent trop fréquemment en situation d'infériorité face à son interlocuteur dans sa relation avec un organisme public. Cette impression

d'assujettissement correspond à un sentiment d'impuissance de l'usager face à un interlocuteur en situation de monopole qui :

- oppose la certitude du formulaire, de la procédure bien connue, du règlement, de ses habitudes, à un usager mal informé, et rarement certain de ce qu'il espère ;
- a le pouvoir de dire non : non aux pièces justificatives produites, insuffisantes ou périmées ; non au formulaire incorrectement rempli ; non à la demande inhabituelle mal connue de l'agent ou de l'organisme concerné ;
- prend le temps qu'il *veut*, en apparence au moins, pour répondre, instruire, décider.

Le douloureux paradoxe de l'usager des services publics

Nous sommes certes conscients que la relation entre un usager qui fait valoir des droits – donc en situation de demandeur –, et un organisme chargé d'appliquer une réglementation – donc en situation de contrôleur – et de plus dans un contexte de monopole, comprend intrinsèquement une dimension d'*inégalité* qu'il serait illusoire de vouloir faire disparaître complètement.

Cependant, la situation actuelle nous paraît excessivement défavorable à l'usager ; nous pouvons sans caricaturer affirmer qu'à ce jour, paradoxalement :

- **un usager, quand il fait valoir un droit, semble n'avoir que des devoirs**, face à l'organisme chargé de l'accueillir et d'instruire son cas : devoir de se justifier, de réclamer, de relancer, jusqu'à aboutissement (ou découragement !) ;
- en regard, **un organisme en charge d'une obligation de service public semble posséder surtout des droits** : droit d'accueillir l'usager quand il en a décidé et sous la forme qui lui convient, droit de lui répondre dans les délais qu'il choisit, droit de lui réclamer toute pièce justificative « utile », droit de le soumettre à des formulaires complexes insuffisamment expliqués, droit de rejeter ces formulaires renseignés tant que le plus petit « iota » est jugé – par lui – non conforme, droit final de dire oui ou non, toujours sans compte à rendre sur les délais.

Nous sommes persuadés que quiconque a été confronté à une démarche visant à faire valoir un droit, notamment dans le cas d'une prestation sociale, a ressenti quelque peu cela.

Le zéro-choix de l'usager

De fait, dans sa relation avec le service public, l'usager a un degré de liberté à peu près nul : il ne choisit rien : ni les horaires, ni le lieu, ni les moyens de communication, ni la forme (formulaires et pièces justificatives imposés), ni les délais. En revanche, l'organisme, lui, a en apparence choisi toutes ces modalités de dialogue (en réalité, sous contraintes, nous en sommes conscients : contraintes de

la réglementation qu'il ne décide pas, et de l'enveloppe de ses moyens, qui lui est imposée).

Comme dans les cas précédents, les pistes de solution sont nombreuses et de faisabilité variable. Comme dans les cas précédents, nous ne ferons qu'indiquer celles qui nous paraissent de mise en œuvre malaisée et nous développerons celles qui nous paraissent ne pas présenter de difficultés majeures.

Un engagement de résultat pour un partenariat responsable

Il s'agit ici, toujours dans le même objectif de réduire l'inégalité de la relation usager-organisme public, d'identifier et d'afficher clairement à l'usager, les obligations de l'organisme, en terme de service rendu, résultant de sa mission de service public. Ces obligations correspondront à autant de droits reconnus à l'usager qui se présentera à cet organisme.

D'où la proposition qui suit.

Proposition n° 16 Le contrat de service public

Proposition

Nous proposons que, dans l'intention d'identifier et d'afficher clairement à l'usager les obligations de l'organisme en terme de service rendu, tout organisme de service public élabore un « **contrat de service public** ».

Dans ce contrat, considérant l'usager comme un partenaire et non comme un assujetti, il définira ce à quoi il s'engage à son égard et à quelles conditions.

Un contrat fondateur du partenariat

Devront figurer dans le contrat des repères précis et quantitatifs qui seront autant d'indicateurs de performance et de qualité participant à un projet interne d'amélioration de l'efficacité et de l'image de l'organisme.

Il faudra des indicateurs relatifs :

- 1) Aux délais d'obtention du résultat final, par exemple :
 - pour un organisme social versant des prestations, le délai de premier versement de la prestation (cas des ASSEDIC, des CAF, des CPAM) ou de remboursement d'une avance (cas de la CPAM vis-à-vis d'une feuille-maladie ou d'un employeur subrogeant un employé) ;
 - pour une commune et une préfecture, le délai de réponse sur un permis de construire.

- 2) A la contrainte imposée à l'usager pour arriver au résultat ; par exemple, dans le cas des ASSEDIC : deux contacts au guichet maximum pour mettre en place une indemnisation-chômage.

- 3) A des indicateurs de qualité caractérisant le dialogue avec l'utilisateur selon les différents modes possibles ; par exemple :
- traitement de la correspondance dans un délai précis suivant réception ;
 - taux d'échec des appels téléphoniques inférieur à un certain seuil ;
 - attente au guichet inférieur à une certaine durée.

Le contrat stipulera en même temps ce qui est attendu de l'utilisateur afin d'aboutir ensemble aux objectifs identifiés : par exemple : délai de fourniture de pièce justificative après demande.

Cette réciprocité doit apparaître clairement : le contrat vise en effet à établir un engagement réciproque entre l'utilisateur et l'organisme considéré, et non à inverser le rapport d'inégalité usager-administration.

Un contrat à négociier

Une difficulté réelle, qui ne doit cependant pas être considérée comme bloquante, réside dans l'autonomie dont dispose chaque organisme exécutant ou gestionnaire : les collectivités territoriales, les caisses d'allocations familiales, les caisses primaires d'assurance-maladie, sont autant d'organisations possédant une forte autonomie dans la gestion de leurs moyens, tributaires chacune d'un historique contrasté, et situées à ce jour dans des positions très dispersées sur l'échelle de la qualité du service rendu.

Par branche concernée (par exemple : assurance-maladie), le contrat devra résulter d'une double négociation : une négociation entre tutelle administrative et organisme fédérateur (dans notre exemple entre ministère des affaires sociales et caisse nationale de l'assurance-maladie) d'une part, une négociation en parallèle entre organisme fédérateur et organismes gestionnaires d'autre part (dans notre même exemple, entre la caisse nationale et chacune des caisses primaires d'autre part).

Cette double discussion permettra :

- d'une part d'identifier de manière globale les indicateurs de qualité devant figurer dans le contrat, et les ordres de grandeur des données concrètes correspondantes, au moins comme objectifs à atteindre dans le cadre d'un plan pluri-annuel ou d'un schéma directeur – discussion comparable aux discussions entre ministères de tutelle et la SNCF lors de l'élaboration d'un contrat de plan tel que le contrat 1995-2000 ;
- d'autre part d'identifier, par organisme gestionnaire, les valeurs que celui-ci peut raisonnablement faire figurer à brève échéance dans son contrat, et son itinéraire de convergence vers les objectifs ciblés au plan national par le schéma directeur.

Cette double négociation est absolument nécessaire à l'aboutissement et au succès du contrat : en effet, le succès suppose l'adhésion des organismes autonomes concernés, et cette adhésion n'est possible que dans un cadre de concertation.

Le résultat en sera un contrat unique par branche ou domaine dans sa présentation générale, particularisé par organisme autonome pour ce qui concerne les valeurs données aux indicateurs de qualité.

Faisabilité et coût

La faisabilité dans ces conditions de concertation nous paraît acquise. De fait, les organismes sociaux que nous avons rencontrés (assurance-maladie, allocations familiales, assurance-vieillesse, UNEDIC-ASSEDIC) et la direction générale des Impôts, nous ont paru à la fois conscients de l'enjeu, convaincus par cet objectif et déjà plus ou moins avancés sur cette voie, dans le cadre de schémas directeurs internes liant organisme fédérateur national et organismes gestionnaires.

Le coût de telles mesures nous paraît, sinon nul, du moins devoir être absorbé dans les coûts de gestion actuels de ces organismes car participant à leur mission même.

Il est en revanche souhaitable que, dans le cas de la sphère sociale, les ministères ou organisations de tutelle s'impliquent dans de telles négociations au niveau qui les concerne, et dans les autres domaines (intérieur, transports, justice, notamment), qu'une telle démarche se mette en place pour ce qui concerne les services déconcentrés de l'État et les prestations assurées par les collectivités territoriales.

La question des sanctions

S'il y a engagement, la question des sanctions en cas de non-respect se pose.

A notre avis, la principale – et suffisante – sanction sera la mesure de la tenue des indicateurs du contrat qui figurera dans le rapport d'activité de l'organisme, le souci correspondant des responsables et des agents des organismes de tenir les engagements affichés, la pression des usagers qui constateraient des dépassements.

On pourrait certes concevoir des moyens plus concrets de motiver les agents et responsables, et/ou d'indemniser les usagers lésés. Par exemple, dans certains cas de retards excessifs dans le versement de prestations du fait de l'organisme public, instituer un système d'intérêts moratoires – lequel, après tout, existe déjà dans le Code des marchés publics dans le cas de dépassements de délais de paiements légaux –.

Nous émettons cette dernière suggestion avec une certaine prudence, car dans le cadre d'une mission de simplification, il ne nous paraît pas évident que cette mesure ne comporte que des avantages : il ne faut jamais perdre de vue la lourdeur potentielle de gestion d'une mesure, indépendamment de sa finalité louable par ailleurs.

Qualité de service et organisation

Nous avons identifié comme une des causes importantes du désagrément ressenti par l'utilisateur-assujéti, le schéma taylorien traditionnel d'organisation de nombreux organismes gestionnaires de formalités.

Dans un tel système de spécialisation des tâches des agents, certains sont dédiés aux tâches d'accueil et ne traitent pas du fond des dossiers, d'autres sont chargés de la seule saisie informatique des

formulaire renseignés, d'autres enfin instruisent le fond des dossiers lui-même.

D'où la proposition suivante :

Proposition n° 17
La « déaylorisation »
des organismes gestionnaires

Problème posé

Dans un dispositif d'organisation taylorien, les agents préposés à l'accueil (au guichet ou téléphonique) ne maîtrisent pas les tenants et aboutissants des dossiers : en caricaturant quelque peu, il y a les agents à l'accueil – « au rez-de-chaussée » –, avec le rôle le plus ingrat de « boîte aux lettres » et d'affrontement quotidien du malaise de l'usager, et puis il y a les agents « dans les étages », à l'abri de la « meute », mais coupés de la dimension humaine et concrète des dossiers et réellement réduits au rôle peu enviable de bureaucrates.

Dans de telles conditions, le dialogue usager-agent peut difficilement sortir du cadre étroit prédéterminé par le formulaire et par le format des données qui seront saisies ultérieurement.

De plus, ce type de dialogue à faible valeur ajoutée renforce le sentiment d'opacité de l'administration, en interdisant à l'usager d'accéder à la compréhension du circuit de son dossier, donc aux arcanes administratives auxquelles il est soumis.

A l'inverse, les banques comme les assurances pratiquent une organisation du travail où le client a un correspondant identifié, à la fois contact, accueil et traitement du dossier pour ce qui est du ressort local.

Développement de la proposition

L'avantage de la « déaylorisation » est double : il est au bénéfice du client, écouté et guidé par son interlocuteur qui assume une bonne partie du rôle de « traducteur » que nous évoquions plus haut, d'autre part il est au bénéfice de l'agent, valorisé, responsabilisé, qui accède dans son travail à la dimension complète, à la fois humaine et procédurale, de son travail.

Certains organismes sociaux (la CNAV), conscients des avantages de ce mode d'organisation du travail, prévoient d'ores et déjà de l'étendre progressivement.

Faisabilité

La faisabilité nous paraît acquise, notamment grâce aux possibilités maintenant démontrées des systèmes informatiques et de la micro-informatique permettant de déporter au plus près des agents une capacité de traitement suffisante.

La difficulté est essentiellement celle de toute réorganisation du travail où une transition est à conduire, délicate car les fonctions des

personnels évoluent : les aspects formation y sont donc très importants, ainsi que la notion de temps : ce type d'évolution ne s'opère pas en quelque mois.

Par ailleurs, du fait de l'autonomie de gestion de la plupart des organismes concernés, il n'appartient pas directement à l'État de déterminer ce type d'évolution. Comme pour ce qui concerne le contrat de service public, évoqué plus haut, c'est dans un cadre pluri-annuel entre l'État et les organismes concernés, que ce type d'évolution peut se discuter et se planifier.

Pour des formalités justifiées et des formulaires compréhensibles

Chacun sait qu'une contrainte expliquée, justifiée et donc comprise, est mieux acceptée – car légitimée –, qu'une contrainte imposée « à l'état brut ».

Vivre dans un « État de droit », ce devrait aussi être cela : assumer la nécessaire dimension de l'explication.

La moindre acceptation spontanée de l'autorité, qui fait partie des phénomènes constitutifs de notre époque récente, rend cette exigence également plus impérieuse : toute contrainte doit avoir le souci de « se légitimer ».

Face à cette dimension incontestable de l'état d'esprit de l'usager actuel, quelles ont été les évolutions notables du dialogue usager-administration, dans le cadre des droits et obligations de l'usager ?

Nous en trouvons peu. Nous notons les quelques mots explicatifs qui accompagnent depuis quelques années le formulaire de la déclaration de revenus. Mais que dire des notifications d'imposition des taxes foncières et d'habitation ou des formulaires CERFA accompagnant les diverses formalités permettant d'accéder aux prestations sociales ?

Proposition n° 18 Expliquer l'impôt territorial Propositions

Accompagner les notifications d'imposition des taxes foncières et d'habitation d'une feuille indiquant :

- un rappel des domaines de compétence de chacune des collectivités territoriales bénéficiaires des ressources de l'impôt ;
- les collectivités bénéficiaires de l'impôt dans le cas particulier de l'usager considéré et le produit global de l'impôt – et des dotations publiques – attendu pour chacune ;
- l'endettement de chacune de ces collectivités et la part représentée par la charge de la dette ;
- l'emploi de ces ressources au titre du budget en cours.

Par ailleurs, la ligne « frais de confection des rôles » gagnerait à être expliquée au contribuable, notamment sous son aspect de rémunération du risque pris par l'État lorsqu'il s'engage auprès des collectivités bénéficiaires sur le produit à venir de l'impôt.

Faisabilité

Pas de difficultés particulières.

Responsabilité de la rédaction : chacune des trois collectivités territoriales pour la part la concernant, selon un modèle unique défini par le ministre du Budget.

Responsabilité de l'édition et de la diffusion : la direction générale des Impôts.

Coûts : partagés entre l'État et les collectivités territoriales.

Proposition n° 19

Pour comprendre la fin et les moyens

Proposition

Lorsqu'un usager entame une démarche en vue de faire valoir ses droits, notamment d'accéder à une prestation sociale, l'organisme contacté :

- porte à sa connaissance la finalité de la prestation ;
- explique et justifie les formalités l'accompagnant ;
- ne remet de formulaires que compréhensibles.

Développement de la proposition

L'organisme remet à l'utilisateur, après prise de contact, un dossier comprenant :

- 1) Une description de la prestation :
 - l'exposé de l'objectif de la prestation, au sens de la finalité poursuivie qui a présidé à sa création (actualisée si nécessaire) ;
 - quelques quantités significatives : nombre d'allocataires, coût annuel global de la prestation (en identifiant les coûts de gestion) ;
 - origine des ressources permettant le paiement de la prestation.
- 2) Une description générale de la démarche : acteurs et processus
 - rôle de l'organisme contacté par l'utilisateur ;
 - autres organismes éventuellement impliqués ;
 - description du séquençage des actions de chacun aboutissant in fine au paiement de la prestation ; indication d'une durée moyenne de chaque séquence et de la durée moyenne d'aboutissement de la démarche.
- 3) Une description détaillée des actions du ressort de l'utilisateur :
 - pièces justificatives demandées ; explications sur les modalités d'obtention de ces pièces le cas échéant (notamment quand elle sont du ressort d'un autre organisme public) ;
 - présentation et explication du(des) formulaire(s) à renseigner ; ce point demande à être particulièrement soigné ; notamment, tous les termes spécialisés demandent à être expliqués, et s'ils désignent des informations

demandées, on doit préciser où très exactement et auprès de qui on trouve ces informations.

4) Une description de la suite (ce qui se passera, après l'aboutissement de la formalité, le cas échéant) :

- modalités de contrôle périodique de la part de l'organisme gestionnaire ;
- conditions de revalorisation et calendrier habituel de ces revalorisations ;
- autres....

Faisabilité – coûts

Nous pensons principalement au domaine des prestations distribuées par les Caisses d'allocations familiales et aux ASSEDIC – mais le domaine d'application pourrait en être étendu à d'autres contextes : ouverture d'un dossier de liquidation de retraite, ouverture d'un dossier d'indemnisation-maladie ou maternité, etc.

La faisabilité nous paraît aller de soi et le coût peu significatif. L'organisme responsable de la rédaction et de la mise à jour devra être l'organisme fédérateur au niveau national : Caisse nationale des allocations familiales, UNEDIC, Caisse nationale d'assurance-vieillesse, Caisse nationale d'assurance-maladie, avec un visa du ministère de tutelle le cas échéant.

Il est certain que la difficulté consistera à bien cibler les usagers destinataires de tels documents. Il conviendra donc, avant généralisation, d'effectuer des études de typologie des usagers, particularisées par type de prestation, et de tester des documents « prototypes » dans des départements ou régions pilotes.

Mais quelque modeste que puisse être le niveau socio-éducatif de l'usager, nous refusons de croire inutile et superflue la communication d'informations visant à placer l'usager en partenaire et à responsabiliser son approche de la prestation.

La fin de l'anonymat de l'administration

La circulaire du 30 janvier 1985 a théoriquement mis fin à la lettre anonyme de l'administration. Nous en réaffirmons le bien-fondé et nous allons un peu plus loin, dans le cadre de la proposition qui suit :

Proposition n° 20

Mettre fin à la lettre anonyme

Toute correspondance envoyée par l'administration dans le cadre d'un droit ou d'une obligation d'un usager doit :

- être signée lisiblement par un responsable nominativement désigné, avec la description de ses fonctions au sein de son organisme ;
- faire figurer le nom de l'agent en charge du dossier et les coordonnées permettant de le joindre (nous sommes tentés d'écrire : coordonnées téléphoniques également).

Nous proposons notamment qu'une lettre d'obligation envers un usager n'ait de valeur légale et juridique que signée lisiblement par un responsable de l'organisme émetteur.

Faisabilité et coût

Non significatifs.

La précarité : l'usager « exemplaire »

Un usager comme les autres ?

L'usager en situation de précarité, comme nous l'avons remarqué plus haut, est à la fois l'usager le plus démuné face à la puissance publique, et l'usager confronté au raffinement le plus élaboré de notre dispositif législatif et réglementaire, dans le domaine des prestations sociales. Cette complexité joue à deux niveaux :

- 1) les dispositifs de solidarité sont en soi, pris un-à-un, d'une grande complexité ;
- 2) la multiplication des organismes chargés de gérer ces dispositifs de solidarité, l'enchevêtrement de ces dispositifs, obligent à la maîtrise des missions de chacun et à la maîtrise des relations spécifiques à entretenir avec chacun (cf. plus haut III.)

« L'usager précaire » est démuné à plusieurs titres :

- 1) sur le plan matériel, il est l'usager le plus dépendant de l'action des organismes publics, puisque la part de ses ressources dépendant des prestations sociales est largement majoritaire ; il est notamment extrêmement sensible à toute rupture dans la continuité du versement des aides, résultat trop fréquent de la complexité des organisations et des prestations ;
- 2) la conceptualisation qui accompagne la compréhension de la définition et du fonctionnement des prestations sociales élaborées ne lui est pas forcément accessible ;
- 3) dans des cas extrêmes mais malheureusement répandus de précarité durable, il peut connaître un processus de « désocialisation » qui lui enlève toute affinité pour une relation suivie avec un organisme public.

Ce processus de « déshérence » a de plus la particularité, quand il dure, d'être moins réversible.

L'usager précaire réunit en résumé un grand nombre de conditions pour que la relation avec la sphère publique ait du mal à s'établir et à se maintenir.

Un usager « exemplaire »

L'usager précaire est à la fois :

- un usager comme les autres, au sens où l'on retrouve chez lui des attentes et des insatisfactions communes à tous les usagers ;
- un usager exceptionnel dans la mesure où ces besoins non satisfaits atteignent un degré d'urgence d'un autre ordre que ceux des usagers aux situations assurées.

Il constitue de fait un usager exceptionnel dans son *exemplarité* de la problématique générale de la relation usager-administration.

Nous retrouverons donc à son sujet les préoccupations abordées plus haut, mais ordonnées autour des priorités qu'il convient de définir à son intention.

Quelles priorités ?

Deux réponses sont *a priori* attractives : le guichet unique et l'accueil spécialisé dans chaque organisme.

Faut-il préconiser le guichet unique dans le cas de l'usager précaire ? prévoir un accueil spécialisé, faisant appel à des agents préparés à un type de contact qui demande plus d'implication et plus d'écoute ?

Nous avons vu plus haut que le guichet unique pose autant de problèmes qu'il en résout, indépendamment même des difficultés dans la gestion des ressources humaines qu'il soulèverait auprès de chacun des organismes concernés.

Serait-il par ailleurs judicieux de discriminer les usagers précaires à l'accueil des organismes sociaux et de les diriger vers des guichets distincts ? Sur quels critères ? Avec quels intitulés ? Ces usagers, à qui il s'agit de rendre un meilleur service, souhaitent-ils être séparés des usagers « normaux » ? Nos contacts avec des associations d'usagers ne nous le laissent pas penser.

Pour une réelle capacité d'initiative et de conseil

L'axe de réflexion que nous proposons de privilégier consiste en l'amélioration de la capacité d'initiative et de conseil de la sphère publique. Cet axe d'amélioration devrait permettre, à notre avis également :

- d'assurer, autant que possible, une meilleure continuité de ressources ;
- de mettre en place une véritable action préventive de la précarité.

Actuellement, dans le domaine des prestations sociales notamment, c'est généralement à l'usager de prendre l'initiative de faire valoir ses droits.

Comme nous l'a fait remarquer un de nos interlocuteurs, la situation est paradoxale, et inverse de celle des banques : avec votre banquier, plus vous avez de moyens financiers, plus votre relation est complexe, car plus il existe de produits, et toujours plus sophistiqués.

Mais dans le secteur des prestations sociales, plus vous êtes démunis, plus vous êtes confrontés à des produits compliqués et nombreux, l'un des plus complexes étant justement le RMI (les allocations logement ne sont pas en reste également : plus de 3000 règles de droit les régissent).

En résumé, plus l'usager est susceptible d'être mal informé et démunis, plus les prestations qu'il doit connaître et maîtriser sont nombreuses et complexes.

Nous sommes donc de l'avis que pour toutes les prestations sociales, (mais la question se pose avec le plus d'acuité pour celles destinées à la précarité) l'initiative de la relation usager-organisme public

doit être prise par l'organisme public gestionnaire sans attendre la manifestation de l'utilisateur.

Nous pensons de plus que la relation usager-organisme public sera radicalement modifiée si l'utilisateur, au lieu de se présenter en situation de demandeur (de quêteur, dirait-on en caricaturant, ce qui participe fortement au sentiment d'infériorité dans la relation avec l'organisme public), se présente en situation d'invité, invité car convié par l'organisme d'accueil à faire valoir tel ou tel droit.

C'est cette intention qui inspire la proposition qui suit.

Proposition n° 21 **La déclaration annuelle de situation** **du particulier : l'initiative à la charge** **du service public**

A partir d'une initiative unique et généraliste de l'utilisateur, consistant à retourner à sa Caisse d'allocations familiales une fois par an un formulaire caractérisant sa situation familiale, de logement et de ressources, les Caisses d'allocations familiales ont la mission de détecter les prestations pouvant le concerner, et de le contacter pour lui proposer d'en instruire le dossier.

Développement de la proposition

La procédure d'une déclaration annuelle existe déjà : il s'agit de la déclaration annuelle de ressources.

Notre idée est double :

- simplifier sa rédaction en la regroupant avec la déclaration fiscale de revenu bien connue ; il ne s'agit pas forcément ou à court terme d'élaborer un formulaire unique, mais d'assurer une identité de calendrier de distribution aux usagers et de retour à l'émetteur (voire si possible de regrouper dans un même envoi les deux déclarations distinctes) ; en effet, pour la majorité des usagers, les données à maîtriser au moment de l'élaboration de chaque déclaration sont très proches ;
- utiliser cette déclaration de ressources, saisie informatiquement, comme indicateur d'allocataire potentiel des différentes prestations sociales, gérées par les caisses d'allocations familiales.

Faisabilité-coût

Compte-tenu des développements informatiques en cours à la CNAF (système CRISTAL), la faisabilité de cette mesure ne paraît pas poser *a priori* de problèmes insurmontables : il faudra développer en complément les fonctions de recherche automatique sur critères permettant d'identifier les allocataires potentiels.

Cette proposition rejoint des préoccupations existantes à la Caisse nationale d'allocations familiales et dans les différentes caisses d'allocations familiales que nous avons rencontrées, et y a trouvé un écho favorable.

Troisième partie

Au-delà de la mission

« Tout ce qu'un homme est capable d'imaginer, d'autres seront capables de le réaliser. »

Jules Verne

La conduite de notre mission nous a fait identifier des propositions dans des domaines divers, correspondant à des opportunités compte-tenu de l'état actuel de la réglementation d'une part, de la pratique des administrations d'autre part, du degré d'avancement des techniques de l'information enfin.

Quelque puisse être la pertinence de ces propositions, deux points ne nous échappent pas, qui en limitent la portée :

- les propositions sont forcément conjoncturelles, puisqu'étroitement liées à la date d'élaboration du rapport. Dans deux ans, cinq ans, dix ans, le contexte sera différent. La société civile, donc les demandes des usagers, auront changé, la loi et la réglementation également, les techniques de traitement et d'échange d'information auront notablement évolué. Donc cette réflexion sera à reprendre ;

- au-delà même de la complétude et de la pérennité de ces propositions, un fait nous paraît préoccupant et digne d'attention : depuis plusieurs années maintenant – disons depuis le milieu des années 1970 –, les rapports, les missions, les expertises, les commissions, relatives aux thèmes récurrents de la simplification et de l'amélioration de la relation usager-administration, se sont succédés presque sans interruption, alors que leurs retombées, sans être négligeables, n'ont pas réellement changé la dimension du problème.

Ceci ne peut qu'inquiéter l'auteur d'un « énième » rapport sur le sujet. Sommes-nous voués à rejoindre cette longue cohorte, où nous serons certes en bonne compagnie, mais cependant pas plus décisifs ?

Pourquoi cette « prudence » dans les faits et comment faire mieux ?

La prudence obligée

La rançon de l'impuissance

Toute structure *provisoire* du type d'une « mission », disparaît par définition au moment où elle remet ses conclusions.

La question reste donc entière de savoir qui mettra en œuvre les propositions faites et comment. C'est la difficulté de tout audit :

indépendamment de la pertinence éventuelle de son analyse et de ses recommandations, encore faut-il que son commanditaire soit suffisamment motivé et « durable » pour que les recommandations soient appliquées. Et pour peu que la distance organisationnelle ou hiérarchique ne soit pas négligeable entre le commanditaire et les responsables directs concernés par une éventuelle mise en œuvre, les chances d'une suite concrète se réduisent encore considérablement.

Nous ne nous cachons pas le fait par exemple, (et les bonnes volontés ne sont en l'occurrence pas en cause) que des conclusions, remises au Premier ministre, relatives au fonctionnement d'organismes qui possèdent l'autonomie de gestion (organismes sociaux, collectivités territoriales), ne possèdent de chances que très réduites d'avoir une suite.

Cette difficulté est à rapprocher d'autres difficultés de principe, éprouvées par un autre « type » de structure, celles qui *coordonnent*, organisent la *concertation* ou *recommandent*.

A cet égard, les instances *permanentes* aujourd'hui existantes dans l'administration, et vouées à la simplification, sont justement des instances de ce type (coordination-concertation-recommandations-conseils) qui n'ont donc d'influence que dans la mesure où les organismes à qui elles s'adressent leur fournissent de la matière pour nourrir leur réflexion et veulent bien en entendre le résultat.

De plus, indépendamment de cet inconvénient de principe, (structurel pourrait-on dire), on peut sans craindre de se tromper affirmer que les moyens matériels et humains dont disposent à ce jour ces organismes pour investiguer et proposer, dérisoires au regard des enjeux, empêchent absolument d'espérer la résolution du problème général posé ; et ce, même si les administrations étaient douées d'une attention exceptionnelle à l'égard des recommandations des quelques organismes de simplification existants.

Notre mission nous a permis d'identifier ce qui nous a paru être les trois structures permanentes en charge d'une mission de simplification vis-à-vis de l'usager de l'administration :

- la COSIFORM, rattachée au Premier ministre via le secrétaire général du Gouvernement, composée, à côté d'un vice-président et d'un secrétaire général (ce dernier seul consacré à temps plein à la mission de l'organisme) de représentants des différents ministères ;
- le CERFA, rattaché aussi au secrétaire général du Gouvernement, en charge de la simplification des formulaires (ce qui est loin d'être négligeable dans la relation usager-administration) et en charge à ce titre d'une mission fondamentale, le DICOFORM (nous y reviendrons), c'est-à-dire l'inventaire « ordonné » et si possible simplifié et unifié des différents concepts utilisés dans les formalités administratives (par exemple : nom patronymique, salaire imposable, numéro d'identification, etc.), donc, le classement de la matière même de la relation usager-administration ;
- le bureau chargé de l'animation de la modernisation à la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique du ministère de la Fonction publique, la seule instance d'administration centrale chargée du sujet.

Les moyens matériels et humains de ces trois organismes sont proprement dérisoires :

– la COSIFORM a, en 1994, un budget regroupé avec le CERFA de 532 975 francs.

Ses membres dans les différents ministères peuvent être rattachés (en caricaturant quelque peu) à deux catégories distinctes : soit ce sont des autorités importantes de leur ministère, et par là-même, très chargées et donc indisponibles pour une réelle contribution aux travaux de la COSIFORM, soit ce sont des personnalités possédant un temps suffisant pour la COSIFORM, mais c'est alors au sein même de leur ministère qu'elles se sentent sans pouvoir et sans influence : enquêtant en posant des questions qui restent sans réponse, répercutant sans suite donnée les recommandations de la COSIFORM.

Ainsi, la COSIFORM a édicté en 1992 le principe des fiches d'impact devant accompagner chaque projet de loi ou d'arrêté pour en exposer la finalité, la faisabilité concrète, l'impact en terme de complexité, les retombées concrètes attendues, les conditions d'évaluation. A ce jour, cette recommandation n'est en pratique pas appliquée par les ministères.

– Le CERFA, mis à part son directeur, possède deux agents de catégorie A (dont un détaché à la COSIFORM pour en assurer le secrétariat général) et aucun agent de catégories B et C.

– Le bureau de l'animation de la modernisation de la DGAFP est constitué de 7 agents de catégorie A, dont deux seulement en charge de la modernisation de la relation administration-usager.

Ces éléments parlent d'eux-mêmes.

Au surplus, il ne faudrait pas croire que le travail qui ne peut à l'évidence être assumé par ces organismes et dans ces conditions, soit effectué ailleurs.

De fait – et il s'agit bien d'une de nos convictions les plus assurées à l'issue de cette mission – c'est bien par un travail, une réflexion interministérielle inter-domaines, « inter-codes » (Code du travail, Code de la fiscalité, Code de la santé, Code de la Sécurité sociale), qu'avanceront la simplification et plus généralement l'amélioration de la relation usager-administration.

C'est grâce à l'unification des *bases* (les concepts au sens du DICOFORM), des barèmes, des assiettes, des seuils, etc., utilisés par les législations et réglementations des divers régimes et plus généralement « domaines », que l'on construira une simplification consistante.

Or seuls ces organismes pourraient posséder cette vision d'ensemble interministérielle. Car pour ce qui concerne le partenariat entre les organismes sur de telles questions, nous n'en sommes, (sauf exception notable de la procédure TDS de la déclaration annuelle de ressources des entreprises), qu'aux balbutiements, avec l'élaboration de quelques partenariats à deux ou trois organismes, généralement au sein de la sphère sociale et sur des points de gestion limités.

Il y a donc dans ce domaine de la simplification, une lacune criante.

Il ne faut d'ailleurs pas se masquer l'ambition qu'il y aurait à vouloir une structure crédible et *écoutée* sur un tel sujet : en effet il s'agit d'opérer la concertation et la coordination d'instances aussi puissantes que la direction générale des Impôts ou aussi autonomes que les organismes sociaux ou les collectivités territoriales.

La machine à compliquer

Le deuxième motif de prudence résulte du constat d'une irrépressible inflation de la complexité législative et réglementaire. Ce constat conduit à s'interroger sur les raisons profondes d'une telle situation.

Sur ce point, nous ne prétendons pas à l'originalité : le rapport de synthèse du Conseil d'État de 1991 sur l'instabilité juridique nous a paru extrêmement convaincant.

Car les motivations de la production législative et réglementaire sont trop souvent déterminées par :

- l'urgence (la pression de l'opinion, des médias : exemple récent du financement des partis politiques) ; or sur ce point, une étude du Sénat a établi une relation étroite entre urgence et « inapplicabilité » !
- la logique de la communication et de la publicité institutionnelles : un ministre qui travaille est un ministre qui change quelque chose, qui fait des lois (exemple de l'Éducation nationale dans les années 1970-1980). Or le changement est la première des complexités pour l'utilisateur.

Par ailleurs, le processus d'élaboration des lois et règlements souffre trop souvent d'un détail excessif : la tendance de la loi est trop souvent d'identifier tous les cas particuliers, de ne rien laisser au hasard : elle est donc toujours inexacte, toujours à reprendre et forcément trop compliquée à gérer.

Le domaine des prestations sociales est à cet égard exemplaire : ainsi, 300 faits générateurs différents sont susceptibles de modifier les droits des allocataires des prestations servies par les Caisses d'allocations familiales et chaque mois, en moyenne le tiers des données caractérisant le dossier d'un allocataire est à reprendre !

La formule de M^{me} Jurgensen résume la situation : « *le législateur fait du sur-mesure au lieu de faire du prêt-à-porter...* » et c'est à l'organisme gestionnaire de tenir ensuite le mètre au quotidien et à l'utilisateur de justifier de ses mensurations précises : 120 pièces justificatives distinctes sont susceptibles d'être appelées par les Caisses d'allocations familiales :

- des arbitrages, consentis en général très tardivement dans le processus d'élaboration de la loi, qui conduisent souvent à en compliquer la gestion ou l'application ;
- de la prise en compte insuffisante du point de vue des organismes chargés ultérieurement de leur application : les lois et règlements sont issus de réflexions trop abstraites ; certains montages sont d'une savante

complexité qui n'est pas toujours justifiée par la finalité de la loi (allocation de garde d'enfant à domicile, revenu minimum d'insertion, allocation jeune enfant) ;

– de l'absence d'un véritable processus d'évaluation, en aval de la promulgation, permettant de confirmer ou le cas échéant d'amender, voire de supprimer la disposition nouvelle.

La conséquence négative de ces différents facteurs conjugués est la suivante : l'activité législative et réglementaire tend spontanément à la complication et au foisonnement : pour la complexité de l'édifice législatif et réglementaire comme pour l'entropie bien connue des physiciens, le sens naturel, en l'absence d'un effort volontaire, est toujours le même : l'accroissement.

Nous énonçons à nouveau cette règle, si importante vis-à-vis du sujet que nous traitons :

En l'absence d'une action de simplification déterminée, le processus législatif et réglementaire produit spontanément de la complexité.

Cette complexité du dispositif législatif et réglementaire est le fondement de la complexité ressentie par l'usager dans sa relation avec l'administration.

La voie étroite et exigeante de la simplification

Les réflexions qui précèdent conduisent à des propositions supplémentaires, du 2^e degré en quelque sorte, comparées aux premières exposées plus haut dans le rapport. Elles tentent de répondre aux insuffisances ou dysfonctionnements analysés ci-dessus. Elles ont toutes le même objectif : « embrayer » la simplification sur le fonctionnement opérationnel de l'État (ministères, Parlement et administrations).

La quadrature du cercle d'une structure de simplification : unifier sans concentrer, agir sans coûter

Il ne s'agit pas de quitter un extrême pour en rejoindre un autre : passer du dénuement complet à l'aisance et à l'omnipotence. Ce serait aussi irréaliste financièrement que dangereux (et probablement également irréaliste) au plan du fonctionnement.

Dangereux parce que la déconcentration est un principe extrêmement bénéfique, à l'œuvre de nos jours dans l'administration, et qu'il ne s'agit donc pas d'ôter à qui que ce soit (ministères, administrations, collectivités territoriales et organismes sociaux) son autonomie de gestion.

Proposition n° 22

La réforme des structures de simplification

L'objectif est d'assurer la permanence d'une structure ayant la capacité à imaginer, étudier et mettre en forme les mesures (législatives, réglementaires, de simple gestion) aptes à améliorer la relation usager-administration dans le sens de la simplicité. Il faut réunir dans cette structure une capacité et un pouvoir :

- la capacité de mener des études (donc les moyens humains correspondants et un budget d'investissement avec la capacité de notifier des contrats d'études) ;
- le pouvoir de faire des propositions de lois, de décrets, de règlements (directement transmises au premier ministre puis aux ministres concernés le cas échéant, pour avis, avant suite donnée).

Le rôle de cette structure n'est pas de faire de l'ingérence dans les affaires des autres ministères (ingérence directe, ou indirecte via leur tutelle, dans le cas des affaires sociales et du travail notamment), mais de maîtriser l'initiative sur les mesures de simplification, initiative assortie d'une capacité à approfondir, à donner forme à un projet, avant une circulation interministérielle le cas échéant.

La mission du service de simplification

La structure à laquelle nous pensons a pour mission :

- de proposer au Premier ministre, en concertation avec les ministères concernés, des modifications de textes de loi et des modifications de réglementation visant à simplifier et améliorer la relation usager-administration, dans tous les domaines « régaliens » de l'action administrative, et dans le domaine des affaires sociales ;
- elle est notamment en charge d'éditer, à partir de demandes et propositions faites par les organismes et administrations gestionnaires, les formulaires strictement nécessaires à la conduite des formalités régissant les droits et obligations des usagers et citoyens. Elle est responsable de la simplification et de l'optimisation de ces différents formulaires entre eux vis-à-vis de l'utilisateur ;
- elle a la charge d'étudier, en concertation avec les ministères et organismes gestionnaires concernés, toute disposition à même d'améliorer la relation usager-administration, notamment pour ce qui concerne l'emploi de techniques nouvelles de transport et de traitement de l'information ;
- elle conduit ou fait réaliser les enquêtes, sondages, études, nécessaires à la perception des attentes des usagers et à l'identification des domaines où une action de simplification et d'amélioration est souhaitable ;
- elle élabore et met à jour un « dictionnaire des formalités » identifiant les bases utilisées par la loi et la réglementation pour régler les droits et obligations des citoyens, résidents et assurés sociaux. Elle doit proposer les mesures législatives et réglementaires permettant, grâce à une unification inter-systèmes et inter-régimes, de réduire le nombre de ces bases ;
- elle identifie et développe les coopérations et partenariats entre organismes, directions et services d'administrations, visant à simplifier et améliorer la relation usager-administration. Dans ce cadre, elle peut, en

accord avec les organismes gestionnaires concernés, conduire des expérimentations, et assurer, après étude, la maîtrise d'ouvrage de la réalisation d'opérations.

L'organisation

Cette structure pourrait résulter de la réorganisation des trois structures existantes : COSIFORM, CERFA, bureau chargé de l'animation de la modernisation à la DGAFP : celles-ci pourraient fusionner en deux structures : une d'administration centrale, rattachée au ministère de la Fonction publique ou directement au secrétaire général du Gouvernement, chargée de définir la « politique de simplification » : axes d'études, lignes directrices, etc. ; l'autre, de type service extérieur, en charge d'exécuter, d'étudier, de rendre compte à la direction. Ou bien en une seule structure, de type service extérieur, rattachée à la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique ou au secrétaire général du Gouvernement.

Nous appellerons dans la suite cette structure de simplification, en une ou deux structures, le service de la simplification.

La question des moyens humains et du budget d'études de cette structure est évidemment posée. Cette question est double : quels sont les moyens dont cette structure doit être dotée ? L'investissement ainsi consenti est-il rentable ?

Les moyens

Les moyens humains sont évaluables, à terme, à 15 à 25 cadres de catégorie A, 10 à 20 agents de catégorie B, quelques agents de catégorie C (secrétariat).

Le budget d'études est dans une fourchette de 15 à 30 MF/an. Le budget global dépendra des expérimentations et maîtrises d'ouvrage de réalisations éventuellement assumées, mais pourrait progressivement atteindre des niveaux nettement plus importants.

La rentabilité

Deux pistes sont évoquées sur ce sujet.

1) La comparaison à l'exemple, propre au processus industriel, de la *qualité* (au sens de « faire bien du premier coup », objectif correspondant aux démarches d'assurance de la qualité et de qualité totale bien connues des entreprises).

De nombreux débats ont été soulevés au départ dans des entreprises indécises, sur les coûts comparés de la *qualité* (coûts visibles à consentir par une décision d'investissement) et de la *non-qualité* (coûts invisibles ou moins facilement visibles, correspondant au manque-à-gagner, pour l'entreprise, résultant d'imperfections du processus de production qui pourraient être corrigées grâce aux « actions qualité »).

Il est avéré maintenant, plusieurs années après l'émergence du concept de *qualité*, que la qualité est, plus encore qu'une décision rentable, une condition de survie de l'entreprise dans un contexte de *concurrence* forte.

De la même manière, notre intuition est, qu'au-delà d'évaluations financières qui pourraient être faites, suffisamment complexes pour échapper aux possibilités de notre mission, mais certainement concluantes, l'investissement en faveur de la simplification et de l'amélioration de la relation usager-administration est d'abord une question de survie de la crédibilité de l'État, de survie d'une perception suffisante, par le citoyen, de la symbiose entre intérêt général et finalité de l'action publique.

Certes, dans l'action administrative, la concurrence n'est pas un aiguillon très présent, quoique le contexte international conduise toujours plus vers une concurrence globale des nations entre elles, incluant jusqu'à la performance (en terme de qualité de service) de leurs administrations publiques.

Mais nous ne proposons pas de forcer artificiellement l'irruption de la concurrence dans ce domaine, seulement de s'inspirer de l'évolution du fonctionnement du secteur privé, où la qualité du service rendu au client devient un des facteurs premiers de la réussite de l'entreprise.

2) Une suggestion, visant à établir qu'une telle structure ne serait pas que coûteuse, mais pourrait générer des sources de financement et donc équilibrer partiellement ses comptes.

Une des propositions faite plus haut consiste en effet à éditer le « *guide pratique de l'usager* » et à le distribuer gratuitement à tous les citoyens.

Il faut savoir qu'une telle démarche, comparable à l'activité « annuaires » de France Telecom, est intrinsèquement largement bénéficiaire, en raison des ressources issues de la publicité insérée dans le corps du texte.

Si donc la structure de simplification de type service extérieur ou (dans ces conditions) établissement public à caractère industriel et commercial, est responsable de la rédaction et de la diffusion du guide, elle pourra grâce à cette activité générer des ressources qui compenseront les charges induites par ailleurs sur le budget de l'État.

Complicquer la vie de l'Administration jusqu'à ce qu'elle simplifie la vie de l'usager

Face à la question de la complexité législative et réglementaire, la structure que nous venons d'évoquer serait apte à traiter le *stock*, à savoir expertiser l'état d'une situation présente pour en déduire et proposer des mesures de simplification.

Il resterait à assurer un traitement du *flux*, c'est-à-dire une action située au sein du processus d'élaboration des nouveaux textes, législatifs ou réglementaires, ayant pour objectif d'enrayer la production de complexité constatée plus haut.

Nos recommandations sont largement inspirées du rapport du Conseil d'État de 1991.

Proposition n° 23

Prévoir et faire paraître au *Journal officiel* un exposé des motifs et de faisabilité accompagnant la loi

Faire paraître au *Journal officiel*, en même temps que la loi :

- l'exposé des motifs politiques (la finalité poursuivie) ;
- l'exposé des motifs juridiques (pourquoi le dispositif juridique existant ne répond pas au besoin, complété par l'indication claire de la place du nouveau texte au sein de l'ordonnement juridique existant) ;
- un exposé de « faisabilité » : coût d'application, organismes chargés de la mise en œuvre, retombées espérées, évaluations envisagées ;
- dans le cas des décrets, le rapport de présentation du décret.

Impliquer le Parlement dans la simplification

Complexe à l'image de notre société, la loi est aussi le reflet de notre complexité administrative.

D'initiative gouvernementale – c'est-à-dire très largement issue de l'administration du ministère légiférant –, la loi est proposée au vote du Parlement dans des délais souvent très courts, interdisant l'examen par la représentation nationale du stock législatif existant sur le sujet. Elle se superpose – parfois en se contredisant – à l'existant.

Un exemple parlant de cette inadéquation entre un texte législatif et la réalité est contenu dans les articles L 323 -36 à 39 du Code du travail, qui met dans l'obligation les entreprises françaises d'embaucher tout chômeur dès lors qu'il est père de famille avec trois enfants à charge, et toute veuve ayant deux enfants à charge.

Si l'entreprise se soustrait à cette obligation, elle doit verser une amende... de 10 centimes par jour !

Chacun mesure bien le caractère désuet d'un tel texte et son inapplicabilité.

Il nous semble en conséquence nécessaire, pour moderniser la loi, d'impliquer davantage le Parlement à travers deux mesures :

- accroître la maîtrise de l'édifice législatif par le Parlement ;
- favoriser l'initiative législative des parlementaires.

D'où les deux propositions qui suivent.

Proposition n° 24

La session parlementaire annuelle de simplification de la loi

Le Parlement prolongerait d'un mois la durée de session, avec, pour seul ordre du jour, l'examen du stock législatif existant.

Au cours de cette session, où le rôle des commissions des lois des deux assemblées serait primordial, la représentation nationale discuterait et entérinerait une écriture cohérente, actualisée, simplifiée et sans doute allégée, de notre arsenal législatif.

Proposition n° 25 Le renforcement de l'initiative parlementaire

Le Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale, le 8 avril 1993, a affirmé : « *Le travail parlementaire doit être facilité et les rapports du Parlement avec le Gouvernement améliorés. Le Gouvernement, soucieux d'exercer pleinement ses prérogatives constitutionnelles, veillera cependant au respect de l'initiative parlementaire. Il favorisera, chaque fois que cela sera possible, dans le domaine concerné, l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi* ».

Au terme de l'article 39, alinéa premier, de la Constitution : « *l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* ».

Or il est édifiant de constater que seules 15 % environ des lois ont une origine parlementaire. Ce qui est bien peu.

De plus, certaines propositions de loi font l'objet d'un véritable consensus. Certaines d'entre elles sont cosignées par près de 500 députés.

Mais aucun résultat concret ne peut intervenir malgré cette quasi-unanimité, si le gouvernement ne consent pas à inscrire le texte dans l'ordre du jour des discussions parlementaires.

C'est pourquoi, afin de revivifier le travail parlementaire, de lui redonner son véritable sens, de le doter des moyens de remplir convenablement son rôle, de permettre une meilleure appréhension du Parlement en tant qu'institution, si nécessaire dans une vraie démocratie, il est suggéré de compléter l'article 48, alinéa premier, de la Constitution, par une phrase visant à permettre l'inscription à l'ordre du jour des Assemblées des propositions de loi ayant recueilli deux tiers de co-signatures des membres de l'Assemblée ou du Sénat.

Conclusion

L'homme public est aujourd'hui largement discrédité.

Au delà des reproches injustes qui sont proférés à son encontre au motif de la complexité méconnue de sa tâche, il faut admettre que le bon sens populaire le suspecte – non sans raisons – d'une coupable indifférence aux difficultés quotidiennes de ses concitoyens.

Le discours sur la France, son rôle, sa mission, l'emporte parfois de façon maladroite sur l'idée toute simple que la France est d'abord l'addition de tous les Français.

S'interroger sur le rôle de l'administration et, tout compte fait, sur la nécessité de lui offrir les moyens d'une modernisation adaptée à nos exigences, c'est finalement engager un double débat : celui de la mission du politique et celui de la nature de la réforme à engager.

Mission ou démission du politique

La mission du politique consiste à exercer le pouvoir que ses concitoyens lui ont confié.

Il s'agit d'un pouvoir de gestion, d'imagination et de conviction.

Au nom de la gestion les générations d'hommes publics qui nous ont précédées ont multiplié – à l'évidence de façon excessive – les occasions d'intervenir en tout.

Cette boulimie s'est naturellement accompagnée d'un accroissement considérable des moyens, services, administrations capables d'intervenir.

Et cette complexité nouvelle, tout compte fait voulue, s'est insensiblement transformée en complexité subie : l'homme politique, dépourvu de moyens scientifiques et humains d'analyse et de contrôle, a progressivement dû céder le pouvoir de gestion à l'administration.

Au nom de l'imagination, ces mêmes générations ont vu dans les technologies une réponse définitive aux aspirations de leur temps. Le téléphone supprimerait la solitude et l'ordinateur les inégalités.

Se reposant sur ces outils et consacrant ses forces à en multiplier l'usage, le politique n'a que partiellement pris en compte la vraie exigence citoyenne, laquelle cherche avant tout reconnaissance et compréhension.

Au nom de la conviction, enfin, qui offre à l'élu le rempart d'une doctrine pour affronter les déficiences de la réalité, ces générations n'ont pas appréhendé la froideur mécanique, l'arrogance statistique, l'indifférence institutionnelle qu'ils construisaient.

Cette accusation – la démission progressive du politique –, facile à porter *a posteriori*, mérite toutefois d'être tempérée par l'analyse des besoins de l'époque.

A l'image de la construction bâclée d'ensembles sociaux nécessaires à la demande quantitative des années 1950-1970, notre architecture administrative a multiplié tours et barres pour répondre au plus vite aux sollicitations croissantes d'une société en expansion.

Les temps ont changé : à l'époque du « plus » succède celle du « mieux », avec le sentiment que le « plus » a engendré le « trop ».

La remise en cause s'impose.

Espoirs et obligations de la réforme

Aucune réponse simpliste, inspirée par les nouveaux adeptes du « faut qu'on », « il y qu'à » ne saurait être retenue.

Là encore, à l'image des réponses diversifiées et adaptées des nouveaux urbanistes, choisissant là la démolition et là la réhabilitation, il semble raisonnable – et réaliste – d'entreprendre la réforme ordonnée de notre système administratif avec discernement.

En affirmant une fois pour toutes que les responsables des barres urbaines ou administratives ne sont ni leurs occupants pour les premières, ni leurs fonctionnaires pour les secondes.

L'obligation de la réforme prend dès lors une double direction :

– celle d'un chantier national d'abord, inspiré au plus haut niveau, avec la permanente volonté de l'appliquer en tout ; la simplification relève d'un exercice méthodique, tout comme la complexité est née d'une négligence généralisée ;

– celle d'actions ponctuelles, décentralisées ou déconcentrées ensuite, permettant à l'expérience locale et à l'exemple concret de devenir autant de références à multiplier.

Un long travail, sans doute, où la modestie l'emportera assurément sur la prétention.

Ceux qui douteraient de son succès devront retenir cette sagesse exprimée voilà deux millénaires : « *l'homme qui tombe vingt fois et se relève vingt-et-une fois ira loin* ».

ANNEXES

Liste des propositions

	pages
1 – Le guide pratique du citoyen	42
2 – 60 millions d’usagers	45
3 – Le « 12 » du service public	46
4 – Les points publics : alliance du partenariat et du téléservice	49
5 – Un guichet européen dans les préfetures	50
6 – Ouvrir la plage horaire des services publics	51
7 – Multiplier les lieux de délivrance de la carte grise	52
8 – Pour une qualité de service téléphonique	52
9 – Faciliter l’inscription sur les listes électorales	53
10 – Simplifier les élections professionnelles	54
11 – Eviter la rupture de ressources des chômeurs en arrêt-maladie	58
12 – Le règlement par dialogue direct URSSAF-CPAM de l’indemnisation-maladie des employés de maison	58
13 – La fusion des trois allocations-logement	60
14 – Le paiement par carte bancaire	62
15 – La carte d’identité à puce	62
16 – Le contrat de service public	65
17 – La « détaxation » des organismes gestionnaires	68
18 – L’explication de l’impôt territorial	69
29 – Pour comprendre la fin et les moyens	70
20 – Mettre fin à la lettre anonyme	71

21 – La déclaration annuelle de situation du particulier : l’initiative à la charge de la puissance publique	74
22 – La réforme des structures de simplification	82
23 – Prévoir et faire paraître au <i>Journal officiel</i> un exposé des motifs et de faisabilité accompagnant la loi	85
24 – La session parlementaire annuelle de simplification	85
25 – Le renforcement de l’initiative parlementaire	86

Liste des personnes auditionnées

Simone Veil, ministre d'État, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville

Alain Madelin, ministre des Entreprises et du Développement économique, chargé des PME, du Commerce et de l'Artisanat

André Rossinot, ministre de la Fonction publique

Philippe Mestre, ministre des Anciens combattants

Roger Romani, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Sénat et chargé des rapatriés

Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'Administration du territoire et aux Collectivités locales

René Monory, président du Sénat

Robert Badinter, président du Conseil constitutionnel

Pierre Joxe, premier président de la Cour des comptes

Jean Matteoli, président du Conseil économique et social

Jacques Pelletier, médiateur de la République

par ordre alphabétique :

Claude Achin, directeur des relations collectivités locales et cadre de vie, préfecture de l'Isère

Jean-Paul Albertini, conseiller référendaire et chargé de mission auprès du président de la Cour des comptes

André Allès, directeur adjoint, directeur de gestion technique, Caisse d'allocations familiales

Gérard Arnaud, conseiller général de l'Isère

Pierre Baffert, maire de Saint-Christophe-sur-Guiers

Jean-François Benard, direction générale, SNCF

Daniel Bequignon, responsable du département information, communication, documentation, Caisse nationale d'allocations familiales

Raymond Berliet, directeur de la direction de l'Administration générale, préfecture de l'Isère

Odile Blandino, avocat au barreau de Paris

Jean-Didier Bodin, direction des Services communs clientèle-voyageurs, SNCF

Philippe Bombard, directeur de la DAF, préfecture de l'Isère

Jacques Boutet, président Conseil supérieur de l'audiovisuel

Claude Bozon, président de la seconde section SGPC, ministère de l'Équipement du Transport et du Tourisme

Raoul Briet, directeur de la Caisse nationale d'allocations vieillesse et des travailleurs salariés

Jacques Brunier-Coulin, directeur de l'Action économique et du Développement territorial, préfecture de l'Isère

Daniel Bursaux, conseiller technique auprès du ministre délégué à l'Action territoriale et aux Collectivités locales

Richard Cazenave, député de l'Isère

Pierre Chaubon, délégué du médiateur de la République

Jean-Marc Chinaud, chargé des relations parlementaires, direction générale de la Poste

Michel Combarnous, président du contentieux, Conseil d'État

Jérôme Costes, chef du bureau contrôle de légalité et affaires juridiques, préfecture de l'Isère

Yves Delmas, chef de bureau du courrier et de la coordination, préfecture de l'Isère

Jean-Claude Delarue, directeur de l'Association pour la défense des usagers de l'Administration

Dominique Dreyer, ministre à l'Ambassade de Suisse

Serge Duhamel, adjoint au directeur de la direction des Affaires générales, internationales et Coopération, ministère de l'Éducation nationale

Guy Dumont, chargé de mission, correspondant CNIL à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

Rémi Duic, inspecteur général des affaires sociales, IGAS

Solange Duchassim, chargée de mission, DDTEFP, préfecture de l'Isère

Robert Durand, secrétaire général adjoint, préfecture de l'Isère

Joël Gadbin, préfet de l'Isère

Huguette Garsmer, ATD Quart-Monde, chargée de mission auprès du président de la COSIFORM

Dominique Gavignon, chef du bureau de la réglementation, préfecture de l'Isère

Michel Gentaux, président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

Jean Geronimi, inspecteur général des services judiciaires, ministère de la Justice

André Gillet, conseiller général de l'Isère

Gérard Gondran, première division, chef du bureau des étrangers, préfecture de l'Isère

Michel Gonnet, conseiller technique auprès du ministre de l'Économie et du Budget,

Françoise Guillois, responsable de la sous-direction information, documentation et relations extérieures, URSSAFF

Annie Henrion, responsable du service information administrative, la Documentation française

Henri Hurand, directeur de cabinet, Conseil économique et social, préfet.

Marie-Hélène Hurtaud, magistrat, bureau du droit civil général, ministère de la Justice

Christian Julienne, secrétaire général de la Maison des collectivités locales

Peter Keulers, responsable de la section économique de l'Ambassade des Pays-Bas

Danielle Koch, direction des Services fiscaux, préfecture de l'Isère

Brice Lalonde, ancien ministre de l'Environnement, président de Génération Écologie

Bruno Lataste, gérant d'Assistance-Démarches

Didier Lauga, secrétaire général, préfecture de l'Isère

Jacques Lasisz, direction commerciale, France Télécom

Bernard Legendre, conseiller technique, ministère des Entreprises du Commerce et de l'Artisanat

Louis le Gouriérec, inspecteur général, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire

Claude Letrouit, chef du bureau cartes grises, préfecture de l'Isère

Frédéric De Leusse, directeur de cabinet, ministère des Entreprises du Commerce et de l'Artisanat

Dominique Libault, conseiller technique auprès du ministre des Affaires sociales de la Santé et de la Ville

Dominique Marchand, responsable de la simplification auprès du ministre des Entreprises et du Développement économique

Étienne Marie, directeur de la Caisse nationale des allocations familiales

Jean-Christophe Martin, conseiller technique auprès du Premier ministre, chargé de la Fonction publique

Gérard Massieux, inspecteur DDASS, Isère

Lydia Mérigot, sous-direction de la documentation, la Documentation française

Patrick de Miribel, secrétaire général du Centre d'enregistrement et de révision des formalités administratives (CERFA)

Gérard Moulin, directeur de la communication, direction générale des Impôts, ministère du Budget

Jean Nicolet, chef du bureau des finances locales, préfecture de l'Isère

Michel Pauchet, trésorerie générale, Grenoble

Christine Peltier-Charrier, chargée des relations institutionnelles, direction générale de France Télécom

Marcel Pochard, directeur général de la Fonction publique, ministère de la Fonction publique

Christian Poncet, conseiller technique auprès du ministre de la Fonction publique

Jean Prada, président de la Commission pour la simplification des formalités administratives (COSIFORM)

Jean-Paul Probst, président de la Caisse nationale des allocations familiales

Jean-Claude Roffet, chef du service urbanisme-habitation, direction départementale de l'Équipement, Isère

Christian Rollet, inspecteur général, correspondant de la COSIFORM, ministère des Affaires sociales

Marcel Roulet, président, France Télécom

Michel Savin, conseiller général de l'Isère

Philippe Steck, directeur adjoint, Caisse nationale d'allocations familiales

Jean-Paul Suillerot, correspondant de la COSIFORM, ministère de l'Équipement du Transport et du Tourisme

Alain Tapie, directeur général adjoint, UNEDIC

Christian Thalamy, directeur de cabinet, Caisse nationale d'assurances maladie des travailleurs sociaux

Michèle Tonnet, chargée de mission, IGAS

Gérard Trouvé, chargé de mission auprès du ministre des Entreprises et du Développement économique local

Marc Ullmann, journaliste, essayiste

Bernard Vallart, chef du bureau des élections et de l'administration générale, préfecture de l'Isère

Table des matières

Lettre de mission	3
Sommaire	5
Avant-propos	7
Remerciements	9
Introduction	13
L'enjeu	13
La démocratie : art de gouvernement et méthode d'administration	13
Débureaucratiser sans désadministrer	14
Unifier sans uniformiser	15
Passer du « nul ne peut comprendre la loi » au « nul n'est censé l'ignorer »	15
Les limites	17
Ni les personnes morales	18
Ni l'utilisateur-fonctionnaire	18
Ni les prestations publiques directes	18
Ni le contentieux	19
Ni la réforme coûteuse	20
Ni la réforme gadget	20
La méthode	21
Analyser l'Administration française et les administrations de la France	21
Mesurer l'attente de l'utilisateur et les besoins des usagers	22
Comparer l'attrait des nouvelles technologies et le bon usage des techniques traditionnelles	22
Vérifier les formalités existantes : utilités et redondances	23
Première partie	
Le réel succès de l'Administration française	25
De « l'État pour l'État » à « l'État pour tout », puis à « l'État pour tous »	27
Le service rendu au citoyen : souci de la qualité ou urgence de la quantité ?	29

Le succès des administrations publiques en France : l'affrontement de la quantité et de la complexité	31
Le défi des administrations publiques en France : réussir la qualité	31
Du monologue au dialogue puis à l'équilogue	32
La chronologie de la réforme administrative	33

Deuxième partie

Suffisance et insuffisances

de la puissance publique

Propositions pour répondre

à un usager découragé

37

L'accès à l'information

40

Propositions

41

– Proposition n° 1

Le guide pratique du citoyen

42

• Développement de la proposition

42

• Faisabilité du dispositif

43

• Rédaction et mise à jour

43

• Validité des informations

44

• Aspects financiers de l'opération

44

• Gratuit ou payant ?

44

• Version CD-ROM

45

– Proposition n° 2

60 millions de citoyens

45

• Développement de la proposition

45

• Faisabilité

45

– Proposition n° 3

Le « 12 » de l'administration

46

• Faisabilité

46

L'accès au service public

47

L'accueil au guichet

48

– Proposition n° 4

« Les points publics » : l'alliance du partenariat et du
téléservice.

49

• Proposition

49

• Faisabilité et coûts

49

– Proposition n° 5

Un guichet européen dans les préfectures

50

• Faisabilité et coûts

51

– Proposition n° 6

Ouvrir la plage horaire des services publics

51

• Situation actuelle – Problème posé

51

• Proposition

51

• Faisabilité

51

• Coûts

51

– Proposition n° 7

Multiplier les lieux de délivrance des cartes grises

52

• Situation actuelle – problème posé

52

• Proposition

52

L'accueil à distance

52

– Proposition n° 8

Pour une qualité de service téléphonique

52

• Faisabilité et coût

53

L'accès au droit de vote	53
– Proposition n° 9	
Faciliter l'inscription sur les listes électorales	53
• Situation actuelle – problème posé	53
• Proposition	53
• Faisabilité et coûts	53
– Proposition n° 10	
Simplifier les élections professionnelles	54
• Situation actuelle	54
• Proposition	54
La simplification des formalités	55
– Le problème posé : la tour de Babel de l'univers fiscal et social	55
– L'utilisateur : à la fois traducteur et passerelle	55
Faire dialoguer ensemble les organismes publics	56
– Proposition n° 11	
Éviter la rupture de ressources des chômeurs en arrêt-maladie	58
• Situation actuelle et problème posé	58
• Proposition	58
• Faisabilité	58
– Proposition n° 12	
Règlement par dialogue direct URSSAF-CPAM de l'indemnisation-maladie des employés de maison	59
• Situation actuelle et problème posé	59
• Proposition	60
• Faisabilité	60
La simplification de la loi et de la réglementation	60
– Proposition n° 13	
La fusion des trois allocations-logement	60
• Situation actuelle	60
• Problème posé	60
• Proposition	61
• Faisabilité et coût	61
Les ressources des cartes à puce	61
– Proposition n° 14	
Le paiement par carte bancaire	62
• Situation actuelle	62
• Proposition	62
• Faisabilité et coûts	62
– Proposition n° 15	
La carte d'identité à puce	62
• Situation actuelle	62
• Proposition	62
• Développement de la proposition	63
• Faisabilité et coût	63
La réconciliation du citoyen avec son administration :	
de l'utilisateur-assujéti à l'utilisateur-partenaire	63
– L'utilisateur assujéti	63
– Le douloureux paradoxe de l'utilisateur des services publics	64
– Le zéro-choix de l'utilisateur	64
Un engagement de résultat pour un partenariat responsable	65
– Proposition n° 16	
Le contrat de service public	65

• Proposition	65
• Un contrat fondateur du partenariat	65
• Un contrat à négocié	66
• Faisabilité et coût	67
• La question des sanctions	67
Qualité de service et organisation	67
– Proposition n° 17	
La « détataylorisation » des organismes gestionnaires	68
• Problème posé	68
• Développement de la proposition	68
• Faisabilité	68
Pour des formalités justifiées et des formulaires compréhensible	69
– Proposition n° 18	
Expliquer l'impôt territorial	69
• Propositions	69
• Faisabilité	70
– Proposition n° 19	
Pour comprendre la fin et les moyens	70
• Proposition	70
• Développement de la proposition	70
• Faisabilité – coûts	71
La fin de l'anonymat de l'administration	71
– Proposition n° 20	
Mettre fin à la lettre anonyme	71
• Faisabilité et coût	72
La précarité : l'usager « exemplaire »	72
• Un usager comme les autres ?	72
• Un usager « exemplaire »	72
• Quelles priorités ?	73
• Pour une réelle capacité d'initiative et de conseil	73
– Proposition n° 21	
La déclaration annuelle de situation du particulier : l'initiative à la charge du service public	74
• Développement de la proposition	74
• Faisabilité-coût	74

Troisième partie

Au-delà de la mission

La prudence obligée	77
La rançon de l'impuissance	77
– La machine à compliquer	80
La voie étroite et exigeante de la simplification	81
La quadrature du cercle d'une structure de simplification : unifier sans concentrer, agir sans coûter	81
– Proposition n° 22	
La réforme des structures de simplification	82
• La mission du service de simplification	82
• L'organisation	83
• Les moyens	83
• La rentabilité	83
Compliciter la vie de l'Administration jusqu'à ce qu'elle simplifie la vie de l'usager	84
– Proposition n° 23	
Prévoir et faire paraître au <i>Journal officiel</i> un exposé des motifs et de faisabilité accompagnant la loi	85

Impliquer le Parlement dans la simplification	85
– Proposition n° 24	
La session parlementaire annuelle de simplification de la loi	85
– Proposition n° 25	
Le renforcement de l'initiative parlementaire	86
Conclusion	87
Mission ou démission du politique	87
Espoirs et obligations de la réforme	88
ANNEXES	
Liste des propositions	91
Liste des personnes auditionnées	93