
Sommaire

Lettre de mission	7
Introduction	9
Première partie	
Les spécificités des différents modes d'accueil et leurs enjeux	11
Évaluations comparées	13
L'évaluation du coût des accueils	13
Les enquêtes de satisfaction	13
L'accueil téléphonique, un enjeu majeur pour l'accueil dans l'administration	15
Le mode de contact le plus avantageux, qui reste pourtant le moins performant	15
Améliorer le fonctionnement des standards téléphoniques de l'administration	17
L'utilité de développer les plates-formes d'appels	20
Créer un portail d'orientation téléphonique pour toute l'administration	24
L'accueil physique, lieu privilégié d'incarnation de la relation avec l'utilisateur	31
Un mode de contact encore massivement utilisé	31
L'amélioration de l'accueil physique : un marqueur fort de changement	33
La mairie : lieu privilégié d'accueil physique des usagers	38
La question de l'accueil polyvalent de proximité	40
Le courrier postal : un mode de contact traditionnel mais peu maîtrisé	44
Mieux appliquer le volet courrier de la loi DCRA du 12 avril 2000	44
Organiser un suivi du courrier pour maîtriser les délais : le cas des ministères	46
Améliorer la lisibilité des courriers administratifs : écrire pour se faire comprendre	47
Le courrier électronique : un pari pour une administration moderne	48
Un mode d'accueil encore marginal	49
Mobiliser les administrations sur la prise en charge du courrier électronique	52
Favoriser une synergie avec la réponse téléphonique	54
Récapitulatif des principales recommandations de la première partie	56

Deuxième partie	
Une approche globale pour une véritable politique de l'accueil	59
Énoncer une politique cohérente et des objectifs clairs pour mobiliser les administrations	62
Remédier à la dispersion des actions et des responsabilités	62
Élaborer des outils de mobilisation pour l'ensemble de l'administration	68
Partager les bonnes pratiques en matière d'accueil	76
Fonder le management sur la notion de qualité du service rendu à l'utilisateur	78
Responsabiliser la hiérarchie et impliquer tous les services	78
Professionaliser la fonction accueil dans l'administration	80
Systematiser la mesure des attentes et de la satisfaction des usagers	82
Sortir de la simple logique de l'offre et se tourner vers les attentes	82
Diffuser un guide méthodologique de l'évaluation de la satisfaction des usagers	84
Mettre en place un baromètre de la qualité du service à l'utilisateur	85
Mettre en place une véritable politique de traitement des réclamations	87
Systematiser l'analyse des réclamations, bons indicateurs de dysfonctionnements	87
Structurer la politique de gestion des réclamations : un rôle pour les « médiateurs » ministériels ?	88
Le médiateur de la République, au service du dialogue avec les usagers	92
Laisser la complexité de l'administration derrière les guichets	95
Remédier à un découpage administratif cloisonné et parfois artificiel	95
Développer la collaboration et les échanges de données entre administrations	96
Harmoniser les démarches administratives sur tout le territoire	102
Offrir un cadre favorable aux progrès de l'administration électronique	106
Des politiques ciblées pour adapter l'accueil aux situations particulières	109
Améliorer l'accueil et simplifier les démarches des personnes en situation de handicap	109
Mieux prendre en compte les difficultés spécifiques des publics « fragiles »	114
Améliorer l'accueil des étrangers dans la nationalité française)	116
Récapitulatif des principales recommandations de la deuxième partie	120

Conclusion	123
-------------------	------------

ANNEXES

Annexe 1 Liste des personnes consultées	127
Annexe 2 Note du 14 octobre 2002 sur les chantiers prioritaires de la mission	133
Annexe 3 Charte de l'accueil	141
Annexe 4 Liste des rapports et études sur les CIRA	145
Annexe 5 Note du 28 janvier 2003 sur l'accueil des étrangers dans la nationalité française	147
Annexe 6 Compte rendu de mission au Royaume-Uni (2 au 4 décembre 2002)	163
Annexe 7 Compte rendu de mission en Suède (25 au 26 août 2003)	171
Annexe 8 Liste des sigles	181

Monsieur Bernard Candiard
*Conseiller maître à la Cour
des comptes*

Paris, le 28 août 2002

Monsieur le conseiller maître,

J'ai déjà eu l'occasion d'exprimer, lors de la déclaration de politique générale que j'ai faite devant le Parlement, le souci du Gouvernement que l'administration se modernise et évolue de façon à être perçue par nos concitoyens comme une véritable administration de services. À cet égard, un effort tout particulier doit être fait dans le domaine de l'accueil.

C'est pourquoi je souhaite vous confier une mission consistant à examiner la façon dont des progrès significatifs pourraient être réalisés pour améliorer les conditions de cet accueil dans les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État, qu'il s'agisse de l'accueil physique dans les locaux du service, de la réponse faite aux démarches téléphoniques ou du traitement des courriers et des messages électroniques.

Vous vous attacherez à identifier les expériences les plus intéressantes réalisées dans ce domaine, en France mais aussi à l'étranger.

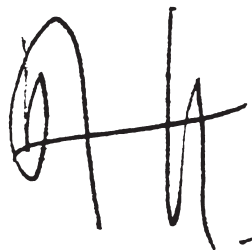
Par ailleurs, sans attendre le résultat de ces investigations, vous prendrez l'attache des ministères afin d'être à même de proposer, d'ici le 15 octobre, un certain nombre de chantiers qui paraîtront prioritaires ou pourront avoir valeur exemplaire. Vous suivrez la mise en œuvre de ceux qui auront été retenus en accord avec les ministres responsables et contribuerez à leur bon déroulement.

Dans un rapport d'étape puis un rapport final, qui devront m'être remis, respectivement, au mois de mars et au mois de septembre 2003, vous dresserez le bilan de vos réflexions, procéderez à l'évaluation des expériences engagées et me ferez toutes propositions utiles pour assurer la poursuite de l'effort ainsi entrepris.

Vous mènerez cette mission en liaison étroite avec le ministère en charge de la réforme de l'État et les départements ministériels qui feront l'objet de votre étude ou participeront aux chantiers prioritaires retenus.

Vous disposerez du concours de la délégation interministérielle pour la réforme de l'État ainsi que des inspections générales. Vous pourrez faire appel à l'expertise du service d'information du Gouvernement pour la réalisation des études et des sondages utiles au bon déroulement de votre mission. Les moyens requis vous seront fournis par la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

Veillez agréer, Monsieur le conseiller maître, l'assurance de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'R' followed by a vertical line and a horizontal stroke that extends to the right.

Jean-Pierre Raffarin

Introduction

Face à la complexité croissante de notre réglementation, aux nombreuses formalités administratives qu'elle génère et à la multiplicité des administrations qui les gèrent, les citoyens ont de plus en plus besoin d'être guidés dans leurs rapports avec les administrations. L'amélioration de l'accueil constitue ainsi indéniablement une attente, à laquelle la modernisation de l'État doit répondre, pour faciliter les démarches des citoyens d'abord, mais aussi pour donner une meilleure image du service public.

Premier et souvent seul point de contact de l'administration avec l'utilisateur, l'accueil est en effet un vecteur d'image essentiel : c'est lui qui induit la confiance ou la défiance. Il constitue également un enjeu primordial pour le climat interne des administrations, la façon dont l'institution est perçue agissant directement sur la fierté d'appartenance et la motivation des agents. Enfin, l'amélioration de l'accueil représente aussi un levier efficace pour permettre une rationalisation des méthodes de travail, comme cela a pu être constaté dans des secteurs tels que la banque et l'assurance, mais aussi dans les structures administratives qui ont conduit des démarches dans ce sens.

Pour toutes ces raisons, les conditions de l'accueil doivent être améliorées de façon significative dans les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État, et plus largement dans tous les services publics. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que pour les usagers, la sphère de l'administration représente un tout dont il est impossible de déceler les divisions et les contours. Ainsi, les organismes sociaux et les collectivités locales feront, de fait, partie du champ de ce rapport.

Le contexte actuel est favorable au progrès à plusieurs égards. Tout d'abord, nous nous situons en début de législature. Or, l'engagement sur la durée est seul capable d'amorcer une dynamique réelle et d'assurer la pérennisation des démarches engagées.

Ensuite, une volonté politique forte a été affirmée au plus haut niveau. Dès sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a exprimé l'intention de son Gouvernement de réformer l'administration pour aller vers une véritable « administration de services ». Rappelant que

« dans nos services publics, le service est une valeur », il a souhaité que l'administration concentre ses efforts sur l'accueil. Le Président de la République a lui-même exhorté, lors de ses vœux aux corps constitués le 8 janvier dernier, à faire du service aux usagers une priorité : « La volonté politique a été longtemps défaillante. Elle est aujourd'hui totale. [...] Vous devez consacrer l'année 2003 à une amélioration en profondeur du service rendu par les administrations ». Et cela « sous le triple signe de l'efficacité, de la proximité et de la simplicité ».

Enfin, et peut-être surtout, le développement des technologies de l'information et de la communication offre des opportunités sans précédent, qui constituent autant d'atouts pour notre mission.

Loin de sous-estimer les initiatives passées et présentes, notre objectif a consisté dans un premier temps à rassembler la somme des connaissances et des expériences accumulées dans les différents secteurs de l'administration, pour faire émerger dans un deuxième temps une approche globale et partagée de l'accueil.

Dans cet esprit, notre contribution s'articule parfaitement avec les actions conduites par la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), les Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA), la Documentation française, le Service d'information du gouvernement (SIG), ainsi que France qualité publique (FQP).

Ayant constaté l'absence de stratégie globale de l'accueil dans l'administration, nous évoquerons tout d'abord les spécificités et les enjeux propres à chaque mode d'accueil : l'accueil physique au guichet, l'accueil téléphonique, le courrier postal, le courrier électronique. Puis nous développerons les raisons qui justifient la mise en place d'une politique globale de l'accueil, et les fondements indispensables pour y parvenir.

Première partie

Les spécificités des différents modes d'accueil et leurs enjeux

Évaluations comparées

Avant d'examiner les différents modes d'accueil (physique, téléphonique, courrier postal, courrier électronique), il est utile de s'interroger sur l'évaluation de leurs coûts respectifs ainsi que sur la manière dont ils sont perçus par l'opinion.

L'évaluation du coût des accueils

Parmi les différents modes d'accueil, le téléphone apparaît dans les évaluations existantes comme le moins coûteux en termes de temps et de budget. En particulier, EDF-GDF a évalué dans une étude que là où un accueil téléphonique dure cinq minutes, un accueil physique nécessite trente minutes, et un accueil courrier, trois heures (étude « les relations avec les clients » du centre d'expertise clientèle EDF-GDF services).

De même au Canada, l'Agence des douanes et du revenu a compté que là où un accueil téléphonique coûte 5 dollars canadiens, un accueil physique revient à près de 10 dollars, et un accueil courrier à 20 dollars (direction des services clients, comptabilité analytique, septembre 2002).

Les enquêtes de satisfaction

Les attentes et insatisfactions des usagers concernant les démarches administratives ont été évaluées dans différentes enquêtes.

Selon une étude BVA de décembre 2002 (sur les usagers et l'administration électronique), les Français formulent des exigences à l'égard des démarches administratives avant tout en termes de gain de temps, de contact humain et de conseil (cités respectivement à 59 %, 58 % et 52 %). Symétriquement, ils se plaignent avant tout de la lenteur « bureaucratique » de l'administration (25 % de citations à ce propos), de la perte de temps que ces démarches leur occasionnent (24 %), mais aussi du manque d'amabilité du personnel (19 %) et, dans une moindre mesure, des erreurs commises (12 %).

Selon l'observatoire externe du MINEFI (IFOP, octobre 2002), en réponse à la question « *sur quel domaine pensez-vous que le ministère de l'Économie doit porter en priorité ses efforts ?* », trois priorités ressortent nettement : le service au téléphone (28 %), la clarté des formulaires (25 %) et le délai de traitement des dossiers (22 %).

Pour l'ensemble de l'administration, c'est certainement sur ces points qu'il convient de faire plus particulièrement porter les efforts dans la stratégie d'amélioration de l'accueil des usagers.

Toutefois, face à ces attentes et à ces motifs d'insatisfaction, chacun des quatre modes d'accueil (physique, téléphonique, courrier postal, courrier électronique) se caractérise par des enjeux spécifiques et doit donc être appréhendé de façon différenciée dans le cadre d'une stratégie globale.

Ainsi, plusieurs enquêtes ont cherché à savoir quel mode d'accueil était le plus utilisé par les usagers et ont établi un classement à partir des réponses. Or, il apparaît que les résultats divergent en fonction des études :

– Selon l'enquête réalisée en décembre 2000 par Familles de France auprès des usagers des services publics (incluant les services sociaux et les mairies), 65 % des personnes interrogées utilisent le plus souvent le déplacement au guichet, 23 % le téléphone, 12 % le courrier, 0,5 % le minitel et 0,3 % internet.

– Selon l'enquête réalisée en 2000 par la préfecture de Grenoble et le SIG auprès des usagers des services de l'État dans l'Isère, 49 % des usagers privilégient le face-à-face au guichet, 27 % le téléphone, 20 % le courrier, 0,2 % le minitel, 0,2 % le fax, et 0,4 % le courrier électronique et internet.

– Selon l'enquête réalisée en décembre 2002 par BVA auprès des usagers de l'administration, les usagers ont avant tout recours au téléphone (cité en premier par 42 % des personnes interrogées) ; le courrier arrive en seconde position (cité en premier par 28 %), puis le déplacement au guichet (25 %), internet et le minitel arrivant loin derrière (respectivement 4 % et 1 %).

En réalité, les réponses des usagers varient notamment en fonction du champ couvert (les services publics au sens large, l'administration, les services de l'État dans un département) et de la période de référence.

On peut certes en conclure que les trois modes de contact les plus utilisés sont l'accueil physique, le téléphone et le courrier, mais les résultats divergent sensiblement à propos de leur classement. Il apparaît aussi clairement que l'usage d'internet reste encore très marginal malgré les progrès de l'administration électronique et que les usagers conservent une nette préférence pour un contact oral personnalisé offrant la possibilité d'un dialogue (accueil au guichet et téléphone) ⁽¹⁾.

(1) Le peu de succès du minitel en France en matière de renseignement administratif est également révélateur à cet égard.

Enfin, il apparaît que les usagers n'utilisent pas un mode de contact unique avec l'administration, mais privilégient tel ou tel mode de contact en fonction du type de démarche qu'ils ont à effectuer et de l'efficacité escomptée (selon le mode de contact). Ainsi, l'enquête BVA observe que le téléphone est plébiscité lorsqu'il s'agit de prendre un rendez-vous (87 %) et arrive largement en tête pour la recherche d'information administrative (cité par 45 % des usagers interrogés, alors que 27 % préfèrent utiliser le guichet et 16 % internet) ; en revanche, lorsqu'il paraît nécessaire de conserver une trace de la démarche effectuée, le courrier postal est nettement préféré (72 %). L'étude révèle donc un usage multiple et différencié des modes de contact avec l'administration en fonction du besoin.

Afin que chacun puisse être libre d'utiliser le mode de contact qui lui convient le mieux pour chacune de ses démarches, l'administration se doit d'offrir à ses usagers un accès multicanal. Même si certains modes de contacts sont plus usités ou semblent plus avantageux que les autres, la stratégie d'accueil ne doit donc pas être pensée en termes d'opposition des différents canaux, mais en termes de complémentarité et de synergie, en valorisant chaque mode d'accueil pour ses atouts spécifiques.

L'accueil téléphonique, un enjeu majeur pour l'accueil dans l'administration

Le mode de contact le plus avantageux, qui reste pourtant le moins performant

Le mode de contact le plus avantageux
pour l'utilisateur comme pour l'administration

L'amélioration de l'accueil téléphonique représente un enjeu à la fois pour l'utilisateur, plus exigeant en termes d'efficacité et de qualité de réponse, et pour l'administration, soucieuse de limiter les flux de l'accueil physique et du courrier et de générer des gains de productivité.

- Pour les usagers

Comme le guichet, le téléphone est apprécié car il permet l'interactivité et la réponse personnalisée, mais il offre en plus l'avantage d'être rapide, peu coûteux, sans contrainte de déplacement, et plus propice à la confidentialité. Son utilisation pourrait s'accroître encore si un service satisfaisant était assuré, ce qui n'est pas encore le cas à l'heure actuelle malgré des progrès certains.

La satisfaction de l'utilisateur en la matière suppose en effet la prise en charge immédiate de l'appel, un entretien de bonne qualité relationnelle, et surtout l'obtention d'une réponse précise, qu'il s'agisse

d'informations générales préalables à l'accomplissement de formalités (horaires d'ouverture, pièces à fournir) ou d'éclaircissements sur sa situation administrative personnelle.

- Pour l'administration

Une amélioration de l'accueil téléphonique profiterait également aux administrations, qui verraient leurs guichets désengorgés et seraient ainsi à même d'offrir un meilleur service d'accueil physique.

Il est clair en effet qu'un bon accueil téléphonique permet de limiter d'autant les flux de l'accueil physique et du courrier.

Les études citées ci-dessus (*cf.* « L'évaluation du coût des accueils ») indiquent que, parmi les différents modes d'accueil, le téléphone apparaît comme le moins coûteux en termes de temps et de budget. Dès lors, en termes de stratégie d'accueil, les services publics ont tout intérêt à favoriser le recours au téléphone dans leurs modes de contact avec les usagers. C'est dans cette optique qu'EDF-GDF, mais aussi plus récemment la Direction générale des impôts (DGI) et la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), ont tenté de mettre l'accent plus particulièrement sur l'accueil téléphonique afin d'orienter leurs usagers vers ce mode de contact, sans pour autant négliger les autres types d'accueil.

Le point noir de l'accueil dans de nombreuses administrations

Le téléphone demeure encore aujourd'hui le point noir de l'accueil dans de nombreux services administratifs.

Selon l'enquête réalisée par Familles de France en décembre 2000, la difficulté à joindre les services publics par téléphone est classée au premier rang des reproches faits à l'administration par les usagers interrogés, loin devant l'inadaptation des horaires, ou le mauvais accueil.

Selon la même enquête, près de 60 % des usagers interrogés fin 2000 estimaient qu'en général, ils ne parvenaient pas à joindre facilement une personne au téléphone dans les services publics. De même, dans l'observatoire externe du MINEFI (IFOP, octobre 2002), le service au téléphone est majoritairement cité comme la première priorité sur laquelle le ministère de l'Économie devrait porter ses efforts.

Dans l'enquête Familles de France, les services sociaux apparaissent comme les plus difficiles à joindre : plus de 80 % des usagers interrogés affirmaient que les appels en direction des Assedic et des CAF n'aboutissaient pas, et plus de 70 % faisaient le même constat pour les CPAM. Les taux d'insatisfaction étaient moins mauvais pour les mairies et les centres des impôts, qu'un peu plus de 50 % des usagers interrogés parvenaient à joindre. Concernant les CAF, l'enquête annuelle du CREDOC nuance ces chiffres et montre que même si la majorité des allocataires interrogés en 2003 considèrent qu'il est difficile de joindre les CAF par téléphone, les opinions sur ce point s'améliorent très sensiblement (56 % contre 67 % en 2000).

Les deux études « Accueil téléphonique des administrations » conduites par France Télécom respectivement en 1999 et en 2001 permettent d'ailleurs de mettre en évidence des évolutions positives, même si le constat reste globalement médiocre.

Dans l'étude 2001, réalisée sur un panel de 565 établissements administratifs, la note moyenne générale attribuée à la qualité de l'accueil téléphonique des services publics administratifs français est 12,8/20, ce qui ne représente pas un niveau de satisfaction élevé (on considère en général que la satisfaction des usagers est atteinte par une note de 15/20). Le résultat est également très mitigé en termes quantitatifs puisque les services publics se caractérisent par un faible taux d'efficacité des appels : l'enquête 2001 montre qu'un appel sur cinq n'aboutit pas, soit en raison d'une non réception de l'appel au bout de dix sonneries (ou une attente supérieure à deux minutes), soit parce que la ligne est saturée et sonne « occupée ». En outre, si les équipes chargées de l'accueil téléphonique sont généralement perçues comme réactives pour la recherche d'information ou les transferts d'appel, la mise en relation de l'appelant avec le bon interlocuteur échoue une fois sur quatre : soit le transfert est interrompu et le contact perdu, soit l'appel est dirigé vers le mauvais interlocuteur.

Cependant, la comparaison entre l'enquête 1999 et l'enquête 2001 montre une nette amélioration dans le domaine de l'efficacité (+ 7 points gagnés), ainsi qu'une progression de la qualité (note moyenne passant de 11,9/20 en 1999 à 12,8/20 en 2001). Mais la prise de conscience de l'importance du téléphone ne s'est pas toujours accompagnée de la mise en place de solutions permettant de faire face aux problèmes rencontrés. À titre d'exemple, alors que deux administrations sur trois se sont préoccupées de la qualité de leur accueil téléphonique en réalisant des études, seule une équipe sur trois a bénéficié d'une formation spécifique.

Une troisième étude de ce type a été récemment réalisée par France Télécom, mais elle n'a pas encore été rendue publique.

Améliorer le fonctionnement des standards téléphoniques de l'administration

Le plus souvent, il s'agit moins de problèmes techniques et donc d'investissements, que d'organisation, de formation et de management.

Dans le contexte actuel de développement des centres d'appels dans le secteur public (Impôts Service, Info Emploi, plates-formes de service de l'Assurance maladie, projet de centre d'appels généraliste pour l'administration, etc.), il serait tentant de considérer que les standards téléphoniques vont jouer un rôle de moins en moins important dans la relation avec l'utilisateur et que l'amélioration de leur fonctionnement ne constitue donc pas une priorité. Mais l'expérience du secteur privé montre que la qualité perçue d'une relation entre une entreprise et ses clients l'est, dans une majorité de cas, au travers du prisme de son maillon le plus faible. Les consommateurs exigeants, que nous sommes tous devenus, ne tolèrent en effet plus de manquement aux engagements de service de leurs

fournisseurs et attendent des réponses immédiates et pertinentes quel que soit le vecteur de contact retenu avec l'entreprise (centre d'appels, site internet, standard téléphonique, visites au guichet, etc.).

De ce fait, l'amélioration de la qualité de l'accueil des standards téléphoniques doit demeurer une priorité dans la réflexion globale engagée sur l'accueil des usagers de l'administration.

Elle est d'autant plus urgente que le nouveau portail téléphonique de l'administration, actuellement en projet, ne manquera pas d'induire des flux d'appels supplémentaires dans les différentes administrations et qu'il est essentiel que la qualité de service soit assurée à l'usager de bout en bout.

Les raisons de la faible performance des standards de l'administration

Sonneries dans le vide, absence de présentation lors du décroché, faible valeur ajoutée de la réponse apportée, transfert vers le mauvais interlocuteur, etc. sont autant de désagréments rencontrés lors de contacts avec les standards téléphoniques de l'administration. Les raisons en sont souvent multiples et diffèrent selon les entités concernées :

- un personnel en nombre insuffisant, peu qualifié et peu motivé (on met au standard les personnes auxquelles on ne peut pas confier d'autres missions) ;
- une mauvaise organisation de l'accueil au sein des services qui génère un retour massif vers le standard d'appels passés en direct vers le poste d'un agent ;
- des difficultés à concilier les différentes missions confiées au standard en même temps : accueil physique et téléphonique, gestion du courrier, etc. ;
- des outils téléphoniques et informatiques (intranet, annuaire) mal adaptés ou insuffisants pour permettre au standard de remplir correctement ses missions (en particulier, problème des mises à jour).

Pour pallier ces difficultés, des réponses technologiques ont souvent été mises en œuvre : messageries vocales sur les postes des agents, standard automatique assuré par un serveur vocal interactif, etc. Or, si ces solutions techniques peuvent apporter une partie de la réponse, elles ne doivent pas être utilisées comme une échappatoire face à la difficulté de traiter les flux importants d'appels.

C'est pourtant le cas de nombreux serveurs vocaux dans les administrations. Mis en place à la hâte pour pallier à l'incapacité de répondre au téléphone, ils sont généralement mal conçus, donnant l'impression à l'usager d'entrer dans un « tunnel » à options multiples dont il ne parviendra pas à sortir. Un serveur vocal n'est une bonne solution que s'il comporte une arborescence limitée et étudiée en fonction des questions les plus fréquentes des usagers, ainsi qu'une option permettant à tout moment de quitter le système pour parler à un interlocuteur. Il ne doit être en aucun cas une barrière infranchissable, mais simplement un outil permettant de mieux gérer les flux en répondant en amont aux questions habituelles des usagers (localisation, horaires d'ouvertures, adresse d'un site internet public où l'on peut obtenir de l'information, indications générales sur les principales procédures). En tout état de cause, l'installation d'un serveur vocal ne

saurait traiter le fond du problème de l'accueil téléphonique puisqu'il ne répond pas au besoin de l'utilisateur d'être mis en contact avec un représentant de l'administration qui saura prendre en compte et traiter sa demande.

L'amélioration de la qualité du standard : un projet qui concerne l'ensemble des services

Les études réalisées, tant dans le secteur public qu'au sein d'entreprises privées, montrent clairement que l'amélioration de la qualité du standard implique toujours une réorganisation de l'accueil au sein des différents services de la structure.

En effet, le développement des numéros d'appels directs d'une part, de la personnalisation de la relation entre un usager et un représentant de l'administration d'autre part, font que beaucoup d'appels ne passent plus par le standard mais finissent par y revenir faute d'une réponse au sein du service initialement appelé. En effet, la mauvaise utilisation des possibilités des autocommutateurs (renvois d'un poste à l'autre, groupement de postes, messagerie vocale, etc.) et l'absence de discipline des utilisateurs conduisent bon nombre d'appels, qui auraient dû être pris en charge directement au sein d'un service, à revenir vers un standard qui, faute d'informations sur l'organisation de ce service ou la disponibilité de la personne recherchée, ne peut fournir d'informations pertinentes à l'utilisateur et reste bien souvent incapable de proposer une alternative à l'appelant.

Le processus d'amélioration de la qualité du standard passe donc impérativement par une revalorisation de son rôle et de son image, tant en externe (vis-à-vis des usagers) qu'en interne (vis-à-vis des collègues des autres services).

Quatre actions principales peuvent être conduites à cet effet :

- Développer la valeur ajoutée des missions confiées au standard : réponses de premier niveau liées à des informations générales, gestion des mises à jour de l'annuaire téléphonique, gestion des mises à jour des organigrammes et des missions des services sur l'intranet, etc.

- Renforcer les relations entre le standard et les différents services : mise en place de réunions régulières entre le standard et les assistantes des services recevant le plus d'appel pour dresser un bilan qualité sur la période écoulée et proposer des axes d'amélioration ; diffusion d'une culture « accueil téléphonique », passant notamment par l'élaboration d'une charte d'accueil téléphonique avec un accompagnement pédagogique pour sensibiliser les agents des services à l'importance d'une certaine discipline en la matière. La charte « MinéPhone »⁽¹⁾ élaborée en mars 2003 par le MINEFI est à cet égard exemplaire.

(1) Le MINEFI a élaboré en mars 2003 une charte intitulée « MinéPhone – pour améliorer l'accueil téléphonique » afin d'accompagner les engagements de service pris sur la réponse au téléphone (notamment l'engagement « pas d'appel téléphonique sans suite ») : dans cette charte, dix principes clés sont énoncés et sont accompagnés de fiches pratiques permettant, individuellement et collectivement, de faire le point sur ses pratiques afin de les améliorer. Parallèlement à cela, des formations aux relations par téléphone sont proposées en centrale et dans les services déconcentrés.

– Adapter les outils et l’environnement de travail : former les agents, moderniser les outils, définir des indicateurs de pilotage de l’activité standard, etc.

– Communiquer en interne et externe sur l’amélioration de l’accueil au standard et l’enrichissement de ses missions.

Au-delà des mesures techniques et organisationnelles qui peuvent être mises en œuvre, le succès d’une démarche d’amélioration passe avant tout par l’adhésion et la remotivation des agents du standard, à travers la participation à des ateliers de travail, à des séminaires de réflexion et à des sessions d’information/formation avec des représentants des principaux services.

Si les améliorations préconisées ne paraissent pas réalisables compte tenu du contexte de travail, la sous-traitance du standard par une société privée spécialisée, pratiquée d’ores et déjà par plusieurs ministères, est préférable à un *statu quo* pénalisant pour les usagers et nuisible à l’image de l’administration concernée.

L’utilité de développer les plates-formes d’appels

Les avantages des plates-formes d’appels

Les centres ou plates-formes d’appels présentent des avantages indéniables, d’une part pour l’usager, qui bénéficie ainsi d’un accès simple et rapide à l’information, et d’autre part pour l’administration, qui y gagne en termes de coût et d’efficacité dans l’organisation du traitement des demandes d’information par téléphone. La formule du centre d’appels inclut en effet :

- des architectures techniques performantes (centre d’appels virtuel, distributeur automatique d’appels, couplage téléphonie informatique, serveur vocal interactif, etc.) ;
- un personnel dédié, formé à la réponse téléphonique ;
- une souplesse dans la gestion des horaires et du dimensionnement des équipes ;
- l’utilisation de bases de connaissances ;
- une optimisation de la durée des appels grâce à des procédures de réponse standardisées ;
- un contrôle de qualité quantitatif et qualitatif.

En fonction des réalités qui leur sont propres, les administrations peuvent alors choisir entre deux approches :

- soit une approche centralisée avec un numéro unique pour tout le territoire, un accueil central et commun à tous les services (fonctionnement possible en centre d’appels virtuel avec plusieurs plateaux distincts géographiquement) et des téléopérateurs dédiés à l’accueil téléphonique qui répondent à toutes les demandes (plusieurs niveaux de compétence possibles au sein de l’équipe) : c’est l’approche choisie par le ministère des Finances avec les centres Impôts Service, le centre de renseignements

douaniers et celui de l'INSEE, et par le ministère du Travail avec Info Emploi et Info Emploi 35 heures ;

– soit une approche déconcentrée avec une organisation en cellules d'accueil téléphonique, une répartition des appels pouvant être effectuée au niveau national, régional ou local, des possibilités de mutualisation des ressources entre plusieurs services, et des équipes d'agents locaux qui ont accès aux dossiers personnels des usagers et transfèrent les appels aux services en cas de questions plus complexes : c'est l'approche retenue par la CNAM, la CNAF et l'UNEDIC avec leurs plates-formes de services.

La mobilisation récente de certaines administrations en la matière

En Grande-Bretagne, les centres d'appels se sont considérablement développés dans les services publics à partir du début des années 90 : alors qu'ils n'étaient que treize en 1989, un rapport du *National Audit Office* (la Cour des comptes britannique) daté de décembre 2002 en dénombre cent trente-trois, dont quarante-cinq sous-traités à des sociétés privées. Selon le NAO, ces centres d'appels ont permis une nette amélioration de la qualité de service et atteignent globalement des niveaux de satisfaction élevés (proches de 89 %) de la part des usagers.

En France, en revanche, les centres d'appels sont encore peu nombreux dans les services publics, mais tendent à se développer depuis quelques années. Ainsi, outre les plates-formes d'appels mises en place sur des questions très spécifiques (comme Allo enfance maltraitée (119), Drogues info service, Sida info service, Info contraception, Accueil d'urgence des sans abris (114), Discriminations raciales (115), etc.), plusieurs ministères et organismes sociaux se sont orientés vers la solution de la plate-forme d'appels pour le traitement des demandes de renseignements administratifs, comme l'illustrent les quatre cas suivants :

- Les centres Impôts Services

En complément des dispositifs d'accueil des services traditionnels, la Direction générale des impôts (DGI) offre aux particuliers et aux entreprises un service de renseignements fiscaux à caractère général, accessible en dehors des plages horaires des services. Un centre Impôts Service a en effet été mis en place en 2000 à Lille dans le cadre d'une expérimentation de la formule des centres d'appels. Devant le succès de cette expérience, la décision a été prise d'étendre progressivement la formule puis de la généraliser : fin 2002, deux autres centres Impôts Service ont ainsi été créés à Nancy et à Rouen. Couvrant désormais l'ensemble du territoire, les trois centres répondent à un numéro d'appel unique et fonctionnent dans le cadre d'un réseau virtuel. Les personnels des centres sont exclusivement des agents de la DGI.

Ce service offre aux usagers trois types de prestations :

- les réponses téléphoniques à des questions ou demandes de caractère général, c'est-à-dire ne nécessitant pas d'accès au dossier fiscal de l'interlocuteur ;
- les réponses en ligne sur internet à des questions également d'ordre général ;

– la prise en compte des demandes d’envoi à domicile de formulaires ou de dépliants.

L’étape suivante d’amélioration consiste à faire évoluer l’activité des centres Impôts Service en introduisant progressivement une dimension personnalisée à la gestion de la relation usager. Celle-ci se fera en deux étapes, permises par l’avancement du programme Copernic : à partir de 2004, les téléopérateurs pourront répondre à des questions personnalisées grâce à l’accès au compte fiscal de l’usager ; puis, à partir de 2005, ils pourront prendre en compte différents types de démarches complexes telles que le changement d’adresse, le contentieux, etc.

- Info Emploi et Info Emploi 35 heures

Le ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité met à disposition du public un service de renseignement téléphonique sur la réglementation du travail, les aides à l’emploi et la formation professionnelle (Info Emploi) ainsi qu’un service supplémentaire, dédié à l’application de la loi sur la réduction du temps de travail (Info Emploi 35 heures).

L’objectif principal du service est de donner au citoyen, qu’il soit employeur (chef d’entreprise ou particulier), salarié ou demandeur d’emploi, un premier niveau d’information personnalisée et fiable en répondant à ses préoccupations quotidiennes. Cette opération a pour but d’optimiser le renseignement du public sans se substituer à l’information plus approfondie fournie par les services déconcentrés du ministère (notamment les Directions départementales du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et les sections d’inspection du travail) et par les services chargés de l’accueil des demandeurs d’emploi (ASSEDIC et ANPE) et de l’orientation des jeunes (CIO, PAIO et missions locales).

Une partie des téléopérateurs d’Info Emploi répond également aux questions posées sur la messagerie du site internet du ministère travail. gouv.fr et aux questions spécifiques posées par messagerie sur la mise en place de la loi sur la réduction du temps de travail.

L’ensemble des prestations est externalisé, et confié depuis juillet 1999 à la société Elucydée.

- Les plates-formes de services des CPAM

Initié en 2000 par l’Assurance maladie, le projet « plates-formes de services » a pris son essor fin 2001. Emblématique d’une organisation nouvelle centrée sur l’assuré, la mise en place des plates-formes correspond à la volonté de sortir de la logique de polyvalence totale des agents jusqu’alors en vigueur, en séparant les fonctions de production (gestion des prestations, des fichiers, etc. en *back office*) des fonctions de service (gestion des relations avec les assurés en *front office*).

Ainsi, sur ces plates-formes, ce sont des conseillers dédiés à l’accueil téléphonique qui apportent des réponses rapides et adaptées aux demandes des assurés, qu’elles soient administratives, sociales ou médicales. Lorsque les demandes s’avèrent plus complexes, ils mettent l’assuré

en relation avec un expert au sein des caisses. Les téléconseillers ont été recrutés par redéploiements internes.

Les infrastructures techniques ont été externalisées sur le mode d'une concession de service public signée pour cinq ans par la CNAM. Une plate-forme correspond à une zone géographique, qui peut couvrir une ou plusieurs caisses, sur le mode de la mutualisation des ressources.

Ainsi, quarante-quatre plates-formes sont ouvertes à ce jour, ce qui représente la participation de soixante-dix-huit caisses sur cent vingt-huit – la majorité ayant fait le choix de la mutualisation –, soit 75 % de la population assurée. Elles traitent actuellement plus de 1,2 million d'appels par mois, avec un taux de décroché en hausse continue depuis le lancement du projet. La fin du déploiement des plates-formes est prévue pour mi-2004.

- Le nouveau système de plate-forme virtuelle des ASSEDIC

Ayant constaté, dans les différentes enquêtes réalisées, que la majorité des usagers interrogés jugeaient l'accessibilité téléphonique insatisfaisante (60 % des demandeurs d'emploi insatisfaits, selon l'enquête SECOR sur les ASSEDIC de Paris réalisée en 2001, insatisfaction confirmée par les *focus groups* de demandeurs d'emploi organisés en 2002), l'UNEDIC s'est récemment fortement mobilisée sur le sujet.

Elle a ainsi mis en place un système de plate-forme téléphonique virtuelle, avec un numéro unique national distribuant les appels dans tout le réseau ASSEDIC en fonction du département de l'appelant (le numéro national se termine par les deux chiffres du département de l'usager appelant) et de la disponibilité des conseillers affectés à la réponse téléphonique dans chaque antenne ASSEDIC. La plate-forme téléphonique est virtuelle, car c'est au niveau de chaque antenne Assedic que l'organisation de la réponse s'effectue, avec la mobilisation d'un certain nombre d'agents pour l'accueil téléphonique sur des plages horaires définies.

Ce système est généralisé dans toutes les ASSEDIC depuis janvier 2003 pour ce qui concerne le renseignement général, mais il a été renforcé à l'été 2003, avec la mise en œuvre de « l'accueil traitement téléphonique ». Désormais, la plupart des démarches peuvent être traitées par téléphone, grâce au déploiement d'un système de gestion de contact qui permet à tous les conseillers répondants d'avoir immédiatement accès au dossier des usagers à partir de leur numéro identifiant, quelle que soit l'antenne Assedic dont ils dépendent. Un système de rappel automatique a été mis en place afin que tous les appels non pris en période de pointe puissent faire l'objet d'un rappel dès que le flux d'appels entrants a diminué.

Ces quatre exemples illustrent l'efficacité de la formule du centre ou des plates-formes d'appels, pour l'usager comme pour les services administratifs. Il apparaît donc fort utile d'inciter les services publics administratifs à avoir plus largement recours à ce type de solution, en particulier pour ceux qui accueillent un large public (comme la CNAF) ou pour ceux qui sont considérés comme opaques et difficiles d'accès (comme le ministère de la Justice).

La CNAF, dont les caisses se classaient parmi les taux de réponse téléphonique les plus faibles, achève actuellement la mise en place d'une solution de plates-formes de services mutualisées comparable à celle de la CNAM.

En revanche, les attentes d'information téléphonique en matière de justice sont encore largement à satisfaire. Le numéro national d'aide aux victimes, financé par le ministère de la Justice et géré par l'INAVEM depuis 1999, ne parvient pas à répondre à son objectif faute de promotion, les numéros ponctuels de ce type nécessitant de larges campagnes d'information pour être connus. Le ministère de la Justice pourrait plus utilement explorer la faisabilité d'un projet de centre d'appels couvrant tout le champ de la justice, visant à orienter les usagers et à leur fournir une première information. L'amélioration de l'information sur le fonctionnement de la Justice est en effet une attente très forte des usagers, clairement identifiée par les enquêtes existantes. En outre, selon le module justice du baromètre de la communication gouvernementale (CSA/ministère de la Justice, rapport d'octobre 2002), 41 % des usagers interviewés souhaiteraient trouver une telle information par l'intermédiaire d'un numéro vert « Allo justice ».

Dans l'attente de pouvoir créer un centre d'appels spécifique, le ministère de la Justice aurait tout intérêt à collaborer activement à la création en cours du portail d'orientation téléphonique généraliste de l'administration, en aidant à la mise au point de la base de connaissances qui, dans ce portail, pourra être consacrée à la justice.

Créer un portail d'orientation téléphonique pour toute l'administration

Un service de renseignements administratifs par téléphone sur l'ensemble de la réglementation applicable aux citoyens existe d'ores et déjà en France : il s'agit des neuf Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA), progressivement créés en différents points du territoire entre 1956 et 1991.

Pendant, leurs difficultés structurelles de fonctionnement, l'insuffisance de leur capacité d'offre de renseignements par rapport à la demande et le coût qu'ils représentent pour les finances publiques conduisent depuis plusieurs années à s'interroger.

En effet, convient-il de continuer à s'efforcer de moderniser les CIRA pour obtenir, tout au plus, une amélioration à la marge, au bénéfice d'une minorité d'initiés ? Ne faut-il pas s'orienter vers une stratégie alternative qui élargirait le rayonnement et la notoriété de l'information téléphonique administrative à l'ensemble des Français, pour en faire un service public accessible à tous ? C'est dans cette perspective que nous avons recommandé la création d'un dispositif nouveau, fondé sur un centre d'appels unique doté d'une mission d'orientation et de première information, mieux inséré dans l'ensemble des initiatives ministérielles en matière de renseignement administratif.

Les CIRA : un service peu connu et peu accessible, marqué par des difficultés chroniques

- Un accès restreint à une minorité d'utilisateurs

Le service rendu par les CIRA est d'une qualité reconnue. Généralement très compétent, le personnel fournit un renseignement téléphonique personnalisé. Or, faute d'avoir été précisées dès l'origine, la nature et l'étendue de l'information apportée par les CIRA ont été définies par le niveau de compétence des agents mis à disposition. Le recrutement d'agents généralement qualifiés (principalement de catégories A et B) a en effet naturellement orienté les CIRA vers un renseignement approfondi, qui s'apparente souvent au conseil juridique, avec des conséquences logiques en termes de durée des appels. Mais cette interprétation large de leur mission d'information s'est avérée dès le départ inadaptée aux moyens qui leur étaient attribués. Les CIRA se sont donc retrouvés d'emblée avec un nombre d'appels non satisfaits particulièrement élevé, en particulier sur les secteurs travail et justice, constamment saturés. En outre, loin de progresser au fil des diverses tentatives de modernisation du service, le taux de traitement des appels (qui mesure la part des appels reçus qui ont été traités par un informateur ou un agent d'orientation) a connu une nette régression : il s'établissait en 2002 à 35 % en moyenne pour l'ensemble des centres (moins de 500 000 appels traités pour 1,4 million d'appels reçus), alors qu'il s'élevait à 65 % en 1994 et à 51,6 % en 2000 ⁽¹⁾.

Par conséquent, les utilisateurs des CIRA ont pâti dès le départ de difficultés d'accès permanentes et de délais d'attente souvent longs. En outre, du fait de cette saturation, très peu de publicité est faite sur ce service, toute action de communication aggravant l'engorgement. De ce fait, seule une part infime de la population française a connaissance de ce service. On se trouve donc dans une situation paradoxale où l'ambition de la mission doit être compensée par une discrétion sur l'existence même du service.

Non seulement restreint à une minorité d'utilisateurs, l'accès aux CIRA est en outre marqué par des inégalités difficilement admissibles, en particulier sociologiques, les appels émanant surtout de cadres et d'employés souvent issus de la fonction publique. Enfin, certains effets pervers ont pu être observés, tels que l'utilisation des compétences pointues du service par des professionnels (avocats, notaires, conseils fiscaux, experts comptables, etc.), qui ne constituaient évidemment pas la cible envisagée.

- Des méthodes de travail artisanales

Les ressources documentaires ne sont pas numérisées et l'absence de base de données commune à tous les agents rend impossible toute mutualisation. Ainsi, chaque informateur travaille à partir d'une

(1) Les données citées sont principalement issues des rapports mentionnés en annexe.

documentation papier qu'il s'est lui-même constituée, et dont l'actualisation constitue une part importante du budget de chaque CIRA.

Par ailleurs, les enseignements tirés du marketing téléphonique sont généralement ignorés par les agents, qui se constituent chacun leur propre culture de l'usager. Ainsi, il n'existe à l'heure actuelle aucune règle commune des modalités de renseignement : la limite entre le renseignement et le conseil, la durée maximale de chaque appel, la façon de se présenter à l'usager, etc.

Enfin, les CIRA n'étant pas soumis à la pression des résultats chiffrés, ils ne fournissent guère de données statistiques, et ne pratiquent pas de contrôle de qualité.

- Des rapports successifs jamais suivis d'effets

Depuis 1991, les nombreux rapports et études réalisés sur les CIRA ⁽¹⁾ ont tous souligné les dysfonctionnements dus à l'organisation. En particulier, ils en ont tiré trois conclusions récurrentes : la nécessité de regrouper les sites ; de favoriser une plus grande complémentarité avec les initiatives ministérielles en matière d'information des usagers ; d'assurer, enfin, une notoriété accrue aux CIRA, grâce à une communication plus active, l'attribution d'un numéro unique et facile à mémoriser, et l'adoption d'une dénomination plus lisible. Pour l'essentiel, aucune de ces recommandations n'a été suivie d'effets.

- Un service trop coûteux par rapport à son impact sur l'ensemble des usagers

Les dysfonctionnements chroniques des CIRA sont d'autant plus problématiques que ce service est coûteux pour les finances publiques, alors qu'il ne bénéficie réellement qu'à une minorité d'usagers. En effet, les dépenses globales consacrées aux CIRA chaque année (personnel, fonctionnement, immobilier, etc.) sont passées de 40,3 millions de francs en 1992 à 66,5 millions en 2000, et atteignaient en 2002 environ 12 millions d'euros (soit 80 millions de francs). Étant donné le nombre d'appels traités par année, ces montants représentaient un coût de l'ordre de 55 francs par appel en 1992, de 94 francs en 2000, et ils avoisinaient 15 euros (100 francs) en 2002.

Faute de parvenir à se réformer en profondeur, les CIRA se sont lancés dans les modernisations technologiques, qui ont nécessité des investissements substantiels sans pour autant améliorer la situation. À cet égard, la mise en réseau de trois CIRA (Limoges, Toulouse, Lyon) via le système Audiotel a été un échec symptomatique.

Aujourd'hui, la mise en réseau des neuf CIRA par le biais d'un centre d'appels virtuel apporte des améliorations certaines pour le traitement des appels (le taux de traitement des appels serait en mars 2003 d'environ 65 %, contre 35 % quelques mois auparavant), mais elle n'a guère de chance de remédier aux problèmes structurels des CIRA. Surtout,

(1) Voir liste des rapports et études en annexe.

aucune opération de communication d'envergure ne sera possible sur le nouveau numéro des CIRA, sous peine d'entraîner une saturation ingérable et peu valorisante pour l'administration.

Le modèle canadien de centre d'appels administratif

À partir de ce diagnostic sur les CIRA, nous avons proposé de créer un centre d'appels sur le modèle du numéro unique « 1 - 800 - o - canada », premier point d'accès à l'information gouvernementale, mis en place en novembre 1998 par le gouvernement canadien.

Ce numéro permet aux Canadiens d'être orientés vers les bons interlocuteurs dans l'administration et d'obtenir rapidement et facilement de l'information sur toutes les actions et tous les services gouvernementaux.

C'est un prestataire privé qui recrute, forme et gère les téléopérateurs. L'installation, le matériel et les dispositifs de communication sont quant à eux fournis par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (qui a le monopole de la passation des marchés publics). L'encadrement reste assuré par des fonctionnaires. Le centre d'appels est composé d'un plateau de quatre-vingts « agents d'information ». Mais pour assurer un service continu de 8 heures à 20 heures du lundi au vendredi, 250 personnes sont embauchées au total et fonctionnent par roulements.

Les agents d'information travaillent à partir d'une base de données. Toutes les ressources documentaires y sont indexées avec une longue liste de mots clés pour faciliter l'extraction de l'information pertinente et permettre de répondre rapidement aux demandes. Les coordonnées des services administratifs sur tout le territoire sont également accessibles par la base.

Certains agents d'information répondent également aux messages électroniques du site du gouvernement canadien à partir de la même base de données.

Le contenu et la mise à jour quotidienne de la base de données sont gérés par le centre de gestion de l'information du service (comprenant cinquante agents de statut public), en liaison constante avec des « personnes-ressources » au sein de chaque administration. Les ministères et autres organismes gouvernementaux jouent donc un rôle clé dans l'exactitude de l'information délivrée.

Par ailleurs, du fait d'accords passés avec les ministères, le numéro « 1 - 800 - o - canada » peut être utilisé dans le cadre de campagnes sur des programmes spécifiques. Dans ce cas, le centre d'appels met à disposition une équipe de téléopérateurs dédiée à l'opération et formée à répondre sur le programme concerné. Les frais de communication sont alors pris en charge par les ministères intéressés.

Le volume annuel d'appels traités s'élève à environ 1,4 million. Sur ce nombre, 30 % des appels reçoivent une réponse immédiate de l'agent d'information, 63 % sont réorientés vers des personnes ou

institutions ressources, et 7 % sont orientés sur des adresses internet. La durée moyenne est d'environ trois minutes par appel. Le budget annuel de fonctionnement avoisine 10 millions de dollars canadiens (soit environ 6,8 millions d'euros).

La satisfaction des usagers est sondée tous les deux ans. En 2001, 81 % des usagers se sont dits « très satisfaits » du service.

Le projet de centre d'orientation téléphonique pour l'administration française

Conformément aux demandes du secrétariat d'État à la réforme de l'État, nous avons proposé la création d'un numéro d'appel unique d'information administrative géré par un centre d'appels s'inspirant du modèle canadien.

- Le dispositif envisagé

L'objectif est la mise en place d'un numéro d'appel unique, facilement mémorisable (de préférence à quatre chiffres, à négocier avec l'ART) et doté d'une dénomination immédiatement intelligible par les usagers, telle que « Administration Info » ou « service-public Info ». Ce numéro aura vocation à offrir une orientation et un premier niveau d'information, mais en aucun cas du conseil juridique ou une gestion de dossier personnalisée. Ainsi, les téléopérateurs fourniront aux usagers :

- soit un renseignement administratif élémentaire à partir des informations disponibles dans une base de connaissances qui sera leur outil de travail (réponse de deux à six minutes) ;
- soit les coordonnées des services publics administratifs concernés : numéro de téléphone, adresse, e-mail et site internet (réponse d'environ deux minutes).

La gestion du centre d'appels sera confiée à une société privée spécialisée, qui fournira à la fois les locaux, l'infrastructure des plateaux, le personnel et l'élaboration de la base de données initiale. L'encadrement sera en revanche assuré par des agents publics. Le suivi et la mise à niveau technologique des matériels utilisés devront être assurés sans coûts supplémentaires par la société prestataire.

Comme le font aujourd'hui les CIRA, la société prendra également en charge une partie des réponses au courrier électronique reçu sur la messagerie du site Service-Public.fr. Elle devra par ailleurs effectuer un contrôle de qualité et fournir régulièrement des rapports statistiques et qualitatifs sur son activité. Elle devra par exemple réaliser un rapport mensuel détaillé, doublé de comptes rendus quotidiens synthétiques. La satisfaction des usagers devra être régulièrement mesurée.

Une tarification de type « indigo » sera retenue, identique pour les usagers de toute la France. Le cas particulier des DOM/TOM, en termes de coût de l'appel et de décalage horaire, devra être pris en compte. Deux solutions peuvent être envisagées : soit installer sur place une antenne *ad hoc* avec des téléopérateurs ayant accès à la base de données,

soit renforcer l'accueil téléphonique des préfectures locales pour qu'elles puissent assurer elles-mêmes le service.

Aucun transfert de communication ne sera effectué, pour des raisons de coûts. Les téléopérateurs devront en revanche être à même de fournir les coordonnées et horaires d'ouverture de tous les services publics administratifs.

Une partie non négligeable de la population étant réfractaire aux serveurs vocaux, les appelants devront obtenir au plus tôt un téléopérateur. Néanmoins, un dispositif performant de serveur vocal interactif devra être prévu pour les heures de fermeture du centre, ainsi que pour les cas de surcharge éventuels. Le serveur pourra alors permettre d'orienter directement les appels concernés vers les principaux centres d'information ministériels existants.

- L'élaboration et la mise à jour de la base de données

La société choisie sera chargée de constituer une base de données à partir, notamment, du contenu du site Service-Public.fr et de l'expérience acquise par les CIRA. Ces éléments devront être retravaillés et adaptés aux besoins spécifiques des téléopérateurs pour leur permettre de répondre rapidement aux questions les plus fréquemment posées. Toutes les ressources documentaires devront y être indexées avec une liste de mots clés pour faciliter l'extraction de l'information pertinente. Les coordonnées (et si possible les horaires d'ouverture) de l'ensemble des services publics administratifs français (y compris celles des collectivités territoriales) devront être répertoriées dans la base.

Afin de donner au centre d'appels les moyens de répondre en termes de contenu, tous les ministères et les organismes sociaux coopéreront à la constitution, à la validation et à la mise à jour constante de la base de données. Dans cet objectif, il leur sera demandé de désigner des « personnes ressources » qui constitueront les interlocuteurs privilégiés du centre d'appels pour le recueil de l'information, l'actualisation de la base de données et l'élaboration des réponses aux questions émergentes.

Le contenu et la mise à jour quotidienne de la base de données seront gérés au quotidien par une équipe dédiée au sein du service dans le cadre d'une unité de gestion de l'information, composée d'agents publics, en liaison constante avec les « personnes-ressources » de chaque administration.

- Le lien avec les ministères et les organismes sociaux

La mise en place du portail de l'administration nécessitera une forte coopération de tous les acteurs concernés et une participation active de chacun. Il est très important en effet que la qualité de service soit assurée à l'usager de bout en bout, de la simple orientation au niveau avancé d'information. C'est pourquoi tous les ministères et les organismes sociaux devront être incités à mener rapidement une réflexion stratégique afin que leurs dispositifs d'accueil téléphonique puissent absorber correctement les demandes induites par le nouveau centre d'appels. À cet égard, nous avons recommandé dès janvier 2003 de tenir une réunion interministérielle afin de mobiliser l'ensemble des ministères dans ce sens. En outre, une étude pourrait

utilement être conduite par un prestataire extérieur pour faire le point sur les équipements existants dans les ministères et leurs performances, afin de bien dimensionner le projet par rapport à son environnement.

En fonction de l'état des différents dispositifs sectoriels, le degré d'implication du centre d'appels par rapport à chaque structure devra être clarifié pour que la logique de « portail » fonctionne de manière adéquate (éventualité du transfert direct des appels, capacité de prise en charge du second niveau d'information par la structure elle-même ou transfert aux CIRA, etc.).

En particulier, il s'agit d'identifier rapidement les ministères et organismes sociaux équipés de centres d'appels spécialisés vers lesquels il serait possible d'orienter directement les appels. Pour l'heure, les impôts (Impôts Service) et la réglementation du travail (Info Emploi) sont les deux seuls secteurs pour lesquels cela semble envisageable, mais les ministères pourraient être incités à mettre en place des structures spécialisées de ce type. *A contrario*, les ministères qui, comme la justice actuellement, ne parviennent pas à adapter de façon satisfaisante leurs dispositifs d'accueil téléphonique, pourront dans un premier temps sous-traiter leurs appels de nature informative dans le cadre d'une convention avec le centre d'appels généraliste, en lui fournissant les informations nécessaires à la constitution de la base de connaissances.

Par ailleurs, les ministères auront la possibilité de passer des accords avec le centre d'appels pour utiliser le numéro dans le cadre de campagnes sur des programmes spécifiques. Dans ce cas, le centre d'appels devra pouvoir mettre à disposition une équipe de téléopérateurs dédiée à l'opération et formée à répondre sur le programme concerné. Les frais de communication seraient alors pris en charge par les ministères intéressés.

- L'articulation avec les CIRA

Par rapport au portail téléphonique de l'administration, les CIRA représenteront un acteur de deuxième niveau, qui se positionnera en expert. Telle est d'ailleurs la vocation des agents des CIRA, que leur qualité d'experts spécialisés ne prédisposait pas à une tâche d'information généraliste. Le centre d'appels pourra donc renvoyer les appels plus complexes sur les CIRA, en concurrence avec l'offre d'information des ministères.

Il sera alors logique et nécessaire que les CIRA – et leurs effectifs – se recentrent sur les secteurs qui ne sont pas déjà traités par ailleurs par les dispositifs d'information spécifiques des ministères. En revanche, les CIRA pourraient se consacrer plus particulièrement aux secteurs où les ministères n'ont pas encore mis en place de dispositif d'information efficace.

Techniquement, le portail téléphonique devra être compatible avec le dispositif de « centre d'appels virtuel » des CIRA pour favoriser le transfert des appels. Cependant, les deux dispositifs seront distincts et devront pouvoir fonctionner indépendamment l'un de l'autre. En effet, la présence d'un serveur vocal interactif déterminant le secteur demandé à

l'entrée du dispositif CIRA rend difficile l'intégration du centre d'appels généraliste dans le même système : tout le dispositif de centre d'appels virtuel des CIRA est fondé sur l'objectif d'une gestion optimale de la compétence spécialisée des agents, secteur par secteur, abstraction faite de la localisation géographique. Or, la conception du portail généraliste ne se situe pas dans cette logique.

- La modélisation dans le cadre d'une région

La modélisation du dispositif dans une région française permettra de calibrer par extrapolation les flux, les besoins et donc les moyens à mobiliser. Elle devra également permettre de tester en situation les réactions des usagers. À cet égard, il est indispensable que la modélisation soit une préfiguration du dispositif national ultérieur, afin que les extrapolations soient réellement significatives. La promotion du dispositif devra être fortement assurée par l'intermédiaire des médias locaux, en particulier la presse quotidienne régionale.

L'expérimentation devra durer de quatre à six mois pour permettre l'obtention de résultats significatifs.

La réalisation du projet a été confiée au secrétariat général du Gouvernement (DSAF et secrétariat général des CIRA). Un avis de pré information est paru au *JOCE* le 10 janvier 2003 et un avis d'appel à concurrence le 15 avril 2003. L'entreprise retenue parmi les dix-sept sociétés candidates devrait mettre en œuvre l'expérimentation régionale à l'automne 2003.

L'accueil physique, lieu privilégié d'incarnation de la relation avec l'utilisateur

Un mode de contact encore massivement utilisé

Un besoin qui n'est pas supprimé par les moyens de communication à distance

Si l'accueil téléphonique doit être encouragé en raison de son efficacité pour l'utilisateur et de son moindre coût pour l'administration, l'accueil physique n'en demeure pas moins indispensable. Il est le lieu par excellence d'incarnation de la relation à l'utilisateur. En effet, de nombreuses institutions ont constaté que le recours aux moyens de communication à distance, du téléphone à internet, ne supprime pas le besoin, réel ou ressenti, d'un contact physique. L'utilisation du téléphone – et *a fortiori* d'internet – reste encore pour toute une partie de la population moins naturelle que le déplacement au guichet. En outre, en termes de confiance, le face-à-face au guichet constitue pour de nombreuses personnes le mode de

contact le plus sûr, qui seul leur garantit que leur démarche est bien prise en compte.

C'est pourquoi malgré l'amélioration de l'accueil téléphonique et les progrès de l'administration électronique, l'accueil physique apparaît encore dans les enquêtes comme l'un des modes de contact les plus fréquemment utilisés par les usagers.

Devant ce constat, les structures qui ont choisi de mettre l'accent sur le téléphone dans leur stratégie d'accueil – telles EDF-GDF, la DGI ou la DGCP – ont dû se résoudre à conserver en parallèle une politique active d'amélioration de leur réseau d'accueil physique allant plus loin que le strict maintien par principe d'une logique de multicanal. En témoigne notamment le programme national de renouvellement complet du réseau d'agences sur lequel EDF-GDF Services travaille actuellement, après avoir constaté que, suite à vingt ans d'efforts pour orienter les usagers vers le téléphone, encore un quart des contacts se fait par accueil physique (10 millions de contacts par an à l'accueil physique, pour 30 millions à l'accueil téléphonique).

Un mode d'accueil à consacrer le plus possible aux publics fragiles

L'accueil au guichet est un mode d'accueil essentiel pour les publics en difficulté, qui ne maîtrisent pas bien la communication « à distance » avec l'administration par téléphone, qui ont du mal à formuler leurs demandes par écrit et pour qui internet n'est pas accessible. *A contrario*, l'automatisation d'un certain nombre de prestations conduit de fait à éloigner les catégories supérieures et moyennes des guichets des services publics.

Face à cette réalité duale, la stratégie de l'accueil dans les services publics devrait s'orienter vers la limitation des flux de masse au guichet afin de réserver le plus possible l'accueil physique aux publics qui en ont le plus besoin et de pouvoir assurer à ces derniers un service de qualité et personnalisé. Or, cette orientation nécessite d'accentuer deux processus :

- d'une part, l'amélioration de l'accueil téléphonique, que nous préconisons, ainsi que le développement des téléprocédures, permettront de soulager les guichets de nombreux usagers soucieux avant tout d'éviter le plus possible déplacements et perte de temps ;
- d'autre part, il s'agit de poursuivre la simplification des formalités administratives et d'informer davantage en amont les usagers sur les démarches à accomplir afin de prévenir les problèmes d'accueil et d'éviter les déplacements inutiles. Les mécontentements relatifs à l'accueil physique proviennent en effet souvent d'un défaut d'information qui entraîne un déplacement et une attente inutiles, juste pour s'entendre dire que ce n'est pas le bon endroit ou qu'il manque une pièce justificative au dossier. Mais l'information ne peut être comprise que si elle n'est pas trop complexe : ainsi, plus les démarches seront simplifiées, plus il sera facile pour les usagers de les accomplir efficacement, en une seule visite ou sans

même venir au guichet. À cet égard, le processus de simplifications administratives conduit par la Commission pour les simplifications administratives (COSA) a d'ores et déjà été très positif (par exemple, la suppression des fiches d'état civil évite bien des déplacements et des files d'attentes en mairie) et mérite d'être poursuivi. La loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit devrait permettre de progresser utilement dans ce sens.

L'amélioration de l'accueil physique : un marqueur fort de changement

Un diagnostic partagé

Dans le cadre du bilan de la campagne « Pour vous, nous simplifions l'administration » qui avait été lancée fin 2001, la COSA avait recueilli et exploité de nombreuses suggestions des usagers faisant part de leurs difficultés et de leurs attentes en matière d'accueil au guichet. La plupart se plaignaient du temps perdu à patienter dans les files d'attente sans avoir la certitude de voir cet effort immédiatement productif, regrettant qu'une démarche administrative implique souvent plusieurs déplacements.

De même, selon l'enquête Famille de France, en décembre 2000, près d'un usager sur deux constatait qu'en se rendant au guichet, il devait subir une attente d'au moins une demi-heure. Aucun service public testé n'échappait à l'encombrement des guichets, même si la situation en mairie semblait plus acceptable, alors que celle des CAF était au contraire jugée particulièrement problématique (87,4 % des usagers interrogés estimant l'attente longue aux guichets des CAF). Notons tout de même que l'enquête annuelle du CREDOC témoigne d'une amélioration sensible de l'attente au guichet des CAF : 63 % des usagers se disent mécontents en 2003, alors qu'ils étaient 70 % à l'être en 2000. En outre, 71 % des usagers interrogés en 2003 estiment que la CAF fait des efforts pour améliorer la situation (contre 61 % en 2000).

Alors que l'attente au guichet constitue une source d'insatisfaction majeure, plus de 73 % des usagers interrogés dans l'enquête Famille de France gratifiaient en revanche le personnel d'une bonne qualité d'écoute, ce qui tranche avec l'image d'une administration distante et peu préoccupée des cas individuels de ses usagers. Le problème semble donc moins la qualité d'écoute des agents d'accueil, que l'organisation des modalités de cette écoute de façon à ne pas entraîner des déplacements à répétition et une attente pénible pour les usagers.

Afin de recueillir les expériences des différentes administrations confrontées à la même nécessité d'organiser leur accueil physique, deux groupes de travail ont été mis en place sur ce thème : d'une part, la COSA – désormais DUSA – avait mis en place en octobre 2002 un groupe réunissant des représentants des services déconcentrés des ministères, des organismes sociaux et de collectivités locales, dans le cadre duquel diverses structures ont présenté leur expérience d'accueil physique ; d'autre part, nous avons réuni un groupe de travail sur l'accueil physique dans les

administrations centrales, avec la conviction que le caractère exemplaire des structures centrales est essentiel pour pouvoir légitimement mobiliser les réseaux déconcentrés sur l'accueil. Ces deux groupes ont finalement été fusionnés en un seul, les préoccupations des uns et des autres se rejoignant largement. Il est ainsi apparu, sur la base des discussions et des témoignages recueillis dans le cadre de ce groupe, qu'il convenait de travailler avant tout dans trois directions :

- éviter ou préparer le déplacement des usagers (moyens de substitution, moyens d'information en amont) ;
- permettre à l'utilisateur de trouver facilement le bon interlocuteur (orientation et accompagnement des usagers dans leurs démarches) ;
- assurer l'efficacité du premier déplacement (adapter les horaires d'ouverture, éviter l'attente, supprimer les déplacements successifs pour une même démarche).

La nécessaire rationalisation de l'accueil physique

L'accueil physique est un lieu majeur de construction de l'image d'une administration. Ainsi, la modernisation des espaces d'accueil sera toujours perçue comme un marqueur fort de changement : dans l'esprit des usagers, elle symbolisera de façon bien plus tangible la volonté d'innover et de se rapprocher des usagers qu'une amélioration de l'accueil téléphonique ou de la présentation des courriers. *A contrario*, un accueil physique déplorable incarne de façon criante une administration qui néglige ses usagers.

C'est pourquoi beaucoup de services publics ont réalisé ces dernières années des efforts importants. Ainsi, l'accueil a souvent été réorganisé de façon plus rationnelle, en repensant l'aménagement de l'espace (en termes d'accessibilité, de signalétique externe et interne, de confort des zones d'attente, de confidentialité) et en différenciant plusieurs étapes :

- le pré accueil filtrant, qui sert à orienter l'utilisateur vers le bon interlocuteur en fonction de sa demande, à l'informer sur les délais d'attente, et à vérifier avec lui si son dossier est complet afin de lui éviter une attente inutile ;
- l'accueil rapide, qui prend en charge les démarches de courte durée ;
- l'accueil en box pour les dossiers plus complexes ;
- et éventuellement un accueil spécialisé, sur rendez-vous, pour certaines prestations spécifiques.

Dans le cadre des réorganisations de leur accueil physique, de nombreuses administrations ont également décidé la suppression des vitres des guichets qui séparaient les agents d'accueil des usagers : par souci de sécurité pour les agents, qui ont souvent été difficiles à convaincre d'un tel changement, les vitres protectrices ont été remplacées par des bureaux larges (suffisamment pour éviter que le geste violent d'un usager puisse atteindre l'agent) et par l'aménagement d'espaces ouverts derrière les bureaux permettant aux agents de communiquer entre eux et de ne pas se sentir trop isolés face aux usagers. Les agences de La Poste témoignent bien de cette évolution, de même que certaines préfectures comme celle du

Tarn-et-Garonne dont le relogement a été l'occasion d'une réflexion approfondie sur la fonction d'accueil.

La rationalisation passe également par l'utilisation croissante de logiciels de gestion de file d'attente qui ont fait la preuve de leur efficacité et qui devraient être généralisés. Ces logiciels permettent la distribution de tickets indiquant aux usagers leur numéro d'ordre dans la file et, parfois, la mention d'un temps d'attente approximatif. Ce système a ainsi l'avantage d'éviter aux usagers de devoir attendre debout devant les guichets : ils peuvent soit s'asseoir dans la salle, soit revenir un peu plus tard en fonction du temps d'attente indiqué. En outre, en fournissant une connaissance précise de la répartition des flux en temps réel, ces logiciels dotent le management d'une certaine maîtrise du problème des files d'attente : en particulier, le signalement automatique d'un seuil d'alerte permet aux responsables d'envoyer du personnel du *back office* en renfort à l'accueil afin de gérer les pointes. Nous avons bénéficié sur ce thème des témoignages de la mairie de Bordeaux (qui a récemment entièrement rénové son accueil physique), de La Poste, des Assedic et de directions des services fiscaux qui utilisent avec succès ce type d'outils. Enfin, la connaissance que ces logiciels procurent de la répartition des heures de pointes et des heures creuses sur une semaine peut utilement donner lieu à un affichage à l'attention des usagers pour leur permettre d'organiser leurs venues en conséquence.

Par ailleurs, des efforts d'adaptation restent nécessaires sur les horaires d'accueil du public. Le secteur marchand, mais aussi de nombreuses mairies, ont adapté leurs horaires d'ouverture aux besoins des particuliers, notamment en ouvrant à l'heure du déjeuner et le samedi matin, ou encore en fermant plus tard un soir de la semaine. Les services administratifs de l'État se contentent trop souvent de pratiquer les horaires qui conviennent à leur personnel, sans se préoccuper des contraintes de leurs usagers. En outre, il n'est pas rare que les services d'une même cité administrative aient des horaires très différents, parfaitement incommodes pour les usagers et donnant une image de désordre préjudiciable à leur perception du service public. Certes, il serait quelque peu illusoire de penser que les administrations ont les moyens suffisants pour calquer leurs horaires d'ouverture sur ceux des commerces. Mais cela ne doit évidemment pas les exonérer de travailler à mieux adapter leurs horaires aux besoins des usagers. Il est souvent utile à cet égard de procéder au préalable à une enquête pour évaluer les attentes réelles en la matière : elles peuvent varier d'une région à l'autre et en fonction du type de service concerné. Pour compléter cet effort indispensable d'adaptation des horaires, il convient également de développer les autres possibilités de contact et d'accès aux services : le téléphone, l'utilisation d'internet et les automates.

Enfin, l'accueil physique serait considérablement amélioré si les agents d'accueil physique disposaient tous d'un poste informatisé leur donnant accès à une base de connaissances ou à un intranet contenant les informations à jour nécessaires pour répondre de façon efficace et exacte aux demandes du public. C'est une pratique très répandue en Grande-Bretagne, mais encore trop peu développée en France.

Quelques exemples d'accueils physiques pensés du point de vue de l'utilisateur

- L'accueil normalisé des antennes des ASSEDIC

Alors qu'historiquement, le régime des ASSEDIC était organisé de façon à ne pas recevoir les usagers – tout ou presque étant traité par courrier –, le transfert en 1996-1997 de « l'inscription demandeur d'emploi » (IDE), assortie de l'obligation de rencontrer l'utilisateur pour l'inscrire, a conduit l'UNEDIC à mettre sur pied de façon globale tout un réseau d'antennes d'accueil, sur la base d'un programme immobilier considérable. C'est pourquoi le choix a été fait de concevoir toutes les antennes ASSEDIC sur un même modèle, normalisé et standardisé.

Ainsi, tous les espaces d'accueil des ASSEDIC sont organisés de la façon suivante : on trouve tout d'abord un poste pilote permettant une prise en charge immédiate pour orienter l'utilisateur ; puis une banque d'accueil pour traiter les demandes simples, de premier niveau (moins de cinq minutes) ; enfin, des bureaux pour les traitements plus complexes requérant une certaine confidentialité. Les délais d'attente et de traitement sont normés à tous les niveaux grâce à un système sophistiqué de gestion électronique des flux. Toutes les antennes sont engagées dans une démarche de certification, qui devrait aboutir en 2004-2005.

- Le renouvellement du réseau d'accueil physique d'EDF-GDF

Après avoir constaté qu'un quart de ses contacts avec les usagers continuaient de se faire au guichet, EDF-GDF services a décidé d'engager un programme de renouvellement très complet de son réseau d'agences. Le cahier des charges du projet « accueil physique des clients particuliers » a ainsi fixé deux objectifs principaux : d'une part, moderniser l'image et la vitrine du service public par l'amélioration des conditions d'accueil physique de la clientèle, et d'autre part adapter et préparer le réseau d'accueil et ses acteurs à une situation de concurrence plus marquée.

Le projet prévoit donc, d'ici la fin 2005, de rénover et de repositionner le réseau d'agences EDF-GDF existantes et d'implanter de nouveaux points d'accueil, sur la base d'un nouveau modèle entièrement standardisé conçu pour un accueil physique optimal. Un certain nombre d'agences ainsi modernisées sont d'ores et déjà opérationnelles sur le territoire.

À travers ce projet, EDF-GDF a souhaité mettre en œuvre dans son réseau les canons de la distribution qui se pratiquent dans le secteur privé. L'enjeu est tout d'abord immobilier, la politique d'EDF-GDF consistant désormais à implanter ses agences le plus possible dans des zones de flux (en centres villes, dans les galeries commerciales), afin de marquer sa volonté d'aller vers l'utilisateur au lieu de le contraindre à se déplacer spécialement. L'enjeu revêt également une dimension marketing, la conception et le design des agences ayant été soigneusement étudiés, avec la volonté de créer une image de marque valorisante et d'améliorer la relation avec les clients. Enfin, le projet comporte un enjeu managérial majeur : il implique en effet de repenser totalement l'organisation de la relation à la clientèle, en adoptant de nouveaux rythmes de travail et une

autre répartition de l'activité, et en développant un professionnalisme spécifique (définition de métiers d'accueil, actions de formation, etc.).

Dans ce cadre renouvelé, le processus d'accueil est normalisé. Une banque d'accueil centrale permet à un « animateur » d'accueillir immédiatement les clients et de prendre connaissance de la raison de leur visite. L'animateur reporte alors le nom du client et l'objet de sa visite sur une fiche conçue à cet effet (« bloc accueil »). Selon les cas, il peut traiter lui-même la demande rapidement, orienter le client vers le conseiller compétent, ou le diriger vers le « salon clientèle », où se trouve un mural portant différents dépliants d'informations et d'offres. Des boxes suffisamment isolés les uns des autres pour créer un espace de confidentialité permettent le traitement des demandes par des conseillers spécialisés. Sitôt terminé son précédent entretien, le conseiller vient prendre la fiche au poste animateur, puis va chercher le client pour le conduire vers son pôle conseil. Dans ce modèle, il est très intéressant de noter que le poste d'animateur, du fait de son rôle central dans le processus d'accueil, est généralement confié à des agents particulièrement qualifiés et performants, parfois même au responsable de l'agence.

- Le développement des « guichets uniques de greffe » dans les juridictions

Pour améliorer l'accueil des justiciables dans les palais de justice, simplifier leurs démarches et leur permettre d'accomplir des actes de procédure sans avoir à se déplacer à plusieurs reprises, une expérimentation de « guichet unique de greffe » a été lancée par le ministère de la Justice en 1998 sur cinq sites judiciaires : Angoulême, Compiègne, Limoges, Nîmes et Rennes.

À la fois service d'accueil centralisé et point d'entrée procédural, le Guichet unique de greffe (GUG) constitue, pour l'ensemble des juridictions localisées sur un même site, le mode unique d'accès de l'usager à la justice. Sa mission consiste à assurer un accueil, une orientation et une information de qualité, mais aussi à faciliter les démarches procédurales des usagers (réception et acheminement de toutes les demandes autres que celles effectuées par voie d'assignation avec ministère d'avocat obligatoire, information sur le déroulement de la procédure, enregistrement des voies de recours).

La création d'un guichet unique de greffe est le résultat d'une réflexion commune à l'ensemble des juridictions localisées sur un même site pour définir une nouvelle organisation du travail, fondée sur une étroite coordination entre le service du guichet unique de greffe et les services internes, et sur une mutualisation des moyens permettant de transférer certaines tâches au niveau de l'accueil centralisé.

Suite à une évaluation positive de l'expérimentation, une généralisation progressive de ce dispositif est en cours. Ainsi, outre les cinq sites pilotes, douze services de guichet unique de greffe ont d'ores et déjà été créés, et douze autres sont programmés en 2003 et 2004. La création d'un service de guichet unique de greffe est désormais prise en compte dans la définition des nouveaux programmes de construction ou de réhabilitation

des bâtiments judiciaires. Pour en faciliter le développement, un « Mémento » présentant les différentes étapes de la démarche de création et d'amélioration d'un guichet unique de greffe a été élaboré par la direction des services judiciaires et diffusé à l'ensemble des juridictions fin 2001.

Ainsi, le guichet unique de greffe représente une avancée majeure pour l'accueil physique dans les juridictions : il bénéficie avant tout aux usagers, dont les enquêtes montrent la satisfaction, mais aussi aux magistrats et aux fonctionnaires des juridictions, qui ont constaté un gain en temps et en qualité de travail, ainsi qu'en sécurité (le public ne circule plus dans les services). La généralisation des guichets uniques de greffe doit donc être activement poursuivie. Il serait notamment dommage qu'ils se voient fragilisés par la non pérennisation des fonctions d'accueil remplies à l'heure actuelle par des emplois jeunes – les « agents de justice » – aux côtés des personnels titulaires (greffiers et agents de catégorie C), encore trop peu nombreux à pouvoir être affectés à l'accueil.

La mairie : lieu privilégié d'accueil physique des usagers

Le service de proximité le plus naturel et le plus simple d'accès

La mairie constitue aux yeux des usagers le lieu polyvalent le plus naturel et le plus simple d'accès pour effectuer leurs démarches administratives. Les demandes les plus diverses aboutissent ainsi à la mairie, considérée par les individus comme le service public de proximité par excellence.

En revanche, par comparaison, la préfecture est un lieu moins familier et moins accessible pour les usagers, et il conviendrait à ce titre de transférer le plus possible aux mairies l'accomplissement des formalités effectuées en préfecture, comme cela a été fait pour le dépôt et le retrait des cartes d'identité et des passeports. Par exemple, l'exercice de certaines attributions comme l'autorisation des ventes au déballage et liquidations de stocks, la délivrance de récépissés de déclaration pour les brocanteurs, les attestations de colportage, la délivrance des cartes d'identité professionnelles pour les VRP, les autorisations funéraires, pourraient utilement être transférés des préfectures aux mairies.

À l'heure de la décentralisation, il convient donc de s'appuyer sur ce rôle naturel des mairies vis-à-vis du public en développant leur fonction d'accueil et d'orientation. Car plus l'institution est proche des citoyens, plus il y a de chances que la relation administration/usagers fonctionne bien.

À cet égard, la Suède est intéressante car elle a résolument fait le choix de la décentralisation au profit des communes. En effet, les 290 municipalités existantes (il y en avait 2 000 en 1950 et 850 en 1971) administrent la plupart des services publics. Elles disposent d'une compétence globale pour gérer les affaires d'intérêt général concernant leur territoire ou leurs habitants et ne relevant pas exclusivement de la compétence de

l'État. Elles sont donc responsables de la santé publique, des services sociaux, de la protection de l'enfance, des actions pour le troisième âge, des écoles, de la prévention des incendies et de la collecte des déchets. Ce sont le plus souvent des compétences d'attribution obligatoire, que l'État leur impose de gérer ; d'autres attributions, comme le logement, les loisirs ou la culture, sont en revanche facultatives. Ainsi, la plupart des préoccupations des citoyens relèvent de la municipalité, qui constitue leur principal interlocuteur pour les démarches administratives. Par conséquent, les relations avec l'administration sont la plupart du temps des relations de proximité, et les procédures en sont donc considérablement simplifiées.

Un lieu d'aiguillage vers les autres services publics moins clairement identifiés

Lieu privilégié de contact avec l'administration, la mairie apparaît comme un service de renseignement de proximité, qui doit donc être capable d'aiguiller vers les autres services publics moins clairement identifiés (préfecture, directions départementales, services sociaux...). Il est donc essentiel que les mairies mettent le plus possible d'informations générales à disposition des usagers dans leurs locaux, concernant non seulement la municipalité mais aussi les services de l'État et les services sociaux.

En Suède, la plupart des municipalités estiment normal de renseigner les usagers sur des sujets relevant des autres administrations. Elles sont nombreuses (environ une centaine sur les 290 existantes) à s'être dotées de *One-Stop-Shops*, guichets uniques d'accueil où les usagers peuvent obtenir toute une gamme d'informations, de conseils et de prestations sans avoir à se déplacer à plusieurs adresses, bureaux ou services de la municipalité. Or, l'originalité des *One-Stop-Shops* suédois, par rapport au modèle anglais, réside dans le fait qu'ils couvrent également la plupart des questions relevant d'autres administrations (impôts, assurance sociale, emploi, immigration, police, consommation, etc.). Des partenariats sont souvent établis à cet effet avec des administrations d'échelon national, en particulier les impôts et l'emploi, pour une participation financière. Les nouvelles technologies de l'information (sites internet publics, intranet de la municipalité, bases de connaissances) permettent aux agents d'avoir à portée de main toutes les informations nécessaires pour répondre aux demandes des usagers. En outre, grâce au système du numéro d'identification unique qui existe en Suède, les agents municipaux ont même la possibilité d'accéder à certaines informations détenues dans les bases de données des administrations nationales : ils peuvent ainsi par exemple informer un usager des échéances de versement d'une allocation en consultant la base de l'administration ayant en charge la sécurité sociale.

Il serait opportun d'aider les municipalités françaises à s'inspirer de ce modèle pour dépasser les cloisonnements administratifs et devenir de véritables lieux d'information et d'orientation de proximité. Pour cela, les échanges entre les mairies et les autres administrations, en particulier les préfectures, devraient être renforcés au sein de chaque département. Des modalités d'information et de réorientation doivent être mises

au point pour remédier à la méconnaissance des attributions des différents services par les usagers. Lors d'un déplacement en Tarn-et-Garonne, nous avons par exemple constaté que la préfecture et la mairie de Montauban étaient tout à fait prêts à coopérer dans ce domaine afin d'améliorer les échanges et la coordination entre les services de l'État et de la mairie. Nous avons évoqué avec eux un certain nombre de pistes, sur lesquelles ils ont décidé de travailler ensemble, notamment l'engagement réciproque à orienter l'utilisateur, voire à le mettre en contact, avec le service compétent de l'État ou de la mairie, la mise à disposition croisée de documents d'information et de formulaires, etc.

Dans cette perspective, il est indispensable que les agents d'accueil des mairies soient formés à répondre à des questions dépassant la stricte compétence municipale. Pour les aider dans cette tâche, il serait particulièrement opportun de mettre à leur disposition une base de connaissances ou un intranet leur donnant accès à toutes les informations nécessaires pour répondre aux questions les plus fréquemment posées par les usagers (informations administratives générales, renseignements sur les différents services publics présents dans le département, etc.). À cet égard, le dispositif « Service-public local » mis au point par la Documentation française et la Caisse des dépôts et consignations peut être très utile. Il s'agit en effet d'une technique de « co-marquage » qui permet de rediffuser sur un site internet public local les contenus et les services offerts par le portail de l'administration Service-Public.fr, et de les enrichir de données locales complémentaires (services administratifs localement compétents, coordonnées, horaires d'ouvertures, formulaires en ligne, etc.). Grâce à ce dispositif, les agents municipaux et les usagers internautes peuvent ainsi accéder directement par le site internet de la ville à l'intégralité du guide des droits et démarches de Service-Public.fr, adapté au contexte local. Cette solution, dont toutes les mairies peuvent doter leur site internet, constitue un bon moyen de répartir entre l'État et les services locaux les efforts concernant le développement de l'information administrative du public et de rapprocher les données nationales et locales en faveur d'un meilleur renseignement de l'utilisateur.

La question de l'accueil polyvalent de proximité

La question se pose différemment selon qu'il s'agit d'un accueil polyvalent de proximité « généraliste » ou « spécialisé ».

Les limites de l'accueil polyvalent « généraliste » : les Maisons de services publics

Dans les années 80, afin de répondre aux besoins de certaines populations dans des zones « périphériques », des initiatives, le plus souvent locales, se sont multipliées pour créer des services publics de proximité polyvalents fondés sur le concept de guichet unique : maisons de

pays, centres multiservices, points services publics, plates-formes de services publics, maisons de quartier, etc. L'État a voulu offrir un concept fédérateur à ces nombreuses réponses pragmatiques et a proposé dès 1996 le label « Maisons de services publics ». Ce dernier s'est concrétisé dans le cadre de la loi DCRA du 12 avril 2000 (titre IV).

À l'époque, 238 structures pouvant répondre à cette dénomination étaient en fonctionnement. Les effectifs relevant directement de ces structures sont en général peu nombreux (d'un à quatre), mais des agents de divers organismes y assurent des permanences.

Nous n'avons pas mené d'enquête approfondie sur les Maisons de services publics, et ne pouvons donc livrer qu'une analyse théorique, inspirée notamment de l'enquête menée en octobre 1999 par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) sur cette question. Toutefois, la visite que nous avons effectuée de l'Espace services publics de Saint-Denis nous a plutôt confirmé dans notre sentiment mitigé concernant la viabilité de ce type de structures d'accueil.

Le rapport de la DIRE note que la création de ces structures a jusqu'à présent semblé relever plus d'une logique traditionnelle d'offre que d'une logique de réponse à une demande : 80 % des structures ont été mises en place sans étude préalable et, dans le cas contraire, les promoteurs ont souvent recensé les disponibilités des partenaires potentiels plus que les besoins de la population locale. Aucun suivi de la satisfaction des usagers n'est prévu dans la majorité des cas et seules une dizaine de Maisons de services publics établissent des statistiques d'évolution de la fréquentation.

Une instance nationale de suivi du développement des Maisons de services publics devait se tenir régulièrement, mais il semble qu'elle n'ait pas eu une très grande activité. Le fait qu'elle nécessitait la coordination de la DATAR, de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) et de la DIRE n'a pas dû simplifier son fonctionnement.

Le sujet majeur de préoccupation de ces structures est leur financement. Ainsi, elles regrettent de ne pas pouvoir compter sur la reconduction automatique de leur plan de financement annuel. Cela les oblige sans cesse à négocier, à rechercher de nouvelles sources contributives et les prive de toute vision à long terme.

La taille des structures est aussi un handicap, le départ en congé maladie d'un agent pouvant même conduire à une fermeture temporaire. La non pérennisation des emplois jeunes, sur lesquels de nombreuses maisons de services publics s'appuyaient en termes de personnel, constitue également une hypothèque sérieuse sur l'avenir de ces structures. Par ailleurs, le rapport de la DIRE notait que faute de temps et de moyens, moins du quart des agents avaient, en 1999, reçu une formation.

Enfin, il est important de s'interroger sur le concept de guichet unique offert aux usagers par ces structures. En effet, les administrations sont très réticentes à s'associer à des dispositifs administratifs « unifiés » dont elles n'ont pas la maîtrise et qui dépendent de leur bonne volonté. À terme, l'administration aura les moyens, grâce aux TIC, d'offrir aux

usagers des « guichets uniques virtuels » permettant de remédier à la multiplicité des organismes publics. Diverses initiatives sont actuellement prises (programme Copernic tendant vers le centre fiscal virtuel, échanges de données entre services sociaux, etc.), qu'il convient de stimuler.

Au total, nous ne sommes pas très optimistes quant à la viabilité des Maisons de services publics, sauf lorsqu'elles sont clairement soutenues par les structures administratives locales.

L'intérêt d'une démarche d'accueil polyvalent « spécialisé » : l'exemple des Maisons de justice et du droit

La mise en place d'un accueil polyvalent de proximité « spécialisé » dans un secteur donné paraît *a contrario* pertinente et valide en terme de fonctionnement. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de secteurs complexes, divisés en spécialités pointues et faisant intervenir une multiplicité d'acteurs, comme c'est le cas de la justice et du droit.

Ainsi, les Maisons de justice et du droit (MJD) constituent un exemple réussi d'accueil polyvalent de proximité, spécialisé dans un domaine. Il s'agit bien en effet d'un accueil polyvalent, dans la mesure où les MJD peuvent regrouper en un même lieu une multiplicité d'acteurs : greffier, agents de justice (emplois jeunes souvent affectés à l'accueil de la MJD), juristes de différentes spécialités (droit de la famille, droit du travail, droit des étrangers, etc.), délégué du procureur, conciliateurs et médiateurs, avocats, associations diverses (aide aux victimes, consommateurs, etc.), délégué du médiateur, etc. Tous ces acteurs étant liés de près ou de loin au même secteur, les MJD jouissent de la cohésion nécessaire à leur bon fonctionnement, cohésion qui précisément fait défaut aux Maisons de services publics.

Expérimentées pour les premières d'entre elles en 1990, soutenues par le ministère de la Justice et le ministère de la Ville, les Maisons de justice et du droit se sont développées dans le cadre de la politique publique de développement de l'accès au droit. La loi du 18 décembre 1998 sur l'accès au droit et la résolution amiable des conflits leur a donné une reconnaissance légale. On compte aujourd'hui quatre-vingt-dix-neuf MJD sur le territoire, implantées principalement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les zones situées à distance des juridictions, mais aussi parfois dans les centres villes. Dans le cadre de conventions de trois à cinq ans homologuées par le ministère de la Justice, elles sont placées sous la responsabilité des présidents de TGI et des procureurs et reposent sur une politique partenariale, mobilisant des crédits croisés, entre l'institution judiciaire, la ou les communes (l'intercommunalité permettant de faire des économies d'échelle importantes), la Commission départementale d'accès au droit (CDAC), le conseil général, la région, des associations, etc.

Aujourd'hui, les MJD constituent un service public judiciaire de proximité, qui répond à un besoin réel des usagers. En effet, bien que

créées à l'origine pour mettre en œuvre les mesures alternatives aux poursuites pénales, elles ont rapidement dû faire face à une demande spontanée composée à 80 % de problèmes d'ordre civil. Ainsi poussées à diversifier leur activité, les MJD sont rapidement devenues des plates-formes d'accueil, d'information, de conseil et d'orientation visant à faciliter l'accès des usagers au droit et à la justice, en particulier pour ceux qui en sont géographiquement et/ou culturellement éloignés. Pour ces derniers, le tribunal est souvent plus un lieu que l'on redoute qu'un service public.

La mission actuellement remplie par les MJD est donc née d'une attente réelle des citoyens, bien identifiée par les différentes enquêtes disponibles : le problème récurrent du déficit d'information sur le droit, le déroulement des procédures et le fonctionnement des juridictions, que les institutions traditionnelles de la justice ne parviennent pas à combler.

Ainsi, le module justice du baromètre de la communication gouvernementale (CSA/ministère de la Justice, rapport d'octobre 2002) met en évidence que près de 70 % des répondants ont l'impression d'être mal informés sur le tribunal auquel il faut s'adresser, sur les professionnels ou organismes à contacter pour faire valoir leurs droits, et sur les démarches à faire pour saisir la justice. De même, l'enquête sur les usagers de la justice (Louis Harris/Mission de recherche droit et justice, mars-avril 2001) conclut que l'information est un point sur lequel des améliorations sont attendues. Ainsi, avant de se rendre au tribunal pour la première fois, près de la moitié des personnes interrogées se déclarent mal informées sur les interlocuteurs auxquels s'adresser, sur les différentes étapes de la procédure et sur son résultat probable. De même, 44 % se déclarent insatisfaits de l'information donnée au tribunal lors du traitement de leur affaire. Le même nombre estime enfin qu'« améliorer l'information sur le fonctionnement de la justice en général » doit constituer une priorité.

À la lumière de ces enquêtes, les fonctions d'information, de conseil et d'orientation en matière de Justice apparaissent comme essentielles et devant être renforcées. Or à l'heure actuelle, seules les MJD répondent pleinement à cette préoccupation.

Les quelques études disponibles font apparaître un bon enracinement des MJD là où elles existent et un fort taux de satisfaction de la part de leurs usagers reposant, notamment, sur la qualité de l'accueil et de l'orientation proposée. Dans le département de l'Essonne par exemple, ce sont entre 10 et 15 % des habitants qui s'adressent à la MJD chaque année. En outre, les MJD sont plébiscitées par les élus locaux, qui jugent très positif le service qu'elles apportent et qui ne comprendraient pas que l'État se désengage.

Malgré cela, pour nombre de MJD se pose aujourd'hui un problème de pérennisation : soit parce que leurs conventions arrivent à expiration et devront être renégociées, soit parce que nombre d'entre elles sont animées au quotidien par des agents sous statut « emplois jeunes » en voie de disparition.

Il est donc nécessaire aujourd'hui de consolider le dispositif des Maisons de justice et du droit. Ainsi, dans son avis sur les MJD adopté

le 20 juin 2003, le Conseil national des villes (CNV) jugeait indispensable de sortir les MJD de leur statut expérimental, en les consacrant définitivement comme l'une des modalités de droit commun de l'organisation du service public de la justice et en définissant, sans figer le modèle, un certain nombre de principes directeurs de fonctionnement (via un cahier des charges minimum de référence). Elles constitueraient ainsi un élément de réorganisation de la carte judiciaire et seraient conçues comme de véritables « services extérieurs » des juridictions.

Dans cette perspective, conformément à la loi du 18 décembre 1998, le ministère de la Justice devrait inscrire au titre de ses priorités l'affectation effective d'un greffier dans chaque MJD, afin que ces dernières puissent faire office de « guichet avancé du greffe », relié par informatique au TGI, ce qui leur permettrait en particulier d'accomplir les démarches et formalités en vue de procédures, et d'informer sur l'avancement des procédures en cours et les jugements rendus. Ces fonctions incarnent véritablement la justice de proximité et apportent un service indispensable à des populations parfois très éloignées des palais de justice.

Enfin et surtout, les MJD doivent être dotées de moyens en personnels, afin de prendre le relais du financement assuré jusque-là par le programme « emplois jeunes ». À cet égard, le CNV préconise que les ministères de la Justice et de la Ville engagent sans retard une coopération active pour soutenir le développement des MJD et en garantir les moyens de fonctionnement, en se mettant d'accord sur le partage des charges entre la Justice et les collectivités locales. Aujourd'hui, la pérennisation de ces plates-formes d'accueil et d'information, qui ont fait la preuve de leur utilité, est conditionnée par la mobilisation de crédits qui pour l'instant font défaut.

Le courrier postal : un mode de contact traditionnel mais peu maîtrisé

Mieux appliquer le volet courrier de la loi DCRA du 12 avril 2000

La loi sur les Droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (dite loi DCRA) du 12 avril 2000 a défini un « code de bonne conduite », obligeant l'administration à respecter un certain nombre de principes en matière de gestion du courrier.

Accuser réception du courrier et répondre dans un délai raisonnable

La loi DCRA prévoit pour l'administration :

– l'obligation d'accuser réception de toute demande : sur cet accusé de réception, l'usager doit trouver les coordonnées postales, téléphoniques et

électroniques du service en charge de sa demande, le délai au-delà duquel le silence de l'administration vaut décision implicite et les voies de recours pour contester cette décision. En l'absence d'accusé de réception, aucun délai n'est opposable à l'utilisateur ;

– l'obligation de répondre dans des délais raisonnables, faute de quoi, même en l'absence de sanctions clairement énoncées à l'égard de l'administration fautive, la possibilité offerte à l'utilisateur de recourir au contentieux sans limitation de temps peut se révéler dissuasive. Pour réduire les délais et l'incertitude qui pèse sur les usagers dans l'attente d'une réponse, le délai au-delà duquel le silence de l'administration vaut décision implicite de rejet a été raccourci de quatre à deux mois.

Des engagements en termes de délais de réponse aux courriers ont été pris par de nombreux services dans le cadre de démarches qualité.

Mettre fin à l'anonymat des courriers

Une circulaire du 10 avril 1976 de Jacques Chirac, Premier ministre, avait déjà posé le principe de la personnalisation des relations entre l'administration et ses usagers, en exigeant que les correspondances administratives indiquent clairement le nom de la personne chargée du dossier, l'identité du service et le numéro de téléphone du bureau compétent. Cette préoccupation a été rappelée à plusieurs reprises (circulaire Raymond Barre du 28 juin 1978, décret du 28 novembre 1983, circulaire du 30 janvier 1985), ce qui témoigne bien de la difficulté de mise en œuvre.

La loi DCRA réaffirme donc la suppression de l'anonymat dans les correspondances : tout courrier administratif doit indiquer lisiblement le nom, prénom et qualité de la personne qui le traite ainsi que son adresse administrative, afin que les usagers puissent identifier leur interlocuteur.

Transmettre tout courrier mal orienté

La loi met fin à « l'errance administrative » des courriers : en cas de demande mal orientée, toute autorité administrative saisie à tort est désormais tenue de transmettre elle-même la demande à l'administration compétente, et d'aviser l'utilisateur de cette transmission.

Indiquer les voies et délais de recours

La loi stipule l'obligation d'indiquer, dans les réponses aux demandes des usagers, le délai à l'expiration duquel, à défaut d'une décision expresse, la demande sera réputée acceptée ou rejetée et, s'il y a lieu, les délais et voies de recours contre la décision explicite ou implicite de rejet.

Malheureusement, cette loi, dont la circulaire d'application générale n'a pas été publiée à ce jour, n'est pas vraiment appliquée dans la pratique courante des services.

Organiser un suivi du courrier pour maîtriser les délais : le cas des ministères

Afin d'appréhender l'organisation de la gestion du courrier dans les ministères, nous avons réuni un groupe de travail sur le traitement du courrier postal dans les administrations centrales. Les réflexions et témoignages des participants à ce groupe – qui rassemblait à la fois des représentants des bureaux du courrier et des bureaux des cabinets – nous ont montré que le circuit suivi en interne par le courrier d'un usager, de sa réception à l'envoi de la réponse (nombre de transmissions d'un service à l'autre, délégation de la réponse, validation, etc.), n'était généralement pas maîtrisé.

Une gestion éclatée et une dispersion des responsabilités

La gestion du courrier postal concerne en effet plusieurs types d'acteurs dans les ministères :

- les bureaux du cabinet ;
- les bureaux du courrier de l'administration centrale, qui ont en charge la réception, la distribution et l'affranchissement du courrier ;
- les services « rédacteurs », à savoir les directions techniques ;
- les directions chargées de l'informatique et des systèmes d'information, pour ce qui concerne les logiciels de gestion de suivi utilisés.

Dans ce contexte, la plupart des participants de notre groupe ont souligné l'impossibilité actuelle d'assurer un suivi effectif du traitement du courrier d'un bout à l'autre de la chaîne, dans la mesure où les bureaux du courrier réceptionnent et répartissent les courriers à l'arrivée, mais n'en assurent pas le traitement au fond (routage des courriers soit vers le bureau du cabinet, avec en général distinction courriers des particuliers/courriers des parlementaires, soit vers les directions techniques).

Ainsi, à partir du moment où le courrier est transmis au service qui doit le traiter, il apparaît difficile de savoir ce qu'il devient, s'il reçoit effectivement une réponse et dans quel délai. Le bureau du cabinet et les différentes directions techniques se chargent chacun de leur côté du suivi du courrier qui leur est transmis, à l'aide de logiciels différents, dans des délais qui varient de l'un à l'autre.

Il n'existe donc pas de système de suivi global, pas de lien entre le courrier « arrivée » et le courrier « départ », d'où la difficulté de connaître les délais de réponse effectifs et de s'engager sur une amélioration de ces délais.

Améliorer la traçabilité des courriers, de leur arrivée au départ de la réponse

Pour améliorer la traçabilité des courriers dans les ministères, il conviendrait soit d'adopter un logiciel unique pour assurer le suivi du

courrier dans l'ensemble des directions, soit de prévoir des passerelles entre les divers logiciels utilisés par les directions. À cet égard, un recensement des applications de gestion de courrier existantes dans les différents ministères pourrait être intéressant.

En tout état de cause, l'utilisation de logiciels de gestion de suivi de courrier devrait être généralisée dans toutes les directions d'administration centrale, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. L'application mise au point et utilisée depuis environ un an par le bureau des cabinets du MINEFI (application « Harmonie ») pour le traitement du courrier des ministres constitue un bon exemple. De même, le logiciel de traitement du courrier de la présidence d'EDF-GDF est intéressant, même si le volume de courrier concerné est bien inférieur à celui des ministères.

Mais pour qu'un système de suivi du courrier fonctionne bien, il est aussi essentiel de pouvoir identifier rapidement et correctement les correspondants compétents au sein du ministère en fonction du sujet du courrier : pour cela, il faudrait que les bureaux du courrier et les bureaux des cabinets disposent d'une base de données générale, mise à jour régulièrement, avec l'organigramme du ministère et les attributions de chaque agent. Il serait intéressant que cette base de données soit commune à l'ensemble des accueils (courrier et standards en particulier). À cet égard, plusieurs ministères disposent d'un annuaire intranet, mais le problème de sa mise à jour se pose souvent, faute d'un responsable clairement désigné et d'une coopération efficace avec les directions du personnel.

Améliorer la lisibilité des courriers administratifs : écrire pour se faire comprendre

Selon l'enquête Familles de France de décembre 2000, 45,8 % des usagers interrogés estiment que les courriers qui leur sont adressés par les services publics sont difficilement compréhensibles.

Et, un écrit obscur dénote une administration peu accueillante et peu soucieuse de ses usagers, incapable de se mettre à leur portée ; à l'inverse, un document clair, rédigé dans un français correct et compréhensible, personnalisé, avec une forme visuelle adaptée, représentera une administration moderne et humaine.

En outre, non seulement les services souffrent de la mauvaise image induite par le manque de lisibilité de leurs courriers, mais ils en subissent le coût. Les difficultés de compréhension sont en effet sources d'une part importante des contacts téléphoniques, des déplacements au guichet, des flux de courriers et des réclamations, voire des recours contentieux.

Un effort particulier de clarification et de présentation s'impose donc aux services pour que les courriers qu'ils adressent aux citoyens soient adaptés et compréhensibles par ceux-ci, tant pour l'accomplissement de leurs démarches administratives, que pour une meilleure

information sur leurs droits. Ce n'est pas au citoyen de faire un effort permanent, et parfois vain, de compréhension du langage administratif, mais à l'administration d'adopter un langage simple et clair.

À cet égard, il apparaît logique d'élargir la réflexion sur la lisibilité des courriers à l'ensemble de la communication écrite de l'administration sous ses différentes formes : formulaires, notices explicatives, plaquettes d'information, etc. On peut également citer le cas des documents d'assignation en justice, trop chargés en informations non hiérarchisées et en formulations juridiques exigées par les textes mais incompréhensibles pour l'utilisateur. La complexité de ces documents conduit une part importante d'utilisateurs à omettre de se présenter à l'audience, ce qui est contraire à leur intérêt. Sensibilisé à cette problématique par des requêtes récurrentes, le médiateur de la République a donc saisi le ministre de la Justice d'une proposition de réforme (le 7 avril 2003) visant à simplifier la présentation des documents d'assignation, en suggérant que leur première page ne comporte qu'un nombre limité d'informations, en caractères très apparents et en langage simple : les coordonnées de l'huissier de justice qui délivre l'acte, le jour, l'heure et le lieu de la convocation, ainsi que l'indication de la juridiction compétente.

Le Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (COSLA) conduit, sous l'égide de la DUSA, une réflexion collective confrontant des points de vue divers sur les lettres-types, les documents d'information et les formulaires. Outre le travail de réécriture des formulaires les plus courants, le COSLA a mis au point en 2002 des outils pratiques – guide, lexique des termes administratifs, logiciel d'aide à la rédaction – à destination de l'ensemble des agents des services publics, afin de les aider à abandonner le jargon juridico-administratif au profit d'une langue simple, claire et efficace. Dans les faits, ce travail a permis une prise de conscience générale, et des efforts ont été accomplis par de nombreux services publics, mais les habitudes étant longues à changer, la marge de progrès est encore importante. Il convient de ne pas se démobiliiser sur ce sujet.

Le courrier électronique : un pari pour une administration moderne

Le sujet de l'administration électronique a été traité dans son ensemble par le rapport remis par Pierre de la Coste au secrétaire d'État à la Réforme de l'État en janvier 2003, *L'Hyper-République, bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*. Par ailleurs, il est pris en charge depuis février 2003 par la nouvelle Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), qui vient de se donner un plan stratégique ambitieux pour les cinq années à venir (cf. « Offrir un cadre favorable aux progrès de l'administration électronique » dans la deuxième partie).

Nous nous concentrerons donc sur le sujet du courrier électronique, qui constitue un mode d'accueil des usagers en développement. Bien répondre aux courriers électroniques des citoyens fait en effet partie intégrante d'une stratégie générale de l'accueil.

Un mode d'accueil encore marginal

Le contexte d'un usage des TIC en progression, mais encore marginal

Comparé aux modes de contacts classiques (téléphone, guichet, courrier postal), l'utilisation d'internet pour des démarches administratives est encore assez marginale. Tous les sondages montrent en effet qu'internet est de loin le mode de contact le moins usité par les usagers : il n'est cité en premier que par 4 % des usagers selon le sondage BVA de décembre 2002 sur les usagers et l'administration électronique, par 0,4 % selon le sondage Familles de France de décembre 2000 et par 0,3 % selon le sondage sur l'accueil dans les services de l'État en Isère de 2000.

Toutefois, il est à noter que l'usage d'internet supplante déjà le minitel. En outre, le potentiel de développement de l'utilisation d'internet pour des démarches administratives semble important, puisque près de la moitié des usagers (48 %) ont déjà effectué ou seraient prêts à effectuer une démarche administrative en ligne (sondage Forum des droits sur l'internet de septembre 2002). On peut d'autant plus le penser que les personnes ayant utilisé internet pour des démarches administratives se déclarent très majoritairement satisfaites (87 %) de cette utilisation (sondage BVA de décembre 2002). L'usage d'internet pour les démarches administratives est donc appelé à se développer à l'avenir, même si l'expérience d'un pays comme le Canada, plus avancé que la France en matière de nouvelles technologies, montre que les citoyens conservent à cet égard une nette préférence pour un contact oral offrant la possibilité d'un dialogue.

C'est en matière de recherche d'information administrative qu'internet fait son meilleur score, car si une majorité relative d'usagers déclare passer par le téléphone (45 %) ou encore par le guichet (27 %), 16 % disent préférer l'utilisation d'internet (sondage BVA de décembre 2002).

Une implication croissante des administrations, mais des difficultés structurelles

Aujourd'hui, la plupart des administrations ont intégré une boîte aux lettres électronique sur leur site internet avec la volonté de proposer un service interactif à l'utilisateur. Toutes ont pris conscience que le courrier électronique était un moyen de simplifier l'échange d'information et de faciliter le contact entre les usagers et l'administration.

Mais dans la pratique, faute d'une organisation spécifique opérationnelle, les services en sont souvent réduits à faire en sorte que l'accès à la boîte aux lettres électronique ne soit pas trop visible sur leur site afin de limiter les flux de courriers électroniques, auxquels ils ne savent pas

comment faire face. C'est le cas de certains sites ministériels, et de plusieurs sites de préfectures.

Surtout, des évaluations des taux et des délais de réponses ainsi que de la qualité des courriers électroniques des différentes administrations montrent aujourd'hui des résultats peu satisfaisants : trois messages sur quatre n'obtiennent pas de réponse. L'explication réside dans le fait qu'actuellement, aucun des sites ministériels ne dispose d'une solution viable et adaptée aux besoins de ce type de vecteur.

Un questionnaire rempli par dix ministères permet d'appréhender quelques éléments saillants du traitement du courrier électronique dans leur structure, résumés dans le tableau ci-dessous.

Ministère	Boîte aux lettres créée à l'ouverture du site	Accès sur toutes les pages	Étude sur la navigation	Existence d'un logiciel de traitement du courrier	Coordination avec le courrier postal	Coordination avec les directions techniques des ministères
Premier ministre	oui	oui	oui	non	oui	oui
Éducation	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Agriculture	oui	non	non	non	non	non
Tourisme	oui	oui	non	non	oui	non
Finances	oui	oui	oui	non	non	non
Santé	oui	oui	oui	non	non	non
Défense	oui	non	oui	non	non	oui
Fonction publique	oui	oui	oui	non	non	non
Culture	non	non	non	non	non	non
Ville	oui	oui	oui	non	non	oui
Total	9	7	7	1	3	4
en %	90 %	70 %	70 %	10 %	30 %	40 %

À partir de ces résultats, on voit en particulier qu'aucun ministère (ayant répondu au questionnaire), à l'exception de l'éducation nationale, ne dispose actuellement d'un logiciel de traitement du courrier électronique permettant de suivre les réponses transmises à d'autres personnes, ou de capitaliser les réponses fournies.

30 % des ministères utilisent le courrier postal classique pour répondre aux messages électroniques, et ce quelquefois sans coordination ultérieure avec les équipes internet. En effet, le courrier électronique ministériel est souvent traité par le même circuit que le courrier postal, à partir d'une impression papier des messages électroniques et d'une transmission au bureau du courrier jusqu'à une réponse par courrier postal. Or, cette gestion par voie postale est tout à fait inadaptée à la gestion rapide que présuppose le courrier électronique, et il apparaît urgent de trouver des solutions alternatives.

Quelques exemples positifs

- L'expérience du portail Service-Public.fr

Le portail Service-Public.fr bénéficie d'une expérience plus avancée dans la mesure où il a mis en place dès son ouverture un service

de questions/réponses pour les internautes (intitulé « Posez votre question »), géré par une cellule messagerie installée au secrétariat général des CIRA. Dès le départ, les règles de rédaction des réponses aux courriels ont été décrites dans un « protocole de réponse », et un principe de transparence du service rendu a été clairement affiché avec un engagement de réponse de deux à cinq jours. Ainsi, la réponse est une réponse d'orientation vers des informations et des services disponibles sur le web ou vers des services de renseignement spécialisés. Les délais de réponse sont satisfaisants, puisque plus de 85 % des messages sont traités en moins de quarante-huit heures.

Depuis environ un an les répondants ont à leur disposition un outil de gestion des messages (le progiciel « Akio »), qui permet de travailler sur des lieux différents (il est utilisé à la fois par les CIRA et par la Documentation française), de surveiller les flux des messages, d'éditer des statistiques, d'effectuer un envoi automatique des accusés de réception, etc. Cet outil a permis incontestablement de multiplier par deux la productivité des réponses aux mails.

- La démarche particulièrement avancée du ministère de l'Éducation nationale

Au ministère de l'Éducation nationale, la fonction de réponse aux courriers électroniques a été confiée au bureau des réseaux documentaires et de l'information. Celui-ci a mis en place une organisation du traitement du courrier fondée sur un réseau de correspondants dans les directions et sur le bureau du cabinet pour les questions posées au ministre. Depuis septembre 2000, le réseau « vagemestre » a été systématiquement utilisé comme poste d'observation de la demande des internautes. Les besoins ainsi identifiés ont permis la création de nouvelles rubriques sur le site.

Un protocole de réponse aux courriers des internautes a contribué à formaliser les usages autour d'une charte partagée par l'ensemble des directions.

Enfin, depuis début 2001, sur la page « Nous écrire », une cascade de boîtes aux lettres thématiques est proposée à l'internaute, qui peut maintenant communiquer directement sa demande à la direction compétente. Cette nouvelle organisation permet aux usagers d'envoyer leurs mails au service concerné sans filtrage.

- Les progrès récents de la Direction générale des impôts (DGI) et de son réseau déconcentré

Les internautes peuvent adresser un courrier électronique à la DGI soit à partir du portail fiscal impots.gouv.fr, soit dans les boîtes aux lettres des différentes structures de la DGI (centres des impôts, recettes...).

Les questions qui peuvent être posées sur le portail fiscal, qui concernent des informations générales, sont adressées aux centres Impôts Service (les centres d'appels téléphoniques de la DGI) qui les traitent actuellement dans un délai de quarante-huit heures. Ce dispositif est modifié pendant la campagne impôt sur le revenu car les centres impôts service se consacrent pendant cette période à la réponse téléphonique et le flux de messages électroniques est très important : c'est alors un ensemble de

départements qui prend en charge les réponses aux messages, toujours dans un délai de quarante-huit heures.

Par ailleurs, toutes les structures de la DGI sont dotées de boîtes aux lettres électroniques (cdi.de.mont.de.marsan@dgi.finances.gouv.fr, par exemple). Les adresses de ces boîtes aux lettres sont indiquées sur les documents adressés aux usagers (avis d'imposition IR, TH, TF notamment). Les usagers peuvent adresser tout type de question (personnalisée ou non). Une réponse leur est adressée dans tous les cas (réponse directe à la question, indication d'un reroutage éventuel vers un autre service, indication de la prise en compte de l'affaire et de la réponse ultérieure par courrier lorsqu'il y a un enjeu juridique). Plusieurs organisations ont été proposées aux services locaux afin qu'ils puissent choisir la formule la plus adaptée au contexte local. Des recommandations méthodologiques leurs sont par ailleurs fournies (réponses types, répondre en faisant des liens vers la documentation en ligne sur le portail fiscal...).

Mobiliser les administrations sur la prise en charge du courrier électronique

Mener une réflexion interministérielle sur la réponse au courrier électronique

Face aux difficultés constatées, il nous est apparu que la question de la gestion du courrier électronique sur les sites ministériels devait constituer une véritable préoccupation interministérielle.

Sur notre proposition, l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) a monté un groupe de travail interministériel sur le courrier électronique afin de réfléchir à l'organisation, aux modes opératoires et aux moyens nécessaires pour améliorer la situation. Afin de donner à ce groupe toute son efficacité, l'Agence pour le développement de l'administration électronique a prévu un budget pour appuyer la démarche, en finançant le soutien méthodologique d'un prestataire.

Une attente forte d'accompagnement méthodologique et organisationnel

Les premières réunions du groupe ont ainsi permis de définir en commun les thèmes de réflexion à approfondir :

- les modalités d'accès à la boîte aux lettres électronique sur le site internet (visibilité, accès ou non sur chaque page du site) et l'opportunité d'ouvrir des boîtes aux lettres sectorielles pour une répartition d'emblée des messages (comme sur le site du MINEFI ou de l'Éducation nationale) ;
- l'utilisation de logiciels spécifiques pour le traitement et le suivi des messages ;
- la structure organisationnelle associant les différents services concernés par la gestion du courrier électronique ;
- la question des ressources humaines nécessaires ;

- l’engagement sur des délais (similaires ou plus courts que pour le courrier postal) ;
- le statut des courriers électroniques par rapport au courrier administratif traditionnel ;
- les modalités de remontée des questions aux gestionnaires des sites et aux décideurs ;
- la capacité à capitaliser les réponses effectuées dans le contenu du site internet lui-même (qui générera d’autant moins de questions qu’il sera complet).

À l’issue des discussions autour de ces questions, les participants au groupe ont unanimement exprimé le besoin d’un accompagnement méthodologique. Sur proposition de l’ADAE, il a donc été décidé de recourir, au niveau interministériel, à une prestation de conseil en organisation et en *benchmarking* de l’offre d’outils logiciels.

Dans cette perspective, les attentes ont été exprimées de façon claire :

- Favoriser la rédaction d’un texte officiel pour poser le principe de l’obligation pour l’administration de répondre aux courriers électroniques des usagers.

- Prévoir une organisation du travail satisfaisante (une structure responsable de la gestion du courrier électronique et un mode opératoire efficace avec les directions techniques) et évaluer les moyens nécessaires pour répondre aux courriers électroniques : de nombreux ministères déplorent en effet la défaillance d’organisation et le manque de personnel dédié pour cette tâche, qui ne bénéficie pas d’une réelle reconnaissance de la part de la hiérarchie.

- Élaborer une solution logicielle de gestion des messages, qui serait préconisée aux ministères : cet outil logiciel devrait permettre en particulier de mieux maîtriser les flux et de remédier au manque de suivi actuel en associant de façon simple (via une plate-forme de redirection des mès) les différents services concernés par le traitement du courrier électronique. La dimension interministérielle devra être prise en compte dans la réflexion, car il serait regrettable que les ministères se dotent de plates-formes logicielles qui ne soient pas inter-opérables.

- Faire un *benchmarking* des différentes pratiques pour optimiser le positionnement des boîtes aux lettres sur un site et évaluer l’efficacité d’une « pré-thématisation ».

Mieux appliquer le dispositif normé d’adresses électroniques des agents publics

Afin de pouvoir contacter facilement par message électronique un interlocuteur au sein de l’administration, tout usager devrait pouvoir déduire son adresse électronique à partir de son nom et de la structure à laquelle il appartient. Or ce n’est pas totalement le cas actuellement du fait d’une certaine disparité des adresses électroniques, qui subsiste malgré les efforts de standardisation.

L'Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration (ATICA) avait en effet élaboré en octobre 2001 une « charte de nommage internet » imposant un dispositif unifié d'adresse électronique pour toute l'administration, en normalisant la formulation du nom de l'agent et de sa structure dans l'écriture de l'adresse.

Le standard est donc officiellement le suivant : « prénom.nom @nom de domaine de l'administration concernée .gouv.fr ». Or, dans la pratique, on constate que la norme est bien appliquée pour le nom de domaine et la racine « gouv.fr », mais qu'il reste de nombreuses disparités sur la formulation de l'identifiant de la personne (prénom entier ou seulement initiale du prénom, présence ou absence de point entre nom et prénom, etc.). Il conviendrait donc de rappeler à toutes les administrations l'existence de cette charte de nommage et d'inciter à une meilleure application des règles qu'elle énonce. En effet, l'existence de telles règles présente l'avantage non seulement de simplifier le contact avec les usagers, mais aussi de faciliter la communication entre agents publics par la voie électronique.

Favoriser une synergie avec la réponse téléphonique

Coupler la réponse au téléphone et la réponse aux messages électroniques

Nous avons constaté qu'il était courant que les centres d'appels existants dans l'administration, en France ou à l'étranger, prennent en charge, en plus du téléphone, la réponse aux courriers électroniques.

Ainsi, les téléopérateurs du centre d'appels canadien « 1 - 800 - 0 - canada » répondent également aux messages électroniques du site du gouvernement canada.gc.ca à partir de la base de données utilisée pour le téléphone.

De même, en France, les questions posées sur le portail fiscal impots.gouv.fr, qui sont des questions d'ordre général (non personnalisées), sont traitées par les centres Impôts Service, les centres d'appels téléphoniques de la DGI. Les messages électroniques provenant du site travail.gouv.fr sont traités par Elucydée, la société qui gère le centre d'appels « Info Emploi » pour le compte du ministère du Travail : les personnels de la plate-forme répondent alternativement aux appels téléphoniques et aux courriers électroniques, en fonction de plages horaires définies. Ainsi, les messages sont directement intégrés dans le même logiciel que celui qui est utilisé pour le traitement des appels, et les réponses sont rédigées à partir de la même base de connaissances.

Cette association de la réponse aux messages électroniques et de la réponse au téléphone fonctionne bien et doit être préconisée chaque fois que cela est possible, pour trois raisons principales :

- la réponse aux messages électroniques requiert, à l'instar du téléphone, de la réactivité et un langage simple et efficace : il est donc précieux de pouvoir

recourir à des équipes qui ont l'habitude de réponses rapides exprimées dans un langage immédiatement compréhensible par les usagers ;

- les bases de connaissances utilisées pour la réponse téléphonique sont tout autant adaptées à la réponse aux messages électroniques ;
- en termes d'organisation du travail, l'expérience des centres d'appels existants montre qu'il est bien plus efficace pour les personnels d'alterner les deux activités dans une même journée, plutôt que de faire en continu seulement de la réponse au téléphone ou seulement de la réponse aux messages électroniques.

Optimiser l'utilisation des bases de données générées par les centres d'appels

L'expérience montre donc que le contenu des bases de connaissances téléphoniques est très utile à la réponse aux messages électroniques, ainsi qu'à l'alimentation des sites internet via notamment une capitalisation des réponses aux questions posées (en particulier dans les rubriques FAQ).

Par conséquent, au fur et à mesure que les centres d'appels sont mis en place et que les bases de connaissances sont élaborées, il est essentiel de concevoir des modalités de partage de l'accès à ces bases : ainsi, les contenus des sites internet et les réponses aux messages électroniques pourront s'enrichir de l'apport du téléphone – mode de contact le plus réactif avec les usagers –, puisque les fiches contenues dans la base de connaissances sont régulièrement actualisées et complétées à partir des réponses faites aux questions téléphoniques les plus fréquemment posées.

Dans le cas d'une externalisation de la gestion du centre d'appels, il est donc particulièrement important de veiller à prévoir dans le cahier des charges un protocole permettant une circulation fluide de l'information et un partage de l'accès aux données de la base entre les différents modes d'accueil, donc entre la société prestataire et l'administration qui a passé le marché.

Le ministère du Travail a omis d'inscrire cet aspect dans le cahier des charges initial du marché passé avec la société Elucydée, qui gère le centre d'appels Info Emploi et la réponse aux messages électroniques provenant du site travail.gouv.fr. De ce fait, si les contenus de la base de connaissances appartiennent à l'État et peuvent lui être transmis sur demande, l'architecture de la base est propriété de la société Elucydée qui l'a conçue : la base n'est donc consultable que par les répondants de la plate-forme d'Elucydée, et l'équipe internet du site travail.gouv.fr ne peut y avoir accès directement pour capitaliser sur le site les réponses aux questions posées par téléphone. Dans ces conditions, l'externalisation n'est pas totalement satisfaisante.

Récapitulatif des principales recommandations de la première partie

- **Améliorer le fonctionnement des standards téléphoniques de l'administration.**
 - Renforcer les relations entre le standard et les différents services.
 - Élaborer une charte de l'accueil téléphonique à usage interne, assortie d'un accompagnement pédagogique dans les services.
- **Créer un portail d'orientation téléphonique pour toute l'administration** (en cours de mise en place : expérimentation régionale à l'automne 2003).
- **Organiser une réunion interministérielle pour inciter les administrations à améliorer leur accueil téléphonique** dans la perspective de la création du portail généraliste.
- **Rationaliser l'organisation de l'accueil physique en différenciant plusieurs étapes** : un pré-accueil filtrant, un accueil rapide pour les démarches basiques, un accueil en box pour les démarches plus longues, et éventuellement un accueil spécialisé sur rendez-vous.
- **Généraliser l'utilisation de logiciels de gestion de file d'attente.**
- **Développer l'utilisation de bases de connaissances informatisées par les agents d'accueil** (avec notamment un organisme constamment mis à jour).
- **Faire de la mairie un lieu privilégié d'accueil et d'orientation des usagers.**
 - Mettre au point des modalités d'information et de réorientation entre la mairie et les autres administrations implantées localement, notamment la préfecture.
 - Donner les moyens aux agents d'accueil des mairies de répondre à des questions dépassant la stricte compétence municipale (formations ; mise à disposition d'un intranet ou d'une base de connaissances).
 - Inciter les mairies à recourir au dispositif « Service-public local » proposé par la Documentation française et la Caisse des dépôts et consignations.
- **Pérenniser les Maisons de justice et du droit**, véritables services publics judiciaires de proximité.
- **Mieux appliquer le volet courrier de la loi DCRA du 12 avril 2000.**
 - Accuser réception et répondre dans un délai raisonnable.
 - Mettre fin à l'anonymat des courriers.
 - Transmettre tout courrier mal orienté à l'administration compétente.

- **Améliorer la traçabilité des courriers dans les ministères.**
 - Généraliser l'utilisation de logiciels de gestion de suivi de courrier.
 - Prévoir des passerelles entre les différents logiciels utilisés par les directions d'un même ministère, voire adopter un logiciel commun.
 - Mettre en place un système de suivi global permettant de faire le lien entre le courrier « arrivée » et le courrier « départ ».
 - **Amplifier l'effort de simplification du langage dans les courriers administratifs.**
 - **Mobiliser les administrations sur le traitement du courrier électronique.**
 - Mener une réflexion interministérielle sur le traitement du courrier électronique, dans le cadre du groupe de travail animé par l'ADAE.
 - Favoriser la rédaction d'un texte officiel posant le principe de l'obligation pour l'administration de répondre aux courriers électroniques des usagers.
 - Élaborer et proposer aux ministères une solution logicielle de traitement du courrier électronique.
 - **Coupler la réponse téléphonique et la réponse au courrier électronique.**
 - **Optimiser l'utilisation des bases de connaissances générées par les centres d'appels** pour la réponse aux courriers électroniques et l'alimentation des sites internet publics.
-

Deuxième partie

**Une approche
globale pour une
véritable politique
de l'accueil**

L'attention portée aux usagers ne prend sens que si elle est intégrée dans tous les aspects du fonctionnement des services et non pas si elle fait l'objet d'une segmentation étanche.

Pourtant, l'accueil des usagers ne fait que très rarement l'objet d'une approche globale au sein des administrations, et se caractérise par un manque d'implication du management à tous les niveaux. Il en résulte un traitement très éclaté de la problématique de l'accueil, et une dispersion des responsabilités au sein de chaque structure.

Or il n'est pas acceptable que quelques expériences locales positives soient l'arbre qui cache la forêt et ne bénéficient qu'aux usagers qui ont la chance de résider là où des initiatives sont entreprises. Il n'est pas admissible non plus de voir des inégalités importantes de qualité de service se creuser d'un ministère à l'autre, voire d'une direction à l'autre au sein d'un même ministère. De telles disparités ne peuvent être corrigées que par la mise en place d'une politique globale d'ampleur nationale.

Pour améliorer l'accueil des usagers, il faut donc avant tout énoncer une politique cohérente, portée au plus haut niveau et capable de mobiliser toutes les administrations autour d'objectifs clairs. Tout le management et l'organisation doivent être recentrés sur la notion de service à l'utilisateur et fondés sur le développement d'une culture de l'évaluation des résultats et de la satisfaction des usagers.

Seuls une politique globale de l'accueil et un véritable changement de culture permettront, aidés par l'apport des nouvelles technologies, de ne plus faire supporter à l'utilisateur la complexité de l'administration.

Énoncer une politique cohérente et des objectifs clairs pour mobiliser les administrations

Remédier à la dispersion des actions et des responsabilités

L'accueil comme priorité gouvernementale :
des tentatives souvent restées sans suites

Plusieurs tentatives visant à ériger l'accueil en politique globale portée par le gouvernement ont eu lieu dans le passé.

Ainsi, la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, signée par Michel Rocard, consacrait un volet à « une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers » et appelait les responsables de services publics à améliorer la qualité du service rendu. Dans la continuité de cette démarche, le gouvernement Cresson a adopté une « charte des services publics » fondée sur la volonté de provoquer une attitude nouvelle des administrations vis-à-vis des usagers à travers une politique globale et permanente (définition d'indicateurs de qualité, formulation d'engagements auprès des usagers, mesure de la satisfaction, etc.). Mais cette charte a été adoptée le 18 mars 1992, peu avant le changement de Premier ministre.

Plus tard, 1994 a été intitulée « année de l'accueil » par le ministre de la Fonction publique du gouvernement Balladur, André Rossinot, qui s'est particulièrement mobilisé sur le sujet, en lançant notamment des forums interrégionaux de l'accueil dans neuf villes de France entre juin 1994 et février 1995. Suite à cette mobilisation autour de la fonction accueil, une circulaire relative à l'amélioration des relations entre les services publics et leurs usagers, datée du 23 février 1995, a été signée par Édouard Balladur peu de temps avant son départ, mais n'a jamais été publiée au Journal officiel.

Les réformes les plus récentes ont donné une place centrale à la qualité de service. Ainsi, dans le cadre du Comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE) du 12 octobre 2000, le gouvernement Jospin a placé la qualité au cœur de la réforme de l'État en demandant à tous les ministères de définir les axes prioritaires de leur politique de qualité afin que chaque service déconcentré mette en œuvre des engagements de service vis-à-vis de ses usagers.

Cependant, ces initiatives se sont à chaque fois rapidement essouffées du fait notamment des changements de gouvernement et des alternances politiques : faute d'être portées politiquement et suivies dans la durée, elles se sont enlisées.

La chance qui s'offre aujourd'hui est précisément de mobiliser sur ce thème en début de législature. Car l'opportunité de disposer de la durée pour élaborer et suivre la mise en œuvre de projets au long cours constitue une condition essentielle de succès. Le Premier ministre, dès son

discours de politique générale, et le Président de la République, lors de la présentation de ses vœux aux corps constitués le 8 janvier 2003, ont ainsi tous deux exprimé une volonté politique forte d'améliorer les relations entre l'administration et les usagers au cours de leurs mandats.

Par ailleurs, nous disposons d'un atout supplémentaire essentiel, gage de réussite, par rapport aux précédentes tentatives : les nouvelles technologies de l'information et de la communication, levier décisif de changement et de progrès, qui constituent une opportunité sans précédent pour améliorer l'accueil des usagers dans les services publics.

L'absence de pilotage ministériel

L'accueil souffre non seulement de l'absence de politique gouvernementale globale, mais aussi du défaut de pilotage au niveau ministériel.

Tout d'abord, les ministères n'ont pas pour habitude de définir une stratégie globale de l'accueil en termes de coût et/ou de temps passé selon les modes de contact avec les usagers. Pourtant, une mauvaise stratégie d'accueil représente des coûts non négligeables. Il serait donc utile que les ministères s'appuient sur des évaluations chiffrées pour orienter leur politique d'accueil de façon rationnelle, comme l'ont fait EDF-GDF ou, au Canada, l'Agence des douanes et du revenu (*cf.* « L'évaluation du coût des accueils » dans la première partie).

Il est en effet probable que les ministères seraient nombreux, par exemple, à améliorer leur accueil téléphonique s'ils savaient que c'est le mode de contact le moins coûteux en termes de temps et de budget, à niveau de satisfaction identique, voire supérieur, de la part des usagers. De même, s'ils connaissaient le coût de traitement des réclamations, ils seraient probablement plus enclins à améliorer la qualité de leur service en amont pour éviter de susciter des mécontentements.

Cette absence de stratégie va de pair avec le fait que de façon générale, l'accueil ne fait pas l'objet d'une approche globale au sein des ministères et de leurs services déconcentrés. Il en résulte un traitement très éclaté de la problématique de l'accueil, et une dispersion des responsabilités au sein de chaque structure. En témoigne le fait, symptomatique, que la plupart des ministères ne sont pas en mesure d'identifier les personnes responsables de chaque type d'accueil, et a fortiori celle qui en assurerait la coordination.

En l'absence d'une approche globale de l'accueil, la conduite de démarches d'amélioration est liée à la mobilisation particulière de certaines directions d'administration centrale ou de services déconcentrés. Ils sont nombreux ces dernières années à avoir pris des initiatives pour améliorer leur qualité de service et certains ont réalisé des progrès importants (*cf. infra*). Mais ces actions demeurent trop atomisées dans le paysage administratif et sur le territoire national. Restreintes à un seul service ou à une seule direction, elles souffrent souvent de n'être portées que par les acteurs désignés « modernisation » et/ou « qualité », et ne bénéficient généralement pas d'un suivi suffisant.

Afin d'inciter les ministères à prendre en charge la problématique de l'accueil de façon globale, nous avons suggéré que le Premier ministre manifeste son intérêt pour le sujet par l'intermédiaire d'une lettre adressée aux ministres leur demandant de fournir un état des lieux de l'organisation de l'accueil dans leur administration, des démarches en cours et des améliorations qu'ils estiment envisageables. La désignation d'une personne référente, chargée de coordonner la politique de l'accueil pour le ministère, leur était également demandée. Par ce biais, il s'agissait d'amener tous les ministères à faire le point sur la problématique de l'accueil dans leur structure et à en tirer les conclusions en matière d'organisation, d'équipements et de ressources humaines. Finalement signée par le ministre de la Fonction publique et le secrétaire d'État à la Réforme de l'État, cette lettre a été adressée aux ministres le 20 novembre 2002, en demandant une réponse pour le 20 décembre. Seuls quatre ministères ont adressé une réponse (MINEFI, ministère des Affaires étrangères, ministère de la Santé et secrétariat d'État au Tourisme).

Deux exceptions : le ministère de l'Équipement et le MINEFI

Très rares sont les ministères qui se sont mobilisés pour lancer une démarche globale et cohérente et tenter de mettre en synergie tous les acteurs autour de la problématique de la relation à l'utilisateur. On peut toutefois citer deux exceptions : le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement depuis 1993 et, très récemment, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI).

- Une politique globale de l'accueil au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement a lancé en 1993 une réflexion visant à définir une politique globale de l'accueil pour le ministère et ses services déconcentrés : ainsi, la Direction du personnel et des services (DPS) a mené une enquête auprès des services déconcentrés sur l'état de leur prise en compte des usagers, et le Service de l'information et de la communication (SIC) a réalisé une étude pour identifier les différents types d'usagers (particuliers, professionnels, collectivités locales) et la nature des relations avec chacun. Suite à ce travail, l'année 1994 a été dévolue à la promotion de la fonction accueil et au développement de l'écoute des usagers.

Un programme de modernisation mettant l'accent sur l'amélioration de la qualité de service a ainsi été adopté. Sa mise en œuvre s'est appuyée sur l'élaboration d'une série de guides méthodologiques (accueil physique, accueil téléphonique en services déconcentrés, écoute des bénéficiaires, conduite d'enquêtes, etc.), sur un accompagnement des démarches d'amélioration menées au niveau déconcentré, et sur des actions de formation à la conduite de projets « accueil ».

Le ministère a demandé en 1999 aux services déconcentrés de mettre en place une Fonction d'animation des relations avec les usagers (FARU) organisée et pérenne, afin d'intégrer la prise en compte des

usagers à leur stratégie globale et à l'ensemble de leurs activités. Une charte de qualité a été adoptée en août 2001, puis déclinée en chartes locales par les services. Une organisation en réseaux de métiers permet les échanges d'expériences et la diffusion de bonnes pratiques.

- « Bercy en mouvement » : un plan d'action ministériel centré sur le service à l'utilisateur

C'est bien plus récemment que le MINEFI s'est à son tour engagé dans un processus de modernisation centré sur les attentes des usagers et l'offre de meilleurs services. En 2000, la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) a mis en place une « Mission qualité » spécifique, s'appuyant sur un réseau qualité réunissant chacune des vingt-cinq directions du ministère. L'amélioration des relations avec les usagers dans les sept directions à réseau territorial que compte le ministère a connu une nette accélération en 2001 avec, dans chacune d'elles, la mise en œuvre de plans d'action sur la qualité de service, et pour certaines, la prise d'engagements vis-à-vis des usagers et la certification d'activités ou de services.

Sur cette lancée, le MINEFI a décidé en octobre 2002 d'engager un processus durable et vigoureux de changement intitulé « Bercy en mouvement », autour de quatre chantiers : mieux exercer les missions du ministère ; placer l'utilisateur au cœur de l'organisation et du fonctionnement ; développer une culture de résultats et alléger les tâches ; reconnaître les compétences professionnelles des agents. Ainsi, une volonté ministérielle forte a été affirmée et déclinée en objectifs clairs dotés d'échéances précises. À cet égard, le programme « Bercy en mouvement » précise même noir sur blanc que les ministres s'impliqueront personnellement dans cette dynamique et se rendront sur le terrain pour mesurer les résultats obtenus.

Quelques démarches globales structurées au niveau national

Si les approches ministérielles globales restent rares, on a vu se développer ces dernières années des démarches d'ensemble pilotées par certaines directions d'administration centrale ou branches de la sécurité sociale, et déclinées dans tout leur réseau. Ainsi, par exemple, des progrès considérables ont été orchestrés par la Direction générale des impôts (DGI) à l'intention des usagers – contribuables, et une démarche globale d'engagements de service dans les préfectures est actuellement pilotée par la Direction générale de l'administration (DGA) du ministère de l'Intérieur. Les grandes branches du secteur social ont également lancé des politiques d'amélioration de la qualité de service dans tout leur réseau dans le cadre des Conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées avec l'État depuis 1996.

- La politique globale de la DGI pour « faciliter l'impôt » aux usagers contribuables

Ambitionnant de devenir une administration véritablement orientée vers le service à l'utilisateur, la DGI avait signé pour la période

2000-2002 un contrat d'objectifs et de moyens avec la Direction du budget, dans lequel elle s'engageait en particulier à améliorer le service rendu à l'utilisateur. Au terme de ce contrat, la DGI s'était engagée à :

- généraliser l'application de cinq standards de qualité dans l'ensemble de ses services : recevoir les usagers sur rendez-vous en cas de problème, ne laisser aucun appel téléphonique sans suite, envoyer à domicile les imprimés et formulaires si les usagers le demandent, envoyer une réponse d'attente chaque fois que nécessaire et lever l'anonymat dans les correspondances et lors de l'accueil physique ou téléphonique. Ces standards sont affichés dans les centres des impôts, qui s'engagent à les respecter ;
- réduire ses délais de traitement ;
- offrir de nouveaux services aux usagers (les centres d'appels « Impôts services », les déclarations et télépaiements via le portail « impots.gouv.fr », etc.) ;
- écouter les usagers, afin de mieux connaître leurs attentes et leur satisfaction.

Cette démarche nécessitait tout à la fois un engagement fort de la direction générale, une implication sans faille des directeurs des services déconcentrés, et un dispositif d'accompagnement susceptible de faciliter la tâche des agents. C'est pourquoi une équipe spécialement dédiée à l'animation de cette politique a été créée en avril 2001 au sein de la DGI : la Mission qualité de service (MQS). La DGI a ainsi pu faire de l'amélioration du service rendu à l'utilisateur une priorité de premier rang pour l'ensemble de ses cent sept directions locales. Sa démarche constitue une bonne illustration d'approche globale visant à agir sur l'ensemble des composantes de la relation avec l'utilisateur.

La DGI a clairement confirmé cette orientation dans son contrat de performance pour la période 2003-2005. Inscrit dans le processus ministériel « Bercy en mouvement », ce nouveau contrat comprend des engagements communs aux deux administrations fiscales, DGI et DGCP, dans le cadre du programme « Pour vous faciliter l'impôt ». Emblématique d'une attitude désormais centrée sur l'utilisateur et non plus sur les frontières administratives, ce programme énonce neuf engagements de service portant sur les différents modes d'accueil et sur l'écoute des usagers.

Ces engagements s'appuient en particulier sur les moyens performants actuellement déployés dans le cadre du programme Copernic, conduit par la DGI et la DGCP, dont le but est d'organiser un système d'information conjoint susceptible de pallier, au regard des usagers, à l'échec de la réforme qui visait à créer une administration fiscale unifiée. Ainsi, en 2004, les contribuables pourront accéder à toutes les informations relatives à leur situation fiscale par un point d'entrée unique, soit via internet sur leur « compte fiscal en ligne », soit par l'intermédiaire d'un agent, qui pourra être indifféremment un agent des impôts ou du trésor public, puisque ceux-ci disposeront d'un système d'information commun. En 2005, ils pourront également effectuer à distance (par internet ou par téléphone) des démarches comme la demande de mensualisation, le changement d'adresse ou le signalement de baisses imprévisibles de revenus.

- Une démarche globale d'amélioration de l'accueil dans les préfectures et sous-préfectures

Dans le prolongement des orientations du CIRE du 12 octobre 2000 en matière de politique de qualité, le ministère de l'Intérieur a décidé d'engager l'ensemble des préfectures et sous-préfectures dans une démarche globale et durable d'amélioration de l'accueil et du service aux usagers. De nombreuses actions sont déjà menées en ce sens, par le ministère et par certaines préfectures, mais elles sont inégalement mises en œuvre et de manière dispersée. Le plan d'action pluriannuel pour les préfectures défini en décembre 2001 donne donc à l'accueil un caractère prioritaire et prévoit que chaque préfecture devra s'engager dans l'adoption d'une charte de l'accueil et du service à l'usager.

L'ambition étant d'offrir la même qualité de service dans tous les départements, le ministère a souhaité fournir aux préfectures un cadre de référence commun pour appuyer leurs démarches. À cet effet, il leur a adressé un guide méthodologique leur permettant de piloter la mise en place de la charte, ainsi qu'un « référentiel des services » traduisant les orientations nationales.

Ces documents, élaborés en concertation avec des représentants syndicaux des personnels des préfectures, ainsi qu'avec plusieurs préfectures déjà engagées dans des actions de modernisation, définissent cinq engagements fondamentaux à décliner localement : faciliter l'accès des usagers à l'information utile sur les démarches administratives ; simplifier les démarches administratives ; réduire le temps consacré aux démarches administratives ; améliorer les conditions d'accueil dans les locaux ; faciliter l'accès aux services par le développement des services à distance.

Sur cette base, les préfectures ont été appelées par circulaire à établir un diagnostic des conditions d'exercice de leurs missions d'accueil et de service aux usagers, et à élaborer, à partir de ce diagnostic, un projet de charte d'engagements de service. Les diagnostics et les projets de charte ont été adressés au ministère de l'Intérieur en décembre 2002.

En parallèle, un travail d'audit de l'accueil téléphonique dans les préfectures a été confié par le ministère à un consultant spécialisé.

- Les « Conventions d'objectifs et de gestion » (COG) avec les branches de Sécurité sociale

Les différentes branches des organismes sociaux se sont engagées, suite aux ordonnances de 1996, dans une démarche contractuelle en signant avec l'État des Conventions d'objectifs et de gestion (COG), déclinées ensuite en conventions avec les caisses : les principaux volets de ces conventions sont la maîtrise des coûts de gestion et l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. Dans ce cadre, chaque grande branche a défini avec la Direction de la Sécurité sociale des engagements pour une offre de service globale, avec des objectifs concrets de qualité et des dispositifs de mesure fondés sur des indicateurs précis et la satisfaction des usagers. Les premières COG ont été signées en 1997 pour trois à quatre ans selon les organismes, et leur renouvellement a eu lieu en 2000 et 2001.

Ainsi par exemple, la COG 1997-2000 signée par la CNAF a marqué la volonté de la branche famille d'évoluer d'une logique de liquidation des prestations vers une démarche plaçant l'allocataire au cœur de son développement. Une dynamique nouvelle a ainsi été initiée dans les caisses, et des progrès ont été accomplis. Poursuivant dans cette voie, la CNAF s'est engagée dans la COG 2001-2004 à améliorer l'accessibilité des caisses aux allocataires (amélioration de l'accueil physique et téléphonique, lisibilité de la communication écrite) et à renforcer la personnalisation du service. Ces engagements ont été accompagnés d'un développement considérable de la pratique des enquêtes de satisfaction.

De la même façon, la CNAMTS a fait de la qualité de service à l'usager l'ambition principale de sa COG 2000-2003 et s'est ainsi engagée à proposer un accueil physique et téléphonique rapide et efficace mesuré au moyen d'indicateurs précis de délais d'attente. C'est dans ce cadre qu'elle a notamment inscrit le projet des plates-formes d'appels de services, qui sont actuellement en cours de développement sur tout le territoire.

Les expériences conduites à tous les niveaux par les différents organismes sociaux dans le cadre des COG ont fait l'objet d'une réflexion commune lors d'un Forum intitulé « La contractualisation au service de l'usager » organisé par la Direction de la Sécurité sociale les 4 et 5 mars 2003.

Élaborer des outils de mobilisation pour l'ensemble de l'administration

La qualité : un levier pour le changement

L'impératif de qualité constitue un levier essentiel de progrès et de changement pour les services publics. En l'absence de sanction économique, les services publics administratifs sont poussés à évoluer par leur environnement général où les niveaux de qualité offerts et exigés ne cessent de s'élever : en effet, lorsque les usagers constatent que le secteur commercial et bancaire améliore sa qualité de service et offre de plus en plus de facilités grâce à de nouvelles possibilités techniques et gestionnaires, ils acceptent difficilement de ne pas retrouver les mêmes standards dans les services publics. Or, si les services publics n'évoluent pas eux-mêmes, ils sont de plus en plus remis en cause par le secteur privé là où la concurrence est présente, et par les usagers surtout, qui se montreront de moins en moins satisfaits. C'est donc le facteur de « concurrence par comparaison »⁽¹⁾ de la qualité du service rendu qui joue le rôle d'aiguillon pour l'administration, puisqu'il en va de la crédibilité de l'État et du service public.

La qualité peut donc utilement être érigée comme horizon mobilisateur pour réformer l'État et progresser vers une administration de service. Mais elle sera d'autant plus mobilisatrice que les démarches qualité seront également perçues comme des démarches d'efficacité,

(1) Concept développé par Gilles Jeannot dans son ouvrage *Les usagers du service public*, PUF, 1995.

c'est-à-dire comme des investissements rentables. Il est très important en effet de faire comprendre aux administrations que la « non qualité » a un coût élevé, dans la mesure où les processus inefficients génèrent des surcoûts induits. En effet, si l'on se fonde sur l'expérience des entreprises et que l'on examine les coûts comparés de la qualité (coûts visibles à consentir par une décision d'investissement pour lancer une démarche qualité) et de la non qualité (coûts moins facilement visibles, mais correspondant souvent à un manque à gagner considérable), on se rend compte que la qualité s'autofinance par la réduction des coûts de non qualité.

C'est dans cette double perspective d'efficacité et de crédibilité du service public, que le Président de la République a choisi de mettre en avant le levier de la qualité lors de la présentation de ses vœux aux corps constitués le 8 janvier dernier, en demandant aux représentants de la fonction publique de « consacrer l'année 2003 à une amélioration en profondeur de la qualité du service rendu par les administrations » qu'ils dirigent. À cet égard, l'organisation de la première édition des « Trophées de la Qualité » en 2003 visait à instaurer une émulation positive, destinée à la fois à stimuler les administrations et à valoriser les efforts accomplis par celles qui ont déjà conduit des démarches de changement.

Des démarches dispersées d'engagements de service à travers les chartes

Les démarches d'amélioration de la qualité de service se cristallisent généralement autour d'outils incitatifs et structurants tels que les chartes de qualité et d'engagements de service. Les initiatives de ce type se sont multipliées ces dernières années dans divers secteurs et niveaux de l'administration. Elles ont été encouragées par la directive du CIRE de novembre 2000 qui requerrait la mise en place d'engagements de service dans l'ensemble des services déconcentrés et des établissements publics. Un guide intitulé *S'engager sur la qualité de service* apportant un cadrage méthodologique général avait été publié par la DIRE au printemps 2001 pour aider les ministères dans l'application de cette directive.

Cependant, les chartes de qualité ou de l'accueil existant aujourd'hui dans les services publics sont globalement le résultat d'initiatives dispersées, qui se sont développées sans cohérence d'ensemble. Leur recensement est assez difficile dans la mesure où les administrations centrales n'ont pas forcément connaissance de l'existence des chartes de leurs propres services déconcentrés et des établissements publics sous tutelle. En effet, de nombreuses démarches de chartes de qualité ont été effectuées de manière spontanée au niveau des services déconcentrés ou des établissements publics, sans que les ministères dont ils dépendent soient dotés d'une charte de qualité nationale (ministères de l'Éducation nationale, de la Culture, des Sports). En revanche, d'autres ministères ont élaboré un cadre de référence en matière de politique de qualité, en fixant des objectifs voués à être déclinés par chaque direction centrale ou service déconcentré : c'est le cas au MINEFI, au ministère Intérieur et au ministère de l'Équipement. Enfin, l'exemple des organismes de Sécurité sociale est intéressant dans la mesure où des engagements précis en terme d'accueil et

de qualité de service sont déterminés dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion signées entre l'État et les organismes concernés.

Du fait même du caractère dispersé de ces initiatives, les chartes de qualité existantes recouvrent des réalités très diverses. Ainsi, le terme de « charte » renvoie à des documents de nature variable qui correspondent à différents niveaux d'engagements :

- les déclarations de politique qualité (ministères des Affaires étrangères, de la Justice) ;
- les engagements de services (MINEFI) ;
- les documents de cadrage méthodologique fixant les principes qui doivent guider la définition d'engagements locaux (ministères de l'Équipement, de l'Intérieur) ;
- la déclinaison au niveau déconcentré d'une politique qualité sous forme de charte locale (chartes locales des DDE, chartes de l'accueil des préfectures).

En outre, les chartes ont des destinataires différents, qui sont soit les agents des services, soit les usagers. Enfin, elles recouvrent un domaine plus ou moins vaste en fonction des administrations : dans certains cas, il s'agit de chartes sur la qualité, qui visent un engagement général sur la qualité du service : elles renvoient alors à la fois à des objectifs de performance interne, de qualité des prestations et de qualité des relations avec l'extérieur (MINEFI, DDE des Alpes-Maritimes). Dans d'autres cas, il s'agit plus spécifiquement de chartes sur l'accueil qui visent l'amélioration des activités de contact direct avec les usagers (ministère de l'Intérieur, DDE de l'Ariège).

Face à cette diversité se pose dès lors un problème de lisibilité et de cohérence.

Élaborer une charte générique de l'accueil des usagers

Dans ce contexte, il nous est apparu opportun de fixer un tronc commun d'engagements concrets et réalistes dans une charte générique énonçant les standards que les usagers sont en droit d'attendre de tout service administratif de l'État accueillant du public. Forcément limitées en nombre et en degré de précision, les rubriques d'engagement de la charte auront vocation à être déclinées et adaptées par chaque administration et chaque service en fonction des réalités qui leur sont propres.

- Le sens de la démarche

L'intérêt d'une charte générique consiste à donner à tous les services de l'État une ambition partagée en matière d'accueil, afin d'une part, de mettre en cohérence les initiatives menées dans les différents services, d'autre part, de créer une dynamique dans toutes les administrations.

Il n'est pas acceptable en effet de voir des disparités importantes se creuser d'une administration ou d'un service à l'autre, entre ceux qui peuvent se permettre de conduire des démarches d'amélioration de la qualité de leur accueil (il n'est pas anodin par exemple que le MINEFI soit particulièrement en avance en la matière), et les autres qui, préoccupés par d'autres priorités, tendent à reléguer ces démarches au rang de l'accessoire.

Les administrations qui n'ont pas encore pu progresser sur ce sujet auront ainsi tout à gagner à l'émergence d'une dynamique d'ensemble et de points de repères méthodologiques communs en matière d'accueil et de service à l'utilisateur. Pour des administrations plus avancées, des exigences supérieures pourront stimuler la volonté de continuer à progresser. La charte générique devrait ainsi permettre un rééquilibrage progressif des niveaux de qualité de l'accueil dans toute l'administration, et aboutir à une approche globale et partagée de la problématique de la relation à l'utilisateur.

Elle représentera un cadre de cohérence d'autant plus essentiel que les TIC offrent aux services administratifs l'opportunité de mieux travailler ensemble pour répondre aux besoins globaux des usagers.

- L'élaboration d'un projet de charte

Un consultant a été recruté pour accompagner la démarche d'élaboration de la charte, et un comité de pilotage a été constitué avec la DUSA et les correspondants qualité/modernisation de plusieurs ministères concernés par l'accueil du public. Ayant vocation à valider la démarche et à rechercher un consensus acceptable sur le texte de la charte, ce comité de pilotage s'est réuni à cinq reprises, dont deux réunions ont été élargies l'une aux Hauts fonctionnaires à la modernisation et à la déconcentration (HFMD), l'autre aux responsables de la communication des ministères.

L'élaboration de la charte générique a requis en amont un recensement des chartes existantes, dans les ministères, les services déconcentrés, les organismes sociaux et les entreprises publiques. La charte générique doit en effet être compatible avec les chartes spécifiques déjà mises en place ou en cours d'élaboration dans les différentes administrations, qu'il ne s'agit pas de remettre en cause : au contraire, les démarches existantes doivent alimenter la future charte.

Suite à une analyse documentaire, une typologie des engagements et des supports des chartes recensées a été établie. Il en ressort que les chartes contiennent essentiellement des engagements sur :

- les attitudes et les comportements lors des contacts avec les usagers : être courtois, se présenter au téléphone, accorder plus de temps, etc. (présents dans 90 % des cas) ;
- les caractéristiques de l'accueil : localisation, horaires, accès (présents dans 80 % des cas) ; information et conseil (présents dans 80 % des cas) ; personnalisation (présents dans 70 % des cas) ; modes de traitement des courriers et des appels téléphoniques (présents dans 50 % des cas) ; accueil des publics fragiles (présents dans 50 % des cas) ; mesure de la satisfaction des usagers et adaptation des services (présents dans 10 % des cas) ; possibilités de réclamations (présents dans 10 % des cas) ;
- les prestations (présents dans 30 % des cas).

Par ailleurs, il est ressorti de cette étude que lorsqu'elles ne comportent pas d'objectifs impératifs et mesurés, les chartes ont une faible notoriété et bénéficient d'un soutien politique limité. Actuellement, les démarches qui rencontrent le plus de succès sont celles qui sont obligatoires, mesurables, priorisées, donc qui forcent à agir sur des sujets partagés de dysfonctionnements.

Un travail de *benchmarking* a également été effectué afin de bénéficier des expériences étrangères en la matière. Il est apparu que dans les pays étudiés, les chartes sont nationales, mais toujours déclinées par administration. Le chiffrage des standards se situe donc au niveau des chartes de chaque administration. De façon générale, l'expérience montre que les chartes ont poussé les administrations à chercher à mieux connaître leurs usagers, à analyser de façon plus fine leurs attentes, et à différencier les modes de réponse en fonction des catégories de publics.

À cet égard, l'exemple britannique de la *Citizen's charter* – charte du citoyen – est particulièrement instructif. Adoptée en 1992, elle reposait sur six principes clés : la fixation de standards, l'information et l'ouverture, le choix et la consultation, la qualité de l'accueil, la correction des erreurs et le rapport qualité-prix. Elle faisait référence à des instruments tels que la publication d'objectifs de performance, l'information sur les standards atteints, des systèmes plus efficaces de réclamation, des inspections plus strictes et plus indépendantes, de meilleures compensations offertes aux citoyens lorsque le service rendu est inacceptable, etc. Elle a immédiatement été déclinée en chartes par secteurs (l'école, l'administration fiscale, l'hôpital, etc.) dans tous les services publics.

Sur la base de ce travail de recensement et d'analyse de l'existant, une première version de la charte a été élaborée et présentée au comité de pilotage. Cette version a été remaniée suite à un test auprès de cinquante représentants ministériels (administration centrale et déconcentrée), puis d'un groupe d'usagers. Le 9 juillet 2003, après validation du projet par la Commission de la qualité des services publics, une réunion interministérielle a examiné le contenu et les modalités de mise en œuvre de la charte, et en a arrêté les orientations essentielles. (Cf. la charte en annexe 3).

- Le dispositif de mise en œuvre

La mise en œuvre de la charte s'effectue selon une architecture à trois niveaux :

- l'impulsion du Premier ministre et du secrétaire d'État à la Réforme de l'État (sous la forme de rubriques d'engagements communes et de conseils de mise en œuvre) ;
- des instructions générales ministérielles ;
- la déclinaison de la charte par service déconcentré.

La charte portera ainsi comme « signatures » : « les services de l'État dans le département (ou la région) de... » et le logo ministériel correspondant au service concerné. Pour favoriser la dynamique territoriale, les préfets joueront un rôle d'échanges d'informations et de bonnes pratiques.

Des instructions générales seront données aux ministères concernant le calendrier, le dispositif de déclinaison de la charte générique et les supports de communication prévus. La Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) assurera l'animation et le suivi du dispositif. Elle aura un rôle de soutien méthodologique, mais aussi de suivi de la mise en œuvre de la charte.

D'abord conçue comme outil de management et de modernisation, la charte nécessite également un portage fort dans chaque ministère, par le politique comme par les HFMD. La déclinaison ministérielle de la charte est nécessaire pour que les niveaux de service offerts soient adaptés, d'une part à la variété des missions, prestations et publics, et d'autre part à l'hétérogénéité des conditions d'accueil existantes. En outre, elle doit permettre aux ministères déjà avancés dans une démarche propre en matière d'accueil et de service à l'utilisateur de bien intégrer leurs engagements dans le nouveau dispositif et de pouvoir les valoriser dans ce cadre. Pour ces ministères avancés, des exigences supérieures pourront stimuler la volonté de continuer à progresser. Pour les ministères moins avancés en matière d'accueil ou traitant de prestations plus complexes, il sera préférable d'envisager des engagements modestes mais réalistes destinés à initier une implication concrète.

La distinction engagements « obligatoires »/engagements « optionnels » introduite dans la charte permettra de laisser une marge d'appréciation raisonnable aux ministères pour tenir compte de la difficulté d'adapter toutes les situations à un cadre général. Chaque ministère pourra donc définir les standards précis qu'il souhaite voir respectés par ses services déconcentrés, les engagements « optionnels » de la charte générique qu'il juge important de retenir, ainsi que des engagements supplémentaires sur certaines prestations. Si la charte a vocation à s'appliquer directement aux services administratifs centraux et déconcentrés de l'État, les ministères seront libres d'examiner avec leurs organismes sous tutelle s'il convient de s'en inspirer pour leur cas.

Enfin, la charte sera déclinée par chaque service déconcentré, en cohérence avec le cadre de la charte générique et les instructions ministérielles. Une fois la charte affichée et diffusée, il appartiendra à chaque service d'en assurer le suivi, sur la base d'indicateurs de mesure des résultats et d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers.

Un guide méthodologique sera adressé à l'ensemble des acteurs concernés pour accompagner la mise en œuvre de la charte. En outre, une démarche de communication interne et externe sur la charte a été prévue, afin d'une part de faire accepter la charte au sein des différentes administrations, et d'autre part de la faire connaître au grand public.

- La concertation indispensable

Il est important que le projet de charte puisse faire l'objet d'une concertation suffisante préalablement à son adoption.

À cet égard, un forum a été ouvert sur le site internet du Premier ministre pour permettre une consultation en ligne du public. Durant les trois semaines qu'a duré le forum, les usagers ont été très nombreux à réagir, tant sur la charte que sur l'accueil dans l'administration en général. Leurs contributions ont été prises en compte dans ce rapport.

En parallèle, le réseau de France Qualité Publique (FQP) a été mobilisé pour élargir la concertation sur le projet et envisager ultérieurement des démarches convergentes avec les autres services publics administratifs (collectivités territoriales et organismes sociaux).

Pour compléter ces démarches, il est notamment prévu d'organiser une réunion *ad hoc* de la Commission permanente de la modernisation des services publics. Au niveau local, chaque service devra ensuite organiser une concertation avec les syndicats et, si possible, des représentants d'usagers, l'implication des différents acteurs concernés étant essentielle à la réalisation du projet.

- Le calendrier

D'ici au 1^{er} janvier 2004, la charte commencera à être mise en place dans les services qui sont en mesure de le faire, et en particulier dans les services de l'État de six départements pilotes : les Hautes-Pyrénées, la Charente, l'Eure-et-Loir, l'Ain, la Moselle et le Loiret. Une évaluation de la démarche devra être réalisée en interministériel fin 2004.

D'ici au 1^{er} janvier 2005 au plus tard, chaque service administratif central et déconcentré de l'État aura affiché la charte et mis à disposition des usagers un dépliant présentant de manière plus développée les engagements pris.

Créer un référentiel certifiable de la qualité de l'accueil dans les services de l'État

Pour compléter le dispositif de charte générique, nous avons proposé, conjointement avec la DUSA et France Qualité Publique, la création d'un référentiel certifiable définissant les critères d'un accueil de qualité pour tous les services administratifs recevant du public.

Nous avons en effet été particulièrement intéressés par le dispositif anglais de *Charter Mark*, lancé par le *Cabinet Office* en 1992, parallèlement à la *Citizen's charter* (charte du citoyen). Le *Charter Mark award scheme* est une sorte de référentiel gouvernemental certifiant la qualité de service des administrations, sur la base de dix critères bien identifiés :

« – *Set standards of service, monitor and review performance and publish the results.*

– *Be open and provide full information.*

– *Consult and involve users of public services as well as those who work in them.*

– *Encourage access and the promotion of choice.*

– *Treat all people fairly.*

– *Put things right when they go wrong, learn from complaints.*

– *Use resources effectively.*

– *Innovate and improve.*

– *Work with other providers, to ensure that services are simple to use, effective and coordinated.*

– *Provide user satisfaction : show that your users are satisfied ».*

Toute administration en rapport avec le public peut se porter candidate auprès de la *Charter Mark Unit* du *Cabinet Office* pour l'obtention d'une certification fondée sur ces dix critères, qui lui donne alors le droit d'afficher le célèbre logo dans ses halls d'accueil. L'existence de cette « récompense » vise à inciter le secteur public à fournir les efforts

nécessaires pour améliorer la qualité des organisations et du service rendu à l'utilisateur. Les administrations candidates sont jugées sur leurs résultats, c'est-à-dire sur le service que l'utilisateur reçoit effectivement.

Cette initiative a suscité une véritable dynamique, qui s'est non seulement propagée dans les administrations centrales, mais aussi dans les collectivités locales. Une version révisée du *Charter Mark scheme* a été élaborée fin 2003 pour ajuster le dispositif, qui ne comporte plus désormais que six critères.

Cet exemple et nos échanges sur ce thème avec plusieurs administrations françaises nous ont montré que les services qui conduisaient des démarches de changement étaient très demandeurs d'une forme de reconnaissance et de valorisation de leurs efforts. Or l'affichage de l'obtention d'une certification remplit parfaitement ce rôle, à la fois de couronnement des efforts accomplis en interne par les agents et de garantie de confiance pour les usagers en externe. C'est pourquoi certains services administratifs se sont intéressés à la certification ISO 9002, bien que celle-ci soit difficilement adaptable au service public. La création d'un référentiel certifiable *ad hoc* spécifique pourrait donc représenter une source de motivation forte pour le développement de démarches qualité dans l'administration.

Un référentiel de ce type existe déjà pour les mairies : intitulé « Qualiville », il a été élaboré conjointement par l'AFAQ et le CNFPT en 2001. La création de ce référentiel d'engagements de service validé et pouvant donner lieu à une certification par un audit tierce partie permet aux communes qui le souhaitent d'assimiler efficacement la culture « qualité de service », de rendre perceptible par leurs usagers les efforts qu'elles ont entrepris, et de valoriser le savoir-faire acquis par leurs collaborateurs. La mairie du Havre a ainsi réorganisé ses services autour de l'accueil et de la prise en charge de la demande de l'utilisateur, et a obtenu la certification AFAQ « Service Confiance Qualiville » pour trois de ses services en contact direct avec le public : l'accueil général, le standard téléphonique et l'état civil. Le changement est passé notamment par la définition d'objectifs clairs, l'affichage de chartes qualité, l'élaboration de tableaux de bord rendant compte des résultats, la formation des agents et la réalisation régulière d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers de la mairie.

Il s'agirait donc de se fonder sur les acquis de « Qualiville » pour créer un référentiel certifiable de la qualité de l'accueil dans les services de l'État. Comme « Qualiville », ce référentiel devra être à la fois général et modulable. Ainsi, il concernera non seulement les services d'accueil/orientation au sens strict, mais aussi la fonction d'accueil dans l'ensemble des services administratifs accueillant du public. Sa modularité devra permettre de rendre compte des conditions différentes de l'accueil selon les administrations et les prestations qu'elles délivrent, ainsi que de la diversité des facettes de l'accueil tenant à ses différentes formes et aux particularités de certains publics. Les modules pourront être généraux (exemple : l'accueil téléphonique) ou spécialisés (exemple : l'accueil des publics en difficulté). En vue de la certification, certains d'entre eux pourront être obligatoires et d'autres optionnels.

Ce référentiel devra intégrer les orientations de la charte de l'accueil. Il constituera le cadre technique de la mise en œuvre de ses engagements, que les services s'engagent sur la voie de la certification ou qu'ils se limitent à s'inspirer du référentiel pour la mise en œuvre des orientations de la charte. Cet impératif de cohérence stricte entre les démarches « référentiel » et « charte » implique une coordination étroite dans leur pilotage.

Sur cette base, il a donc été décidé que la DUSA allait lancer une consultation auprès des différents organismes de certification (AFAQ, AFNOR, SGS, etc.) pour l'élaboration d'un référentiel certifiable de la qualité de l'accueil valable pour tous les services de l'État. Mais, en raison des contraintes budgétaires, l'opération a été reportée à 2004.

D'ores et déjà, l'AFNOR a de son côté pris l'initiative de mettre au point une norme générique de l'accueil, dont la publication est prévue pour la fin du premier trimestre 2004. L'intérêt de cette norme est d'avoir été élaborée par une commission regroupant de nombreux partenaires du privé et du public, issus de secteurs très différents, qui se sont mis d'accord sur les principes génériques d'un bon accueil. Portant sur tous les modes d'accueil, la norme est composée de trois « engagements génériques » (faciliter l'accès à l'accueil ; réaliser un accueil « orienté client » ; évaluer la prestation d'accueil pour l'améliorer), chacun assorti d'un certain nombre de recommandations pour sa mise en œuvre. L'objectif de l'AFNOR est que cette norme générique puisse ensuite être déclinée sous forme de référentiels spécifiques par secteur ou par type de public concerné. Une certification pourra ainsi être envisagée sur la base de ces référentiels sectoriels.

Partager les bonnes pratiques en matière d'accueil

Développer un réflexe plus systématique de comparaison et d'échanges

Le sujet de l'accueil ne fait que trop rarement l'objet d'échanges entre les différentes administrations, chacune ignorant généralement les pratiques des autres. Pourtant, les questions qui se posent en matière d'accueil sont globalement similaires quel que soit le secteur concerné, et l'instauration d'un partage des expériences et des bonnes pratiques serait enrichissante pour tous les acteurs. Un tel partage est aujourd'hui d'autant plus simple à mettre en œuvre que le développement des technologies de l'information et de la communication offre un accès sans précédent à l'information et permet la mise en réseau des acteurs concernés sur tout le territoire et avec l'étranger.

Ainsi, chaque service devrait plus systématiquement se demander comment d'autres réseaux, administratifs ou privés, abordent les problèmes dont ils ont la charge. Mais l'administration française ne croit pas assez en la valeur de l'exemple, de la diffusion et de l'échange des bonnes pratiques, ce que les Anglo-Saxons dénomment le *benchmarking*.

En revanche, nous avons pu constater que les Britanniques y accordent une grande importance. En témoigne l'existence d'un service d'analyse comparative des pratiques dans le secteur public – le *Public Sector Benchmarking Service* (PSBS) –, lancé conjointement par le *Cabinet Office* et les *HM Customs and Excise* (administration des douanes et des contributions indirectes) début 2001. Sur son site internet www.benchmarking.gov.uk, le PSBS centralise et rend accessibles des informations et de la documentation sur les initiatives intéressantes menées dans le secteur public au Royaume-Uni et à l'étranger. Une base de connaissance permet ainsi à tous les utilisateurs de rechercher sur le site des exemples de démarches réussies dans le domaine qui les intéresse et des contacts utiles pour des échanges d'expériences. Le travail réalisé repose largement sur la mobilisation d'une équipe de neuf agents qui sont à la disposition des utilisateurs (par téléphone, fax ou e-mèl) afin de les guider dans leurs recherches et de favoriser les mises en relation avec ceux qui ont effectué des démarches réussies dans le domaine concerné.

Il est clair que les administrations françaises doivent impérativement, si elles veulent progresser, décroiser leur approche de l'accueil et s'enrichir mutuellement de leurs savoir-faire respectifs. Mais, comme ce n'est pas une démarche naturelle, il convient de les y aider.

Animer des groupes de travail inter-services publics sur les quatre types d'accueil

Afin de remédier au manque d'échanges constaté, nous avons suscité la mise en place de quatre groupes de travail thématiques sur l'accueil composés des représentants compétents de chaque administration :

- un groupe sur l'accueil physique, fusionnant le groupe que nous avons mis en place sur l'accueil physique dans les administrations centrales et le groupe créé par la COSA en octobre 2002 sur l'accueil physique dans les services déconcentrés et les collectivités locales ;
- un groupe sur l'accueil téléphonique, actuellement en suspens dans l'attente de la réunion interministérielle qui présentera officiellement le projet de portail téléphonique de l'administration à tous les ministères ;
- un groupe sur le traitement du courrier postal dans les administrations centrales ;
- un groupe sur le courrier électronique, créé sur notre proposition et efficacement animé par l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).

Notre mission étant temporaire, nous avons eu le souci de monter ces groupes en collaboration avec les institutions pérennes de la réforme de l'État que sont la DUSA et l'ADAE, qui seront à même de poursuivre l'initiative de façon durable.

Nous concevons ces groupes non seulement comme des lieux d'échange d'expériences et de diffusion de bonnes pratiques, mais aussi comme des lieux d'incitation à agir. Les administrations, les entreprises publiques et les organismes sociaux sont invités dans ce cadre à présenter aux autres les initiatives intéressantes qu'ils ont menées en matière

d'accueil. Les réunions permettent ainsi la mutualisation des savoir-faire et leur appropriation par des services qui sont confrontés aux mêmes contraintes et nécessités.

Ces rencontres entre personnes exerçant les mêmes métiers d'accueil dans différentes administrations sont tout particulièrement utiles dans le contexte actuel où des démarches d'amélioration de l'accueil sont en cours dans tous les réseaux.

Fonder le management sur la notion de qualité du service rendu à l'utilisateur

Responsabiliser la hiérarchie et impliquer tous les services

Donner aux agents les moyens d'un bon accueil

Les qualités relationnelles des agents d'accueil et leur capacité à communiquer sont des conditions essentielles pour un bon accueil. Cependant, l'approche relationnelle seule ne suffit pas pour rendre compte des facteurs de dysfonctionnement de l'accueil. En effet, de façon générale, les personnels d'accueil sont en soi plutôt de bonne volonté, préoccupés par l'utilité collective et soucieux de l'image du service public auquel ils appartiennent. En outre, ils sont certes agents publics, mais aussi usagers des services publics et ont à ce titre conscience, comme tout citoyen, de l'importance d'un bon accueil.

Mais les agents d'accueil ne maîtrisent qu'une partie du processus accompli avec l'utilisateur, et les ressources dont ils disposent sont limitées. Car l'utilisateur ne souhaite pas seulement avoir un accueil plus courtois dans un cadre plus agréable, il attend surtout que l'information qu'il demande lui soit communiquée et que son dossier soit traité efficacement.

Or ces éléments dépendent moins des services d'accueil *front office* que des services « techniques » *back office* et de la circulation de l'information entre eux. Les agents d'accueil ne sont que les médiateurs. S'ils ne parviennent pas à assurer un accueil de qualité, c'est généralement parce qu'ils sont insuffisamment reliés aux services gestionnaires, peu soutenus par l'encadrement, et qu'on ne leur donne pas les méthodes de travail et les outils techniques adaptés.

Les problèmes rencontrés à l'accueil sont donc les symptômes de difficultés plus profondes ancrées dans toute l'organisation et liées au mode de management. Accueil, organisation et gestion des ressources humaines sont interdépendants. En cela, l'accueil est un très bon révélateur des pathologies d'une institution.

L'accueil doit donc être perçu de façon globale, à la fois comme un système (un ensemble de services fonctionnant en interaction pour atteindre un objectif commun), un mode de management et un comportement. L'améliorer, c'est donc jouer simultanément sur ces trois volets. Cela suppose à la fois un fort engagement des parties prenantes (direction, encadrement intermédiaire et agents d'accueil) et un pilotage transversal s'appuyant sur des personnes ressources dans tous les services.

Renforcer la complémentarité *front office/ back office*

Si l'on veut améliorer l'accueil et la qualité de service, il est essentiel de mettre fin à l'opposition et à la césure artificielle qui existe généralement entre le *front office* et le *back office*. L'organisation et le management doivent au contraire garantir une articulation forte et des interactions régulières entre les services assurant les processus de production et les services au contact du public. La complémentarité *front office/back office* est en effet la condition nécessaire pour atteindre une performance globale satisfaisante.

Le management doit donc constamment veiller à favoriser les relations et la circulation de l'information de l'un à l'autre. Aujourd'hui, la frontière entre le front et l'arrière, matérialisée dans l'architecture des bureaux ou dans les organigrammes, tend à devenir de plus en plus mouvante du fait des technologies de l'information et de la communication. Ces dernières peuvent en effet considérablement faciliter la communication entre les deux parties, par l'intermédiaire des intranets et des bases de connaissances.

Responsabiliser la hiérarchie

Le problème de l'articulation et de la communication entre des services et des métiers différents interpelle l'institution dans son ensemble, car les échanges ne se font pas naturellement, mais relèvent de procédures, de codes, de rituels qui doivent être organisés. Or, cela n'est pas possible sans un appui institutionnel fort de la hiérarchie.

Le signal doit donc venir du plus haut niveau, par l'énoncé d'une politique et d'objectifs clairs. Nous avons vu que le Président de la République et le Premier ministre ont chacun exprimé une volonté politique forte en la matière. Les hauts fonctionnaires ont ainsi clairement reçu la consigne de « *consacrer l'année 2003 à une amélioration en profondeur de la qualité du service rendu par les administrations* » qu'ils dirigent.

Ce sont donc désormais les ministres et les directeurs d'administration centrale qui doivent décliner cette priorité dans leurs services. L'impulsion conjointe du politique et des directions pourrait permettre d'impliquer la hiérarchie intermédiaire et d'en finir avec l'irresponsabilité qui caractérise souvent la gestion de l'accueil des usagers. En effet, de façon générale, il n'y a pas actuellement de réel management des équipes d'accueil dans les administrations. En cas de problème, aucun interlocuteur

responsable n'est là pour intervenir, donner des instructions ou prendre en charge l'utilisateur mécontent : les agents d'accueil de base sont obligés de gérer seuls le face à face avec l'utilisateur et de prendre des responsabilités qui dépassent leur fonction.

Pour remédier à cela, plusieurs services administratifs ont repensé leur accueil physique en prévoyant d'installer des agents de catégorie A ou B, chargés de l'encadrement intermédiaire, dans des bureaux situés juste derrière les guichets d'accueil. La présence de responsables à proximité permet en effet de rassurer les agents au guichet et constitue un recours accessible en cas de litige. Elle permet également une réactivité dans la prise de décision par rapport aux situations rencontrées à l'accueil, comme l'appel d'agents du *back office* en renfort pour gérer la file d'attente.

Par ailleurs, faire de la qualité de service un critère d'évaluation de la hiérarchie des services administratifs concernés serait un bon moyen d'indiquer à l'encadrement que le service à l'utilisateur constitue une part intrinsèque de sa mission et de l'inciter à prendre ses responsabilités en la matière.

Professionaliser la fonction accueil dans l'administration

Définir un véritable métier de l'accueil

Dans l'administration aujourd'hui, l'accueil est une fonction aux contours flous, généralement définie par ses conditions matérielles et organisationnelles d'exercice, et qui s'apprend essentiellement sur le tas. En effet, la liste des compétences nécessaires ne fait l'objet d'aucune prescription de la part des directions ou des cadres, ce qui signifie que le contenu du métier est « auto-produit » par les agents, et que les compétences nécessaires pour l'exercer sont réduites à une « vocation » qui existerait chez les uns et pas chez les autres. Il y a donc à l'heure actuelle une véritable « page blanche » dans la définition des métiers d'accueil dans l'administration.

Notons à cet égard qu'il existe en particulier un véritable enjeu concernant les fonctions d'encadrement intermédiaire de structures d'accueil physique ou téléphonique (par exemple superviseur de centre ou plate forme d'appels), qui ne sont absolument pas pensées aujourd'hui dans l'administration (absence de formations, grade ambigu qui ne leur donne pas la légitimité suffisante, etc.) alors qu'il s'agit de métiers d'accueil très spécifiques appelés à se développer.

Ainsi, une condition essentielle de progrès réside dans la professionnalisation de la fonction accueil, c'est-à-dire la reconnaissance de l'accueil en tant que métier à part entière requérant des compétences particulières. Une première forme de reconnaissance consistera à établir des appellations génériques pour les métiers d'accueil et à définir clairement leur contenu.

Donner un contenu aux métiers de l'accueil implique de préciser les compétences requises pour les exercer et les moyens d'acquérir ces compétences. Trois types de compétences interdépendantes nous semblent requises pour exercer un métier de l'accueil :

- des compétences techniques, qui relèvent de la nature même du service concerné ;
- des compétences organisationnelles, qui sont le résultat du partage et de la circulation d'informations, horizontales et transversales ;
- des compétences relationnelles, qui consistent en la compréhension fine des besoins des usagers et en leur mise en adéquation avec les contraintes techniques.

L'acquisition et la reconnaissance de ces compétences passent par la systématisation des formations à l'entrée en poste. Il est indispensable que l'administration remédie au manque de formations spécifiques aux métiers de l'accueil. Tous les agents affectés à l'accueil doivent bénéficier d'une formation adaptée au poste qu'ils vont occuper (accueil physique, accueil téléphonique, accueil de publics fragiles, accueil des étrangers, etc.).

Valoriser la fonction accueil dans la carrière des agents

Les tâches d'accueil restent aujourd'hui considérées dans l'administration comme des tâches subordonnées, secondaires, improductives par rapport au traitement des dossiers ou à la liquidation des prestations. En outre, l'utilité sociale de l'accueil, sa valeur de « citoyenneté » dans l'échange et la reconnaissance mutuelle, est une valeur aujourd'hui inexprimée. Cette dévalorisation de l'exercice de la fonction d'accueil a ainsi souvent pour conséquence logique une faible motivation des agents pour les postes d'accueil, d'où un problème de gestion des ressources humaines.

À cet égard, il est primordial de mettre fin à la pratique de l'affectation à l'accueil des agents dont on ne sait pas quoi faire. L'affectation au poste d'accueil doit devenir une affectation positive, à partir des compétences de l'agent, et non une affectation par défaut d'agents qui ne pourraient pas exercer d'autres fonctions.

Pour cela, il est indispensable que les aptitudes et compétences acquises à l'accueil puissent être valorisées dans la carrière des agents : l'exercice du métier d'accueil ne doit pas apparaître comme un handicap pour l'accès à un grade ou un corps supérieur. Il faut donc s'interroger sur les moyens de rééquilibrer les profits matériels et symboliques attachés aux métiers de l'accueil.

Une solution passe certainement par la revalorisation des métiers d'accueil au sein de l'administration, avec primes spécifiques et bonifications indiciaires, perspectives d'évolution de carrière et passerelles avec d'autres métiers. Il est en effet essentiel d'offrir aux agents une perspective crédible de commencer leur carrière dans un poste d'accueil puis d'évoluer par la suite vers une autre fonction ou, au contraire, d'offrir

à certains agents la possibilité de se tourner vers l'accueil au cours de leur carrière sans que cela apparaisse comme une rétrogradation.

Une telle démarche est aujourd'hui entamée notamment à la CNAM, qui est en train de délaisser sa logique traditionnelle de polyvalence totale, pour une logique de redéploiement des compétences autour de pôles d'activités spécialisés, avec d'un côté le *back office*, qui gère les différentes prestations, et de l'autre le *front office*, chargé de la relation client. La relation client est désormais conçue comme un métier spécifique, qui nécessite des compétences, une formation et des modes d'actions particuliers. D'où l'apparition de nouveaux métiers à l'assurance maladie, comme les managers, les superviseurs et les téléconseillers. Pour concrétiser la valorisation de ces métiers, la CNAM a d'ores et déjà mis en place une rémunération particulière pour les agents d'accueil désormais dénommés « conseillers ».

De son côté, EDF-GDF services fonde sa stratégie sur le recrutement de personnels expérimentés pour les postes d'accueil et sur le développement d'un professionnalisme spécifique grâce à des formations adaptées. Une réflexion sur la mise au point d'un parcours de carrière de l'accueil, offrant des possibilités de passerelles avec les métiers du marketing, a été amorcée par la Délégation relation clientèle et la direction des ressources humaines.

Pour sa part, le ministère de l'Intérieur – la Direction générale de l'administration – songe à la création d'un corps des systèmes d'information et de communication, allant du niveau de standardiste au grade d'ingénieur.

Nous avons donc suggéré au DGAFP et à la DUSA d'organiser un groupe de travail exploratoire associant quelques grands ministères (dont l'Intérieur) pour étudier comment on pourrait inciter concrètement les administrations à opérer cette évolution vers une professionnalisation et une valorisation des métiers de l'accueil.

Systematiser la mesure des attentes et de la satisfaction des usagers

Sortir de la simple logique de l'offre et se tourner vers les attentes

Connaître les usagers tels qu'ils sont

Lorsque l'administration se pose la question de l'amélioration du service aux usagers, un écueil fréquent consiste à se contenter de se mettre à la place de l'utilisateur et à décider ce qui est bien pour lui sans le consulter.

Or améliorer le service à l'utilisateur, c'est d'abord sortir de la simple logique de l'offre institutionnelle et se tourner vers les attentes. L'administration française raisonne encore trop en termes d'offre, et pas assez en termes de demande. Pourtant, omettre de se poser la question de savoir « *quel est le besoin/l'attente des usagers ?* » amène parfois à mettre en place une offre de service coûteuse qui ne fait pas forcément l'objet d'une attente, alors même que d'autres domaines importants aux yeux des usagers ne fonctionnent pas de manière satisfaisante. Par exemple, le MINEFI reconnaît avoir il y a quelques années surinvesti sur les TIC, en oubliant l'accueil téléphonique qui faisait pourtant l'objet d'une attente bien plus forte de la part des usagers.

Il ne s'agit donc pas de décréter des attentes supposées, mais de déterminer les attentes réelles. Autrement dit, l'administration doit chercher à connaître ses usagers tels qu'ils sont, et non plus se fonder sur la représentation qu'elle veut bien s'en faire. Pour cela, elle doit recourir aux diverses méthodes d'évaluation des attentes et de la satisfaction des usagers, allant des sondages réalisés par des instituts professionnels aux simples questionnaires auto administrés.

La connaissance des attentes réelles fournie par l'analyse des résultats des enquêtes constitue alors un paramètre préalable majeur pour toute démarche d'amélioration du service : c'est elle qui doit déterminer la définition des objectifs et des priorités pertinents, ainsi que les engagements qui vont être affichés vis-à-vis des usagers.

Dans un second temps, pour garantir la mise en œuvre concrète et le suivi des engagements fixés, une démarche d'évaluation régulière de la satisfaction des usagers doit également être intégrée à la stratégie de l'institution. Les enquêtes et la connaissance empirique qu'elles apportent permettent en effet d'ajuster aux usagers les politiques conduites, et de maintenir l'effort de progrès vers une meilleure qualité de service.

Intégrer à la stratégie des services une mesure régulière de la satisfaction

L'évaluation systématique de la satisfaction des usagers du service public est insuffisamment développée en France et il y a urgence à la promouvoir. C'est essentiel pour s'adapter aux exigences croissantes des usagers dans le contexte d'une société de services où mesurer la satisfaction du client fait partie depuis longtemps des pratiques du secteur privé. C'est primordial également pour les agents du service public, dont la fierté d'appartenance à leur institution dépend directement de la façon dont celle-ci est perçue.

Un véritable travail d'appropriation des outils d'évaluation de la satisfaction doit donc être accompli afin qu'ils ne soient plus considérés par les administrations comme accessoires et cessent d'être le fait d'initiatives ponctuelles. Une mesure régulière de la satisfaction des usagers doit être intégrée à la stratégie de chaque institution accueillant du public, en inscrivant les enquêtes dans le cadre d'un dispositif permanent (logique de baromètre). Les résultats ne prennent réellement sens en effet que de façon comparative, d'une année sur l'autre, avant et après la conduite d'une démarche d'amélioration.

À cet égard, l'administration britannique est beaucoup plus avancée que la France, non seulement parce que la culture anglo-saxonne est très axée sur la pratique de l'évaluation, mais aussi du fait de l'action du gouvernement de Tony Blair en la matière. Le *Cabinet Office* a en effet mis en place durant trois ans (de 1998 à 2000) le *People's Panel*, un panel national permanent de 5 000 usagers interrogés et consultés sur les aspects de qualité des services publics et sur la définition des politiques. La mise en place de ce système de sondage à grande échelle, doublée de la diffusion d'un *Guide de la mesure de la satisfaction des usagers* élaboré par l'institut de sondage MORI sur commande du gouvernement, a stimulé la recherche de la satisfaction des usagers dans tous les services centraux et locaux britanniques.

En France, la prise en compte de la satisfaction des usagers des services public connaît tout de même depuis quelques années un développement important, mais qui reste très inégal. Si les organismes sociaux ont fait un effort substantiel dans ce sens, les services de l'État demeurent globalement en retard en la matière. Toutefois, une expérience pilote d'enquête de mesure de satisfaction des usagers a pu être menée en Isère sous l'égide du SIG en 2000 dans quinze services déconcentrés de l'État, et est actuellement étendue à quatre autres départements (Charente-Maritime, Côtes-d'Armor, Lot, Hauts-de-Seine).

Diffuser un guide méthodologique de l'évaluation de la satisfaction des usagers

Afin d'encourager la démarche d'évaluation de la satisfaction des usagers, nous avons préconisé dans notre note du 14 octobre ⁽¹⁾ présentant nos chantiers prioritaires, l'élaboration et la diffusion d'un guide méthodologique de l'évaluation de la satisfaction des usagers, inspiré du guide britannique réalisé par l'institut MORI.

La mise au point de ce guide devait s'appuyer sur la compétence du SIG et sur l'expérience de la DUSA afin de fournir à toutes les administrations les savoir-faire et conseils nécessaires : techniques d'enquête, questionnaires-types, méthodes d'analyse des résultats, etc. En complément des études qui méritent d'être réalisées par les instituts de sondages, il devait également recommander de recourir à des dispositifs peu coûteux d'évaluation en interne, faisant notamment appel à des questionnaires auto administrés. L'objectif était d'inciter chaque structure administrative à mesurer régulièrement la perception de son accueil par les usagers et à effectuer ensuite un retour critique sur l'évaluation pour en tirer les conséquences.

Il se trouve que la rédaction d'un guide pratique correspondant globalement à notre projet a été entreprise par France Qualité Publique et son groupe de travail de l'observatoire de l'évaluation de la satisfaction. La partie intitulée « Document technique » nous semble la plus intéressante

(1) Voir en annexe la note datée du 14 octobre sur les chantiers prioritaires.

dans la mesure où elle fournit des éléments méthodologiques pragmatiques directement exploitables.

Dans le cadre de la consultation effectuée par FQP sur ce guide, nous avons entre autres fait remarquer, conjointement avec le département Sondages du SIG, que le document présenté pouvait être utilement complété par des exemples standards de questionnaires réalisés par des administrations de nature différente et visant des publics variés. En outre, il nous paraissait opportun d'insister davantage sur la nécessité de conduire des évaluations régulières dans le temps, les outils de type barométrique étant sans doute ceux qui répondent le mieux à l'objectif de progrès de la démarche d'évaluation.

Il est enfin essentiel de veiller à assurer à ce guide une communication et une diffusion suffisamment importantes. L'expérience britannique nous a montré en effet combien la dimension communication était primordiale pour créer un effet d'entraînement des administrations. En particulier, il serait sans doute très utile de prévoir, parallèlement à la mise à disposition du guide papier, une mise en ligne de ce document sur internet. L'objectif en serait double : d'une part, assurer une diffusion la plus large possible, et d'autre part, rendre ce document pérenne et interactif, en laissant ouverte la possibilité de l'enrichir et de l'actualiser régulièrement par de nouvelles expériences.

Mettre en place un baromètre de la qualité du service à l'utilisateur

Élaborer un baromètre global de la qualité pour les services publics

Outre les enquêtes menées par chaque administration au niveau national et au niveau local dans leurs services, il serait intéressant d'élaborer un baromètre permettant de recueillir et de comparer dans le cadre d'une même étude les appréciations données par les usagers sur la qualité de service, et en particulier sur l'accueil, dans les différents services publics. Réalisée à périodicité fixe, cette étude assurerait un suivi de l'évolution des résultats.

La structure porteuse du projet pourrait être la DUSA, sur la base d'un financement FRE, avec l'appui du département Études et Sondages du Service d'information du gouvernement (SIG). Les différents services publics concernés par l'étude pourraient apporter leur contribution dans le cadre de partenariats.

La conception de ce baromètre de la qualité du service à l'utilisateur s'inspirerait des baromètres d'ores et déjà mis en place par différents pays, en particulier par le Canada.

Concevoir le baromètre sur les modèles étrangers existants

Lancé pour la première fois en 1998 auprès d'un panel de près de 3 000 usagers, le dispositif canadien « Les citoyens d'abord » est une

étude visant à recueillir des informations exhaustives sur ce que les citoyens pensent des services que leur offrent leurs gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Elle permet ainsi d'établir des données de référence communes à tous les services publics canadiens et de dresser entre eux des comparaisons stimulantes pour l'amélioration de leur qualité de service.

L'étude propose également des recommandations inspirées de ses résultats, visant à fournir aux gestionnaires de services publics les sources d'inspiration et les orientations stratégiques dont ils ont besoin pour conduire le changement. Tous les niveaux de gouvernement peuvent ainsi utiliser ces recommandations pour tracer la voie à suivre et définir leur propre plan d'actions. Des services privés sont aussi testés dans l'enquête.

Cette étude est renouvelée périodiquement, sur le même modèle mais à chaque fois enrichie, avec une seconde édition en 2000 (portant sur un panel de 6 000 usagers) et une troisième en 2003 (portant sur un panel de 9 000 usagers). Les trois études ont été financées en partenariat avec une grande partie des ministères et organismes fédéraux, plusieurs gouvernements provinciaux et certaines grandes villes. Depuis 2000, c'est l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) qui est l'agent catalytique et l'impresario du projet.

À titre d'exemple, voici le type d'enseignements que l'on peut tirer d'un tel baromètre :

- L'étude canadienne demande aux usagers de coter la qualité du service de vingt-quatre organismes publics et privés, et mesure l'évolution des cotes d'une édition à l'autre. Si en 2000 la cote de la plupart des services avait peu changé par rapport à 1998, en 2003 en revanche, les cotes relatives à la qualité des services du secteur public avaient augmenté dans de nombreux secteurs.

- L'étude offre un point de vue nouveau en contestant l'opinion répandue selon laquelle les services publics sont de qualité inférieure à celle des services offerts par le secteur privé. Elle montre également que les citoyens s'attendent à un service exemplaire de la part des administrations, puisque 97 % sont d'avis que le secteur public devrait offrir un service de qualité égale ou supérieure à celle des services privés.

- Elle établit par ailleurs, grâce à un nouveau modèle d'analyse empirique, que la qualité de service offerte aux usagers par l'administration influence leur confiance envers leurs gouvernements. Il apparaît ainsi que l'amélioration de la prestation de services a des répercussions qui vont au-delà de la seule satisfaction des usagers : elle est susceptible de renforcer les institutions gouvernementales.

- On trouve également dans ce baromètre une enquête approfondie sur l'accessibilité des services publics. Il ressort ainsi que pour beaucoup d'usagers, la seule idée de trouver où s'adresser pour obtenir un service gouvernemental apparaît titanesque : 69 % sont d'accord avec l'énoncé « *Savoir où commencer représente le plus gros défi au moment d'obtenir un service gouvernemental* » ; de même, 77 % refusent

l'affirmation « *Je me sens confiant de pouvoir accéder facilement à tout service gouvernemental dont j'ai besoin* ». L'étude souligne donc l'importance capitale du premier contact avec le personnel d'accueil en première ligne. Elle établit les principaux facteurs à l'origine du jugement des usagers sur l'accessibilité et propose des pistes de solutions.

– L'étude met également en relief les cinq facteurs déterminants de la satisfaction concernant la qualité d'un service, c'est-à-dire les cinq éléments de la prestation d'un service qui influencent le plus l'impression que les usagers en gardent. Il s'agit de la rapidité, la compétence du personnel, sa courtoisie (plus précisément, le fait qu'il n'hésite pas à déployer l'effort supplémentaire pour aider l'utilisateur), l'équité du traitement et l'obtention d'un résultat. Confirmés à chaque édition du baromètre, ces cinq facteurs réunis créent un excellent service puisque les usagers lui accordent alors une cote supérieure à 80 %.

– Afin d'aider les administrations à se fixer des normes de service, l'enquête indique les délais d'attente ou de réponse jugés acceptables par les usagers dans le cadre d'activités courantes selon les quatre types d'accueil.

Outre le Canada, plusieurs pays européens se sont également dotés d'un baromètre de ce type :

- le Royaume-Uni, avec le *People's panel*, panel national de 5 000 usagers interrogés et consultés sur la qualité des services publics, mis en place par le *Cabinet Office* entre 1998 et 2000 (mais qui n'existe plus aujourd'hui, comme nous l'avons vu précédemment) ;
- la Belgique, avec le « baromètre de la qualité », lancé par le ministère de la Fonction publique en 1998 dans douze administrations fédérales, puis repris en 2002, pour mesurer la satisfaction des usagers et élaborer des plans d'actions pour l'amélioration de la qualité de service ;
- l'Italie, avec l'instauration en 2000, par le département d'administration publique, d'un « Observatoire de l'opinion publique sur la réforme de l'administration », destiné à conduire des études sur les relations générales des usagers avec l'administration, sur leur perception des changements, leur opinion et leurs attentes en la matière.

Mettre en place une véritable politique de traitement des réclamations

Systématiser l'analyse des réclamations, bons indicateurs de dysfonctionnements

Les réclamations représentent un indicateur intéressant de dysfonctionnement des services du point de vue de l'utilisateur, que les administrations n'exploitent pas assez. Or, la mise en place d'une politique

d'analyse systématique des réclamations et de leurs motifs constitue un moyen précieux de compréhension des attentes des usagers. Cela permet de mieux repérer les types de griefs, d'interrogations, d'incompréhensions et les insuffisances d'information des usagers sur la législation et les procédures en vigueur. Ainsi, des opérations d'amélioration de service nécessaires peuvent être engagées sur cette base.

Par ailleurs, il est toujours préférable, pour les usagers comme pour les services publics, de privilégier le dialogue pour dénouer des situations de blocage plutôt que de s'engager dans des procédures contentieuses longues, coûteuses et aléatoires.

Ainsi, sous l'impulsion de la CNAMTS, un tiers des CPAM a créé un service de médiation spécifiquement chargé du traitement des plaintes et des réclamations en amont du contentieux. De même, ayant pris conscience de l'enjeu, l'UNEDIC a tout récemment engagé une démarche globale de systématisation de l'analyse des réclamations dans tout son réseau, en mettant au point un référentiel de la gestion des réclamations. Des procédures communes de comptabilisation et de traitement des réclamations accueil et courrier ont ainsi été définies pour toutes les antennes Assedic. Un logiciel spécifique de traitement des réclamations a été développé, et un tableau de bord national de décompte et de traitement des réclamations a été institué. Des réunions de sensibilisation et des formations ont été organisées sur ce thème pour les agents.

Mais ces deux exemples ne reflètent pas la réalité de la plupart des services publics, dont la tendance consisterait plutôt à ne pas faciliter le dépôt de réclamations ou à ne pas y répondre pour éviter d'avoir à reconnaître leurs erreurs le cas échéant. En outre, rares sont les administrations qui ont institué des procédures d'analyse des réclamations dans le but d'identifier les dysfonctionnements et de tenter de les résoudre.

Structurer la politique de gestion des réclamations : un rôle pour les « médiateurs » ministériels ?

On constate ainsi généralement dans l'administration l'absence de politique structurée de gestion des réclamations. La responsabilité de recueillir et de traiter les réclamations est rarement attribuée à une personne ou à un service. Par conséquent, face au flou et au manque d'information qui règnent en la matière, les usagers qui ont une réclamation à faire se trouvent souvent désorientés et peuvent être conduits à s'en remettre aux tribunaux administratifs, alors que leur problème aurait pu être réglé à l'amiable.

Il est donc très important que chaque administration soit dotée d'un système structuré de gestion des réclamations, qui définisse clairement les responsabilités et qui permette une remontée des réclamations au niveau national. Le niveau normal de gestion des réclamations doit se situer dans chaque service au niveau local. Mais il est utile qu'un recours soit également possible au niveau central dans les cas où les réclamations ont été rejetées ou n'ont pas été correctement traitées par les services concernés.

À cet égard, il est intéressant de constater que quelques ministères ont estimé opportun ces dernières années de nommer une personnalité indépendante des directions comme « médiateur » entre leur administration et les usagers, afin de traiter les réclamations au niveau central. Ainsi, il existe désormais un médiateur du ministère de l'Éducation nationale et, depuis peu, un médiateur du MINEFI. Certes, le terme de « médiateur » peut être contestable, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une personnalité totalement indépendante de l'institution dont elle relève, contrairement au médiateur de la République. Le terme de « conciliateur », certes moins prestigieux, conviendrait certainement mieux au médiateur de la République, désireux d'éviter la confusion avec sa propre fonction. Mais il n'en reste pas moins que l'existence de ce nouveau mode de dialogue avec les usagers constitue une solution particulièrement intéressante.

- Le médiateur de l'Éducation nationale

C'est en décembre 1998, avec l'institution du médiateur de l'Éducation nationale, qu'est apparu le premier médiateur institutionnel ministériel.

La création d'une structure de taille volontairement très réduite, n'ayant pas pour but de se substituer à des structures existantes, avait pour objet d'inciter au changement d'attitude une administration qui avait trop souvent tendance à camper sur ses certitudes. Comme tous les médiateurs institutionnels, le médiateur de l'Éducation nationale fait un peu de médiation mais il est surtout un conciliateur, un intercesseur entre des mondes qui parfois s'ignorent.

Dans le dispositif mis en place, le médiateur de l'Éducation nationale reçoit les réclamations qui concernent le fonctionnement des services centraux du ministère et des établissements ne relevant pas de la tutelle d'un recteur d'académie. Les médiateurs académiques traitent quant à eux celles qui se rapportent à l'action des services et des établissements situés dans le ressort de leur circonscription. Bien que le médiateur de l'Éducation nationale soit chargé de coordonner l'activité des médiateurs académiques, il n'existe entre eux aucun lien hiérarchique.

Le médiateur de l'Éducation nationale est une personnalité indépendante, nommée pour trois ans renouvelables, par arrêté du ministre. Les médiateurs académiques sont nommés pour un an, par arrêté du ministre également, mais sur proposition du médiateur de l'Éducation nationale. Il s'agit de retraités de l'éducation nationale ayant exercé des fonctions importantes, donc bons connaisseurs de la complexité du domaine. Ils sont bénévoles.

Le médiateur de l'Éducation nationale n'a pas de lien de dépendance avec le médiateur de la République mais il en est le correspondant.

Les réclamations reçues émanent aussi bien des usagers que des personnels de l'administration. Pour être recevables, elles doivent avoir été précédées de démarches auprès des services et établissements concernés. Si, après l'intervention d'un médiateur, le service ou l'établissement maintient sa position, il doit lui en faire connaître les raisons par écrit.

Depuis sa création l'institution des médiateurs de l'Éducation nationale a traité plus de 16 000 réclamations, dont près de 5 000 en 2002. L'origine de ces réclamations vient majoritairement des personnels, mais si cette majorité était écrasante lors de la première année d'activité (79 % en 1999), la répartition s'est progressivement équilibrée en faveur des usagers (59 % pour les personnels et 41 % pour les usagers en 2002).

Les manquements le plus souvent constatés sont la nécessité encore mal perçue d'apporter des réponses claires, précises, pédagogiques et dans des délais raisonnables aux demandes ou réclamations des usagers et des personnels, l'incapacité à aborder le traitement de la différence lorsque la situation en cause ne rentre pas dans le cadre prévu par la réglementation (notamment en matière de handicap ou de situation familiale particulière), et la réticence de l'administration à reconnaître ses erreurs et à les réparer le plus rapidement possible.

Le médiateur de l'Éducation nationale remet chaque année au ministre un rapport faisant le bilan de ses travaux et de ceux des médiateurs académiques. Dans ce rapport, il formule également des propositions de nature à améliorer le fonctionnement du service public de l'éducation nationale. Car l'action du médiateur de l'Éducation nationale ne se réduit pas au règlement de situations individuelles : par ses propositions de réformes ou d'amélioration, par ses encouragements à la mise en place de démarches qualité (il est notamment à l'origine de la création d'un baromètre de satisfaction des usagers), l'institution constitue aussi un levier de modernisation.

- Le médiateur du MINEFI

Placé directement auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et indépendant des directions, ce médiateur, nommé par arrêté du ministre pour une période de trois ans, a pour mission de recevoir les réclamations individuelles des personnes physiques et morales concernant le fonctionnement des services dans leurs relations avec les usagers, et de favoriser la solution des litiges. Créé par le décret du 26 avril 2002, le médiateur du MINEFI a pris ses fonctions le 1^{er} mai 2002.

La demande de médiation est gratuite et peut être effectuée directement par l'utilisateur, sans recours à un intermédiaire. Mais pour clarifier les responsabilités des services et celles confiées au médiateur, l'utilisateur ne peut saisir le médiateur que s'il a préalablement effectué une réclamation auprès d'un des services du ministère sans avoir obtenu satisfaction.

Le médiateur du MINEFI n'a en effet pas vocation à s'occuper de l'ensemble des réclamations que reçoivent les services. Celles-ci continuent d'être traitées par les services concernés, au plus près des usagers. À cet égard, le MINEFI expérimente à l'heure actuelle, dans le cadre de son programme « Pour vous faciliter l'impôt », la mise en place d'un conciliateur fiscal par département. La généralisation des conciliateurs du MINEFI est prévue pour 2004.

De son côté, le médiateur du MINEFI garantit à tout usager dont la réclamation a été rejetée la faculté de la faire réexaminer. Offrant

ainsi la possibilité sur tout dossier d'un « autre regard », il favorise, pour le règlement des litiges, une démarche d'écoute et de dialogue.

Lorsque la demande apparaît recevable, le médiateur ouvre la procédure d'instruction en saisissant le ou les services concernés du ministère. Compte tenu de tous les éléments qu'il recueille ou estime utile de se faire communiquer par l'une ou l'autre des parties, le médiateur propose une solution appelée « recommandation ». Si celle-ci est acceptée par les deux parties, elle est alors mise en œuvre par l'administration. Si le service concerné n'accepte pas la recommandation proposée, le médiateur peut soumettre directement l'affaire au ministre, qui prend la décision finale. Un correspondant de ce médiateur a été désigné dans chaque direction du ministère pour organiser et suivre l'instruction des réclamations transmises par le médiateur.

Les enseignements tirés de l'analyse des réclamations reçues ont conduit le médiateur à formuler dans son rapport annuel des propositions visant à améliorer le service à l'utilisateur et à remédier à certains dysfonctionnements constatés.

De mai à décembre 2002, le médiateur avait reçu plus de 700 réclamations, suivant un rythme en constante croissance. Cependant, la possibilité de recourir au médiateur apparaît encore insuffisamment connue des usagers. Il convient donc de renforcer l'effort de communication sur l'existence, le rôle et le mode de saisine du médiateur du MINEFI, conformément aux suggestions faites par ce dernier dans son rapport de 2002.

Notons enfin que le médiateur du MINEFI est le correspondant du médiateur de la République pour le ministère.

Afin de déterminer si ce type de fonctions représente une voie d'avenir et quelles en sont les conditions de succès, il serait utile de commander une étude/bilan sur le développement actuel des fonctions de médiation et de conciliation dans l'administration, dans les établissements publics et dans les organismes sociaux, en France mais aussi à l'étranger.

La Suède, par exemple, est intéressante à cet égard, car les fonctions de médiation y sont particulièrement répandues dans l'administration. Les médiateurs sont en effet considérés comme une protection fondamentale des droits des citoyens contre les abus et les dysfonctionnements de l'administration publique. L'instance de médiation la plus importante est le corps des *ombudsmans* parlementaires, institution de caractère constitutionnel dont les attributions sont presque illimitées : les fonctions de surveillance des quatre *ombudsmans* parlementaires couvrent en effet l'ensemble des administrations et des organismes publics au niveau central et local ainsi que leur personnel. En parallèle, il existe également plusieurs *ombudsmans* spécialisés, désignés par le gouvernement : l'*ombudsman* des consommateurs, l'*ombudsman* des personnes handicapées, l'*ombudsman* des enfants, l'*ombudsman* de l'égalité professionnelle, l'*ombudsman* contre la discrimination ethnique et l'*ombudsman* contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Généralement chargés de veiller au respect d'une loi fondamentale concernant leur domaine, leurs responsabilités se distinguent en bien des points de celles des médiateurs parlementaires,

sous la supervision desquels ils sont placés. Par ailleurs, de nombreuses communes ont aussi mis en place un *ombudsman* municipal pour améliorer les relations avec leurs habitants.

En tout état de cause, dans l'attente de l'étude que nous préconisons, l'analyse des saisines des deux médiateurs ministériels existants – qui fait l'objet de rapports annuels de bilan – constitue une matière très instructive pour remédier aux dysfonctionnements qui surgissent dans l'action quotidienne des services publics et améliorer ainsi le service à l'usager. Mais cette matière mériterait pour cela d'être mieux connue et utilisée par les institutions concernées.

Le médiateur de la République, au service du dialogue avec les usagers

Au-delà des simples réclamations, les saisines du médiateur de la République et de ses délégués constituent également un capital d'observations très instructif concernant l'accueil et la qualité du service dans les différents services publics. Le rapport annuel du médiateur de la République indique ainsi qu'au cours de l'année 2002, près de 48 000 citoyens ont fait appel à ses services, ce qui témoigne de l'importance des difficultés rencontrées par nombre d'usagers dans leurs relations quotidiennes avec les services publics.

Le médiateur de la République et ses délégués participent activement à l'amélioration des relations entre les usagers et l'administration, de trois façons : par leur mission de résolution à l'amiable des litiges, par leurs propositions de réformes et par l'action de proximité des délégués du médiateur.

Un rôle d'intermédiaire pour la résolution à l'amiable des litiges

Le médiateur de la République a été créé par la loi du 3 janvier 1973 pour aider les usagers qui contestent une décision ou un comportement de l'administration à résoudre leur litige à l'amiable. Nommé par décret en Conseil des ministres pour une durée de six ans non renouvelable, le médiateur de la République est une personnalité indépendante et irrévocable.

Le champ de compétence du médiateur comprend les réclamations concernant, dans leur relation avec les usagers, le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public (notamment les organismes de Sécurité sociale et les entreprises publiques).

Pour qu'une réclamation soit recevable, deux conditions doivent être remplies. Le médiateur de la République doit ainsi être saisi :
– par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur, l'usager pouvant faire appel à n'importe quel député ou sénateur, et non aux seuls élus de sa circonscription ou de son département ;
– après que des démarches ont été effectuées par le réclamant auprès de l'administration concernée et qu'il a essayé un refus.

Le médiateur apparaît donc comme l'ultime interlocuteur avant un recours aux tribunaux. Ainsi, ce sont plus de 4 600 réclamations d'usagers qui ont été adressées aux services centraux du médiateur en 2002.

Mais sur ce nombre, 35 % des saisines ont été jugées « irrecevables sur la forme » au motif qu'elles ne respectaient pas la règle du « filtre » parlementaire. Dans ce cas, les saisines sont donc rejetées et leurs auteurs sont invités à régulariser leur démarche afin que leurs dossiers puissent être instruits. Ainsi, une activité non négligeable des services centraux du médiateur de la République consiste à renvoyer les réclamations qui leur parviennent directement, en expliquant la procédure légale de saisine par un parlementaire et en orientant le demandeur vers un interlocuteur susceptible de l'aider à préparer son dossier pour réitérer leur saisine dans les règles (délégué du médiateur, assistante sociale...).

À cet égard, on peut se poser la question de l'opportunité de conserver une règle formelle qui conduit le médiateur à rejeter de nombreux dossiers recevables sur le fond et à consacrer à l'explication de ces rejets un temps qu'il pourrait plus utilement passer à instruire les dossiers. Certes, ce rôle de « filtre » confié aux membres du Parlement avait été prévu initialement pour éviter les saisines abusives (interventions non justifiées) ou inutiles (hors compétence). Mais l'expérience montre que les élus trouvent souvent plus commode de transmettre les demandes sans trop s'interroger sur leur recevabilité. En outre, l'institution s'est beaucoup développée, non seulement au niveau central avec un nombre accru de collaborateurs, mais surtout au niveau territorial, avec le déploiement récent de tout un réseau de délégués du médiateur, qui dans la pratique, ont d'ores et déjà permis de tempérer la rigidité des modalités de saisine. Le médiateur a donc désormais, bien plus qu'au moment de sa création, les moyens de faire face à un nombre important de réclamations. Par ailleurs, la suppression du « filtre » parlementaire irait dans le sens de la tendance actuelle à offrir aux citoyens un recours personnalisé sans intermédiaire.

Un pouvoir de proposition de réformes

Outre les médiations individuelles, le médiateur de la République participe à la réforme de l'État par son pouvoir de proposition de réforme des textes législatifs et réglementaires, volet préventif de sa mission.

Il peut en effet formuler des propositions de réformes auprès des pouvoirs publics soit de son propre chef, soit en se fondant sur une réclamation, dans deux cas : soit pour mettre fin à des dysfonctionnements récurrents de certains services administratifs, soit pour remédier à des situations inévitables induites par des textes législatifs ou réglementaires.

Une action de proximité grâce au développement des délégués du médiateur

Face à la montée des exclusions et à la complexité croissante des textes législatifs et réglementaires qui multiplie les occasions de conflits ou d'incompréhensions, le médiateur de la République a lancé fin

1999 un programme de développement territorial. Allant bien au-delà de l'implantation traditionnelle des 120 délégués existants dans les préfetures et sous-préfetures, ce programme visait à élargir considérablement le réseau des délégués dans un souci de proximité et d'accessibilité.

C'est donc pour permettre au plus large public possible d'accéder aux possibilités ouvertes par la loi de 1973 que le médiateur de la République a conclu un partenariat avec le ministre délégué à la Ville pour installer de nouveaux délégués dans les sites prioritaires de la politique de la ville. Ces nouveaux délégués du médiateur tiennent ainsi des permanences dans le cadre de structures de proximité telles que les Maisons de la justice et du droit, les Maisons des services publics, les Points d'accueil multiservices, les annexes de mairies, les bureaux de poste, etc. Ainsi, le médiateur de la République dispose aujourd'hui de 266 délégués sur l'ensemble du territoire.

L'élargissement du réseau des délégués et la nature de leur nouvelle implantation ont également fait évoluer la définition de leur rôle. Véritable échelon déconcentré de l'activité du médiateur de la République, dont l'existence est désormais consacrée par la loi, ils se sont vus déléguer le soin de recevoir les usagers sur simple demande, et de tenter de résoudre directement leurs réclamations lorsqu'elles mettent en cause un service public au niveau local. Se développe ainsi, de façon pragmatique, une véritable médiation de proximité : au cours de l'année 2002, les délégués du médiateur ont reçu plus de 19 500 réclamations. Lorsqu'ils n'ont pas la possibilité de régler le litige, ils aident les réclamants à constituer leur dossier pour le transmettre à la médiation, par l'intermédiaire d'un parlementaire.

Mais parallèlement à cette mission de règlement des litiges, les délégués ont aussi développé, de fait, un rôle d'écoute et de conseil qui n'entre pas dans le strict champ de compétence du médiateur de la République. Ainsi, outre les réclamations, ils ont reçu au cours de l'année 2002 plus de 23 500 demandes d'information et d'orientation. Du fait de cette demande dont la part ne cesse d'augmenter, ils consacrent désormais 55 % de leur activité à une fonction « pédagogique » d'information et d'explication des règles et des procédures administratives. C'est bien le signe qu'aujourd'hui, c'est moins d'erreurs ou de dysfonctionnements *stricto sensu* des administrations que souffrent les usagers, que d'une excessive complexité de notre système juridico-administratif. Par cette fonction, les délégués du médiateur tendent ainsi à compenser les défaillances et l'inadaptation des services d'accueil des administrations, notamment pour les usagers les plus fragiles et les moins informés. Ils représentent parfois un ultime recours pour des usagers dépassés par des difficultés de toutes sortes, à qui ils offrent une écoute et une possibilité de rétablir la communication avec l'administration là où elle était rompue.

Laisser la complexité de l'administration derrière les guichets

Remédier à un découpage administratif cloisonné et parfois artificiel

Les relations des usagers avec le secteur public font intervenir un nombre d'entités considérable. La constitution progressive de cet édifice complexe au cours de l'histoire a eu pour résultat un découpage administratif qui ne correspond souvent pas à un découpage naturel ou logique des besoins des usagers. En témoigne la distinction difficilement compréhensible entre les centres des impôts et les trésoreries, ou la séparation quelque peu artificielle entre l'ANPE et les ASSEDIC.

Or, comme l'expliquait très bien Philippe Langenieux-Villard dans son rapport de 1994 ⁽¹⁾, « *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. [...] Pour l'essentiel, ces organismes ne communiquent pas entre eux : c'est l'utilisateur qui doit jouer le rôle de traducteur et de passerelle. [...] 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* ».

La priorité pour améliorer l'accueil des usagers réside donc dans le décloisonnement de cette « administration en silos » dont parlait Thierry Carcenac ⁽²⁾.

Une première piste, nécessaire mais pas suffisante, consiste à développer les dispositifs d'accès à l'information afin d'orienter l'utilisateur dans le maquis des périmètres de chaque administration ou organisme social. Nous avons déjà évoqué cette nécessité à plusieurs reprises précédemment, notamment à travers la mise en place d'un portail téléphonique de l'administration sur le modèle canadien.

La seconde piste, complémentaire et indispensable, consiste, dans le cadre des découpages actuels, à développer les échanges directs d'organisme à organisme. En effet, il est essentiel que les usagers soient dispensés de fournir à chaque service les mêmes informations et les mêmes pièces justificatives. Cela suppose que les administrations collaborent et échangent des données entre elles.

(1) Voir page 55 du rapport *L'administration en question : comment simplifier les relations entre l'utilisateur et l'administration ?* remis au Premier ministre en 1994 par le député Philippe Langenieux-Villard.

(2) Voir le rapport parlementaire *Pour une administration électronique citoyenne* du député Thierry Carcenac.

Développer la collaboration et les échanges de données entre administrations

**Éviter que l'application de la loi de 1978
ne se retourne contre l'utilisateur**

La complexité provenant en bonne partie du foisonnement des organismes, il semble normal que la coordination repose sur eux et non sur les usagers. Écartant le concept de « guichet unique » qui apparaît dans les faits comme une fausse bonne idée, il s'agirait plus simplement de développer les systèmes d'informations entre les différents organismes afin de dispenser les usagers de la production des mêmes données à chacun d'entre eux.

À cet égard, le développement des TIC constitue un levier de progrès inestimable : elles rendent en effet possible le transfert informatisé d'informations entre les 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'utilisateur.

Une telle orientation pose la question du respect de la loi « informatique et libertés » de 1978, garanti par le contrôle exercé par la CNIL. Cette loi, prise en réaction à un projet d'interconnexion généralisée de tous les fichiers administratifs dévoilé dans les années 70 sous le nom de SAFARI, a strictement limité la connaissance que les services de l'État avaient et risquaient d'acquiescer sur les personnes, ainsi que l'utilisation qu'ils pouvaient faire des données détenues.

Mais il ne serait pas normal que cette suspicion légitime se retourne contre l'utilisateur. Ainsi, le développement des échanges de données entre administrations ne doit pas être entravé par la loi de 1978, qui ne constitue pas un obstacle à condition de tenir compte de quelques règles au respect desquelles veille notamment la CNIL :

- le principe de finalité, qui prévoit qu'un traitement d'informations personnelles ne peut être mis en œuvre que pour une finalité déterminée, explicite et légitime correspondant aux missions de l'organisme. Tout détournement de finalité est passible de sanctions pénales prévues par l'article 226.21 du Code pénal (cinq ans d'emprisonnement, 300 000 € d'amende) ;
- l'appartenance à une même « sphère » administrative, en particulier les sphères sociale, fiscale et éducative, qui permet les échanges de données personnelles entre les organismes relevant d'une même sphère et disposant d'ailleurs de dispositifs d'identification spécifiques (respectivement le NIR, le numéro fiscal et le NUMEN) ;
- l'existence de dispositions législatives spécifiques, qui autorisent des échanges entre sphères, en particulier entre la sphère sociale et la sphère

fiscale, mais de manière très encadrée. Ainsi, le décret d'application du 14 décembre 1999, pris après avis de la CNIL, précise que les informations nominatives communiquées par les administrations fiscales aux organismes de sécurité sociale et aux institutions de retraite « *sont limitées à ceux des éléments de la situation fiscale des personnes concernées qui sont strictement nécessaires à l'accomplissement par l'organisme demandeur de sa mission légale* » ;

– au-delà, le partage des informations doit se faire avec l'accord explicite des citoyens.

Dans le respect de ces conditions, on peut envisager des perspectives très favorables pour l'usager, notamment en ce qui concerne l'allègement de la production de pièces justificatives.

Dans son rapport d'activité 2001, la CNIL a d'ailleurs « *estimé nécessaire de recommander que la mise en place des interconnexions soit l'occasion d'envisager, en manière de contrepartie, de réelles simplifications des démarches administratives pour les usagers* ».

Favoriser les transmissions directes de données entre administrations

De nombreuses déclarations de principe ont été faites dans ces dernières années, mais elles ont été peu suivies d'effets. Pour passer aux actes en la matière, il faut donc travailler de façon concrète en étudiant les possibilités de transmission directe de données dans des domaines précis. Si les administrations fiscales sont déjà bien avancées dans cette voie, les organismes de la sphère sociale doivent être encouragés dans leur volonté de mieux travailler ensemble et de développer des partenariats. Les inspections générales pourraient être chargées d'examiner les opportunités possibles dans leurs ministères. Par ailleurs, les transmissions directes d'extraits d'actes d'état civil entre services d'état civil (mairies ou service central de l'état civil de Nantes) et administrations doivent également être favorisées.

- La création d'un système d'information commun à la sphère fiscale

La Direction générale des impôts (DGI) et celle de la comptabilité publique (DGCP) se sont associées pour lancer en commun le programme Copernic, dans le but d'organiser un accueil virtuel commun pour pallier, au regard des usagers, l'échec de la réforme qui visait à créer une administration fiscale unifiée. Dans le cadre de ce programme, des moyens performants sont actuellement déployés pour créer un système d'information commun aux deux directions et à leurs réseaux respectifs. Grâce à cette coopération, les usagers ne seront plus contraints de traiter de leur dossier fiscal avec deux interlocuteurs distincts, puisque les données les concernant circuleront de l'un à l'autre par l'intermédiaire du « compte fiscal unifié » accessible par un système d'information commun. Ces avancées conditionnent la mise en œuvre de certains des engagements de service contenus dans le programme « pour vous faciliter l'impôt » communs à la DGI et à la DGCP.

- Développer les partenariats dans la sphère sociale

Dans son rapport de 2001 *Les usagers face aux institutions sociales*, l'IGAS recommandait de développer les partenariats entre organismes sociaux en profitant notamment de l'apport des nouvelles technologies. Ainsi, il convient en particulier d'intensifier les échanges existants entre les Assedic, les ANPE, les CPAM, les CRAM et les CAF.

Le développement de passerelles entre les systèmes d'information de ces organismes serait en effet particulièrement utile pour dispenser des usagers, parfois fragilisés par une situation sociale difficile, de fournir plusieurs fois les mêmes informations et les mêmes pièces justificatives. D'autant que les éléments demandés par les différents organismes sociaux sont au fond les mêmes : situation familiale et personnes à charge, situation d'activité, ressources financières, conditions de logement, état de santé.

En outre, le partage de données entre organismes permettrait de dépasser des découpages administratifs artificiels qui empêchent d'offrir une prise en compte globale des situations sociales des usagers. Le gouvernement britannique a par exemple poussé cette logique très loin en mettant en place depuis avril 2002 un dispositif unique regroupant l'équivalent des attributions des ASSEDIC, de l'ANPE et des CAF (la part qui concerne les personnes en âge de travailler), sous le nom de *Jobcentre Plus*. Depuis lors, le réseau de *Jobcentre Plus* se développe progressivement sur le territoire pour remplacer les *Jobcentre* et les *Social Security Office* : cinquante-six bureaux de *Jobcentre Plus* existent à ce jour. Grâce à ce dispositif, l'usager en âge de travailler peut désormais traiter ses problèmes d'emploi, de prestations chômage et d'allocations familiales en un seul et même endroit, de manière coordonnée, avec une prise en compte globale de sa situation.

En France, certains organismes sociaux ont commencé à s'engager à mieux travailler ensemble dans le cadre de leurs conventions d'objectifs et de gestion signées avec l'État. Par exemple, la CNAF s'est engagée dans sa COG 2001-2004 à « *renforcer les liens des CAF avec leurs partenaires sociaux, et notamment à développer avec eux, dans le respect des règles de la CNIL, le partage des données individuelles qui simplifie l'accès aux droits et réduit les formalités pour les allocataires* ».

Mais les organismes sociaux ont besoin d'être accompagnés dans cette démarche par la Direction de la Sécurité sociale (DSS), à laquelle il revient d'encourager les différentes branches à établir des modalités concrètes de partage des données au sein de la sphère sociale.

En particulier, il nous semble très utile de travailler dans ce cadre à la recherche d'une harmonisation des conditions de ressources que les différentes branches exigent de leurs allocataires, ainsi qu'à l'harmonisation des formulaires d'attestation, qui auraient un impact substantiel sur les usagers. Nous avons donc suggéré à la DSS d'organiser une concertation sur ce sujet avec les grandes branches, la DUSA, le MINEFI et le secrétariat d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion.

- Favoriser les transmissions directes de copies ou d'extraits d'actes d'état civil

Les services administratifs exigent des usagers qu'ils se procurent à leur intention une copie ou un extrait d'acte d'état civil – le plus souvent un extrait de naissance – dans diverses situations (obtention de titres d'identité, de titres de voyage, mariage, réintégration dans la nationalité française, procédures judiciaires). Or, dans le cadre du bilan de la campagne « Pour vous, nous simplifions l'administration » qui avait été lancée fin 2001, la COSA avait recueilli et exploité de nombreuses suggestions des usagers faisant part de leurs difficultés et de leurs attentes concernant l'accès aux documents d'état civil.

À cet égard, il conviendrait, à l'heure des nouvelles technologies, qu'au lieu de demander à l'utilisateur de leur fournir un extrait d'acte d'état civil pour la constitution d'un dossier, les administrations concernées se procurent elles-mêmes ce document directement auprès de la mairie compétente ou du Service central de l'état civil (SCEC) de Nantes.

Cela est d'autant plus justifié que les administrations passent généralement du temps à expliquer à l'utilisateur la démarche qu'il doit effectuer, parfois même à lui dicter le courrier, voire à lui fournir l'adresse pour ce qui concerne le service de l'état civil de Nantes. En outre, la mairie sollicitée ou le service de l'état civil de Nantes perdent à leur tour du temps à traiter des demandes souvent incomplètes ou mal formulées. Dès lors, une formulation correcte par l'administration demandeuse serait bénéfique au déroulement des autres opérations, et aurait en plus l'avantage de satisfaire pleinement l'utilisateur.

La mise en œuvre de cette proposition comporte deux étapes :

- Dans un premier temps, la généralisation des demandes directes de copies ou d'extraits d'actes d'état civil, avec retour par courrier : en attendant l'aboutissement des réflexions sur la signature électronique et la sécurisation des transmissions électroniques de données, chaque service administratif en charge de la constitution du dossier d'un usager peut demander directement par lettre, courrier électronique ou téléprocédure (lorsque celle-ci existe) à l'officier d'état civil compétent (mairie ou service de l'état civil de Nantes), de recevoir par courrier postal les copies ou extraits d'actes nécessaires à l'aboutissement de la démarche administrative effectuée par l'utilisateur.

Afin de s'assurer de la faisabilité juridique de cette proposition, nous avons organisé, en concertation avec la DUSA, une réunion avec les services compétents du ministère de la Justice (Direction des affaires civiles et du sceau), de l'Intérieur (Direction des libertés publiques et des affaires juridiques – DLPAJ) et de l'Association des maires de France (AMF). Les participants ont considéré que la démarche était bonne, à la fois pour les usagers et pour une meilleure sécurisation par rapport aux fraudes à l'état civil qui se multiplient actuellement.

La Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice a toutefois jugé que le décret n° 62-921 du 3 août 1962 relatif aux

actes de l'état civil devait être complété pour garantir une base juridique satisfaisante à ces opérations. Il apparaît ainsi opportun d'insérer, avant l'alinéa premier de l'article 11-1 du décret, un alinéa prévoyant cette possibilité. Selon la proposition du ministère de la Justice, la modification à intervenir pourrait être rédigée de la façon suivante : « *Les copies intégrales et extraits d'actes de l'état civil précisant en outre les noms, prénoms, dates et lieux de naissance des père et mère pourront être demandés, directement aux officiers de l'état civil dépositaires des actes, par une administration, un service, un établissement public, un organisme ou une caisse contrôlée par l'État, en charge de l'instruction d'un dossier administratif dès lors que celui-ci est fondé à les requérir des usagers en application des lois et règlements en vigueur* ».

La DLPAJ et l'Association des maires de France (AMF) ont été saisies de ce projet. La modification préconisée sera insérée dans un décret de procédure plus large qui devrait être soumis prochainement au Conseil d'État.

Pour bien saisir les implications de cette proposition sur le terrain, nous nous sommes appuyés sur le service central de l'état civil de Nantes et sur la mairie de Saint-Denis comme zones d'observation et d'expérimentation. À cet égard, le service d'état civil de Nantes, que nous avons visité, nous a exprimé son souhait que les démarches concernant les extraits de naissances soient le plus possible effectuées auprès d'eux directement par les mairies et les préfetures. Il s'est montré vivement désireux de faciliter les démarches des mairies, s'engageant notamment à réduire les délais. Ainsi, sur notre demande, la mairie de Saint Denis expérimente depuis lors la demande directe au SCEC de Nantes pour le compte de l'usager via la téléprocédure disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères diplomatie.gouv.fr, et a constaté que les délais de réception étaient effectivement réduits à une semaine.

– Dans un second temps, les échanges informatisés des copies d'actes entre services d'état civil et administrations, lorsque la loi le permettra : l'évolution de la législation devrait prochainement permettre aux mairies d'échanger des données d'état civil par internet sous signature électronique, de façon sécurisée. Cette perspective doit être préparée dès maintenant.

C'est pourquoi l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) a créé, sur notre suggestion, un groupe de travail sur les commandes en ligne d'actes d'état civil, auquel participent le ministère de la Justice (la Direction des affaires civiles et du sceau et la Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information), le ministère de l'Intérieur (la DLPAJ et la Direction des transmissions et de l'informatique), la DUSA, le service central de l'état civil de Nantes, l'AMF et la Caisse des dépôts et consignations.

L'objectif de ce groupe de travail est tout d'abord de généraliser les commandes en ligne d'extraits d'actes de naissance sur les sites internet des mairies, comme le pratiquent actuellement environ 150 communes. Cette opération s'appuiera sur le travail de simplification qui a été

mené au préalable par la COSA et qui a abouti à un projet de formulaire de demande d'actes d'état civil. Le développement de ce type de téléprocédures bénéficiera avant tout aux usagers internautes. Mais il permettra aussi aux administrations de commander très simplement en ligne auprès de la mairie concernée, pour le compte de l'utilisateur et avec son accord explicite, l'extrait de naissance nécessaire dans le cadre d'une démarche en cours.

Le second objectif doit être de mettre au point une norme pour rendre compatibles les logiciels traitant de l'état civil. En effet, à l'occasion des opérations de numérisation des actes d'état civil, de nombreuses mairies ont acquis des logiciels spécifiques pour stocker et gérer ces nouvelles données informatisées. Mais les logiciels utilisés diffèrent selon les mairies et ne sont pas forcément compatibles entre eux. Or, il n'est pas pensable de devoir restreindre à l'avenir les possibilités d'échanges informatisés de données d'état civil aux seules mairies qui utilisent le même logiciel.

Dans cette perspective, il conviendrait que tous les services d'état civil des mairies puissent se connecter entre eux afin de constituer, à terme, un réseau virtuel de l'état civil sur tout le territoire. Pour atteindre cet objectif, il nous apparaît donc essentiel d'établir d'ores et déjà une norme à laquelle les mairies se référeraient pour exiger des fournisseurs de logiciels la garantie de la compatibilité de leur logiciel avec tout autre logiciel traitant de l'état civil. Cela correspond d'ailleurs à une attente des éditeurs de ces logiciels. La réflexion sur la mise au point de cette norme a été lancée lors de la première réunion organisée par l'ADAE.

Les potentialités à venir du projet de « titre fondateur »

Le ministère de l'Intérieur a initié en juillet 2001 un projet de « carte nationale d'identité électronique », qui a été mis à l'étude sous l'intitulé « titre fondateur ». Il s'agit de proposer aux usagers un titre d'identité présenté sous la forme d'une carte à puce, qui permette à la fois une bonne sécurisation de leur identité – à l'encontre du risque d'usurpation – et un accès simplifié à un certain nombre de titres ou de prestations administratives. L'initiative française s'inscrit dans un mouvement plus large en Europe, bien amorcé dans plusieurs pays où un document de ce type a déjà été déployé (Finlande, Italie) ou en phase de développement expérimental dans d'autres pays (Espagne, Belgique, Autriche, Pays-bas).

La carte nationale d'identité électronique sera d'abord un titre qui permettra de justifier de son identité, comme l'actuelle carte nationale d'identité. Mais elle devrait permettre de surcroît de se faire reconnaître sur des systèmes informatiques et donc, à terme, de simplifier de façon importante les démarches des usagers, que celles-ci s'effectuent sur internet, sur des bornes interactives ou aux guichets des administrations. Sa souplesse d'utilisation permettra d'effectuer de façon simple tout changement d'adresse ou toute modification de la situation d'état civil de l'utilisateur. À terme, il est en outre envisagé de regrouper sur le même titre des données figurant aujourd'hui sur des documents disparates : carte d'identité, permis de conduire, carte d'immatriculation consulaire, carte électorale, etc.

L'ensemble des conditions juridiques et techniques qui autoriseront le déploiement de cette carte fait actuellement l'objet d'un examen attentif au ministère de l'Intérieur. Mais il apparaît d'ores et déjà que ce projet contient des potentialités très intéressantes en termes de transmission sécurisée de données.

Harmoniser les démarches administratives sur tout le territoire

Comme nous l'avons déjà évoqué, les mairies assurent un rôle croissant en matière d'accueil des usagers et d'accomplissement des démarches administratives courantes. En témoigne le récent transfert vers leurs guichets de la réception des demandeurs de passeports. Se pose dès lors la question de l'harmonisation sur tout le territoire des conditions dans lesquelles ces démarches peuvent être effectuées par les usagers. À cet égard, plusieurs pistes d'amélioration nous semblent envisageables.

Remédier à la disparité des pratiques d'une mairie à l'autre

La complexité, les imprécisions, voire parfois les contradictions de la règle rendent malaisée la circulation de l'information entre l'administration centrale et les mairies, et laissent ainsi aux agents de base des marges d'interprétation qui entraînent des disparités problématiques eu égard au principe de l'égalité de traitement.

Les plaintes récurrentes des usagers internautes sur la messagerie du site Service-Public.fr nous renseignent de manière très concrète sur les dysfonctionnements et pratiques divergentes des mairies concernant les démarches administratives courantes. Celles-ci portent principalement sur :

- les pièces à fournir pour établir une première carte d'identité sécurisée ;
- les pièces à fournir pour le renouvellement d'un passeport ;
- le moment de la démarche où l'intéressé doit être présent (dépôt de la demande ou retrait du passeport) ;
- le nombre de documents à fournir pour justifier de son domicile ;
- la reconnaissance du livret de famille au même titre que l'extrait d'acte de naissance avec filiation comme pièce justificative ;
- la nécessité d'apporter des photocopies en plus des originaux et absence de service de photocopie dans les guichets d'accueil ;
- l'existence ou non d'une durée de validité des pièces ;
- les conditions d'établissement de la possession d'état de Français pour le cas des Français nés hors du territoire national et de leurs enfants (cas de dispense de production d'un certificat de nationalité) ;
- les modalités d'enregistrement des déclarations de perte de papiers.

Si ces problèmes ne sont pas nouveaux, ils prennent une acuité particulière aujourd'hui avec l'existence du site Service-Public.fr, et plus encore, avec le développement rapide du co-marquage, qui a pour conséquence la rediffusion sur les sites des mairies des fiches « Vos droits et

démarches » et des formulaires de Service-Public.fr. Il n'est pas acceptable en effet pour les usagers que l'administration se contredise elle-même en rendant publique une règle d'une part, et en en appliquant une autre d'autre part. À cet égard, la Caisse des dépôts et consignations conseille aux mairies adhérant au co-marquage de faire vérifier par leurs services que la description des démarches sur Service-Public.fr correspond bien à la réalité des procédures auxquelles est confronté l'utilisateur.

Afin de réfléchir à des solutions, nous avons pris l'initiative d'organiser des réunions sur ces sujets avec la responsable du site Service-Public.fr, les représentants compétents des ministères de l'Intérieur et de la Justice, ainsi que l'AMF. Ces réunions ont en particulier abouti à compléter les rubriques « Demande de CNI » et « Certificat de nationalité » du site Service-Public.fr. La personne compétente de la DLPAJ a proposé de procéder à une relecture d'ensemble des fiches « Vos démarches » concernant le ministère de l'Intérieur. La rubrique « Certificat de nationalité » a par ailleurs été modifiée et complétée par l'équipe du site en précisant les pièces à fournir en fonction des cas, sur la base du document « Pièces à joindre obligatoirement » qui accompagne le nouveau formulaire de demande de certificat de nationalité.

Mais ces réunions ont surtout eu le mérite d'apporter aux deux ministères une prise plus concrète sur certains problèmes rencontrés par les usagers dans la pratique quotidienne des mairies. À ce titre, il a été convenu que tous les messages d'utilisateurs signalant des dysfonctionnements récurrents sur la messagerie du site Service-Public.fr seraient désormais transférés chaque mois aux représentants compétents des deux ministères. Les problèmes soulevés dans ces messages ne pouvant rester sans réponse, il serait particulièrement utile d'officialiser ce circuit de remontée des plaintes adressées par les usagers à la messagerie de Service-Public.fr, dans le cadre d'une procédure de suivi clairement définie, avec des interlocuteurs identifiés dans chaque ministère concerné. Il serait intéressant de faire également suivre ces messages aux mairies et aux préfectures concernées lorsqu'elles sont citées.

Un exemple de traitement inégal : la preuve de la nationalité pour les Français nés à l'étranger et leurs enfants

Lors d'une demande de carte nationale d'identité, le cas des Français nés à l'étranger, ou nés en France de deux parents français nés à l'étranger, est traité de façon très inégale sur le territoire. En effet, les mairies sont généralement mal informées sur la conduite à tenir face à ce cas particulier, et certaines préfèrent se garantir en demandant systématiquement aux personnes concernées de fournir un certificat de nationalité. Or l'obtention d'un certificat de nationalité s'avère longue et difficile, voire impossible, pour ces personnes, car il leur est souvent demandé de remonter la chaîne des filiations jusqu'à l'aïeul né en France et de rechercher les actes d'état civil correspondants. Or, non seulement le rallongement des délais lié à la complexité de ces recherches pose de réels problèmes lorsque la démarche a été effectuée dans un but précis à échéance

rapprochée (inscription à un concours, candidature à un emploi dans la fonction publique, établissement d'un passeport pour un voyage à l'étranger, etc.) ; mais surtout, en cas d'échec de ces recherches, le certificat de nationalité n'est pas établi et il devient impossible d'obtenir une carte d'identité. Ainsi, de très nombreux cas de situations inextricables (notamment de personnes contraintes à vivre sans carte d'identité) nous ont été signalés, en particulier concernant des Français originaires d'Afrique du Nord.

Or, parallèlement à cela, d'autres mairies n'exigent pas de certificat de nationalité dans ce cas précis, en application de la circulaire du ministère de l'Intérieur du 10 janvier 2000, qui prévoit des cas de dispense par application du concept de « possession d'état de Français ». La possession d'état de Français est le fait de se considérer comme Français et d'avoir été considéré comme tel notamment par l'autorité publique française, d'exercer les droits et de satisfaire aux obligations attachées à cette qualité. Ainsi, il suffit dans ce cas à la personne concernée de fournir à la mairie des pièces prouvant qu'elle-même et l'un de ses parents au moins ont joui de façon constante de la possession d'état de Français (passeport, carte d'électeur, carte d'immatriculation consulaire, document justifiant de l'appartenance à la fonction publique, document prouvant l'accomplissement des obligations militaires, etc.). De cette façon, la carte d'identité peut être obtenue sans avoir à se procurer un certificat de nationalité auprès du greffe du tribunal d'instance.

Mais cette possibilité de dispense de certificat de nationalité est appliquée de façon très variable sur le territoire, ce qui entraîne des inégalités de traitement inadmissibles aux yeux des demandeurs. Une telle disparité est due au fait que le contenu de la circulaire du ministère de l'Intérieur du 10 janvier 2000 est largement méconnu des agents des mairies. De plus, la circulaire oublie de citer, parmi les cas de dispense énoncés, le cas des personnes nées en France de parents français nés à l'étranger, qui sont également confrontés à des difficultés. Enfin, la notice explicative de cette circulaire, adressée récemment à toutes les mairies par le ministère de l'Intérieur, omet tout bonnement de mentionner le cas de ces personnes nées à l'étranger de parents français eux-mêmes nés à l'étranger, ainsi que celui des personnes nées en France de deux parents nés à l'étranger. Il n'est donc pas étonnant dans ce contexte que les mairies se trouvent quelque peu désorientées et adoptent des positions divergentes. Compte tenu des situations inextricables que cela implique, il est essentiel de clarifier les conditions d'application du concept de possession d'état de Français et d'harmoniser les pratiques en conséquence.

Conscient de cette situation, le ministère de l'Intérieur (la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques – DLPAJ) s'est déclaré prêt à modifier sur ce point la circulaire du 10 janvier 2000 et sa notice explicative, mais souhaite pouvoir inclure aussi, le cas échéant, dans ces textes certaines modalités d'application de la future ordonnance relative à l'article 11 de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit (article 11 : « *Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à préciser par ordonnance les*

conditions d'établissement de la possession d'état de Français, afin de permettre notamment aux Français nés hors du territoire national de faire la preuve de leur nationalité »).

Promouvoir l'utilisation de Service-Public.fr comme base de référence commune

Le site Service-Public.fr est certes destiné au grand public, mais il représente également une base de connaissances très précieuse à la disposition de tous les agents au guichet. À ce titre, Service-Public.fr pourrait constituer un outil de clarification et d'harmonisation des démarches administratives sur tout le territoire.

En effet, la description des démarches administratives dans la base de Service-Public.fr étant validée par les services compétents de l'administration centrale, il conviendrait de l'ériger au rang d'outil d'information de référence pour tous les agents en relation avec les usagers. Service-Public.fr a en effet le double avantage d'être accessible à tous et de pouvoir être actualisé au fur et à mesure des évolutions de la réglementation. Si les agents prenaient l'habitude de se référer à cette base de connaissances, les informations fournies par les différents niveaux de l'administration deviendraient à la fois cohérentes entre elles et conformes à ce qui est affiché vers l'utilisateur (sur le site internet). Par exemple, la responsable du service de l'état civil de la mairie de Saint-Denis a pris l'initiative d'organiser une réunion de travail par semaine sur les démarches avec ses agents en prenant pour référence les fiches de Service-Public.fr

Une opération de communication interne destinée à tous les services publics administratifs (notamment municipaux) pourrait opportunément être lancée dans ce sens, en faisant mieux savoir notamment qu'il s'agit d'un site officiel et que l'information y est fiable.

En complément, il pourrait être opportun de concevoir un guide-memento sur les principales démarches déléguées par l'État aux mairies, qui ferait l'objet d'une édition papier par la Documentation française. En effet, plusieurs services d'état civil des mairies nous ont dit manquer d'un guide de ce type axé sur la pratique quotidienne de leurs agents. Un abonnement permettrait son actualisation régulière. Un tel guide pourrait être conçu conjointement par la Documentation française, le ministère de l'Intérieur et l'Association des maires de France (AMF), le ministère de la Justice étant au moins consulté, sinon partie prenante. Le contenu de ce guide serait bien sûr intégré au site Service-Public.fr

Utiliser les publications institutionnelles de l'AMF et du ministère de l'Intérieur

Une deuxième piste consisterait à recourir plus régulièrement aux publications internes de l'AMF et du ministère de l'Intérieur pour faire passer des messages aux mairies et aux services des préfetures sur les conditions d'accomplissement de certaines démarches administratives, sources de problèmes récurrents.

À l'issue d'une réunion que nous avons organisée, l'AMF s'était engagée à réfléchir à la possibilité d'articles dans la revue *Maires de France*, dans la publication *La Lettre des Maires de France* ou sur son site internet. Le ministère de l'Intérieur devrait faire de même avec la revue *Civique*.

Améliorer la collaboration entre la préfecture et les mairies dans chaque département

Enfin, le rôle des préfectures et sous-préfectures, relais de l'État dans le département, devrait être renforcé en matière d'harmonisation des conditions d'application des règles relatives aux démarches administratives. Un tel rôle leur incombe en effet si elles souhaitent pouvoir s'appuyer efficacement sur le réseau des mairies pour des démarches aussi essentielles que les demandes de carte d'identité ou de passeport.

Ainsi, les préfectures et sous-préfectures devraient fournir, de manière plus régulière et organisée, un soutien actif aux agents des guichets des mairies, à la fois par une meilleure diffusion des documents et des circulaires susceptibles de les aider dans l'accomplissement de leurs missions, et par des formations spécifiques lors de l'édiction de réglementations nouvelles. À cet égard, le développement d'échanges informatisés entre les préfectures et les collectivités locales devrait faciliter la circulation de l'information.

Il serait également très utile d'organiser au niveau des départements des réunions à échéances régulières (trimestrielles ou semestrielles) rassemblant des élus, des secrétaires généraux de mairies et des représentants du préfet, pour faire le point sur l'état de la législation et de la réglementation, et attirer l'attention sur les points majeurs à retenir et les modalités de leur application locale. Cela permettrait d'harmoniser le contenu des informations à délivrer aux usagers et d'éviter parfois certains flottements dus à la méconnaissance des textes.

Offrir un cadre favorable aux progrès de l'administration électronique

Le développement de l'administration électronique apparaît comme le meilleur moyen de masquer la complexité institutionnelle et de simplifier les démarches des usagers. Il est donc essentiel de renforcer la mobilisation de l'ensemble des administrations dans ce sens en leur offrant un cadre cohérent et en les incitant à participer au lancement de nouveaux services dématérialisés.

À cet égard, la création en février 2003 de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) – regroupant les différents services interministériels compétents en la matière – ouvre des perspectives très intéressantes. Dans ce cadre en effet, un plan stratégique sur cinq ans (2003-2007) est actuellement en cours d'élaboration en lien avec les ministères et la CNIL, et devrait être adopté lors du Comité

interministériel de la réforme de l'État (CIRE) prévu pour cet automne. Posant la satisfaction de l'utilisateur comme un principe fondateur de la deuxième étape du développement de l'administration électronique, le plan stratégique de l'ADAE représentera pour toutes les administrations un cadre d'action structurant et incitatif.

Pour la mise en œuvre de ce plan, l'ADAE a fixé un certain nombre de principes essentiels concernant les services offerts au public :

- associer les usagers au processus d'élaboration des services : mettre l'utilisateur au centre du dispositif implique en effet de l'associer étroitement au processus d'élaboration des services qui lui sont destinés, et ce à chaque phase des projets ;
- associer les agents administratifs au processus d'élaboration des services : l'utilisateur ne pourra être au centre du dispositif que si les agents des administrations sont eux-mêmes bénéficiaires des évolutions apportées par l'administration électronique. Une large part des effets perçus par l'utilisateur proviendra de l'amélioration du confort de travail des agents administratifs ;
- permettre l'accès aux services par des canaux multiples : l'administration électronique ne se résume pas à l'administration sur internet. Les services doivent être conçus et réalisés pour être accessibles à la fois au guichet, sur internet, par téléphone et par courrier. À cette fin, les ressources informationnelles et les outils de traitement requis seront mis à la disposition des agents publics de terrain pour répondre efficacement aux démarches quel que soit le mode de contact choisi par l'utilisateur ;
- limiter la saisie des informations par l'utilisateur, mais sous son contrôle : la limitation du nombre des informations que l'utilisateur doit saisir constitue un principe majeur de l'administration électronique. Cette limitation passe par deux voies : le pré-remplissage des formulaires – de façon à ce que seules les informations non connues de l'administration soient renseignées par l'utilisateur – et la transmission des informations entre administrations. Cette transmission ne peut être envisagée, hors les cas prévus par la loi, que sous le contrôle de l'utilisateur et à sa demande explicite ;
- donner le libre choix à l'utilisateur pour utiliser le ou les outils lui permettant de s'identifier et de s'authentifier auprès d'un service : certaines personnes souhaiteront pouvoir utiliser un seul outil (carte électronique du citoyen, carte de vie quotidienne, etc.) pour accéder à l'ensemble des services des administrations, tandis que d'autres souhaiteront cloisonner les secteurs d'activité et utiliser un outil différent pour chacun (ou certains) des services proposés. Ce choix doit rester au citoyen, et non lui être imposé ;
- rendre homogène l'ergonomie des services : le confort de l'utilisateur dépend largement de l'ergonomie des services qui lui sont proposés. Les nouveaux services devront être présentés de façon similaire pour que l'utilisateur s'y retrouve ;
- développer rapidement et progressivement de nouveaux services : les usagers doivent pouvoir se familiariser avec les nouveaux services offerts. Ces services, qui pourront dans un premier temps être limités fonctionnellement ou géographiquement, permettront d'apprécier les attentes et les contraintes des usagers. Ils seront progressivement enrichis et élargis ;
- mettre en place des échanges bidirectionnels entre l'administration et l'utilisateur : la plupart des téléservices mis en œuvre par les administrations

visent à simplifier la transmission d'information de l'utilisateur vers l'administration. Tout en continuant de développer ce type de téléprocédures, il convient de développer également les services pour lesquels l'administration acquiert le réflexe de transmettre une information à l'utilisateur (réponse à une demande, accès à un dossier ou un compte administratif, envoi d'alertes, etc.).

Sur le fondement de ces principes, l'ADAE a reçu deux missions principales, qui vont tout à fait dans le sens des orientations proposées dans ce rapport. D'une part, rapprocher et rendre inter-opérables les systèmes d'information des différentes administrations et développer les plates-formes interministérielles pour éviter que l'offre électronique ne reproduise la complexité institutionnelle. D'autre part, impulser et conduire des projets interministériels concrets pour créer de nouveaux services dématérialisés répondant aux attentes des usagers. Plusieurs projets ont ainsi déjà été engagés :

– Le portail personnalisé « mon.service-public.fr » : il s'agit, à terme, de permettre à l'utilisateur de gérer en ligne ses dossiers administratifs et de dématérialiser l'échange d'informations le concernant grâce à un portail personnalisé intitulé « mon. service-public.fr ». Celui-ci intégrera les services offerts par les administrations et ceux développés par l'ADAE, notamment le changement d'adresse ou les demandes d'extraits d'acte d'état civil. Dans ce cadre, l'utilisateur disposera en outre d'un dossier électronique personnel qu'il renseignera lui-même et dont il pourra autoriser ponctuellement l'accès à une administration pour récupérer une information nécessaire à la conduite d'une démarche. Un pilote sera bâti par l'ADAE en 2003-2004 et testé auprès d'une centaine de volontaires. Le résultat de l'évaluation permettra d'effectuer un certain nombre de choix pour l'élaboration du projet de grande ampleur.

– Un dispositif commun de changement d'adresse : l'objectif du projet est de simplifier, lors du déménagement d'un usager, sa démarche de changement d'adresse auprès des services publics. L'utilisation de ce service de changement d'adresse, accessible sur internet et par téléphone, sera fondée sur le volontariat des usagers qui définiront eux-mêmes la liste des organismes à informer. Pour rendre ce service à l'utilisateur, l'ADAE mettra en place en 2004 une plate-forme d'intermédiation avec les services de l'État, les organismes sous tutelle (notamment pour la sphère sociale) et les collectivités territoriales.

– La carte de vie quotidienne : l'objectif est d'offrir aux usagers sur un territoire donné (commune, communauté de communes, département, région) un bouquet de services publics locaux facilement accessibles à partir d'une carte unique (paiement de la restauration scolaire, accès aux équipements sportifs et culturels, transports, parcmètres, etc.). Une étude de définition de cette carte a été lancée en décembre 2002 afin de déterminer les critères d'efficacité et les conditions de son expérimentation. Un appel à projets a été lancé en mars 2003 à l'issue duquel treize projets ont été retenus sur une soixantaine de candidatures. Les projets retenus bénéficient dès à présent d'une assistance financière tripartite (Caisse des dépôts et consignations, FRE, FNADT) à hauteur d'un million

d'euros et, à partir de l'automne 2003, d'une assistance à maîtrise d'ouvrage qui assurera la cohérence des projets et leur accompagnement en matière technique, méthodologique et juridique.

– Les demandes d'extrait d'actes d'état civil : ce chantier a pour objectif de généraliser la commande en ligne des extraits ou copies d'actes de naissance auprès des collectivités locales. Actuellement, sur les 750 communes où ont lieu l'essentiel des naissances, environ 150 offrent déjà la demande en ligne de copies ou d'extraits d'actes. Il s'agit d'étendre ce service aux autres communes en 2004. Cette démarche est complémentaire de celle que nous préconisons (cf. « Développer la collaboration et les échanges de données entre administrations ») pour permettre aux administrations de se procurer elles-mêmes les extraits d'actes de naissance en évitant de demander aux usagers de les leur fournir.

– La demande de subvention en ligne avec un point d'accès unique pour les associations : il s'agit d'accélérer les procédures de subvention des associations, grâce à un dossier unique de demande de subvention, à l'harmonisation des modalités de traitement du dossier et à un nombre réduit de pièces justificatives. L'objectif est de réussir, à terme, l'instruction de toutes les démarches relatives aux associations par le biais de ce point d'accès unique sur internet, qui sera développé en 2004.

Des politiques ciblées pour adapter l'accueil aux situations particulières

La mise en place d'une politique globale de l'accueil, ne permet surtout pas de faire l'économie de politiques ciblées pour adapter l'accueil à certains publics spécifiques. Nous examinerons ainsi les conditions d'accueil des personnes en situation de handicap, des publics dits « fragiles » et des étrangers souhaitant acquérir la nationalité française.

Améliorer l'accueil et simplifier les démarches des personnes en situation de handicap

Alors que l'« Année européenne des personnes handicapées » suscite dans tous les pays de l'Union un mouvement mobilisateur en 2003, le Président de la République a souhaité faire de la politique en faveur des personnes handicapées une priorité nationale et l'un des grands chantiers de son quinquennat. Le contexte actuel est donc tout à fait propice à des efforts d'amélioration des conditions d'accueil et de simplification des démarches administratives des personnes handicapées et de leurs familles. Cependant, une telle ambition n'est pas simple à mettre en œuvre, car elle

nécessite à la fois des moyens importants et la coopération de nombreux partenaires concernés.

Rénover les instances dédiées et simplifier les procédures

- Une multiplicité d'organismes et d'échelons, des démarches fastidieuses

L'action publique en faveur des personnes handicapées se caractérise par l'intervention d'une multitude d'acteurs. Ainsi, la pluralité des administrations de l'État concernées (au niveau central, de nombreux ministères ; au niveau déconcentré, les DRASS/DDASS et les DDTEFP) et l'enchevêtrement des compétences entre administrations de l'État, collectivités territoriales et organismes de protection sociale, créent un environnement excessivement complexe dans lequel les usagers ont beaucoup de mal à se retrouver.

La répartition des compétences s'est en effet effectuée principalement selon des critères administratifs et juridiques, et non selon des critères fonctionnels, alors qu'il eût été souhaitable de prendre en compte avant tout les besoins des personnes handicapées. En outre, ce maquis administratif se caractérise par une absence de coordination et de communication entre les différents organismes, chacun ayant sa propre approche du handicap et ses propres procédures.

Or, les conséquences de cette dispersion des responsabilités sont graves pour un public particulièrement fragile, soumis à des contraintes de différents ordres. Une même personne handicapée est ainsi conduite à effectuer une multiplicité de démarches dans la mesure où elle a couramment besoin à la fois de soins, d'un hébergement adapté et d'une orientation professionnelle, prestations qui relèvent d'organismes distincts. Ainsi, au niveau du département, de nombreux acteurs publics sont appelés à intervenir : les COTOREP (Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel), les CDES (Commissions départementales d'éducation spéciale), les conseils généraux, les organismes de Sécurité sociale (CRAM et CPAM, CAF), le service public de l'emploi, l'AGEFIPH, etc.

Pour parvenir à faire valoir leurs droits, les personnes handicapées et leurs familles doivent donc suivre un véritable parcours du combattant. Elles sont en effet contraintes à naviguer d'organisme en organisme, chacun d'eux leur demandant un dossier en plusieurs exemplaires. Les usagers doivent ainsi fournir plusieurs fois le même type d'informations, mais sous différentes formes selon l'organisme auquel ils s'adressent.

Ainsi, l'opacité des instances en charge de la politique du handicap et la complexité des démarches à accomplir entraînent, de fait, un réel problème d'accès aux droits. Afin de remédier à cette situation, il est indispensable de clarifier les compétences pour permettre une identification plus simple des services publics responsables par les usagers. Il est également très souhaitable que les informations fournies par les usagers à

l'un des organismes puissent être transmises directement par celui-ci aux autres organismes concernés.

- Deux exemples de dysfonctionnements significatifs : l'accueil dans les COTOREP et l'accès aux aides fonctionnelles

- L'accueil dans les COTOREP

Les dysfonctionnements des COTOREP se traduisent par des conséquences inadmissibles pour l'accueil des personnes handicapées et de leurs familles.

Fondées sur un système de « cogestion », les COTOREP sont divisées en deux sections et en deux instances décisionnelles séparées, relevant des domaines du travail d'une part, et de l'action sociale d'autre part. Pilotée par la Direction départementale du travail (DDTEFP), la première section est chargée de reconnaître la qualité de travailleur handicapé, d'évaluer sa capacité professionnelle, de se prononcer sur son reclassement et de l'orienter vers une filière professionnelle appropriée ; la seconde section, pilotée par la DDASS, est chargée quant à elle d'évaluer le taux d'incapacité, d'attribuer la carte d'invalidité, d'accorder des allocations (AAH, ACTP) et d'orienter si nécessaire la personne handicapée vers un établissement spécialisé d'accueil ou de soin.

Or la juxtaposition de ces deux logiques parallèles porte préjudice à la qualité du service rendu. D'une part, elle oblige les personnes handicapées à avoir deux interlocuteurs distincts au sein d'une même instance, et à fournir en double les mêmes informations. D'autre part, elle empêche la réalisation d'un diagnostic cohérent et global sur les possibilités d'intégration professionnelle et sociale de la personne handicapée. De façon plus générale, l'absence de pilotage clair favorise en outre les inégalités de traitement d'un département à l'autre.

Du fait de cette organisation et de la faiblesse des moyens qui leur sont attribués par leurs deux administrations de tutelle, les conditions d'accueil dans les COTOREP sont souvent déplorables, malgré certains progrès accomplis ces dernières années : un certain nombre de COTOREP ne sont pas accessibles aux personnes à mobilité réduite, l'amplitude des périodes d'accueil du public est généralement trop courte, le taux de réponse téléphonique est faible, et l'information dispensée aux usagers est insuffisante. En outre, les réponses aux demandes ne sont pas assez personnalisées : on constate ainsi chez les associations spécialisées un sentiment généralisé que « *les COTOREP gèrent des dossiers, et non pas des personnes* ». Enfin, les délais de traitement des dossiers sont excessifs (de trois mois à un an selon les départements).

Pour remédier à cette situation, une mission d'appui chargée de reconsidérer l'organisation et le fonctionnement des COTOREP a été créée en 1999, et une circulaire relative à la coordination des services pour les personnes handicapées et à l'organisation des COTOREP a été adressée le 27 février 2002 aux administrations concernées. Elle préconisait notamment de procéder à la fusion des deux sections et de mettre en place un nouveau mode de fonctionnement fondé sur un secrétariat unique, une

équipe technique unique et un dossier unique. Actuellement, dix sites pilotes dans dix départements tentent de mettre en œuvre cette démarche innovante d'accueil et de faire en sorte que les demandeurs puissent être reçus, entendus et accompagnés de façon personnalisée.

– L'accès aux aides fonctionnelles : l'expérimentation des sites pour la vie autonome

L'accès aux solutions de compensation fonctionnelle du handicap (aides techniques, aménagements du cadre de vie, aides humaines) est particulièrement complexe du fait de la multiplicité des professionnels et des financeurs susceptibles d'intervenir. En effet, après avoir réalisé les évaluations de leurs besoins avec différents professionnels spécialisés, les personnes handicapées doivent encore accomplir de nombreuses demandes auprès des différents organismes financeurs potentiels, chacun ayant sa procédure et ses exigences en formulaires et pièces justificatives. Les démarches et les délais d'attente s'en trouvent donc multipliés.

Pour tenter de remédier à cette situation, une réflexion lancée en 1995 par la Direction de l'action sociale a abouti fin 1997 au lancement de l'expérimentation, sur quatre sites pilotes, de « Sites pour la vie autonomes » (SVA). Ces dispositifs consistent à combiner au sein d'une même structure l'évaluation des besoins de la personne handicapée par une équipe de professionnels et un traitement administratif simplifié de la mobilisation des financements. Sous l'autorité du DDASS, les sites pour la vie autonome assurent la coordination administrative de tous les partenaires, grâce à la constitution d'une équipe d'évaluation et d'une commission des financeurs. Ce dispositif intégré apporte une amélioration importante de la qualité de l'accueil et un gain très significatif en termes de délais. Suite à une évaluation concluante, les sites pour la vie autonome sont depuis 2000 en cours de généralisation, dans l'attente de la création d'un véritable droit à compensation, que devrait instaurer la révision de la loi d'orientation de 1975.

- Le projet de révision de la loi de 1975 : un dispositif administratif intégré pour des démarches simplifiées

La réforme en cours de préparation de la loi d'orientation du 30 juin 1975 devrait constituer une occasion sans précédent d'améliorer les conditions d'accueil des personnes handicapées. D'après les premières orientations qui ont été présentées et soumises à la concertation, elle prévoit en effet de rénover les instances intervenant dans le champ du handicap, de façon notamment à mieux mobiliser et coordonner les partenaires, et à simplifier les démarches des usagers.

La nouvelle loi devrait ainsi mettre en place dans chaque département une « Maison départementale du handicap », c'est-à-dire un dispositif intégré chargé à la fois d'accueillir et d'informer les personnes handicapées et leurs familles, d'élaborer avec elles un projet personnel d'insertion, d'ouvrir les droits liés à la mise en œuvre ce projet et d'orienter les personnes vers les prestataires d'aides ou de services adaptés.

Par conséquent, les actuelles CDES et COTOREP, ainsi que Sites pour la vie autonome (SVA) auraient vocation à s'intégrer dans ce futur dispositif. Les mesures de réorganisation déjà intervenues ou en cours de préparation s'agissant de ces structures (unification des secrétariats et des équipes techniques et fusion des deux sections des COTOREP ; modernisation programmée des systèmes d'information, largement obsolètes, des CDES et des COTOREP ; etc.) sont donc conçues de manière à préparer la mutation du dispositif que devrait venir consacrer la future loi.

Est en outre envisagée la création d'une « Agence nationale du handicap » ayant vocation à coordonner et soutenir les dispositifs intégrés départementaux, mais aussi à assurer des missions d'évaluation, de promotion de la recherche et de sensibilisation.

Mais si tout le monde est aujourd'hui d'accord sur le diagnostic et sur l'objectif de simplification, de lisibilité et de coordination, la mise en œuvre concrète d'une telle réforme demandera du temps, des moyens et la coopération de tous les partenaires.

Encourager les administrations à prendre des initiatives pour adapter leur accueil

En ce qui concerne l'accueil dans les administrations de façon générale, il est toujours préférable d'intégrer autant que faire se peut les personnes handicapées dans les dispositifs de droit commun, afin de leur éviter de se sentir stigmatisées. Il est donc souhaitable d'aménager les dispositifs d'accueil pour en faire des espaces accessibles aux personnes à mobilité réduite et, dans la mesure du possible, de former le personnel à l'accueil de personnes souffrant d'un handicap mental. Le recours à des dispositifs spécifiques doit cependant être prévu lorsque cela s'avère nécessaire pour rendre un service accessible et éviter de créer de l'exclusion.

- Renforcer l'accessibilité des bâtiments publics

L'accessibilité de nombreux bâtiments publics demeure un problème majeur pour les personnes handicapées. Le comble est atteint lorsque l'on constate que même certaines COTOREP ne sont pas accessibles.

Certes, il existe des règles claires en la matière. Mais la mise en conformité est un travail de longue haleine puisqu'elle se réalise au fur et à mesure de la création ou de la réhabilitation des bâtiments. À cet égard, les associations spécialisées recommandent vivement de consulter systématiquement un petit panel de personnes handicapées avant d'effectuer des aménagements afin de tester l'accessibilité en amont des travaux, plutôt que de constater des inadaptations alors qu'il est trop tard.

Notons cependant que la multiplication des informations disponibles sur les sites internet publics et le développement des téléprocédures offre pour l'avenir la perspective de pouvoir éviter de nombreux déplacements. L'ouverture récente d'un site public spécifique intitulé handicap.gouv.fr mérite à cet égard d'être signalée. Cependant, nombre de ces sites ne sont pas accessibles aux personnes malvoyantes et aux personnes handicapées mentales, malgré des efforts accomplis dans ce sens.

- Valoriser les initiatives prises par les administrations

Afin d'inciter les administrations à prendre des initiatives en faveur de l'accueil des personnes handicapées, il est important de prévoir des moyens de les valoriser.

Ainsi, les administrations ayant entrepris des démarches ciblées sur l'accueil des personnes handicapées devraient pouvoir les signaler de façon visible : l'apposition de logos significatifs près de leurs guichets et sur leurs divers supports de communication constitue un bon moyen de concrétiser leur engagement. Le logo « fauteuil roulant » est désormais bien ancré dans notre paysage pour indiquer les lieux accessibles aux personnes à mobilité réduite. En revanche, le pictogramme « S3A » (« Accueil, Accessibilité, Accompagnement ») conçu par l'UNAPEI (Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales) pour signaler les efforts particuliers en faveur des personnes ayant des difficultés d'orientation et de compréhension, est encore mal connu et peu utilisé. Normalisé selon la réglementation AFNOR, ce logo signale en particulier une qualité d'accueil et d'écoute adaptée grâce à la présence de personnel formé, ainsi que la mise à disposition d'informations simplifiées. Déjà utilisé par certains organismes (la ville d'Issy-les-Moulineaux, la RATP, la Cité des sciences et de l'industrie, la Caisse nationale des monuments historiques, etc.), il a vocation à être largement diffusé et utilisé.

Par ailleurs, toutes les initiatives prises par les services de l'État en matière d'accueil des personnes handicapées pourront être valorisées dans le cadre de la future charte de l'accueil des usagers. Les services concernés pourront en effet mettre en valeur l'engagement pris dans la rédaction de la charte et apposer le logo correspondant sur le dépliant de présentation.

- Sensibiliser les personnels d'accueil des administrations

Enfin, une condition nécessaire pour améliorer l'accueil des personnes handicapées dans les administrations est de disposer de personnel spécifiquement formé.

Dans cette perspective, il serait opportun de pouvoir introduire un module de formation sur ce sujet dans le cadre de toutes les formations générales sur l'accueil dispensées aux agents publics, afin de familiariser ces derniers à la problématique du handicap. Pour inciter les administrations à se mobiliser dans ce sens, ces modules de formation pourraient être organisés en partenariat avec les grandes fédérations d'associations comme l'UNAPEI ou l'APF (Association des paralysés de France), qui seraient en mesure de contribuer à la définition des contenus et de fournir les outils pédagogiques nécessaires.

Mieux prendre en compte les difficultés spécifiques des publics « fragiles »

Si beaucoup d'efforts sont faits aujourd'hui pour améliorer l'accueil et l'information dispensés aux usagers de la Sécurité sociale,

beaucoup reste à faire pour la prospection des personnes en grande difficulté, qui sont parfois hors d'état de faire valoir leurs droits. En effet, ce sont ces publics dits « fragiles » qui souffrent le plus des défaillances de l'accueil et qui auraient besoin d'un accueil personnalisé. Car paradoxalement, plus les usagers sont dans une situation précaire et difficile, plus les règles qui s'y appliquent sont complexes et plus les démarches à effectuer sont nombreuses. Trop fragilisés pour faire face à la complexité administrative, de nombreux usagers se retrouvent alors dans des situations de blocage ou même renoncent à faire valoir leurs droits.

En fait, si la prospection des droits est une orientation régulièrement rappelée par les pouvoirs publics, aucune obligation juridique ne la sanctionne et le coût élevé que représenterait sa concrétisation concourt certainement à tempérer l'effectivité de sa mise en œuvre par les organismes compétents. On doit donc se contenter de saluer les initiatives prises par tel ou tel organisme, notamment par quelques Caisses d'allocations familiales (CAF), en liaison avec leur environnement administratif, pour offrir aux publics fragiles un « service différencié ».

Ainsi, la Caisse d'allocations familiales (CAF) et la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) du Cher ont créé en 1999 un service commun d'« Aide à la prévention de l'exclusion locale » (APEL). Il s'agit d'une petite cellule composée de deux agents – un CAF, un CPAM –, qui fonctionne sur le principe du partenariat et de la mutualisation, non seulement entre la CAF et la CPAM, mais aussi avec tout un réseau d'acteurs locaux concernés d'une manière ou d'une autre par des personnes en difficultés sociales ou économiques (travailleurs sociaux, centres hospitaliers, organismes d'hébergement d'urgence, associations, etc.). Aidée par les signalements provenant de ce réseau, la cellule APEL a pour mission non seulement de détecter les situations d'exclusion, mais aussi de prévenir les ruptures de droits génératrices d'exclusion afin de mettre en place des réponses adaptées. Son mode d'action consiste à rechercher les droits potentiels, à traiter de façon personnalisée les dossiers bloqués en raison de leur complexité, et à orienter les personnes concernées vers les organismes compétents.

Mais ce type d'initiatives, dont les résultats paraissent très probants, restent isolées car elles reposent sur une mobilisation exceptionnelle de l'encadrement, un engagement de la structure dans une démarche qualité et une adhésion des personnels auxquels il est demandé fournir un effort particulier.

Dans un article de presse (intitulé « Devoir d'État », paru dans *L'Express*, en novembre 2001), Jacques Attali exprime une vision futuriste intéressante : « *Comme on demande chaque année au citoyen de remplir sa déclaration d'impôt, il pourrait remplir, s'il le voulait, une "déclaration des droits" permettant à l'administration de déterminer les prestations et les exonérations auxquelles le citoyen a droit et s'obligeant à les lui faire connaître. Les nouvelles technologies peuvent rendre cela plus facile encore : chacun aura bientôt la possibilité de remplir sa déclaration d'impôt par internet et pourra recevoir ainsi prestations et informations. Réciproquement, l'internet permettrait aisément à l'État de fournir en*

temps réel, individuellement, à chaque citoyen, dans des conditions de grande confidentialité, toutes les informations sur ce qui lui est dû. »

C'est certainement cette voie qu'il convient que la Direction de la Sécurité sociale explore, pour notamment mettre au point un logiciel de simulation des droits potentiels des particuliers qui serait principalement destiné à permettre aux travailleurs sociaux de pouvoir mieux renseigner les usagers sur leurs droits.

Améliorer l'accueil des étrangers dans la nationalité française ⁽¹⁾

Améliorer l'accueil dans la nationalité française, c'est donner aux candidats à la naturalisation un signe fort de bienvenue et d'intégration dans notre communauté ; c'est aussi mieux les sensibiliser aux responsabilités et avantages que confère la nationalité française ; c'est enfin mieux valoriser l'appartenance à la collectivité nationale, sujet auquel nos concitoyens ne devraient pas être indifférents. Dans cette perspective, il importe donc de mener une réflexion d'une part sur le renforcement des facteurs d'intégration au cours de la procédure de naturalisation (en s'inscrivant dans la logique du contrat d'intégration actuellement à l'étude), et d'autre part sur les modalités de remise du certificat, de façon à en faire un événement solennel et porteur de sens.

Au Canada, en Australie et aux États-Unis, le processus de naturalisation comprend un programme d'apprentissage linguistique et civique, assorti d'un « test de naturalisation », afin de donner aux nouveaux citoyens les connaissances nécessaires pour s'adapter à la société dans laquelle ils ont choisi de vivre. De plus, ces pays attribuent une signification hautement symbolique à l'acquisition de la citoyenneté, qui se traduit par la tenue d'une cérémonie de naturalisation venant clore la procédure.

En revanche, en Europe, la naturalisation est généralement un processus plus bureaucratique et impersonnel. Toutefois, il est intéressant de constater que l'on assiste à l'heure actuelle à une évolution des pays européens sur ces sujets, puisque des programmes d'apprentissage pour les ressortissants étrangers ont été instaurés, ou sont sur le point de l'être, aux Pays-Bas (loi du 30 septembre 1998), en Autriche (depuis 2002), en Allemagne et au Royaume-Uni (prévus pour fin 2003). De même, plusieurs pays voient se développer au niveau local la pratique des cérémonies de naturalisation (Autriche, Allemagne, Pays-Bas), et certains prévoient d'en systématiser l'organisation, comme c'est le cas au Royaume-Uni dans le cadre du récent *Nationality, Immigration and Asylum Act*. Une évolution de la France dans le même sens nous apparaît souhaitable.

(1) Voir en annexe la note complète sur ce sujet, datée du 28 janvier 2003.

Un préalable : la réduction des délais actuels d'attente et de traitement des demandes, qui sont inacceptables

Alors que l'article 15 de la loi de 1998 prévoit un traitement des demandes en moins de dix-huit mois, beaucoup de demandeurs attendent aujourd'hui plus de quatre ans (dont parfois un an et demi pour obtenir un premier rendez-vous à la préfecture).

La récente réforme des modalités de traitement des dossiers entreprise par la sous-direction des naturalisations devrait permettre de résorber en deux ans une partie substantielle du retard existant à son niveau. Mais il faut aussi renforcer les personnels traitant les demandes dans les préfectures sensibles.

Par ailleurs, les délais devraient à terme être améliorés par le développement en cours de l'application PRENAT, outil de travail collaboratif destiné à l'ensemble des partenaires interministériels (préfectures, sous-direction des naturalisations et service central de l'état civil) pour le traitement de la procédure d'acquisition de la nationalité française. Cette application permettra en effet la suppression des doubles saisies (aujourd'hui, le traitement repose sur une gestion manuelle ou bureautique disparate dans les préfectures, puis une ressaisie de l'ensemble des données à la sous-direction des naturalisations) et l'harmonisation des nomenclatures et des documents nécessaires à la procédure au sein des différentes administrations. L'accès à cette base de données partagées et la mise en place d'un système de relances entre intervenants garantira la traçabilité et le suivi des opérations. Ainsi, la mise en place de PRENAT permettra non seulement de réduire le délai global de traitement des dossiers en deçà des dix-huit mois réglementaires, mais aussi de pouvoir informer les usagers sur l'état d'avancement de leur dossier, ce qui est souvent impossible aujourd'hui. Actuellement en phase de tests, le projet sera mis en œuvre dans des sites pilotes au premier trimestre 2004, pour être ensuite progressivement généralisé.

L'instauration d'un programme d'apprentissage linguistique et civique

L'instauration d'un programme d'enseignement de la langue, des usages sociaux et des valeurs civiques françaises, assorti d'un test basique, constituerait un bon moyen de s'assurer que les candidats à la naturalisation possèdent des notions suffisantes pour pouvoir s'intégrer et prendre connaissance par la suite des droits et obligations qui seront les leurs en tant que citoyens.

À l'heure actuelle en France, l'offre de formation linguistique à destination des ressortissants étrangers est trop faible quantitativement et souvent inadaptée. En dépit de cette insuffisance, la procédure de naturalisation prévoit que les préfectures organisent un entretien oral pour vérifier le degré de maîtrise de la langue et d'intégration de la personne. La situation n'est donc pas satisfaisante, puisque les candidats à l'acquisition de la nationalité française ne bénéficient pas d'une préparation adéquate à cet

entretien et que l'appréciation de leur « intégration » demeure empreinte d'une certaine subjectivité, malgré les efforts récents pour structurer et normaliser le guide d'entretien.

Afin que la mise en place d'un système de cours et de tests n'ait pas pour effet de rendre l'obtention de la nationalité plus difficile, il faudra veiller à adapter le niveau des programmes et des tests, de sorte qu'ils soient accessibles au plus grand nombre. En particulier, il n'est pas pensable que le test exige des candidats à la nationalité un niveau de connaissances plus élevé que le niveau attendu des natifs français.

Le contenu des cours et les questions posées dans le test devront être pensés avec soin pour avoir une utilité effective en termes d'intégration. Il s'agira notamment d'assurer un équilibre entre les sujets de type institutionnel ou historique, et les aspects plus pratiques de la vie courante, tels que l'accès aux services publics et aux prestations sociales. La création d'un groupe consultatif d'experts, comme au Royaume-Uni, est souhaitable pour mener la réflexion sur un tel sujet.

L'idéal serait bien sûr de pouvoir assurer un tel apprentissage à tous les primo-arrivants dans le cadre du contrat d'intégration, comme cela a été mis en œuvre aux Pays-Bas et comme le préconisait le Haut Conseil à l'intégration dans son rapport 2001. Mais dans l'attente de trouver les moyens d'une telle généralisation, la systématisation de cet apprentissage pour les candidats à la naturalisation constituerait déjà une avancée substantielle.

L'institutionnalisation de la cérémonie de naturalisation

La volonté de célébrer l'acquisition de la nationalité française avait donné lieu, le 26 février 1993, à une circulaire interministérielle destinée aux préfetures, qui précisait les modalités de remise des titres de naturalisation. Mais cette circulaire avait été diffusée par le gouvernement Bérégovoy juste avant le changement de majorité en mars 1993, et n'avait donc pas eu le suivi qu'elle méritait. L'organisation d'événements pour marquer la remise des titres de nationalité est donc aujourd'hui laissée à la discrétion des préfets et prend des formes très inégales selon les préfetures.

Nous préconisons donc que de nouvelles instructions rendent systématique l'organisation de tels événements. En effet, la tenue d'une cérémonie officielle peut constituer le premier pas dans le sens de l'intégration, tout à la fois dans sa dimension symbolique et pour le message qu'elle entend faire passer.

Rassemblés dans un lieu symbolique de la République, les nouveaux citoyens auxquels on remet leur décret de naturalisation après plusieurs années d'attente et de démarches administratives auront le sentiment d'avoir acquis une place légitime au sein d'une nation qui honore comme il le mérite ce tournant dans leur vie. En outre, le discours prononcé par le représentant de l'État est un moment privilégié pour évoquer leurs droits et devoirs en tant que citoyens français et leur appartenance à une communauté qui partage la même langue et les mêmes valeurs.

Les mairies offriraient pour ces cérémonies un cadre particulièrement adapté, mais comme il paraît difficile d'imposer cette pratique à l'ensemble des mairies, les préfetures et sous-préfetures demeurent *a priori* des lieux tout désignés pour la systématisation des cérémonies de remise des titres de naturalisation.

Ces propositions nécessiteraient bien sûr une étroite coordination avec le projet de contrat d'intégration sur lequel travaille actuellement le Gouvernement, ainsi qu'une large concertation avec les administrations concernées (notamment les ministères chargés des Affaires sociales, de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, et le Haut Conseil à l'intégration) et les associations agissant dans ce secteur. Une réunion interministérielle pourrait être organisée avec les principaux ministères concernés pour définir les premières orientations.

Récapitulatif des principales recommandations de la deuxième partie

- **Énoncer une politique globale de l'accueil, portée au plus haut niveau.**
 - Donner une impulsion interministérielle.
 - Mettre en place, dans chaque ministère, un pilotage de la politique d'amélioration de l'accueil.
- **Développer une pratique plus systématique de comparaison et d'échanges.**
 - Animer des groupes de travail inter-services publics sur les différents modes d'accueil.
 - Intégrer aux réflexions sur l'accueil l'expérience des pays étrangers en la matière.
- **Mettre en œuvre la charte générique de l'accueil des usagers**, dont les principes ont été arrêtés en réunion interministérielle (9 juillet 2003) et qui doit être adoptée par six départements pilotes à partir de janvier 2004, puis sur tout le territoire avant janvier 2005.
- **Élaborer un référentiel certifiable de la qualité de l'accueil dans les services de l'État** : s'inspirant du *Charter Mark* anglais et du dispositif « Qualiville » (élaboré par l'AFAQ et le CNFPT), un référentiel certifiable devrait définir les critères d'un accueil de qualité pour tous les services de l'État recevant du public. Il constituerait à la fois un outil méthodologique et un moyen de valorisation pour les services conduisant des démarches d'amélioration de l'accueil.
- **Professionaliser les fonctions d'accueil dans l'administration** : notamment en systématisant les formations à l'entrée en poste ; en établissant des appellations génériques pour les métiers d'accueil et en définissant clairement leur contenu ; en revalorisant les métiers de l'accueil, avec des perspectives d'évolution de carrière et des possibilités de passerelles vers d'autres métiers. La DGAFP et la DUSA pourraient organiser sur ce sujet un groupe de travail exploratoire, associant les principaux ministères concernés.
- **Intégrer à la stratégie des services administratifs la mesure régulière des attentes et de la satisfaction des usagers.**
- **Faire connaître le guide méthodologique de l'évaluation de la satisfaction des usagers** élaboré par France Qualité Publique et dont la diffusion est prévue d'ici fin 2003.
- **Mettre en place un baromètre de la qualité du service à l'usager** (s'inspirant du panel canadien « Les citoyens d'abord », qui compare la qualité du service d'une trentaine d'organismes publics et privés) : la DUSA serait porteuse du projet, avec l'appui du SIG et un cofinancement des services concernés par l'étude.

- **Instituer une politique cohérente de traitement des réclamations.**

- Systématiser l'analyse des réclamations, bons indicateurs de dysfonctionnements.

- Mieux structurer le traitement des réclamations dans les ministères et leurs services, en développant les fonctions de médiation et de conciliation.

- Commanditer une étude/bilan sur le développement des fonctions de médiation et de conciliation dans l'administration, les établissements publics et les organismes sociaux, en France et à l'étranger.

- **Développer des passerelles entre les systèmes d'information des organismes sociaux** pour dispenser les usagers, parfois fragilisés par une situation sociale difficile, de fournir plusieurs fois les mêmes informations et les mêmes pièces justificatives. D'autant que les éléments demandés par les différents organismes sont au fond les mêmes : situation familiale et personnes à charge, situation d'activité, ressources financières, conditions de logement, état de santé. La Direction de la Sécurité sociale a vocation à conduire une telle démarche (qui devrait intéresser le secrétariat d'État à la Lutte contre la précarité et l'exclusion).

- **Favoriser les transmissions directes de copies ou d'extraits d'actes d'état civil entre le service d'état civil détenteur de l'acte et l'administration demandeuse** : un décret préparé par le ministère de la Justice prévoit expressément cette possibilité.

- **Faciliter les échanges informatisés de copies et d'extraits d'actes entre services d'état civil** : les logiciels traitant de l'état civil diffèrent selon les mairies et ne sont pas forcément compatibles entre eux. Pour que les mairies puissent échanger des données d'état civil par internet lorsque la loi le permettra, l'ADAE a entrepris une concertation en vue de l'adoption d'une norme applicable à l'ensemble des logiciels traitant de l'état civil.

- **Harmoniser les démarches administratives d'une mairie à l'autre** : ce problème prend une acuité particulière aujourd'hui avec l'existence du site Service-Public.fr. En effet, il n'est pas acceptable pour les usagers que l'administration se contredise elle-même en rendant publique une règle, et en en appliquant une autre. La DUSA devrait poursuivre la concertation engagée avec les représentants compétents des ministères de l'Intérieur et de la Justice, ainsi que l'AMF et la Documentation française.

- **Promouvoir l'utilisation de Service-Public.fr comme base de référence commune concernant les droits et démarches.**

- **Mieux préciser les pièces à fournir par les Français nés à l'étranger ou en Afrique du Nord et par leurs enfants pour prouver leur possession d'État de Français** : le ministère de

l'Intérieur prépare une notice destinée aux mairies sur ce point, mais souhaite pouvoir y inclure les modalités d'application des futures ordonnances relatives à la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit.

- **Rénover les instances dédiées à l'accueil des personnes en situation de handicap (COTOREP, CDES...)** en mettant en place un dispositif administratif intégré, comme l'envisage le projet de création de « maisons départementales du handicap ».

- **Encourager les administrations à prendre des initiatives pour adapter leur accueil aux personnes en situation de handicap.**

- Valoriser les initiatives par l'apposition de logos significatifs dans les locaux d'accueil et sur les supports de communication.

- Sensibiliser les personnels d'accueil par l'introduction d'un module de formation sur la problématique du handicap dans le cadre de toutes les formations générales à l'accueil : à cet égard, un partenariat avec les grandes fédérations d'associations (UNAPEI, APF...) pourrait être opportun.

- **Offrir, dans la mesure du possible, un accueil différencié aux publics « fragiles ».**

- Proposer un suivi plus personnalisé aux usagers en grande difficulté.

- Favoriser la prospection des droits potentiels.

- **Améliorer l'accueil des étrangers dans la nationalité française.**

- Renforcer les facteurs d'intégration au cours de la procédure de naturalisation : programme d'enseignement de la langue, des usages sociaux et des valeurs civiques françaises, assorti d'un test basique.

- Institutionnaliser la cérémonie de remise du titre de citoyenneté.

Conclusion

Cette mission sur l'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration a été l'occasion de multiples contacts avec toutes sortes de services publics administratifs. Les ministères, ainsi que plusieurs préfectures, ont été étroitement associés à nos démarches. Certains de nos interlocuteurs pourront être surpris de ne pas trouver traitée dans ce rapport telle question relative à l'accueil et nous devons humblement reconnaître que nous n'avons pas pu détailler l'ensemble des questions que ce sujet soulève, faisant porter nos efforts sur ceux pour lesquels nos recommandations pouvaient avoir quelque utilité. C'est ainsi que nous n'avons pas abordé des sujets tels que l'accès aux documents administratifs, domaine parfaitement suivi par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), ou certains accueils spécifiques, par exemple dans les hôpitaux ou dans les prisons, qui justifieraient des missions dédiées.

Au terme de cette mission d'un an, quelques constats s'imposent.

Tout d'abord, parmi les pays développés, la France ne fait pas partie de ceux qui font le plus d'efforts pour satisfaire les clients et les usagers. Cela est perceptible dans le secteur privé, qui devrait pourtant y être incité par la concurrence, et a fortiori dans le secteur public. Fort heureusement, les exemples contraires existent, en particulier quand l'accueil fait l'objet d'une politique arrêtée par la direction, avec des objectifs, des méthodes et des moyens. De sorte que les frustrations ressenties par les usagers mécontents ne découlent pas d'une fatalité insurmontable.

Ensuite, on constate que les structures engagées dans l'amélioration de la qualité de l'accueil ont généralement aussi mis en œuvre une démarche plus globale de qualité, avec des objectifs de management, de rationalisation et de rentabilité. Telle a été la démarche de la Direction générale des impôts, qui a très sensiblement amélioré l'accueil dans son réseau en mettant en œuvre une politique globale de qualité fermement portée par le management et fondée sur une logique d'objectifs et de résultats. De même, à l'échelle d'un pays comme la Suède, où subsistent un secteur public et des prélèvements obligatoires très importants, les services administratifs justifient constamment de leur efficacité auprès des citoyens, en évaluant leur satisfaction et en mesurant les résultats obtenus

dans le cadre d'une démarche de qualité étroitement contrôlée. Précisément, la France est en train de s'engager dans une démarche comparable avec la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et les Stratégies ministérielles de réforme (SMR), dont le volet qualité inclut une exigence claire en matière d'accueil. L'intérêt porté à l'accueil dans une démarche de qualité est d'autant plus justifié que les conséquences d'un accueil défectueux peuvent coûter cher, financièrement et en termes d'image, non seulement vis-à-vis des utilisateurs du service mais aussi dans l'appréciation portée par les personnels qui y travaillent.

Enfin, il apparaît que, pour améliorer l'accueil, les technologies de l'information et de la communication représentent une opportunité sans précédent, puisqu'elles offrent la possibilité de transcender les cloisonnements administratifs, pour peu qu'on s'y attelle. Mais, plus qu'une opportunité, elles sont aussi pour l'administration un aiguillon incontournable : en effet, face à un secteur privé qui exploite toutes les avancées en la matière (banques et assurances en particulier), l'administration doit non seulement progresser, mais progresser aussi vite que les autres. C'est capital pour la fierté d'appartenance de nos agents au service public, qui est un élément majeur de leur motivation. Et c'est indispensable pour la satisfaction des usagers, qui se construit avant tout par comparaison, dans un environnement où les niveaux de qualité de service offerts ne cessent de s'élever. Il en va tout simplement de la crédibilité de l'État et de l'avenir du service public.

Ces réflexions soulignent qu'il est temps de remédier à la dispersion des actions et des responsabilités qui caractérise l'accueil dans l'administration française aujourd'hui. Seule la mise en œuvre de politiques globales de l'accueil et de la qualité de service, portées par la politique et par le management, peut faire évoluer la situation. Une impulsion interministérielle dans ce sens, soutenue par le Premier ministre, s'avère donc particulièrement importante. C'est pourquoi nous avons proposé plusieurs outils de mobilisation de l'ensemble des administrations, en particulier la charte de l'accueil et le centre d'orientation téléphonique de l'administration française. Cependant, les progrès ne seront réels que si trois conditions fondamentales sont remplies. Tout d'abord, il est indispensable que les fonctions d'accueil dans l'administration soient professionnalisées et valorisées dans la carrière des agents. Ensuite, la mesure des attentes et de la satisfaction des usagers doit être systématisée : un guide méthodologique de l'évaluation de la satisfaction des usagers vient d'être élaboré à cet effet. Enfin, tout doit être fait pour éviter de faire porter aux usagers la complexité et les cloisonnements administratifs : à cet égard, les technologies de l'information et de la communication représentent un levier majeur pour favoriser la collaboration et les échanges de données entre administrations.

La Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) sont parfaitement désignées pour poursuivre la réflexion ainsi entreprise et mettre en œuvre celles de nos propositions qui auront été retenues par le cabinet du Premier ministre et des ministres concernés.

Annexes

Liste des personnes consultées

- Adderley Kevin**, *District Manager Jobcentre Plus*, Royaume-Uni.
- Ahman Goran**, Agence de l'emploi, Suède.
- Auboin Michel**, sous-directeur au ministère de l'Intérieur – DGA.
- Bastion Jean-Claude**, préfet des Hautes-Pyrénées.
- Beneditti-Duffé Françoise**, chef du bureau de la nationalité au ministère de la Justice.
- Bensalem Fatma**, ingénieur en normalisation, AFNOR.
- Bergameli Serge**, directeur développement NTIC à la Caisse des dépôts et consignations.
- Bernot Jacques**, directeur des études, médiateur de la République.
- Bert Thierry**, chef de l'Inspection générale des finances au MINEFI.
- Bertin Françoise**, responsable du service état civil à la mairie de Saint-Denis.
- Bjerke Yvonne**, *One-Stop-Shop* à la mairie de Botkyrka, Suède.
- Bonnet-Galzy Marie-Christine**, chef de l'IGAS au ministère des Affaires sociales.
- Brogren Hanna**, chef service information, Suède.
- Buntzly Yves**, délégué relations institutionnelles, AFNOR.
- Calandra Frédérique**, médiatrice de la ville à la mairie de Paris.
- Calavia Françoise**, déléguée générale, médiateur de la République.
- Cannac Yves**, président de la Commission qualité des services publics.
- Capdebosq Georges**, conseiller maître à la Cour des comptes.
- Causse Jean-François**, directeur de l'organisation à la CNAV.
- Cerf Geneviève**, responsable administration et gestion locales à l'AMF.
- Chapelotte Patricia**, conseillère en communication au ministère de la Justice – cabinet.
- Charlot Jacques**, directeur général, CNFPT.
- Chartry Sylvain**, directeur général des services à la mairie du XIII^e.

Chenin Gilles, délégué relations clients à EDF-GDF.

Chevauchez Benoît, directeur au MINEFI – Institut gestion publique.

Cocquebert Laurent, directeur général, UNAPEI.

Collomp Jean-Paul, chef de l'inspection générale au ministère de la Justice – IGSJ.

Colson Aurélien, chargé de mission au commissariat général du Plan.

Conso Nicolas, responsable programme internet à la Caisse des dépôts et consignations.

Corbes Catherine, responsable qualité de service à la CNAF.

Cornec Marie-Christine, chef du bureau de la nationalité au ministère de l'Intérieur – DLPAJ.

Curry Paul, *Manager* à l'*Inland Revenue*, Royaume-Uni.

Dalbergue-Poggi Éliane, directeur général, Elucydée.

Dalle Hubert, président de TGI au ministère de la Justice.

Dallery Marie-Laure, chef de bureau à la DACS au ministère de la Justice.

David Lionel, directeur modernisation et qualité à l'ANPE.

De la Coste Pierre, chargé de mission au secrétariat d'État à la Réforme de l'État.

De Linclays Henry, chargé de mission au MINEFI.

De Quatrebarbes Bertrand, délégué France Qualité Publique.

Denis Agnès, directrice de la communication, CNAMTS.

Derosier Claude, direction déléguée réseau à l'UNEDIC.

Desclos Thierry, chef bureau de l'évaluation des organismes de Sécurité sociale au ministère des Affaires sociales.

Douvreleur Agnès, chef du SICOM au ministère de la Justice.

Dupuy Albert, secrétaire général de la préfecture de la Gironde.

Émery Jean-Michel, maître de conférences à l'université de Paris I.

English Steve, directeur à l'*Inland Revenue*, Royaume-Uni.

Errecart Maïté, directrice de l'Institut national de la consommation (INC).

Feltes Hugues, conseiller au cabinet du secrétariat d'État à l'Exclusion.

Filippini Jérôme, secrétaire général à la préfecture du Tarn-et-Garonne.

Forand Liseanne, directrice de Communication Canada, Canada.

Fournier Gilles, responsable de la mission modernisation au ministère de l'Éducation nationale.

Fragonard Bertrand, président de chambre à la Cour des Comptes.

Fratacci Stéphane, directeur de la DLPAJ au ministère de l'Intérieur.

Fraudin Bernard, secrétaire général de la préfecture du Loiret.

Frémont Christian, préfet de la Gironde.

Frontière Mme, directrice générale des services à la mairie de Rosny-sous-Bois.

Gaereminck Jean, directeur de la population et des migrations au ministère des Affaires sociales.

Galard François, sous directeur des naturalisations au ministère des Affaires sociales.

Galazini Yves, chargé des relations internationales à la DGAFP.

Gars Évelyne, relations institutionnelles à France Télécom.

Gautier Pascal, responsable du développement, AFNOR.

Gillet Jean-Baptiste, adjoint du directeur de la DGCP au MINEFI.

Gobeaux Géraldine, responsable service juridique à la mairie de Mantes-la-Jolie.

Gohet Patrick, délégué interministériel aux personnes handicapées.

Gompertz Stéphane, premier conseiller à l'Ambassade de France au Royaume-Uni.

Gourio Jean-Louis, responsable du département études et documentation à La Poste.

Gower Sue, *Office Manager* d'un *Jobcentre Plus*, Royaume-Uni.

Granger Jean-Louis, directeur accueil et citoyenneté à la mairie de Bordeaux.

Grapinet Gilles, chef de projet Copernic, MINEFI.

Gratieux Jean-François, directeur développement territorial, médiateur de la République.

Guéant Claude, directeur de cabinet du ministère de l'Intérieur.

Guinot-Deléry Pierre, secrétaire général à la mairie de Paris.

Habert Laurent, sous-directeur de la Sécurité sociale au ministère des Affaires sociales.

Hatton Naomi, *Home Office (Immigration and Nationality Policy)*, Royaume-Uni.

Hedges Chris, *Home Office (Immigration and Nationality Policy)*, Royaume-Uni.

Henrion Annie, responsable de la mission utilisation TIC, ADAE.

Hermange Patrick, directeur de la CNAV.

Jeffrey Steven, *General Manager de National Health Service Direct*, Royaume-Uni.

Kaspar Jean, président de France Qualité Publique.

Kelly Chris, *Home Office (Immigration and Nationality Policy)*, Royaume-Uni.

Labalme Christiane, secrétaire générale, CIRA.

Lacroix Jean-Pierre, préfet du Loiret.

Lafoux Emmanuelle, direction animation réseau, CNAMTS.

Lambert Bernard, directeur général des services à la mairie de Montauban.

Le Gourierec Louis, Inspecteur au ministère de l'Intérieur – IGA.

Le Mas Pierre-René, directeur général administration au ministère de l'Intérieur – DGA.

Le Minh Jean-Christophe, chef adjoint du cabinet du président à EDF-GDF.

Léandri Jean-Jacques, chargé des NTIC à l'international de la DGAFP.

Lefevre Alain, conseiller social à l'ambassade de France en Suède.

Lemaître Marie-Françoise, déléguée à la COSA.

Lemasson Jean-Claude, directeur animation réseau à la CNAF.

Leonelli François, délégué général, AMF.

Leroy Marie-Christine, service accès au droit et politique de la ville au ministère de la Justice.

Libault Dominique, directeur de la Sécurité sociale au ministère des Affaires sociales.

Liebert-Champagne Monique, déléguée, DUSA.

Liger Dominique, directeur de cabinet au ministère délégué à la Ville.

Limodin Daniel, inspecteur général au ministère de l'Intérieur – IGA.

Manoha Jacqueline, responsable réseau grand public à La Poste.

Marlaud Jean-Michel, directeur des ressources humaines au ministère des Affaires étrangères

Martel Marie-Josée, directrice à l'Agence des douanes et du revenu, Canada.

Massoni Monique, chargée de mission modernisation au ministère de la Justice.

Matthieu Sylvain, chef du bureau modernisation au ministère de l'Intérieur – DGA.

May James, directeur Citoyenneté et Immigration Canada, Canada.

Mayer Francis, directeur général à la Caisse des dépôts et consignations.

Mercadal Georges, vice-président au conseil général des Ponts et Chaussées au ministère de l'Équipement.

Moati Sophie, directrice de la Documentation française.

Mondot Stéphanie, responsable du bureau du courrier à EDF-GDF.

Morel Annick, directrice générale à la CNAF.

Motsch Georges, adjoint au médiateur au ministère de l'Éducation nationale.

Mounier Philippe, directeur du CIRA de Bordeaux.

Moutier Christian, directeur de la CAF du Cher.

Muttalib Mohammed, *Manager du One-Stop-Shop* de Westminster, Royaume-Uni.

Oppenheim Marc, responsable du centre d'appels au Crédit Lyonnais.

Orgogozo Isabelle, responsable du Comité de recherche et de prospective à la DGAFP.

Pamboukjian Edmond, sous directeur – chef du service de l'état civil au ministère des Affaires étrangères.

Paraf Jean, préfet du Tarn-et-Garonne.

Parini Philippe, secrétaire général du MINEFI.

Picard Véronique, chargée de mission état civil, AMF.

Pierret Frédéric, secrétaire général à la préfecture de Seine-Saint-Denis.

Pilou Pascal, responsable de Paris Info Mairie à la mairie de Paris.

Pourreau Christophe, responsable mission qualité à la DGI, MINEFI.

Proust Jean-Paul, préfet de police de Paris.

Puybasset Michèle, présidente de la CADA.

Quérat-Hément Xavier, directeur de stratégie commerciale à La Poste.

Qwerin Niels, département modernisation *Statskontoret*, Suède.

Rambal Philippe, chargé de mission au MINEFI – CP.

Ray Daniel, professeur – département Marketing, ESC de Grenoble.

Relave Vincent, directeur de la communication à La Poste.

Rexed Knut, directeur général du *Statskontoret*, Suède.

Richard Jacky, directeur de la DGAFP.

Richards-Clarke Damian, chargé des relations publiques du *Borough Council of Liverpool*, Royaume-Uni.

Robert Yvon, chef de l'inspection générale au ministère de l'Éducation nationale.

Robillard Lucienne, présidente du Conseil du Trésor, Canada.

Rohou Camille, inspecteur général adjoint, MAE.

Roimier Bernard, directeur général adjoint à la mairie de Saint-Denis.

Roullier Bénédicte, responsable du site Service-Public. fr à la Documentation française.

Roux-Trescases Isabelle, chef de service développement NTIC, MINEFI – DPMA.

Rouzeau Marc, directeur général de l'Association des paralysés de France (APF).

Ruz Fernando, *National Association of Citizens Advice Bureaux* (NACAB), Royaume-Uni.

Saddler Geoff, responsable de la *Strategy Unit du Cabinet Office*, Royaume-Uni.

Sanchez Jésus, chargé d'études au CTNERHI.

Saubion Pascal, Expertel Consulting.

Sauret Jacques, directeur, ADAE.

Schechter François, directeur de cabinet au secrétariat d'État à l'exclusion.

Schnaebelle Philippe, directeur, DDA d'Orléans.

Seligman Nicole, responsable de la mission évaluation et qualité (DPMA), MINEFI.

Sibille Hugues, directeur des entreprises à la Caisse des dépôts et consignations.

Siboni Karine, directrice de projet au secrétariat général, MINEFI.

Simon Jacky, médiateur de l'Éducation nationale.

Smadja Gilles, directeur de la communication à la mairie de Saint-Denis.

Soulas Jacques, directeur général, CNOUS.

Tapie Alain, directeur général adjoint à l'UNEDIC.

Tavernier Sophie, responsable des affaires publiques et sociales à la CNIL.

Tocanne Vincent, directeur instruction réclamations, médiateur de la République.

Tonnaire Hervé, secrétaire général à la préfecture des Hautes-Pyrénées.

Trentadue Michel, sous-directeur relations mairies à la mairie de Paris.

Van Guelder Marc, conseiller auprès du ministre la Justice – cabinet.

Varagne Dominique, chef de la mission modernisation au ministère des Affaires sociales.

Vaude Jean-Jacques, président de la Maison des services publics de Saint-Denis.

Vermeulen Patrice, directeur au secrétariat d'État aux PME.

Villeroy de Galhau François, directeur général des impôts au MINEFI.

Viteau Thierry, inspecteur à l'inspection générale, MAE.

Weil Gentiane, DRH, France Télécom.

Worms Bernard, président, ANIL.

Yahiel Michel, rapporteur général à la COSA.

Zylberberg Laurent, chargé des relations institutionnelles à France Télécom.

Note du 14 octobre 2002 sur les chantiers prioritaires de la mission

Paris, le 14 octobre 2002

Note
à l'attention

de M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction publique
et M. Henri Plagnol, secrétaire d'État à la Réforme de l'État

Objet : proposition de chantiers prioritaires

Lors de sa déclaration de politique générale devant le Parlement, le Premier ministre a exprimé la volonté de son Gouvernement de réformer l'administration pour aller vers une véritable « *administration de services* ». Rappelant que « *dans nos services publics, le service est une valeur* », il a exprimé le vœu que l'administration concentre ses efforts sur l'accueil et soit « *présente là où les Français l'attendent* ».

Le choix d'améliorer l'accueil présente l'avantage d'être non seulement essentiel pour les usagers, en particulier pour les populations défavorisées, mais aussi de permettre une rationalisation des méthodes de travail, comme cela a pu être constaté dans des secteurs tels que la banque et l'assurance.

Dans cette perspective, le Premier ministre a souhaité que j'examine la façon dont des progrès significatifs pourraient être réalisés pour améliorer les conditions de cet accueil dans les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État. Il m'a demandé dans un premier temps de vous soumettre un certain nombre de chantiers prioritaires. À cet effet, j'ai rencontré divers responsables des principales administrations et d'organismes publics afin de disposer d'un aperçu des démarches conduites en matière d'accueil et des progrès envisagés. Voici donc, à partir de ces premiers constats, le programme que je vous propose de mettre en œuvre.

Situation actuelle : l'absence de démarche cohérente

Des tentatives souvent restées sans suites

- Plusieurs tentatives visant à ériger l'accueil en démarche globale ont eu lieu dans le passé. Ainsi, la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, signée par Michel Rocard, consacrait un volet à « une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers ». Dans la continuité de cette démarche, le gouvernement Cresson a adopté une charte des services publics le 18 mars 1992, peu avant le changement de Premier ministre. Plus tard, en 1994, le ministre de la Fonction publique du gouvernement Balladur, André Rossinot, s'est particulièrement mobilisé sur l'accueil, en lançant notamment des forums interrégionaux de l'accueil. Une circulaire relative à l'amélioration des relations entre les services publics et leurs usagers, datée du 23 février 1995, a été signée par Édouard Balladur peu de temps avant son départ.

- Mais ces initiatives se sont à chaque fois très vite essouffées du fait des changements de gouvernement et des alternances politiques : faute d'être portées politiquement et suivies dans la durée, elles se sont enlisées dans les rouages de l'administration.

- Or, la chance qui s'offre aujourd'hui est justement de mobiliser sur ce thème en début de législature. Car l'opportunité de disposer de la durée pour élaborer et suivre la mise en œuvre de projets au long cours constitue une condition essentielle de succès.

Des actions trop atomisées, des responsabilités dispersées

- Les visites effectuées dans différentes administrations m'ont montré que, de façon générale, l'accueil ne faisait pas l'objet d'une approche globale au sein des ministères et des services déconcentrés. Il en résulte un traitement très éclaté de la problématique de l'accueil, et une dispersion des responsabilités au sein de chaque structure. En témoigne le fait, symptomatique, que la plupart des ministères ne sont pas en mesure d'identifier les personnes responsables de chaque type d'accueil, et a fortiori celle qui en assurerait la coordination.

- Toutefois, en l'absence d'une politique globale de l'accueil, il est indéniable que les services publics se mobilisent depuis plusieurs années sur le sujet et que des progrès importants ont été réalisés. Ainsi, par exemple, le ministère de la Justice, de l'Éducation nationale, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, la préfecture de police de Paris et certaines préfectures ont pris diverses initiatives pour améliorer leur accueil. Mais ces actions demeurent trop atomisées et ne bénéficient généralement pas d'un suivi suffisant.

- Très rares sont les administrations, telles la DGI – en lien avec la DGCP – et le ministère de l'Équipement, qui se sont mobilisées pour lancer une démarche globale et cohérente. La DGI a ainsi signé un contrat d'objectifs et de moyens avec la Direction du budget, dans lequel elle s'engage notamment à améliorer le service rendu à l'utilisateur en respectant cinq standards de qualité. Une « mission qualité de service » a été créée à cet effet en avril 2001 et des moyens performants sont déployés dans le cadre du programme « Copernic » pour organiser un accueil commun DGI-DGCP. Le ministère de l'Équipement, de son côté, a lancé un programme de modernisation mettant l'accent sur l'amélioration de la qualité du service rendu, à travers l'élaboration d'une charte de qualité nationale (août 2001), déclinée en chartes locales, de guides méthodologiques (sur l'accueil physique, l'accueil téléphonique, la conduite d'enquêtes, etc.), et une organisation en réseaux de métiers pour les échanges d'expériences et la diffusion de bonnes pratiques.

Le manque de partage des pratiques en matière d'accueil

Il apparaît également que le sujet de l'accueil ne fait que trop rarement l'objet d'échanges entre les différentes administrations, chacune ignorant généralement les pratiques des autres. Pourtant, les questions qui se posent en matière d'accueil sont globalement similaires quel que soit le secteur concerné, et l'instauration d'un partage des expériences et des bonnes pratiques serait enrichissant pour tous les acteurs de l'accueil. Un tel partage est aujourd'hui d'autant plus simple à mettre en œuvre que le développement des technologies de l'information et de la communication permet la mise en réseau des acteurs concernés sur tout le territoire.

Perspectives : une approche globale pour une politique d'accueil

Loin de sous-estimer les initiatives passées et présentes, il doit s'agir avant tout de rassembler la somme des connaissances et des expériences accumulées autour d'une approche globale et partagée. Ma contribution doit donc parfaitement s'articuler avec les actions conduites par la DIRE, la COSA, le SGG, les CIRA, la Documentation française, le SIG, ainsi que France Qualité publique et les missions portant sur des sujets apparentés (comme celle de M. Pierre de la Coste intitulée « réussir l'administration en réseau pour offrir un meilleur service à l'utilisateur » ou celle de M. Henry de Linclays auprès du MINEFI sur « les relations entre les entreprises et les organismes publics »).

Mobiliser les administrations et favoriser les échanges

Inciter les ministères à s'approprier le sujet de l'accueil

Afin d'inciter les ministères à prendre en charge la problématique de l'accueil de façon globale, je suggère que le Premier ministre manifeste son intérêt pour le sujet par l'intermédiaire d'une lettre adressée aux ministres. Cette lettre (*cf.* projet en annexe) leur demanderait de fournir, pour le 9 décembre 2002, un état des lieux de l'organisation de l'accueil dans leur administration, des démarches en cours et des améliorations envisageables. La désignation d'une personne référente, chargée de coordonner la politique de l'accueil pour le ministère, pourrait également être demandée. Par ce biais, tous les ministères seraient ainsi amenés à faire le point sur la problématique de l'accueil dans leur structure, et à en tirer les conclusions, certes en matière d'équipements, mais surtout en matière de professionnalisation des personnels (recrutement, qualification, formation, perspectives de carrière des agents d'accueil...).

Constituer des groupes de travail inter-administrations sur l'accueil

En parallèle, pour remédier au manque d'échanges constaté, seraient mis en place des groupes de travail thématiques sur l'accueil (accueil physique, téléphonique, courrier et messages électroniques) composés des représentants compétents de chaque administration. Pour conserver une vision globale du sujet, un groupe de travail transversal composé de responsables stratégiques serait également créé. Co-animés par la DIRE et moi-même, ces groupes seraient non seulement un lieu d'échange d'expériences et de diffusion de bonnes pratiques, mais aussi un lieu d'incitation à agir, la rencontre favorisant les comparaisons et l'émulation entre les administrations. Seraient notamment référencés et comparés les équipements, les modes de recrutement, les formations, les bonnes pratiques et les méthodes d'évaluation. Les administrations, les entreprises publiques et les organismes sociaux seraient invités dans ce cadre à présenter aux autres les initiatives intéressantes qu'ils ont menées en matière d'accueil.

Par ailleurs, afin d'identifier et de faire partager les expériences étrangères intéressantes, une demande d'informations sur nos principaux axes de réflexion a été adressée par l'intermédiaire de la DIRE à l'ensemble des correspondants européens de son réseau.

Accompagner les réflexions conduites par les ministères

Certains ministères conduisent actuellement des réflexions importantes, dont je crois utile de suivre les avancées. En particulier, le projet de titre fondateur unique et le projet de réforme de l'immatriculation

des véhicules, portés par le ministère de l'Intérieur, sont très intéressants dans la perspective de la simplification des relations entre administration et usagers. Je me propose également de participer à la réflexion lancée par le ministre de la Fonction publique sur les modalités d'information simultanée des différentes administrations en cas de changement d'adresse. De même, il convient d'être attentifs à la mise en œuvre du programme Copernic conduit au MINEFI par la DGI et la DGCP pour pallier, à l'égard des usagers, à l'échec de la réforme qui visait à créer une administration fiscale unifiée.

Par ailleurs, je pense utile de travailler, en lien avec la DPM du ministère des Affaires sociales et la DLPAJ du ministère de l'Intérieur, sur certains aspects de l'accueil des étrangers, notamment sur la manière dont l'information des personnes en cours de procédure de demande de naturalisation pourrait être améliorée, et sur l'organisation de la cérémonie de naturalisation dans les préfectures. J'ai aussi évoqué avec les services compétents la possibilité que des documents de base destinés aux étrangers nouvellement arrivés en France soient disponibles dans les langues concernées sur l'intranet des agents d'accueil des préfectures.

Mettre au point des outils méthodologiques structurants et incitatifs

- La mise au point d'outils méthodologiques communs à toutes les administrations favoriserait une approche globale de la problématique de l'accueil. En effet, en cette matière, il n'existe pas plus de politique construite que de notion formalisée. Tous les éléments conceptuels font défaut. De tels outils seraient élaborés en collaboration avec la DIRE, la COSA et le SIG.

- Il s'agirait tout d'abord de concevoir une charte de l'accueil des usagers dans l'administration, qui constituerait un socle de références commun à tous les services de l'État. Les initiatives de chartes se sont multipliées de manière désordonnée dans divers secteurs et niveaux de l'administration. Pour l'utilisateur, se pose dès lors un problème de lisibilité et de cohérence. Il est donc important de fixer un tronc commun d'engagements concrets et réalistes dans une charte générale de l'accueil valable au niveau national pour tous les services de l'État. Tout en maintenant la cohérence nécessaire, ce référentiel commun, nécessairement limité en nombre d'engagements et en degré de précision, aurait ensuite vocation à être décliné et complété par chaque structure et chaque service en fonction des réalités qui lui sont propres. L'élaboration d'une telle charte requiert bien sûr en amont un travail indispensable de recensement des chartes existantes et une concertation approfondie, en particulier avec des agents de terrain, pour obtenir un consensus sur les engagements retenus.

- Pour garantir la mise en œuvre concrète des engagements énoncés, la charte devrait aller de pair avec une démarche d'évaluation. À cet effet, un guide de l'évaluation de la satisfaction des usagers et de la

qualité de l'accueil serait mis au point en s'appuyant sur la compétence du SIG et l'expérience de la DIRE. Ce guide fournirait à toutes les administrations les savoir-faire et conseils nécessaires. Chaque structure serait incitée à mesurer régulièrement la perception de son accueil par les usagers ainsi que la qualité objective du service, et à effectuer ensuite un retour critique sur l'évaluation pour en tirer les conséquences. En complément des études qui méritent d'être réalisées par les instituts de sondages, il sera aussi recommandé de recourir à des dispositifs peu coûteux d'évaluation en interne, faisant notamment appel à des questionnaires auto administrés. Cette démarche s'articulerait avec l'expérience pilote d'enquête de mesure de satisfaction des usagers des services de l'État menée en Isère en 2000-2001, et étendue aujourd'hui à quatre autres départements (Charente-Maritime, Côtes-d'Armor, Lot, Hauts-de-Seine).

Participer au projet de création d'un centre d'appels d'information administrative

- Conformément à vos demandes, plusieurs notes ⁽¹⁾ vous ont été remises à propos du projet de création d'un numéro d'appel unique d'information administrative, qui serait géré par un centre d'appels assurant l'orientation des usagers et répondant à leurs demandes de renseignements.
- Une étude qualitative portant sur des panels d'usagers permettrait utilement de valider les attentes à l'égard de ce dispositif.
- Ce dossier est en cours d'instruction. J'accompagnerai, si vous le voulez bien, sa mise en œuvre pendant la durée de ma mission.

Développer les échanges entre les administrations de l'État et les mairies

- Les mairies constituent aux yeux des usagers le lieu polyvalent le plus naturel et le plus simple d'accès pour effectuer leurs démarches administratives. Afin de rendre un meilleur service de proximité aux usagers, je crois donc utile d'étudier comment faciliter les échanges entre les administrations de l'État et les mairies, notamment les possibilités de transmission directe ou de réorientation de certaines demandes des usagers grâce à la dématérialisation des documents.
- Ces sujets doivent faire l'objet d'une étroite concertation avec l'AMF et le ministère de l'Intérieur. Notamment, il convient d'avoir avec la DLP AJ une approche concrète de la problématique de la sécurisation et de l'authentification des actes transmis par voie électronique, afin de clarifier les cas et les conditions dans lesquels on pourrait considérer

(1) Notes datées du 5 septembre 2002 (Création d'un centre d'appels unique d'information téléphonique administrative) ; du 18 septembre (Modalités de transition et d'articulation entre le centre d'appels et les CIRA) ; du 27 septembre (Les personnels des CIRA) ; du 3 octobre (Calibrage et coût du dispositif de centre d'appels).

comme recevable un acte reçu par télétransmission. Par ailleurs, pour bien saisir toutes les implications sur le terrain, il est important de s'appuyer sur des zones d'observation privilégiées : je propose à cet égard de retenir la Seine-Saint-Denis et le Tarn-et-Garonne, qui présentent des caractéristiques démographiques, économiques et sociales très différentes.

- La préfecture du Tarn-et-Garonne revêt un caractère exemplaire dans la mesure où le relogement imminent (janvier 2003) des services préfectoraux dans un bâtiment entièrement neuf fera d'elle la « première préfecture du troisième millénaire ». Cette perspective constitue pour elle un facteur de mobilisation en faveur de la modernisation et de l'amélioration de la qualité de service, qui crée un terrain particulièrement favorable à l'expérimentation de nouvelles pratiques, notamment en matière d'accueil. J'ai ainsi constaté, lors d'un déplacement en Tarn-et-Garonne, que le préfet, M. Jean Paraf, et la mairie de Montauban étaient tout à fait prêts à coopérer dans ce domaine afin d'améliorer les échanges et la coordination entre les services de l'État et de la mairie. J'ai évoqué avec eux un certain nombre de pistes, sur lesquelles ils ont décidé de travailler ensemble, notamment l'engagement réciproque à orienter l'usager, voire à le mettre en contact, avec le service compétent de l'État ou de la mairie, la mise à disposition croisée de documents et formulaires, etc. L'inauguration au printemps 2003 de la nouvelle préfecture, emblématique de la modernisation de l'État, pourrait fournir une occasion de communiquer sur les pistes d'amélioration envisagées, que nous aurions le temps d'expertiser, d'approfondir et si possible de concrétiser.

Bien sûr, au-delà de ces propositions, il se peut que d'autres sujets dignes d'intérêt apparaissent au fur et à mesure de mes investigations : je ne manquerai pas alors de vous en informer.

Bernard Candiard

Charte de l'accueil

Pour un meilleur accueil

I – Une introduction (obligatoire) :

L'État et ses services publics exercent leurs missions en veillant à assurer à tous équité, transparence et accessibilité. Vous avez droit à un accueil de qualité, et nous prenons une série d'engagements pour mieux vous servir.

II – Cinq rubriques obligatoires, avec pour chacune des engagements obligatoires ou optionnels :

– *En caractères gras : engagements obligatoires.*

– *En caractères courants : engagements optionnels ; ces engagements optionnels peuvent être complétés d'autres engagements spécifiques au service.*

1. Un accès plus facile à nos services

- **Nous vous informons sur nos horaires d'ouverture :** *(les indiquer).*
- **Nous vous orientons vers le bon service et le bon interlocuteur.**
- Nous simplifions l'accès à nos locaux *(mettre ici les dispositifs mis en place : exemples : signalétique, parking, guichet unique, etc.).*
- Nos locaux sont accessibles aux personnes à mobilité réduite *(indiquer les dispositions particulières).*
- Nous nous rendons plus facilement disponibles *(mettre ici les dispositifs mis en place : prise de rendez-vous, information sur les heures d'affluence, enquêtes sur les préférences en termes d'horaires d'ouverture, etc.).*
- Nous vous offrons une information plus accessible sur notre site internet *(l'indiquer).*
- Nous vous permettons d'accomplir certaines démarches à distance *(mettre ici les dispositifs mis en place : téléphone, téléprocédures, etc.).*

2. Un accueil attentif et courtois

- **Nous vous donnons le nom de votre interlocuteur.**
- **Nous vous écoutons avec attention et nous efforçons de vous informer dans des termes simples et compréhensibles.**
- Nous ne vous demandons aucun document qui ne soit indispensable au traitement de votre dossier.
- Nous facilitons la constitution de vos dossiers (notamment en précisant les pièces à fournir et en vous procurant des notices explicatives).
- Nous vous accueillons en toute confidentialité lorsque nous devons traiter des situations personnelles difficiles.
- Nous veillons à vos conditions d'attente (*indiquer ici les dispositifs mis en place : aménagement des lieux d'accueil, services associés tels que photocopieuse ou photomaton...*)

3. Une réponse compréhensible à vos demandes dans un délai annoncé

- **Nous sommes attentifs à la lisibilité et à la clarté de nos courriers et de nos formulaires.**
- **Dans un délai maximum de... [ne pas dépasser 2 mois], nous apportons à vos courriers postaux :**
 - soit une réponse définitive ;
 - soit un accusé de réception indiquant dans quel délai vous sera donnée une réponse, ainsi que le nom de la personne chargée du dossier.
- **Dans un délai maximum de ..., nous apportons une réponse à vos courriers électroniques.**
- Nous annonçons votre temps d'attente prévisible à l'accueil, sauf périodes exceptionnelles.
- Nous répondons à tous vos appels téléphoniques pendant les horaires suivants (*à préciser*). Nous vous rappelons si vous laissez un message en cas d'absence de votre interlocuteur [*cet engagement, provisoirement facultatif, sera obligatoire à compter du 1^{er} septembre 2005*].

4. Une réponse systématique à vos réclamations

- **Nous vous informons sur les moyens de formuler vos réclamations et leur apportons une réponse systématique.**
- Nous nous engageons à répondre à vos réclamations dans un délai maximum de ... (*à préciser*).
- Nous vous offrons la possibilité de contacter M. X, chargé des relations avec les usagers de notre service. Vous pouvez le contacter au...

5. À votre écoute pour progresser

- Nous vous interrogeons régulièrement sur vos attentes et votre satisfaction concernant la qualité de notre accueil.
- Nous mesurons les résultats des actions d'amélioration que nous mettons en place.
- Nous vous informons des résultats de ces évaluations et des progrès accomplis.

III – Des engagements sur la réalisation de certaines prestations propres au service concerné ou à certains publics

Les services concernés pourront ajouter, au sein des cinq rubriques mentionnées ci-dessus, des engagements supplémentaires concernant notamment :

- la réalisation de certaines prestations rendues en situation d'accueil ;
- les dispositifs particuliers réservés aux entreprises, aux associations et aux collectivités territoriales, ainsi que ceux qui sont susceptibles d'être offerts aux personnes en situation de handicap, aux populations fragilisées, très âgées, ou aux personnes d'origine étrangère maîtrisant mal la langue française...

IV – Une conclusion (obligatoire) :

Nous vous remercions de votre confiance et de votre participation à la qualité de notre accueil, dans un respect mutuel.

V – Deux « signatures » (obligatoires) :

« Les services de l'État dans le département de... » (ou « dans la région de... »)

« Le service » (logo ministériel)

Liste des rapports et études sur les CIRA

Rapport d'audit externe sur certains organismes rattachés aux services généraux du Premier ministre, présenté par MM. Ratier, Mirabeau et Metzger, décembre 1991.

Rapport de la mission d'organisation des services du Premier ministre sur l'extension des CIRA déposé par G. Grollemund, juillet 1993.

Rapport d'étude pour un schéma directeur d'information des CIRA réalisé par la société URACOM en décembre 1994.

Rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion des CIRA pour les exercices 1989 à 1993, octobre 1994.

Rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, intitulé *La place et l'avenir des CIRA dans le dispositif de renseignements administratifs*, présenté par D. Lamarque, C. Mayenobe, et T. Florenne, février 1996.

Étude France Télécom Expertel sur la généralisation de la mise en réseau des CIRA, août 1997.

Étude Deloitte et Touche sur la « mise en œuvre d'un dispositif de traitement des demandes d'information administrative par téléphone » commandée par le SGG, restitution des conclusions en janvier 2001.

Rapport sur le fonctionnement des trois CIRA en réseau, septembre 2001.

Note du 28 janvier 2003 sur l'accueil des étrangers dans la nationalité française

Mission pour l'amélioration
de l'accueil des usagers de l'administration

Paris, le 28 janvier 2003

Note

à l'attention de Richard Senghor
Conseiller chargé de l'intégration

Objet : propositions pour améliorer l'accueil dans la nationalité française (processus de naturalisation et modalités de remise du titre de citoyenneté française).

Dans son discours de Troyes (14 octobre 2002), le Président de la République a souhaité « *donner une nouvelle vigueur à notre modèle d'intégration* », précisant : « *Je souhaite ainsi, qu'à l'instar de ce qui existe chez certains de nos voisins, chaque nouvel arrivant s'engage dans un véritable contrat d'intégration comprenant notamment la possibilité d'accéder à des formations et à un apprentissage rapide de notre langue* ».

Parallèlement à la mise au point de ce contrat d'intégration, il conviendrait d'améliorer le processus de naturalisation et les modalités de remise du titre de citoyenneté française. L'objet de la présente note est de formuler des propositions à cet égard.

Améliorer l'accueil dans la nationalité française, c'est donner aux candidats à la naturalisation un signe fort de bienvenue et d'intégration dans notre communauté ; c'est aussi mieux les sensibiliser aux responsabilités et avantages que confère la nationalité française ; c'est enfin

mieux valoriser l'appartenance à la collectivité nationale, sujet auquel nos concitoyens ne devraient pas être indifférents. Dans cette perspective, il importe donc de mener une réflexion d'une part sur le renforcement des facteurs d'intégration au cours de la procédure de naturalisation (en s'inscrivant dans la logique du contrat d'intégration actuellement à l'étude), et d'autre part sur les modalités de remise du certificat, de façon à en faire un événement solennel et porteur de sens. Cet événement marque en effet une étape fondamentale de la vie des citoyens qui acquièrent la nationalité française.

Au Canada, en Australie et aux États-Unis, le processus de naturalisation comprend un programme d'apprentissage linguistique et civique, assorti d'un « test de naturalisation », afin de donner aux nouveaux citoyens les connaissances nécessaires pour s'adapter à la société dans laquelle ils ont choisi de vivre. De plus, ces pays attribuent une signification hautement symbolique à l'acquisition de la citoyenneté, qui se traduit par la tenue d'une cérémonie de naturalisation venant clore la procédure.

En revanche, en Europe, la naturalisation est généralement un processus plus bureaucratique et impersonnel. Toutefois, il est intéressant de constater que l'on assiste à l'heure actuelle à une évolution des pays européens sur ces sujets, puisque des programmes d'apprentissage pour les ressortissants étrangers ont été instaurés, ou sont sur le point de l'être, aux Pays-Bas (loi du 30 septembre 1998), en Autriche (depuis 2002), en Allemagne et au Royaume-Uni (prévus pour fin 2003). De même, plusieurs pays voient se développer au niveau local la pratique des cérémonies de naturalisation (Autriche, Allemagne, Pays-Bas), et certains prévoient d'en systématiser l'organisation, comme c'est le cas au Royaume-Uni (*cf.* en annexe B : tableau comparatif des pratiques de huit pays en matière de modalités de naturalisation et de remise du titre de citoyenneté).

Une évolution de la France dans le même sens serait souhaitable : l'accueil dans la nationalité pourrait être amélioré par l'introduction dans le processus de naturalisation d'une part d'un apprentissage linguistique et civique assorti d'un test basique, et d'autre part d'une cérémonie solennelle de naturalisation. L'idéal serait bien sûr de pouvoir assurer cet apprentissage à tous les « primo-arrivants » dans le cadre du contrat d'intégration, comme cela a été mis en œuvre aux Pays-Bas (*cf.* en annexe A) et comme le préconisait le Haut Conseil à l'intégration dans son rapport 2001. Mais dans l'attente de trouver les moyens d'une telle généralisation, la systématisation de cet apprentissage pour les candidats à la naturalisation constituerait déjà une avancée substantielle.

Dans cette perspective, l'exemple canadien mérite d'être rappelé (1). Il inspire d'ailleurs la réforme en cours au Royaume-Uni (2). Mais le dispositif préconisé pour la France doit tenir compte de nos spécificités (3).

L'exemple canadien

Le processus de naturalisation est particulièrement intéressant au Canada, puisque ce pays assure une formation linguistique aux personnes souhaitant devenir canadiennes, leur fait passer un test de connaissances et organise ensuite une cérémonie solennelle pour ceux dont la demande a été acceptée.

La formation linguistique se fait essentiellement dans les structures publiques d'accueil, mais aussi à l'université, dans des établissements scolaires, dans les associations ou les entreprises. Un corps d'enseignants spécialisés, formés dans le cadre de licences universitaires de français pour étrangers, est employé par le ministère des relations avec les citoyens et de l'immigration. Une allocation couvrant les frais de déplacement et de garde des enfants est prévue pour favoriser l'assiduité.

L'« examen de citoyenneté » se compose de questions à choix multiple, sur les gouvernements du Canada, le vote, les droits et responsabilités du citoyen, l'histoire et la géographie du pays. Il comporte également des questions précises sur la région où réside le requérant. Ceux qui n'obtiennent pas la note de passage à l'examen écrit (12/20) sont invités à passer une entrevue. Le taux de réussite est de 98 %.

Par ailleurs, des « cérémonies d'assermentation de la citoyenneté » sont organisées systématiquement pour les citoyens naturalisés. Elles se déroulent dans un lieu important pour la communauté, comme une mairie, une école, un club philanthropique ou un bureau de l'administration « Citoyenneté et Immigration Canada » (CIC). La cérémonie est présidée par un membre de l'Ordre du Canada (notre Légion d'honneur) ou un « juge » du bureau de la citoyenneté. Son rôle est de faire prononcer le serment de citoyenneté et de prononcer un discours (de moins de trois minutes) sur la signification et la valeur de la citoyenneté.

La cérémonie se termine par le chant de l'hymne national. Des représentants du gouvernement ou des administrations locales peuvent se joindre à la cérémonie, et la presse est souvent conviée. Les parents et amis des citoyens naturalisés sont également invités à la cérémonie et au buffet tenu à cette occasion. Solennelle et émouvante, la cérémonie constitue ainsi un rite de passage qui souligne officiellement l'intégration à la communauté citoyenne canadienne.

Le nouveau dispositif britannique

Les conflits raciaux qui ont éclaté il y a deux ans, puis l'impact du 11 septembre 2002 ont suscité au Royaume-Uni une certaine prise de conscience des limites de la conception communautariste jusque-là en vigueur.

Suite à ces événements, le Gouvernement britannique a lancé une réforme du dispositif d'accès à la nationalité visant notamment à renforcer les éléments « intégrateurs » dans le déroulement de la procédure, en mettant l'accent sur le partage de valeurs communes, l'acquisition de connaissances linguistiques et civiques et la solennité de l'entrée dans la citoyenneté. Il s'agit en effet de faire de l'acquisition de la nationalité britannique un événement particulier, solennel et porteur de sens, et non plus, comme c'est le cas aujourd'hui, un processus purement bureaucratique qui s'achève avec la réception du certificat par courrier.

Dans ses réflexions sur ces deux sujets, le ministère de l'Intérieur britannique s'est inspiré d'exemples étrangers, tout spécialement du Canada, mais aussi de l'Australie et des Pays-bas (bien plus que des États-Unis).

Les orientations de la réforme souhaitée par le *Home Office* ont été exposées dans le *White paper Secure borders, safe haven*, publié le 7 février 2002. Les aspects législatifs de cette réforme viennent d'être adoptés dans le cadre de la nouvelle loi sur la nationalité, le *Nationality, Immigration and Asylum Act*.

La loi pose le principe que les candidats à l'acquisition de la nationalité britannique seront testés sur leur maîtrise de la langue anglaise et sur leur compréhension de la société et des institutions britanniques. Elle établit également que l'importance de la remise du certificat de nationalité sera désormais marquée par une cérémonie solennelle, au cours de laquelle le nouveau citoyen britannique prêtera un serment de citoyenneté (*a citizenship pledge*), version modernisée du serment d'allégeance à la reine.

Afin de préciser et de concrétiser ces principes, le ministre de l'Intérieur a créé en septembre 2002 un groupe consultatif d'experts en matière de citoyenneté, d'intégration et d'éducation, avec pour mission de le conseiller sur :

- le contenu et la méthode à retenir pour les programmes d'apprentissage de la langue et des connaissances sur la vie au Royaume-Uni (connaissance des droits et devoirs, des institutions, de la vie au Royaume-Uni, etc.), ainsi que sur les modalités de test ;
- la forme à donner aux cérémonies de naturalisation (*citizenship ceremonies*) ;
- l'opportunité d'un système de parrainage (*voluntary mentoring schemes*), inspiré d'un dispositif canadien, destiné à aider les immigrés à s'intégrer dans la communauté locale et à accomplir le programme d'apprentissage.

Les conclusions de ce groupe consultatif, qui feront l'objet d'un rapport au printemps 2003, serviront de base pour la prise des décrets d'application de la loi.

Propositions pour la France

- Le dispositif actuel

À l'heure actuelle en France, l'offre de formation linguistique à destination des ressortissants étrangers, essentiellement prise en charge par des structures associatives, est trop faible quantitativement et souvent inadaptée. Elle ne touche donc qu'un public restreint alors même que la maîtrise de la langue est un élément essentiel d'autonomie et d'intégration sociale et professionnelle.

En dépit de cette insuffisance, la procédure de naturalisation prévoit que les préfetures organisent un entretien oral d'environ vingt minutes pour vérifier le degré de maîtrise de la langue et d'intégration de la personne. La situation n'est donc pas satisfaisante, puisque les candidats à l'acquisition de la nationalité française ne bénéficient pas d'une préparation adéquate à cet entretien et que l'appréciation de leur « intégration » demeure empreinte d'une certaine subjectivité, malgré les efforts récents pour structurer et normaliser le guide d'entretien.

Par ailleurs, la volonté de célébrer l'acquisition de la nationalité française a donné lieu, le 26 février 1993, à une circulaire interministérielle destinée aux préfetures (n° 93-07), qui précisait les modalités de remise des titres de naturalisation. Cette circulaire établit qu'un dossier d'accueil doit être fourni aux nouveaux citoyens et que le décret de nationalité française doit être remis par le préfet ou un sous-préfet territorial. L'événement doit avoir lieu dans le cadre d'une manifestation particulière (cérémonie ou entretien particulier), dont les modalités sont laissées à l'appréciation des agents préfectoraux, pourvu qu'elle soit « digne et chaleureuse », et qu'elle ne retarde pas la délivrance des documents officiels aux intéressés.

Mais cette circulaire a été diffusée par le gouvernement Bérégovoy juste avant le changement de majorité en mars 1993, et n'a donc pas eu le suivi qu'elle méritait. Depuis, aucune autre instruction gouvernementale n'a été adressée aux préfetures sur ce sujet. L'organisation d'événements pour marquer la remise des titres de nationalité est donc laissée à la discrétion des préfets. À l'heure actuelle, celle-ci prend des formes très inégales selon les préfetures. Il peut s'agir d'une cérémonie collective, ou d'une simple remise personnalisée au cours d'un rendez-vous avec un agent préfectoral, et certaines préfetures (notamment à Paris et à Marseille) ne pratiquent aucune remise particulière du décret de naturalisation.

- Un préalable à une réforme : la réduction des délais actuels d'attente et de traitement des demandes, qui sont inacceptables

En effet, alors que le décret de 1993 prévoit un traitement des demandes en moins de dix-huit mois, beaucoup de demandeurs attendent aujourd'hui plus de quatre ans (dont un an et demi pour obtenir un premier rendez-vous à la préfeture !).

La réforme des modalités de traitement des dossiers entreprise par la sous-direction des naturalisations (Rezé) devrait permettre de résorber en deux ans une partie substantielle du retard existant à son niveau. Mais il faut aussi renforcer les personnels traitant les demandes dans les préfectures sensibles.

La création d'un droit de timbre fiscal (bien préférable au système de droits de sceaux supprimé en 2000), correspondant au coût du traitement du dossier (quel que soit son aboutissement), permettrait de faciliter le financement de cette démarche (*cf.* ci-dessous pratiques étrangères).

	Allemagne	Autriche	Canada	France	UK	USA
Frais de dossier	252 €	500 €	120 €	0	225 €	240 €

- L'instauration d'un programme d'apprentissage linguistique et civique

L'instauration d'un programme d'enseignement de la langue, des usages sociaux et des valeurs civiques françaises, assorti d'un test basique, constituerait un bon moyen de s'assurer que les candidats à la naturalisation possèdent des notions suffisantes pour pouvoir s'intégrer et prendre connaissance par la suite des droits et obligations qui seront les leurs en tant que citoyens.

Si la maîtrise de la langue française est d'ores et déjà un des critères administratifs prévus pour que le dossier du requérant soit accepté, l'offre de formation est très insuffisante et le contrôle de connaissance de la langue ne paraît guère appliqué à l'heure actuelle. La mise en place d'un test plus formalisé pourrait donc être envisagée. Le test serait oral pour éviter une sélection sociale inappropriée.

Par ailleurs, la mise en place de programmes d'enseignement civique et social pour les candidats à la naturalisation apparaît d'autant plus légitime qu'elle a son pendant dans le cursus scolaire normal depuis que l'enseignement secondaire français comprend des cours d'éducation civique obligatoires, qui touchent ainsi tous les jeunes, parmi lesquels les « deuxièmes générations » d'immigrés.

Cependant, l'instauration d'un système de cours et de tests ne doit pas avoir pour effet de rendre l'obtention de la nationalité plus difficile, ce qui ne correspondrait pas à l'objectif recherché. Cette réforme de la procédure n'a en effet pas pour objet de faire diminuer le nombre de naturalisations. Il faudra donc veiller à adapter le niveau des programmes et des tests, de sorte qu'ils soient accessibles au plus grand nombre et ne constituent pas un facteur discriminant supplémentaire.

En particulier, il n'est pas pensable que ce test exige des candidats à la nationalité un niveau de connaissances plus élevé que le niveau attendu des natifs français. C'est pourquoi, par exemple, le type de questions prévues dans le test canadien n'est pas un exemple à suivre (*cf.* en annexe). Les modalités de test pourront être aménagées en fonction des

cas : en particulier, un dispositif de « contrôle continu » pourrait se substituer aux tests pour les candidats qui le souhaitent.

Le contenu des cours et les questions posées dans le test devront être pensés avec soin pour avoir une utilité effective en termes d'intégration dans la société. Il s'agira notamment d'assurer un équilibre entre les sujets de type institutionnel ou historique, et les aspects plus pratiques de la vie courante, tels que l'accès aux services publics et aux prestations sociales.

La définition du contenu de ces cours impliquera en outre une réflexion approfondie sur ce que sont les valeurs fondamentales et les caractéristiques intrinsèques de la citoyenneté française. Elle pourra se nourrir des programmes d'ores et déjà élaborés pour les cours d'éducation civique dans l'enseignement secondaire, avec lesquels une cohérence devra être assurée. La création d'un groupe consultatif d'experts, comme au Royaume-Uni, est souhaitable pour mener la réflexion sur un tel sujet.

- L'institutionnalisation de la cérémonie de naturalisation

La France a une tradition séculière des cérémonies officielles et solennelles, où la dimension symbolique est fondamentale. Il apparaît donc légitime d'organiser une manifestation particulière pour ses nouveaux citoyens, et de célébrer dignement leur entrée dans la communauté française. De nouvelles instructions devraient rendre systématiques l'organisation de tels événements.

La tenue d'une cérémonie officielle peut constituer le premier pas dans le sens de l'intégration, tout à la fois dans sa dimension symbolique et pour le message qu'elle entend faire passer.

En effet, rassemblés dans un lieu symbolique de la République, les nouveaux citoyens auxquels on remet leur décret de naturalisation après plusieurs années d'attente et de démarches administratives auront le sentiment d'avoir acquis une place légitime au sein d'une nation qui honore comme il le mérite ce tournant dans leur vie.

En outre, le discours prononcé par le représentant de l'État est un moment privilégié pour évoquer leurs droits et devoirs en tant que citoyens français et leur appartenance à une communauté qui partage la même langue et les mêmes valeurs. Ce discours peut également être l'occasion de souligner que leur nouvelle nationalité est tout à fait compatible avec leurs racines culturelles. L'appartenance à un ensemble plus large qu'est l'Union européenne peut aussi être mentionnée. Un court film vidéo soigneusement choisi pourrait être diffusé. Enfin, l'hymne national clôturerait la cérémonie.

Les mairies offriraient pour ces cérémonies un cadre particulièrement adapté, mais comme il paraît difficile d'imposer cette pratique à l'ensemble des mairies, les préfetures et sous-préfetures demeurent *a priori* des lieux tout désignés pour la systématisation des cérémonies de remise des titres de naturalisation. En revanche, on pourrait en parallèle inciter les mairies, par l'intermédiaire de l'AMF, à organiser une à deux fois par an (tous les 14 juillet et au début de chaque année) des cérémonies

d'accueil des nouveaux citoyens/électeurs, au cours de laquelle la carte d'électeur serait remise de façon un peu solennelle à tous les nouveaux électeurs de l'année (notamment les personnes ayant acquis la nationalité française et les jeunes ayant atteint l'âge de la majorité).

Ces deux propositions nécessiteraient bien sûr une étroite coordination avec le projet de contrat d'intégration sur lequel travaille actuellement le Gouvernement, ainsi qu'une large concertation avec les administrations concernées (notamment les ministères chargés des Affaires sociales, de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, et le Haut Conseil à l'intégration) et les associations agissant dans ce secteur. Une réunion interministérielle pourrait être organisée avec les principaux ministères concernés pour définir les premières orientations.

C'est durant ce processus que les premières propositions formulées ci-dessus pourront être affinées. Cette phase de concertation sera également l'occasion de sensibiliser la population française à l'importance de la démarche entreprise.

Bernard Candiard

Annexe A

Le dispositif d'intégration aux Pays-Bas

En Europe, les Pays-Bas font exception puisqu'ils ont entrepris une politique beaucoup plus volontariste que leurs voisins en matière d'accueil et d'intégration des ressortissants étrangers.

Ce pays a connu une augmentation continue de la pression à ses frontières. En 2001, plus de 133 000 personnes y ont émigré (record absolu). 30 % sont des demandeurs d'asile et environ un quart vient de pays de l'Union européenne. Les Pays-Bas occupent, au niveau européen, la troisième place des pays faisant l'objet de demandes d'asile (44 000 en 2000). Plus de 1,5 million d'étrangers y réside, soit près de 10 % de la population, dont 1,4 million de personnes d'origine non européenne (en particulier Turcs, Indonésiens et marocains).

Par la loi du 20 septembre 1998, la maîtrise de la langue et la connaissance du fonctionnement de la société ont été rendues obligatoires dans le processus d'accueil et d'insertion.

a) La répartition des compétences : l'État organise et finance, la commune accueille.

L'Institut national de l'immigration (IND) est la structure compétente pour la procédure de premier accueil.

Mais, dès l'obtention du permis de séjour, c'est la commune qui gère l'ensemble du processus d'insertion. Elle réalise une évaluation de la situation, oriente la personne vers les différents services et met en place un dispositif de formation. L'évaluation (enquête d'intégration sociale) permet de personnaliser le parcours d'insertion et d'affiner les orientations. Enfin, la commune rend compte régulièrement à l'État des actions engagées et de leurs résultats.

b) Le programme d'insertion.

L'application de la loi est basée sur une double obligation : accueil et accompagnement par la municipalité, et suivi de la formation par les immigrés.

Les primo arrivants en provenance de pays extérieurs à l'Union européenne qui s'installent aux Pays-Bas doivent ainsi obligatoirement, sous peine de sanctions financières, suivre un « programme d'intégration personnalisé » composé de 500 heures de cours de langue sur six mois et de 100 heures d'apprentissage des usages sociaux et des obligations civiques. Cela donne lieu à un contrat entre l'immigrant et l'organisme de formation auquel la commune a confié la réalisation du programme. Un certificat est délivré à la fin de la formation. Des sanctions financières sont infligées aux immigrés qui refusent de la suivre. En parallèle, un suivi professionnel et social est assuré par deux personnes référentes appuyant l'immigrant dans son parcours.

c) Le coût des politiques d'intégration.

L'ensemble du dispositif est financé par l'État, qui rembourse les sommes avancées par les communes pour la réalisation des programmes d'action. Le coût global sur 2001 a été de 2 milliards d'euros. Les plus gros postes ont concerné les politiques de soutien à l'emploi (920 millions d'euros), les dépenses de formation (785 millions d'euros), l'accueil général – hébergement et premières mesures d'insertion (314 millions d'euros).

Annexe B

Tableau comparatif des pratiques de huit pays en matière de naturalisation ⁽¹⁾ (juin 2002)

(1) Tableau tiré du rapport anglais *Understanding naturalisation and inclusion – Context and procedures in eight countries* élaboré pour le *Home Office* en juin 2002 par Simon Green, Nathalie Collomb-Robert et Carolyn Moore.

Summary of Naturalisation Requirements in Eight Countries

	AUS	AUT	CAN	FRA	GER	NL	UK	USA
1st Generation								
Min. Residence period?	Min. 1 of 2 years	10 years (with exceptions)	3 of 4 years	5 years	8 years	5 years before applic.	5 years	5 years
Knowledge of society?	Yes	No	Yes	No, but "integration" must be shown	No	Yes	No	Yes
Language skills?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Adequate income?	No	Yes	No	Yes	Yes	No	No	No
Good character?	Yes	No	No	Yes	No	No	Yes	Yes
Absence of Criminal Record?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Possibly	Possibly
Dual Cit. formally accepted?	Yes	No	Yes	Yes	No	No	Yes	No
Oath?	Yes	No	Yes	No	Yes	No	Yes – if not Commonwealth citizen	Yes
Average duration of process	4-6 months	n.a.	Several months	Max. 18 months	6-36 months	6-12 months	11.6 months	12 months
Standard Fees?	A\$120 (=€44)	€500 (=€320)	C\$200 (=€90)	None	€252 (=€170)	€272 (=€180)	£150	\$250 (=€175)
Spouses of nationals								
Residence period?	2 of last 5 years	4 years	3 of last 4 years	1 year	5 years	3 years	3 years	3 years
Other conditions	As above	1 year marriage	As above	1 year marriage, "assimilation" into French society	Integration into society, no convictions, loss of former citizenship	As above	As above, except on language requirement: waived for spouses of UK citizens	As above
Fees?	A\$120	€500	C\$200	None	€252	€272	£120, (€150 for joint applic.)	\$250

Language and Citizenship Classes in Eight Countries (June 2002)

	AUS	AUT	CAN	FRA	GER	NL	UK	USA
Formal Language and Citizenship programme								
Provision?	Yes, voluntary	Yes (from 2002)	Yes, voluntary	No	Planned (from 2003)	Yes	No	No
Linked to Nat'sation?	Yes	No	Yes	n.a.	No	No	n.a.	n.a.
Begin?	Within 1 year	-	Within 3 years	n.a.	Within 2 years	6 months	n.a.	n.a.
Duration?	Up to 3 years, 510 hours	150 hours	6 weeks, 18 hours	n.a.	Probably 1 year, 630 hours	1 year, 600 hours	n.a.	n.a.
Language Classes								
Classes?	Yes	No	Yes	Yes	Planned	Yes	Yes	Yes
Compulsory attendance?	No	Yes	No	-	Yes	Yes	No	No
Aimed at:	18-50 year olds	All new arrivals (excl. EU), those with less than 5 years' residence	18-60 year olds	Those who fail interview for language reasons	All new arrivals (excl. EU), those with less than 6 years' residence	New arrivals with few skills (excl. EU). Those in employment are exempted	Those settled for 3 years, those granted indefinite leave to remain, refugees, asylum seekers receiving support	All
Run by?	Local providers (gov. funded)	Local providers	Local providers (gov. funded)	-	Probably adult education schools	Local providers (gov. funded)	Learning and Skills Council, Scottish and Welsh executives	Mainly private service providers
Fees?	None	Proposed	None	-	Proposed, ca. €400	Not at present, possible €3300	None	Varies by provider
Test?	Yes	No	At nat.	-	Proposed	Yes (lang. plus cit.)	Various	-
Accreditation?	Certificates	Certifics.	No	-	-	Certificates	Various	No
Standard aspired to:	"Functional" English	Various	Basic knowl. of Eng. or French	-	"Zertifikat Deutsch"	Basic Dutch (Level II)	ESOL standard	To pass naturalisation interview
Pass Rate?	-	-	-	-	-	ca. 40%	-	-

	AUS	AUT	CAN	FRA	GER	NL	UK	USA
Citizenship Classes								
Provision for:	18-60 year olds	As for lang. classes	As for lang. classes	No provision	As for lang. Classes	As for lang. classes	No provision	No formal provision
Separate from lang. classes?	No	No	No	n.a.	Yes	Yes	n.a.	n.a.
Compulsory classes?	No	Yes	No	n.a.	Yes	Yes	n.a.	n.a.
Areas covered?	History, culture, accessing public services	History, culture	History, culture, accessing public services	n.a.	Legal order, culture and history	Culture and heritage, accessing public services	n.a.	n.a.
Run by?	Local service providers – govt. funded	-	Local service providers – govt. funded	n.a.	-	Local service providers – govt. funded	n.a.	n.a.
Fees?	No	As for lang. classes	No	n.a.	As for lang. classes	As for lang. classes	n.a.	n.a.
Test?	No	-	No	n.a.	Yes	Yes	n.a.	n.a.
Test fees?	No	-	No	n.a.	n.a.	No	n.a.	n.a.
Certificates	Yes	-	-	n.a.	-	Yes	n.a.	n.a.
At Naturalisation								
Separate Language Test?	Yes, informal at interview. Test waived if certificate from lang. classes	Yes, informal at interview	No, but applicant must be able to communicate with staff (ca. 98% pass rate)	Yes, informal oral interview	Yes, usually informal at interview. Written tests in some states	Yes, unless Stage II of language skills programme is reached	No, is assumed in vast majority of cases. Occasionally tested by phone or through referees.	Yes, during interview with INS – oral and written English test. Pass rate: 95%
Separate Cit. Test?	Yes, informal at interview. Test waived if certificate from cit. classes	No	Yes, multiple-choice exam. Pass mark: 12/20. Ca. 98% pass rate	No	No	Yes, unless Stage II of language skills programme is reached	No	Yes, during interview with INS – civics test. Pass rate: 95%

	AUS	AUT	CAN	FRA	GER	NL	UK	USA
Citizenship Ceremonies								
Provision?	Yes	Yes	Yes	Yes	No, but held in some towns	No	No	Yes
Frequency?	As required. Special mass ceremonies on Citizenship Day (17 Sept.)	As required	As required. Special ceremonies around Canada day (1 July)	As required	As required	n.a.	n.a.	As and when required; special mass ceremonies around Independence Day (4 July)
Compulsory Attendance?	Yes	No	Yes	No, but in practice, yes	No	n.a.	n.a.	Yes
Implement. Agency	DIMIA	State gov.	CIC	Préfecture	Municipalities	n.a.	n.a.	INS / federal judge
Individ. or group ceremony?	Group	Both	Group	Both	Group	n.a.	n.a.	Group
Certificate?	Yes	Not known	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes
Letter?	No	Not known	No	Yes	No	No	No	No
Fees?	No	Not known	No	No	No	No	No	No
Other form of recognition?	No	Not known	No	No	No	No	No	No

Compte rendu de mission au Royaume-Uni (2 au 4 décembre 2002)

Le Gouvernement et l'administration britanniques ont un certain nombre de points forts :

- Une capacité de communiquer exceptionnelle, avec toutefois la difficulté de concilier le temps des annonces et celui des réalisations.
- Une pratique de l'évaluation, à partir d'indicateurs et de mesure de résultats : la culture de la satisfaction de l'utilisateur semble aujourd'hui intégrée par beaucoup de fonctionnaires des administrations britanniques. Elle se traduit par la mise en place d'objectifs à atteindre pour chaque service, en fonction de standards définis et validés en permanence par des mesures de la qualité et de la satisfaction des usagers.
- Une pratique de la consultation : avant tout projet de loi, le gouvernement produit un *White paper* soumis à une large consultation. De façon générale, les Britanniques ont une tradition du débat très ancrée et n'hésitent pas à mettre sur la place publique les sujets les plus sensibles (nombreuses *debating societies* ; pratique courante de la consultation de groupes d'utilisateurs – *customer groups* – par les administrations ; consultations sur internet).
- Une coopération avec le secteur privé à laquelle nous ne sommes pas habitués. Par exemple, les ministères ont des conseils d'administration auxquels des personnalités du secteur privé sont associées.
- Un souci particulier des publics fragiles, notamment des personnes handicapées et des personnes d'origine étrangère maîtrisant mal la langue anglaise (utilisation courante de services de traduction téléphoniques).

Ces points forts ne doivent cependant pas masquer les sérieuses faiblesses de l'administration britannique :

- Après avoir été paralysée par des syndicats corporatistes puissants, l'administration sous Mrs Thatcher a connu une cure d'amai-grissement sévère qui a mis à mal, semble-t-il d'une manière peu réversible, les secteurs de la santé, des transports et de l'éducation.
- De plus, une lassitude se ressent dans certaines administrations devant la succession d'annonces de réformes dont le gouvernement n'attend guère la concrétisation pour lancer de nouveaux chantiers.

Chaque « nouvelle étape » annoncée semble en effet effacer la précédente, dont le suivi est de fait négligé, voire abandonné.

Au total, il apparaît tout de même que l'intensité de la communication sur la réforme de l'État a un effet d'entraînement sur le fonctionnement des administrations et sur leur orientation vers la satisfaction des usagers. La multiplication des chartes, des études de satisfaction, la modernisation des services d'accueil, avec en particulier l'utilisation très répandue des TIC (notamment des bases de connaissances), en sont indiscutablement des effets visibles.

Les services interministériels

Le Cabinet Office

Dans le cadre du *Modernising Government White paper*, publié en mars 1999, le Gouvernement anglais avait fait de la modernisation du service public une priorité, passant par l'amélioration de la qualité, la responsabilisation et la généralisation de l'usage des technologies de l'information et de la communication. Le *Cabinet Office* a été chargé de la mise en œuvre de cette priorité. Il a créé à cet effet plusieurs unités, dont il nous a été fait une présentation assez formelle.

Nous avons retenu plus particulièrement l'action de l'*Office of the e-Envoy* en matière d'administration électronique, et celle de l'*Office of Public Service Reform* (OPSR), qui a notamment élaboré une approche centrée sur la satisfaction des usagers. L'OPSR a en effet mis en place en 1998 le *People's Panel* (enquête annuelle nationale à partir d'un panel de 5 000 usagers) afin de prendre en compte directement l'expérience des usagers des services publics et de mesurer leur degré de satisfaction. L'existence de ce baromètre et l'élaboration, sur commande, d'un Guide de la mesure de la satisfaction des usagers par l'institut de sondage MORI ont semble-t-il stimulé la recherche de la satisfaction des usagers dans tous les services centraux et locaux britanniques. On peut cependant regretter l'arrêt discret de cette opération au bout de trois ans, pour raisons financières.

Les initiatives du *Cabinet Office* nous ont parues devoir être relativisées, du fait de la succession très rapide des réformes sans réel suivi des réalisations après les annonces : une nouvelle étape succède à l'autre sans que la précédente soit achevée et sans vision claire du devenir de celle-ci. L'intérêt est ainsi avant tout centré sur les nouvelles annonces, au détriment de la mise en œuvre et du suivi des anciennes. Nous avons évoqué l'exemple de l'abandon du *People's panel* au bout de trois ans. Nous pouvons également citer l'exemple du dispositif de changement d'adresse, annoncé à grand renfort de communication, qui semble ne pas fonctionner du tout : nos interlocuteurs, en particulier à l'*Inland Revenue*, nous ont affirmé que jamais La Poste ni aucun autre organisme ne leur avaient transmis le moindre changement d'adresse d'un usager.

Charter Mark

Parmi les annonces concrétisées, le dispositif de *Charter Mark* semble avoir dépassé les espoirs de ceux qui l'ont créé. Lancé par le *Cabinet Office* en 1992, le *Charter Mark Award Scheme* est un label certifiant la qualité de service d'une institution. Toute administration en rapport avec le public peut se porter candidate auprès de la *Charter Mark Unit* du *Cabinet Office* pour l'obtention de ce label, qui est ensuite affiché dans les halls d'accueil. L'existence de cette « récompense » vise à inciter le secteur public à faire les efforts nécessaires pour améliorer la qualité des organisations et du service rendu à l'utilisateur.

Les administrations candidates sont alors jugées sur leurs résultats, c'est-à-dire sur le service que l'utilisateur reçoit effectivement, selon dix critères bien identifiés :

« – *Set standards of service, monitor and review performance and publish the results.*

– *Be open and provide full information.*

– *Consult and involve users of public services as well as those who work in them.*

– *Encourage access and the promotion of choice.*

– *Treat all people fairly.*

– *Put things right when they go wrong, learn from complaints.*

– *Use resources effectively.*

– *Innovate and improve.*

– *Work with other providers, to ensure that services are simple to use, effective and coordinated.*

– *Provide user satisfaction : show that your users are satisfied. »*

Cette initiative a suscité une vraie dynamique, qui s'est non seulement propagée dans les administrations centrales, mais aussi dans les collectivités locales. Si bien que d'un label gouvernemental, le *Cabinet Office* souhaite aujourd'hui faire évoluer le *Charter Mark* vers le statut d'un standard national indépendant.

Le Public Sector Benchmarking Service (PSBS)

Le *Cabinet Office* et les *HM Customs and Excise* (administration des douanes et des contributions indirectes) ont collaboré pour lancer début 2001 un service d'analyse comparative des pratiques dans le secteur public : le *Public Sector Benchmarking Service* (PSBS). Sur son site internet www.benchmarking.gov.uk, le PSBS centralise et rend accessibles des informations et de la documentation sur les initiatives intéressantes menées dans le secteur public au Royaume-Uni et à l'étranger. Une base de connaissance permet ainsi à tous les utilisateurs de rechercher sur le site des exemples de démarches réussies dans le domaine qui les intéresse et des contacts utiles pour des échanges d'expériences.

Le travail réalisé est très impressionnant. Cependant, il repose largement sur la mobilisation d'une équipe de neuf agents qui sont à la

disposition des utilisateurs (par téléphone, fax ou e-mèl) afin de les guider dans leurs recherches et de favoriser les mises en relation avec ceux qui ont effectué des démarches réussies dans le domaine concerné.

Quelques services centraux spécialisés

Jobcentre Plus

Pour accueillir dans de bonnes conditions les personnes en recherche d'emploi, le *Department for Work and Pensions* a mis en place depuis le 1^{er} avril dernier un dispositif unique regroupant l'équivalent des attributions des Assedic, de l'ANPE et des CAF (la part qui concerne les personnes en âge de travailler), sous le nom de *Jobcentre Plus*. Depuis lors, le réseau de *Jobcentre Plus* se développe progressivement sur le territoire pour remplacer les *Jobcentre* et les *Social Security Office* : cinquante-six bureaux de « *Jobcentre Plus* » existent à ce jour.

Grâce à ce dispositif, l'usager en âge de travailler peut désormais traiter ses problèmes d'emploi, de prestations chômage et d'allocations familiales en un seul et même endroit, de manière coordonnée, avec une prise en compte globale de sa situation. Les cas les plus difficiles sont traités séparément au moyen de programmes spécifiques et ciblés dits *new deals*. Une charte des usagers explicite le niveau de service que l'on est en droit d'attendre des *Jobcentre Plus*.

La nouvelle législation sur la nationalité

Les conflits raciaux qui ont éclaté il y a deux ans, puis l'impact du 11 septembre ont suscité une prise de conscience des limites de la conception communautariste jusque-là acceptée au Royaume-Uni.

Ainsi, dans le cadre de la nouvelle loi sur la nationalité qui vient d'être adoptée – le *Nationality, Immigration and Asylum Act* – (qui durcit les conditions d'immigration au Royaume-Uni), le gouvernement prévoit notamment un dispositif d'accès à la nationalité destiné à favoriser le partage de valeurs communes et l'acquisition de connaissances susceptibles de faciliter l'insertion des nouveaux Britanniques. La loi prévoit ainsi un ensemble de mesures incluant des cours de langue, un programme d'apprentissage civique (connaissance des droits et devoirs, des institutions, de la vie au Royaume-Uni, etc.), et la tenue de cérémonies de naturalisation (*citizenship ceremonies*).

Au-delà des grands principes d'ores et déjà retenus par la loi, les dispositifs pratiques d'apprentissage et de test d'une part, et les modalités des cérémonies de naturalisation d'autre part, sont en cours d'élaboration. Des groupes d'experts travaillent actuellement sur ces questions.

Dans ses réflexions sur ces deux sujets, le *Home Office* s'inspire d'exemples étrangers, tout spécialement du Canada (bien plus que des États-Unis), mais aussi de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas.

Inland Revenue et douanes

Les administrations fiscales (*Inland Revenue* et douanes) sont depuis longtemps au premier plan en matière de changement et sont reconnues pour leur efficacité au service du public. L'*Inland Revenue* a d'ailleurs obtenu la *Charter Mark*, qui figure en bonne place dans ses halls d'accueil.

La prise en compte de la qualité du service aux usagers est un axe central de leur politique depuis le début des années 90. Elle a été confiée à un service particulier au sein de l'*Inland Revenue* et des Douanes : le *Customer service division*.

Cette préoccupation s'est d'une part traduite par l'élaboration de quatre chartes : la charte du citoyen, qui garantit le niveau de qualité du service public ; la charte du contribuable pour l'*Inland Revenue* et les douanes ; la charte du voyageur pour les douanes ; la charte de consultation des entreprises en matière de TVA.

Elle s'est également traduite par la mise en place d'instruments de mesure de la satisfaction des usagers. Le *Customer service division* a ainsi défini un indicateur unique (le CSPI, *Customer Service Performance Indicator*) couvrant tous les aspects des services aux usagers, permettant de mesurer non seulement la qualité du service en général, mais aussi de fournir des informations suffisamment détaillées pour identifier les standards à améliorer et les traduire en objectifs à atteindre. Ainsi, une enquête nationale sur la base du CSPI pour les différentes catégories de contribuables est confiée chaque année à une société privée spécialisée. En parallèle, d'autres enquêtes sont conduites ponctuellement sur des sujets plus ciblés.

Nous avons notamment pu constater grâce à ces enquêtes que la hiérarchie des modes de contacts privilégiés par les usagers de l'*Inland Revenue* est différente de celle que l'on trouve en France, puisque l'accueil physique arrive en dernière position, après le courrier, le téléphone et internet.

Par ailleurs, un médiateur, l'*Adjudicator Office*, a été mis en place en 1993 pour jouer un rôle d'interface entre l'administration fiscale et les contribuables.

Notons enfin que l'administration fiscale britannique ne connaît pas la séparation DGI/CP que nous connaissons en France, et intègre de surcroît l'équivalent des attributions de l'URSAF.

NHS Direct

Le service téléphonique *NHS Direct* a été créé en mars 1998 pour remédier à l'engorgement des services d'urgence hospitaliers. En effet, de nombreux usagers se rendaient aux urgences de façon inappropriée, faute de disposer d'une autre solution. *NHS Direct* est constitué par un ensemble de *call centre*, souvent situés dans des hôpitaux, qui ont pour mission de répondre 24 heures/24 aux questions concernant la santé. Ils reçoivent actuellement au total 6 millions d'appels par an.

Les téléopérateurs sont exclusivement des infirmier (e) (s), supervisés par un médecin. Leur mission est de conseiller les usagers sur les mesures à prendre en fonction du problème de santé concerné et de les rassurer, afin qu'ils puissent se soigner chez eux sans paniquer et sans encombrer les services d'urgence lorsque cela n'est pas nécessaire. Ils disposent d'une base de connaissance très contrôlée qui leur fournit une réponse à la plupart des questions posées. Bien sûr, les infirmières peuvent orienter les usagers vers un médecin si leur cas le requiert, voire appeler une ambulance en cas d'urgence.

Le système médical français est bien meilleur que le système britannique, mais il pourrait tout de même trouver un certain intérêt à s'inspirer du NHS Direct pour la nuit et le week-end.

Les services locaux

Les One-Stop-Shops

Nous avons visité deux *One-Stop-Shops* : celle de Liverpool, très récente, et celle de Westminster, qui faisait partie des quatre *One-Stop-Shops* pilotes lancées il y a quinze ans.

Les *One-Stop-Shops* sont des guichets uniques pour les services publics locaux, où les usagers peuvent obtenir toute une gamme de conseils et de prestations sans avoir à se déplacer à plusieurs adresses, bureaux ou services différents.

Elles dépendent strictement des collectivités locales, même si elles s'inscrivent parmi les initiatives d'amélioration des services publics lancées dans le sillage du *White paper* du gouvernement britannique (30 mars 1999). Elles illustrent en effet la mise en œuvre d'une des priorités du Gouvernement : aider les administrations à développer une approche plus coordonnée et clairement orientée vers les usagers.

Les *One-Stop-Shops*, souvent situés dans des locaux ou annexes des mairies, couvrent exclusivement les services délégués aux collectivités locales, à savoir l'éducation, les services sociaux, l'urbanisme, le logement, les bibliothèques, la réglementation des échanges commerciaux et la protection du consommateur, les services d'incendie et de secours, l'entretien des routes, l'environnement, la délivrance de permis de stationnement, l'aide

aux sans-abri, etc. Il n'est pas question pour une *One-Stop-Shop* d'établir un partenariat avec des administrations d'échelon national ou avec des services publics concédés ou privés. En revanche, des partenariats peuvent exister entre différents niveaux de collectivités territoriales (comté, district, région).

Les nouvelles technologies de l'information, telles que l'intranet, les bases de connaissances et les logiciels de gestion de la relation client, semblent couramment utilisées dans les *One-Stop-Shops* : elles permettent aux agents d'avoir à portée de main toutes les informations nécessaires pour répondre rapidement et clairement aux demandes des usagers. Elles permettent également de compléter sur place les formulaires en ligne, évitant de ressaisir une deuxième fois sur papier les demandes des usagers retransmises à d'autres services traitants.

Le centre d'appels de la ville de Liverpool : *Liverpool Direct*

Le centre d'appels de la ville de Liverpool, intitulé *Liverpool Direct*, est particulièrement remarquable. Il s'agit du plus important centre d'appels pour une collectivité locale au Royaume-Uni. Il réunit 300 téléopérateurs, qui répondent à toutes les questions des usagers 24 heures/24, 7jours/7. Il traite 1,5 million d'appels par an.

Le *call centre* s'est progressivement constitué par l'intégration d'agents de la ville venant des différents services spécialisés, et par la prise en charge concomitante des appels reçus par ces services via un basculement de leur numéro d'appel sur le *call centre*. Le champ de compétence du *call centre* s'est donc peu à peu enrichi de ces apports successifs, de sorte qu'il fonctionne aujourd'hui comme un *One-Stop-Shops* virtuel accessible par téléphone. Dans le même temps, la polyvalence des téléopérateurs a été développée grâce à des formations et à l'utilisation d'une base de connaissance informatisée couvrant tous les secteurs.

Une association : la *National Association of Citizens Advice Bureaux (NACAB)*

Créée en 1939 pour rendre des services d'urgence, la *National Association of Citizens Advice Bureaux (NACAB)* représente aujourd'hui un réseau très institutionnalisé de 2 000 antennes sur tout le territoire britannique. Il s'agit d'une organisation indépendante, mais largement subventionnée par le gouvernement au niveau national, et par les autorités locales pour les *Citizens Advice Bureau*. Le personnel est composé majoritairement de bénévoles : 19 716 bénévoles, et 5 135 salariés. Tous les bénévoles bénéficient d'une formation et doivent remplir des critères très stricts.

La mission des *Citizens Advice Bureaux* est de fournir aux citoyens des informations et des conseils sur leurs droits en matière d'allocations sociales, de logement, d'emploi, de consommation, etc. Ils peuvent également les représenter dans les négociations avec des tiers et devant les tribunaux. Enfin, des personnels des CAB assurent une présence dans des prisons, des hôpitaux, des centres médicaux, des tribunaux, des écoles, etc.

Tous les CAB travaillent à partir d'une base de connaissance très riche, gérée et actualisée en permanence par vingt-cinq salariés au niveau central. Il existe également un site internet grand public fournissant de nombreuses informations pratiques à partir des questions les plus fréquemment posées : www.adviceguide.org.uk

Enfin, le NACAB joue un rôle de conseil auprès du gouvernement, qu'il informe au cours de réunions régulières des dysfonctionnements de l'administration ou de la législation. À partir des remontées d'informations des CAB, l'association rédige chaque année des rapports sectoriels qui intéressent beaucoup les différents départements gouvernementaux.

Compte rendu de mission en Suède (25 au 26 août 2003)

Population : 9 M. d'habitants.

Surface : 450 000 km² (troisième plus grand pays d'Europe de l'Ouest).

Densité : 20 habitants/km².

Recettes fiscales/PIB : 53,3 % (45,5 % en France) en 2000.

Taux de chômage : 5,4 % (9,4 % en France).

Notre mission en Suède (25 au 26 août) a été parfaitement préparée par notre ambassade à Stockholm (Alain Lefebvre, conseiller pour les affaires sociales et de santé, nous a accompagné lors de nos visites) et le *Statskontoret* (Agence nationale de la gestion publique), de sorte que nous avons pu voir et apprendre beaucoup en peu de temps.

Parmi les pays les plus avancés pour la réforme de l'État, la Suède a la particularité de conserver un secteur public et un niveau de prélèvements obligatoires très importants. Mais pour y parvenir en préservant le consensus social, essentiel dans ce pays, l'administration a dû profondément se réformer, en mettant à profit l'apport des nouvelles technologies et en justifiant de son efficacité auprès des citoyens.

Une organisation administrative simple et efficace

Pour son organisation administrative, la Suède a résolument choisi la décentralisation au profit des communes, ce qui présente pour les usagers l'avantage de la simplicité et de la proximité. Cet avantage est en outre renforcé par l'existence d'un système d'identification individuelle commun à toute l'administration.

Une structure administrative à trois niveaux

La Suède est un État unitaire comportant trois niveaux de souveraineté : le niveau national, les départements et les communes.

- Au niveau central, les ministères et les « agences »

Les domaines relevant exclusivement de la compétence de l'État sont la politique étrangère et de défense, la sécurité et l'ordre publics, la justice, la politique économique, l'enseignement supérieur et la recherche, les infrastructures de transport principales, la politique de l'emploi, la politique du logement, les assurances sociales et assimilées.

La particularité du système administratif suédois est la séparation entre les ministères, simples administrations d'état-major ne comportant en moyenne que de 50 à 300 personnes, et les agences administratives (ou « autorités »), au nombre de 300 environ, regroupant chacune de quelques personnes à plus de 25 000 employés.

Il existe une dizaine de ministères (et une vingtaine de ministres ⁽¹⁾) auxquels s'ajoutent les services du Premier ministre, dans lesquels travaillent au total environ 4 000 personnes (dont la moitié au ministère des Affaires étrangères, du fait des représentations diplomatiques). Un ministère est un petit organisme très intégré, conçu pour remplir uniquement des tâches d'organisation, de prévision, de préparation et de coordination.

La mise en application des décisions prises par le gouvernement et le Parlement revient aux « agences » administratives, dont le rôle correspond à celui d'une direction ou direction générale de ministère en France. Dirigées par des directeurs nommés pour six ans, elles emploient environ 200 000 personnes au total et sont de taille très variable. Elles reçoivent de leur ministère de tutelle un budget et une lettre de cadrage chaque année, et sont soumises au contrôle du gouvernement et du parlement. Mais si le gouvernement indique aux agences les tâches qu'elles doivent accomplir, il lui est constitutionnellement interdit d'intervenir dans la manière dont elles remplissent ces tâches. En particulier, les agences interprètent de façon souveraine la manière dont la loi doit être appliquée au cas par cas. La législation qui les régit insiste sur l'importance de la qualité du service, sur la nécessité de bien se faire comprendre du public et de coopérer avec les autres administrations. Pour évaluer leur activité, sont privilégiés les résultats et la réalisation des objectifs plutôt que l'application des règlements.

- Au niveau départemental, les préfetures et les conseils généraux

L'État est représenté dans chacun des vingt-trois départements par un préfet, nommé pour six ans. Les préfetures statuent notamment sur l'occupation des sols (permis de construire...) et la circulation (permis de conduire...).

(1) Une particularité : la plupart des ministres ont coutume de déjeuner ensemble. À cette occasion, ils débattent et tranchent de questions d'intérêt commun et des questions de nominations.

Les vingt-trois conseils généraux formés d'élus qui sont essentiellement en charge de la santé, des soins médicaux et, dans quelques cas, des transports en commun (tâches pour la plupart déléguées par le gouvernement). Ce niveau est surtout un trait d'union entre niveau local et national, où se situent les principales responsabilités.

- Au niveau local, 290 municipalités

Les 290 municipalités existantes (il y en avait 2 000 en 1950 et 850 en 1971), qui emploient environ un million d'agents, administrent la plupart des services publics.

Elles disposent d'une compétence globale pour gérer les affaires d'intérêt général concernant leur territoire ou leurs habitants et ne relevant pas exclusivement de la compétence de l'État. Ainsi, elles sont responsables de la santé publique, des services sociaux, de la protection de l'enfance, des actions pour le troisième âge, des écoles, de la prévention des incendies et de la collecte des déchets. Ce sont le plus souvent des compétences d'attribution obligatoire, que l'État leur impose de gérer. D'autres attributions, comme le logement, les loisirs ou la culture, sont en revanche facultatives.

L'autonomie de gestion, inscrite dans la constitution, leur confère le pouvoir de lever des impôts pour remplir leurs fonctions. Par ailleurs, elles reçoivent de l'État un budget global, qui représente environ 25 % de leurs ressources. En outre, pour corriger les déséquilibres, l'État subventionne les municipalités pauvres.

Ainsi, la plupart des préoccupations des citoyens sont gérées par la municipalité, qui constitue leur interlocuteur principal pour les démarches administratives. Par conséquent, les relations avec l'administration sont la plupart du temps des relations de proximité, et les procédures en sont donc considérablement simplifiées.

La généralisation de la logique objectifs/résultats et de l'évaluation

Le fonctionnement par objectifs et résultats est généralisé en Suède : à tous les niveaux, administrations et fonctionnaires se voient attribuer des objectifs et doivent répondre de leurs résultats.

Bien que bénéficiant d'une grande latitude dans la conduite de leur travail et le choix de leurs méthodes, les agences et les communes sont ainsi soumises à un contrôle et à une évaluation. Elles doivent régulièrement produire des « rapports qualité » et des évaluations de leur activité. De façon générale, les politiques sectorielles font l'objet en permanence d'évaluations et de nouvelles décisions de la part des administrations concernées.

Notons que les évaluations de l'action de l'État, dont découlent les priorités budgétaires, se font désormais par secteur d'action publique et non plus par entité administrative. Il en est attendu un meilleur rapport coût/efficacité des dépenses publiques.

Le rôle mobilisateur du Statskontoret (Agence nationale de la gestion publique)

Il existe en particulier une agence administrative, le *Statskontoret* (Agence nationale de la gestion publique), dont la mission consiste principalement à évaluer l'efficacité des administrations et à faire des recommandations pour leur modernisation, notamment au moyen des nouvelles technologies de l'information. Composé de 140 employés, le *Statskontoret* travaille sur mandat des ministres du gouvernement ou de directeurs d'administrations, mais peut également s'auto-saisir de problèmes communs à plusieurs administrations.

En particulier, le *Statskontoret* veille à l'application du programme gouvernemental *Public administration in the service of democracy*, qui définit les critères fondamentaux d'une administration au service des citoyens (cf. partie « Une administration au service du citoyen »). Il a également en charge la promotion de l'administration électronique auprès de toutes les agences nationales, dans le cadre du programme « *24/7 agencies* », ainsi que le développement des infrastructures permettant les échanges d'informations entre les différents niveaux d'administration et avec le public (cf. partie « Un développement avancé de l'administration électronique »).

Un système d'identification individuelle commun à toute l'administration

Une source primordiale d'efficacité et de simplicité réside dans le système d'identification individuel dont disposent les Suédois : le numéro d'identification unique, commun à toute l'administration. L'existence de ce numéro simplifie en effet considérablement l'accès aux données et les échanges d'informations entre administrations. Il est donc source d'efficacité à la fois pour les administrations et pour les usagers, qui évitent d'avoir à fournir plusieurs fois les mêmes informations.

Un développement avancé de l'administration électronique

L'administration électronique s'est très rapidement développée en Suède, au même rythme que les services en lignes privés (banques, transports, etc.), pour permettre aux administrés d'accomplir un maximum de démarches par internet ou par téléphone.

Une population caractérisée par un taux d'équipement important

La population suédoise est particulièrement avancée en termes d'équipement informatique et d'utilisation d'internet. En effet, plus des

deux tiers de la population possèdent un ordinateur à domicile, et plus de 80 % ont accès à internet, que ce soit à domicile, au travail ou à l'école. L'usage d'internet pour effectuer des transactions diverses est en outre très répandu : à titre d'exemple, près de 50 % de la population utilisent couramment internet pour ses démarches bancaires.

L'administration électronique a donc pu se développer sur un terrain favorable. Aujourd'hui, l'internet constitue un moyen de contact établi et communément accepté entre le gouvernement et les citoyens. Ainsi, une étude réalisée entre février et avril 2003 montre que 3,3 millions d'individus ont visité des sites publics, soit 64 % des internautes.

Le programme « 24/7 agency »

Le programme intitulé « 24/7 agency » (signifiant une offre d'information et de service disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7) est un programme d'action pour le développement de l'administration électronique lancé en 2000 par le gouvernement suédois, et coordonné par le *Statskontoret*. Il vise à maintenir la position de leader de la Suède en termes de nouvelles technologies en encourageant les administrations à se mobiliser pour poursuivre leurs progrès en la matière.

Ainsi, ce programme fixe à toutes les administrations trois grands objectifs à atteindre : l'information et les services doivent être accessibles quels que soient l'heure et le lieu ; tous les services pour lesquels c'est possible doivent être délivrés par la voie électronique ; les citoyens et les entreprises ne devraient pas avoir à refournir une information dès lors qu'ils l'ont déjà communiquée une fois à une administration.

Un modèle de développement des sites internet publics a été défini, avec quatre stades : l'information, l'interaction (communication dynamique), la transaction (accès à des données administratives personnelles et possibilité d'effectuer des transactions en ligne) et l'intégration (services communs impliquant plusieurs administrations). Actuellement, la plupart des administrations suédoises en sont au second stade, et travaillent à atteindre le troisième.

Dans cet objectif, le programme « 24/7 agency » définit des critères précis de développement qui constituent une base de référence pour toutes les administrations. Il en ressort une certaine cohérence dans les contenus des sites internet publics, et une préoccupation commune pour la création des conditions qui permettront la mise en réseau des systèmes d'information des différentes agences.

Un exemple : le site et le call centre du Swedish national labour market board

Le site du *Swedish national labour market board* (agence de l'emploi) est considéré comme le site public le plus performant (suivi de près par celui de l'agence des impôts). Il reçoit un million de visiteurs par mois.

Son principal atout réside dans l'offre d'un accès direct à toutes les offres de postes vacants disponibles pour les demandeurs d'emploi. Ce service en ligne procure ainsi une amélioration importante par rapport au service traditionnel dans la mesure où il permet aux usagers d'accéder à la totalité des informations sans avoir à passer par un intermédiaire. En outre, il constitue une source d'économies pour l'agence de l'emploi, qui peut ainsi réallouer ses ressources humaines au service de ceux qui en ont le plus besoin, en particulier les chômeurs de longue durée.

Pour compléter ce service en ligne, l'agence de l'emploi a élaboré un projet de centres d'appels qui permettront non seulement de répondre à toutes les questions d'ordre général, mais aussi de traiter les dossiers individuels des usagers. Cinq centres d'appels sont prévus, et un premier centre pilote doit ouvrir le 3 octobre prochain sur une région de Suède représentant environ 25 % de la population, avec une équipe de soixante téléopérateurs.

L'objectif, à terme, est de pouvoir traiter 80 % des demandes dans le domaine de l'emploi par internet ou par téléphone. Considérant que ces deux modes de communication doivent aller de pair, l'agence de l'emploi a confié à un même responsable la gestion du site internet et du centre d'appels.

Une administration au service au citoyen

Une « orientation-usager » particulièrement marquée

Le système suédois est fondé sur une conception particulièrement ouverte des rapports entre les citoyens et l'État.

Ainsi, la loi sur la procédure publique de 1986 affirme que les administrations sont au service des citoyens (et non l'inverse). Elle précise également que les administrations doivent coopérer entre elles afin d'éviter aux usagers de subir les conséquences d'un défaut de coordination. Elle leur demande enfin de traiter les dossiers rapidement et efficacement. Les décisions doivent être simples et intelligibles et les administrations doivent être prêtes à revoir leur position en cas de plainte du particulier concerné par leur décision.

Par ailleurs, les Suédois possèdent de nombreux moyens de contrôler les administrations et d'infléchir leurs décisions. L'un des plus importants est le droit de faire appel de toute décision émanant des pouvoirs publics, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou de l'État. Les règles de dépôt d'un recours sont extrêmement ouvertes.

Enfin, de façon générale, les citoyens suédois attendent de l'administration un service de qualité, en contrepartie du haut niveau de prélèvements obligatoires qui caractérise leur pays.

Une volonté générale de transparence et d'accessibilité à l'information

- Le principe de publicité des documents administratifs

Au nom des principes très respectés de démocratie et de transparence, la Suède a développé un haut niveau d'accessibilité à l'information, aidée dans cette tâche par les nouvelles technologies.

Ainsi, le principe de publicité des documents administratifs est constitutionnel et il est plus étendu en Suède que dans n'importe quel autre pays : en effet, sans même avoir à s'identifier ou à motiver sa demande, chaque citoyen a le droit d'exiger communication de tous les documents administratifs qui ne sont pas classés secret. Lorsqu'une administration prend une décision, son contenu, mais également tous les éléments sur lesquels elle s'est fondée, deviennent publics.

En outre, tout courrier ou toute réclamation adressé à un fonctionnaire ou au Premier ministre est également public et peut être lu par n'importe qui. Ils sont aujourd'hui d'autant plus accessibles au grand public que 15 % des sites internet des agences nationales suédoises disposent d'une rubrique où tous les courriers reçus sont enregistrés. Les médias, friands de cette possibilité, ont d'ailleurs un personnel spécialisé dans le suivi régulier de ces courriers.

- Le développement de l'usage du « suédois facile »

Pour que l'information soit effectivement accessible à tous, l'administration suédoise s'est penchée sur des difficultés de compréhension rencontrées par une partie de la population du fait d'une lecture malaisée ou de la complexité du langage administratif. Pour remédier à ce problème, elle a mis au point et développé l'utilisation d'un suédois simplifié au maximum, constitué de phrases concises et d'un vocabulaire basique, et accompagné autant que possible de photographies illustratives (*easy swedish*). Ainsi, de nombreux documents informatifs sont diffusés dans ce langage compréhensible par tous.

Le programme *Public administration in the service of democracy*

La Suède dispose d'une administration qui rend traditionnellement un service de qualité. Les agences centrales se caractérisent par leur efficacité et leur ouverture sur le public. Mais durant les années 90, la confiance des citoyens envers les administrations publiques, bien que demeurant élevée, a diminué.

C'est pour contrecarrer cette tendance que le gouvernement a adopté en 1997 une loi intitulée *Central government administration in public service* énonçant les grands objectifs de développement de l'administration centrale pour l'avenir et visant ainsi à rappeler aux administrations que leur priorité est le service au public. Élaboré en 2000 à partir de cette loi, le programme d'action *Public administration in the service of democracy* constitue aujourd'hui une base de référence commune à toutes les administrations centrales pour leur modernisation et l'amélioration de leurs relations avec les usagers.

Ainsi, toutes les administrations centrales suédoises ont en commun d'être régies par les valeurs fondamentales du service public que sont la démocratie, le respect de la loi et l'efficacité. Elles doivent également veiller à mettre en œuvre six grands principes directeurs : le citoyen au centre des préoccupations ; une administration ouverte au public ; une capacité de changement pour accroître constamment la qualité ; le développement du management par objectifs/résultats ; l'État comme modèle dans l'utilisation des nouvelles technologies ; l'amélioration et la simplification de la réglementation.

C'est le *Statskontoret* qui est chargé de veiller à la mise en œuvre de ces objectifs par les différentes agences administratives en contact avec le public. À titre d'exemple, ce programme a donné lieu au lancement d'une expérience de deux ans (2001-2003) sur la mise en place par vingt agences nationales de services de dialogue avec les usagers et de démarches d'engagements de service. Coordinée par le *Statskontoret*, cette expérience a donné lieu à une évaluation dont les résultats ont permis de mobiliser de nombreuses agences sur l'intérêt d'initier ou de poursuivre le développement de tels services.

La protection des droits des citoyens par les *ombudsmans*

La protection des droits du citoyen dans ses relations avec l'autorité publique est l'un des fondements de l'appareil légal en Suède. Dans ce contexte, le système de l'ombudsman est une garantie contre les abus et les dysfonctionnements de l'administration publique.

Le plus important est le corps des ombudsmans parlementaires, créé en 1809, qui constitue l'une des administrations suédoises les plus connues. Il s'agit d'une institution de caractère constitutionnel qui participe au contrôle de l'exécutif. Si cette innovation s'est très bien exportée à l'étranger, très peu de pays lui ont donné le degré de compétence et le statut qui sont les siens en Suède.

Ainsi, le bureau des *ombudsmans* parlementaires suédois a des attributions presque illimitées, puisque leurs fonctions de surveillance couvrent l'ensemble des administrations et des organismes publics au niveau central et local ainsi que leur personnel, à quelques exceptions près. Au nombre de quatre, les *ombudsmans* parlementaires sont élus pour quatre ans par le Parlement (*Riksdag*) mais totalement indépendants par rapport à

lui. Ils peuvent ouvrir une enquête soit de leur propre initiative, soit à la requête d'individus s'estimant victimes d'une injustice. Ils sont également en droit d'attirer l'attention du législateur sur les dysfonctionnements de la réglementation qu'ils ont constatés dans l'exercice de leur mission.

Il existe par ailleurs plusieurs *ombudsmans* spécialisés, qui sont désignés par le gouvernement : l'*ombudsman* des consommateurs, l'*ombudsman* des personnes handicapées, l'*ombudsman* des enfants, l'*ombudsman* de l'égalité professionnelle, l'*ombudsman* contre la discrimination ethnique et l'*ombudsman* contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Généralement chargés de veiller au respect d'une loi fondamentale concernant leur domaine, leurs responsabilités se distinguent en bien des points de celles des médiateurs parlementaires, sous la supervision desquels ils sont placés.

Par ailleurs, de nombreuses communes ont mis en place un *ombudsman* municipal pour améliorer les relations avec leurs habitants.

L'accueil dans les municipalités : les *One-Stop-Shops* de la commune de Botkyrka

De nombreuses communes en Suède (environ une centaine) ont choisi d'organiser l'accueil de leurs habitants sous la forme de *One-Stop-Shops* ou « bureaux des citoyens ». C'est le cas de la municipalité de Botkyrka, banlieue difficile de Stockholm, qui gère depuis seize ans cinq « bureaux des citoyens » pour une population de 75 000 habitants.

Les *One-Stop-Shops* sont des guichets uniques pour les services publics locaux, où les usagers peuvent obtenir toute une gamme d'informations, de conseils et de prestations sans avoir à se déplacer à plusieurs adresses, bureaux ou services différents. L'originalité des *One-Stop-Shops* suédois, par rapport au modèle anglais, réside dans le fait qu'ils couvrent également la plupart des questions relevant d'administrations centrales (impôts, assurance sociale, emploi, immigration, police, etc.) : ainsi à Botkyrka, environ 25 % de l'activité des *One-Stop-Shops* ne relève pas de la compétence municipale au sens strict. C'est pourquoi les municipalités établissent souvent des partenariats avec certaines administrations d'échelon national, en particulier l'agence des impôts et celle de l'emploi.

Les nouvelles technologies de l'information, telles que l'intranet, les bases de données et les logiciels de gestion de la relation client, sont couramment utilisées dans les *One-Stop-Shops* : elles permettent aux agents d'avoir à portée de main toutes les informations nécessaires pour répondre rapidement et clairement aux demandes des usagers. Elles permettent également de compléter sur place les formulaires en ligne, évitant de ressaisir une deuxième fois sur papier les demandes des usagers retransmises à d'autres services traitants. Ainsi, les vingt agents des cinq *One-Stop-Shops* de Botkyrka sont polyvalents. De plus, grâce au système du numéro d'identification unique, ils ont la possibilité d'accéder à certaines informations détenues

dans les bases de données des agences nationales : ils peuvent ainsi par exemple informer un usager des échéances de versement d'une allocation en consultant la base de l'agence ayant en charge la Sécurité sociale.

Par ailleurs, les *One-Stop-Shops* mettent généralement à disposition du public des ordinateurs, dont certains sont en permanence branchés sur les annonces de postes vacants du site de l'agence de l'emploi. Signalons enfin que les *One-Stop-Shops* sont souvent le lieu de rencontres entre les élus et les citoyens : ainsi, à Botkyrka, les thèmes de débat sont décidés en fonction des questions les plus fréquemment posées.

Outre l'accueil physique, les agents des *One-Stop-Shops* répondent au téléphone et aux messages électroniques. À Botkyrka, ils traitent au total environ 85 000 demandes par an (environ 7 000 par téléphone, le reste essentiellement par accueil physique), pour un budget de près d'un million d'euros. Les évaluations réalisées régulièrement montrent non seulement que les usagers sont parfaitement satisfaits de ce mode d'accueil, mais aussi que la municipalité y gagne en efficacité et réalise des économies non négligeables.

Liste des sigles

- AAH** : Allocation d'adultes handicapés.
- ACTP** : Allocation compensatrice de tierce personne.
- ADAE** : Agence pour le développement de l'administration électronique.
- AGEFIPH** : Association nationale de gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.
- AMF** : Association des maires de France.
- ANPE** : Agence nationale pour l'emploi.
- APF** : Association des paralysés de France.
- APPEL** : Aide à la prévention de l'exclusion sociale.
- ART** : Autorité de régulation des télécommunications.
- ASSEDIC** : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.
- ATICA** : Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration (intégrée dans l'ADAE).
- CADA** : Commission d'accès aux documents administratifs.
- CAF** : Caisse d'allocations familiales.
- CNIL** : Commission nationale de l'informatique et des libertés.
- CDAC** : Commission départementale d'accès au droit.
- CDES** : Commission départementale de l'éducation spécialisée.
- CIO** : Centres d'information et d'orientation (éducation).
- CIRA** : Centres interministériels de renseignements administratifs.
- CIRE** : Comité interministériel à la réforme de l'État.
- CNAF** : Caisse nationale d'allocations familiales.
- CNAMTS** : Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés.
- CNV** : Conseil national des villes.
- COG** : Convention d'objectif et de gestion.
- COSA** : Commission pour les simplifications administratives.
- COSLA** : Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif.
- COTOREP** : Comité technique d'orientation et de reclassement professionnel.
- CPAM** : Caisse primaire d'assurance maladie.
- CRAM** : Caisse régionale d'assurance maladie.

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.
DDE : Direction départementale de l'équipement.
DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.
DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.
DGCP : Direction générale de la comptabilité publique.
DGI : Direction générale des impôts.
DIRE : Délégation interministérielle à la réforme de l'État.
DIV : Délégation interministérielle à la ville.
DLPAJ : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques.
DSS : Direction de la sécurité sociale.
DUSA : Délégation aux usagers et aux simplifications administratives.
FNADT : Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire.
FRE : Fonds pour la réforme de l'État.
GUG : Guichet unique du greffe.
HFMD : Haut fonctionnaire à la modernisation et à la déconcentration.
INAVEM : Institut national d'aide aux victimes et de médiation.
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.
Loi DCRA : Loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances.
MINEFI : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
MJD : Maison de la justice et du droit.
NAO : *National audit office* (Cour des comptes britannique).
NIR : Numéro d'inscription au répertoire des personnes physiques.
PAIO : Permanence d'accueil, d'information et d'orientation.
SCEC : Service central d'état civil (Nantes).
SERE : Secrétariat d'État à la réforme de l'État.
SIG : Service d'information du gouvernement.
SGG : Secrétariat général du gouvernement.
SMR : Stratégies ministérielles de réforme.
SVA : Site pour la vie autonome.
TGI : Tribunal de grande instance.
TIC : Technologies de l'information et de la communication.
UNAPEI : Union nationale des amis et parents d'enfants inadaptés.
UNEDIC : Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.