

Faire de l'écoute des usagers le moteur de la modernisation

Contrairement à une idée bien ancrée dans la société française, les usagers ont une *bonne image de leurs services publics* et en sont globalement satisfaits.

Ils font, par compte, assez systématiquement part d'un ressenti négatif quant au *déroulement* de la majorité des démarches administratives et perçoivent d'importantes marges de progression.

Toute la démarche entreprise par le service innovation de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) part de ce constat et repose sur l'idée qu'il faut replacer l'utilisateur au centre du dispositif de modernisation de l'administration et donc améliorer le dialogue entre les administrations et les usagers.

Parler le même langage que les usagers, c'est s'inscrire dans leur logique en proposant des situations concrètes auxquelles correspondent des démarches administratives bien identifiées. Autrement dit, l'approche de la DGME a été de raisonner en termes d'événements de vie (« je me marie », « j'ai un enfant » ou encore « je démarre une entreprise ») et non pas en se référant aux structures administratives délivrant tout ou partie d'un service.

Si ce raisonnement n'avait pour objectif initial que de faciliter le dialogue, il s'est avéré riche en enseignements et notamment sur les attentes des usagers à l'égard de l'administration : un besoin de rationalité et de cohérence, un accès facilité à l'administration, des délais moindres et une plus grande efficacité.

1. De la priorisation des événements de vie à la simplification

1.1. Une étude¹, menée en octobre 2008, à l'origine des priorités d'action de la DGME

Cette étude avait pour objectif d'identifier, pour chaque type d'utilisateurs², les "événements de vie" prioritaires pour lesquels des actions de simplification, d'amélioration ou de modernisation devaient être mises en œuvre. Avec un principe : une publication d'une étude similaire tous les deux ans afin de vérifier la baisse de la complexité des démarches.

Les résultats de cette étude, le niveau de complexité ressenti par les usagers, ont permis d'établir une ligne de priorisation entre les démarches jugées complexes concernant peu ou beaucoup d'utilisateurs et celles jugées plus simples concernant, elles aussi, plus ou moins d'utilisateurs³ et ont fourni le cadre de travail du service Innovation de la DGME. Si la priorité était bien de traiter les événements de vie qui génèrent le plus de complexité (qui correspondent également aux événements de vie les plus douloureux : perdre un proche, rechercher un emploi...), ceux, jugés plus simples mais touchant une part importante de la population française, ont également été intégrés dans le programme de travail (payer ses impôts, prendre soin de sa santé...).

¹ "Quels sont, pour les usagers, les événements de vie pour lesquels la relation avec l'administration est la plus compliquée ?" (Etude DGME/ BVA – octobre 2008). Cette étude a porté sur un échantillon de 3000 usagers et de 1000 entreprises et avait pour cible les usagers ayant eu un contact datant de moins de deux ans avec l'administration. Les données ont été recueillies par téléphone.

² Les différents types d'utilisateurs sont les particuliers, les entreprises, les collectivités territoriales et associations

³ Se référer au schéma en annexe avec un exemple de cartographie pour les particuliers.

Chaque événement de vie identifié comme prioritaire a ensuite été examiné au travers d'études d'approfondissements qui ont permis de mettre en exergue :

- les dysfonctionnements et aberrations observés
- les attentes et besoins des usagers
- les bons exemples à suivre identifiés (« administrations modèles »)

1.2. Chausser les lunettes de l'utilisateur pour pointer les incohérences et les manques : la construction du parcours de l'utilisateur

Des parcours de l'utilisateur ont été réalisés pour identifier les actions à mettre en œuvre pour simplifier les démarches administratives. Mais ces parcours ont été établis en chaussant les lunettes de l'utilisateur ou en se mettant dans ses pas de manière à retracer et à décrire toutes les expériences qu'il rencontre à chaque étape de la démarche administrative qu'il entreprend. Et non seulement de décrire ce qu'il expérimente mais aussi ce qu'il ressent tout au long de sa démarche (satisfaction/insatisfaction).

Travailler à faire baisser la complexité des démarches administratives est un des axes engagés par le service Innovation. Les propositions de simplification identifiées ont fait l'objet d'un programme ambitieux de réformes (plusieurs vagues de simplification avec un objectif de mise en place de 100 simplifications sur trois ans⁴), programme arbitré par le Président de la République et le Premier ministre⁵.

2. Vers une stratégie d'amélioration de la qualité de service

Si la question était, au départ, bien celle de la simplification des démarches, l'étude de 2008 a révélé une toute autre dimension de la relation entre administration et usager : l'enjeu de la qualité de service, où il n'était pas seulement question de complexité des démarches mais aussi de satisfaction.

La stratégie adoptée par la DGME a été de s'appuyer sur deux leviers forts pour améliorer la qualité de service : enrichir les études sur la complexité ressentie par des éléments mesurant la satisfaction tout en identifiant les leviers à activer en priorité pour répondre aux attentes des usagers et mettre en place un baromètre de la qualité des services publics.

2.1. La mise en place d'un baromètre de la qualité des services publics

Le baromètre de la qualité des services publics (se référer en annexe pour visualiser la première édition du baromètre) est construit à partir des attentes prioritaires des Français avec un double objectif : être à la fois levier de modernisation de l'administration pour améliorer la relation avec l'utilisateur et outil permettant de rendre compte, en toute transparence, aux Français des progrès réalisés et de l'effort des agents pour renforcer la qualité du service rendu.

Ce baromètre répond à une exigence de clarté et de communication en ne retenant qu'un nombre limité d'indicateurs emblématiques mesurant la qualité des services publics.

Il est construit autour de trois axes (accueil, traitement des démarches et réclamations) qui correspondent aux étapes clés de la relation entre l'administration et les usagers.

⁴ http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/fileadmin/imgs/dossier_cmpp4.pdf - p. 70 et suivantes

⁵ Les arbitrages se font dans le cadre d'une structure appelée Comité de suivi, comité co-présidé par le secrétaire général de l'Elysée et le directeur de cabinet du Premier ministre et qui propose d'examiner l'état d'avancement des réformes engagées avec le/les ministres concernés par l'ordre du jour de chaque réunion.

La mesure de la qualité de l'accueil de l'utilisateur dans un service public constitue un enjeu fort, parce que l'accueil est la première étape du service qui lui sera rendu et est le signe tangible d'une administration à visage humain, attentive aux besoins des usagers.

Toute la partie traitement des démarches s'est construite à partir des événements de vie jugés prioritaires. Des études qualitatives ont précisé les principales insatisfactions, identifié les principales attentes et défini les critères de qualité de service pour chaque événement de vie. Les indicateurs ont été bâtis sur cette base : de délais de traitement, personnalisation du service, de fiabilité des informations.

La troisième partie du baromètre porte sur la mesure à travers deux indicateurs de la gestion des réclamations et de la satisfaction des usagers sur les réponses qui leur sont apportées

Pour que ce baromètre soit, à long terme, gage d'écoute et garant de transparence de l'administration, il faut aujourd'hui s'assurer de son indépendance et renforcer sa légitimité.

En garantir l'indépendance, c'est organiser son mode de gouvernance avec le choix d'établir un conseil de surveillance composé de personnalités engagées dans l'amélioration de la qualité de service.

Renforcer sa légitimité, c'est produire des données objectives sur la qualité de service et son amélioration mais c'est aussi confronter les données produites par les administrations à des indicateurs de satisfaction. Les prochaines éditions du baromètre doivent donc intégrer en regard de chaque indicateur de production, un indicateur mesurant la satisfaction de l'utilisateur et doivent, en enrichissant le nombre d'indicateurs

Ce n'est qu'à ces conditions que sera rétabli le lien de confiance avec les usagers et que sera améliorée la qualité de la relation aux usagers.

2.2. Tester la faisabilité d'une étude sur la satisfaction

Les premiers résultats faisant apparaître la dimension satisfaction en plus de la dimension complexité dans l'interaction entre administration et usagers ont fait l'objet d'une analyse plus poussée. La DGME a ainsi testé la faisabilité d'une étude sur la satisfaction à partir d'une phase pilote (au cours de l'année 2009) touchant deux événements de vie (« je renouvelle mes papiers d'identité » et « je me suis fait agresser »).

Le principe a été de mesurer le niveau de satisfaction et son évolution et de déterminer, sur ces deux événements de vie, quels étaient les moteurs de la satisfaction. Dans cette phase pilote, c'est la satisfaction détaillée sur une expérience concrète qui a été testée : satisfaction quant à l'obtention de l'information, satisfaction quant au traitement même de la démarche, satisfaction quant à la possibilité de poser une réclamation.

Les éléments recueillis ont été hiérarchisés en fonction de leur importance réelle en déterminant :

- leur contribution à la satisfaction globale : quels sont les éléments qui structurent la satisfaction globale, et à quel niveau ?
- la nature de la contribution : quels sont les critères clés augmentent la satisfaction ?

Tout le travail a donc consisté à mesurer la corrélation entre la satisfaction globale et celle portant sur les différentes dimensions détaillées de la satisfaction (sur la base d'une analyse asymétrique de la contribution des facteurs de satisfaction - se référer à l'annexe 3).

Les résultats obtenus lors de cette phase pilote ont permis de confirmer la possibilité de mesurer la satisfaction en partant des événements de vie des Français, de déterminer (grâce aux analyses statistiques) les leviers à activer pour améliorer la satisfaction et enfin de valider des dimensions de la satisfaction plus poussées que celles classiquement utilisées.

2.3. L'étude sur les moteurs de la satisfaction menée en 2010

L'étude engagée en 2010⁶ porte donc sur la complexité afin de respecter l'engagement d'une étude bisannuelle mais aussi sur la satisfaction des usagers sur la qualité de service sur chacun des événements de vie.

L'objectif est là-encore d'enrichir les outils de pilotage pour la DGME et l'ensemble des administrations en vue d'améliorer la qualité de service.

Cette étude comporte deux axes :

- la mesure de l'évolution du niveau de complexité depuis 2008 ;
- la mesure du niveau de satisfaction des usagers.

Aujourd'hui, cette étude a déjà été conduite sur certains événements de vie et en moyenne la complexité perçue pour les démarches administratives liées à ces événements de vie est jugée moindre par les usagers.

Plus important encore, les événements de vie dont le niveau de complexité ressenti a le plus baissé sont ceux sur lesquels ont porté des réformes.

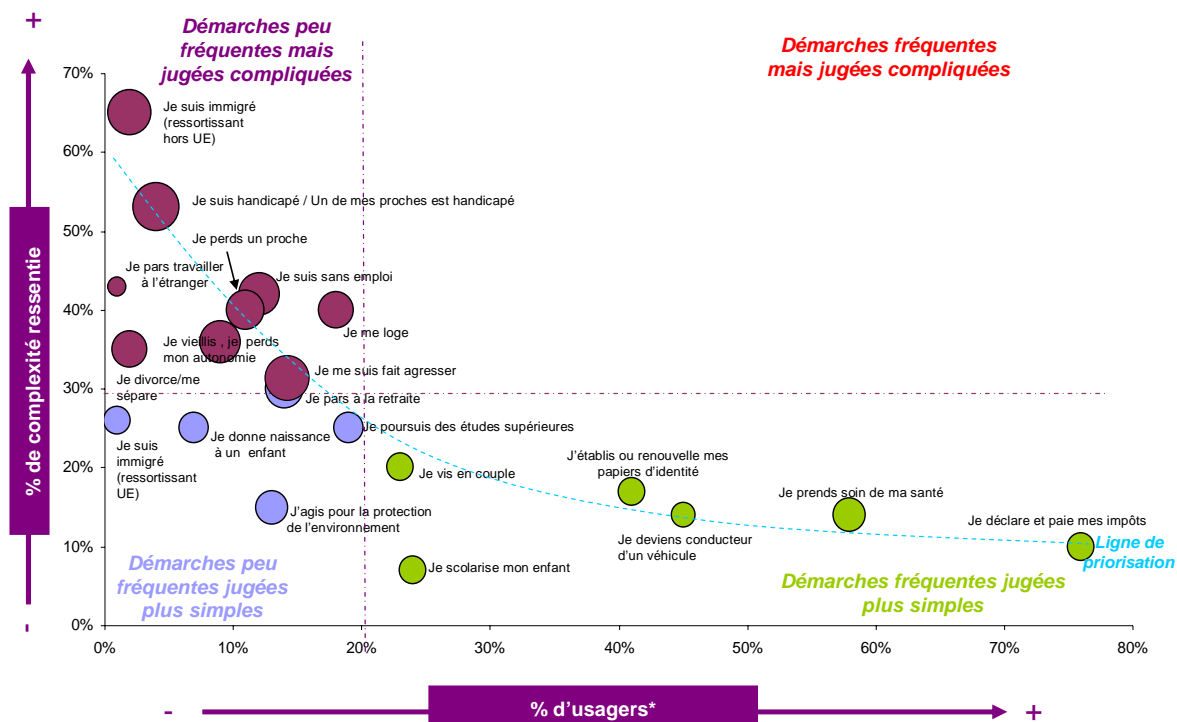
- 13 points du niveau de complexité, par exemple, pour l'événement de vie « je me loge/je construis » qui peut s'expliquer par la réforme du permis de construire (accord tacite du permis de construire) qui porterait alors ses fruits, mais aussi -11 points du niveau de complexité pour l'événement de vie « je recherche un emploi » qui s'explique par la fusion ANPE/ASSEDIC, deux structures chargées des demandeurs d'emploi, en une seule organisation.

Les résultats obtenus ne sont encore que des résultats partiels. Cela étant, on peut d'ores et déjà identifier des moteurs clés de satisfaction qui permettent d'affirmer une stratégie utile en matière de modernisation et de qualité de service. L'un des moteurs de la satisfaction sur le renouvellement des papiers d'identité porte sur les délais de mise à disposition, la méthode Lean utilisée depuis a contribué à une réduction du délai d'attente.

⁶ La perception de la qualité de service par les usagers

ANNEXE 1 : LA CARTOGRAPHIE ETABLIE POUR LES PARTICULIERS

Priorisation des évènements de vie des particuliers



% d'utilisateurs*

● Taille proportionnelle au % de priorité ressentie

* Personnes ayant réalisé au cours des deux dernières années des démarches liées à chaque évènement de vie

Source: Etude BVA / DGME Octobre 2008



ANNEXE 2- BAROMETRE DE LA QUALITE DES SERVICES PUBLICS – RESULTATS DE LA PREMIERE VAGUE

Accueil		
% de courriers bénéficiant d'une réponse en moins de 15j ouvrés		52%
% de courriels bénéficiant d'une réponse en moins de 15j ouvrés		60%
% d'appels téléphoniques ayant abouti en moins de 5 sonneries		80%
% d'usagers orientés vers le bon service et pris en charge		69%
% d'usagers bénéficiant d'un accueil courtois par des agents identifiables		78%
Traitement des démarches		
Je me rends aux urgences	% de patients pris en charge en moins de 4 heures	77%
Je me suis fait agresser	Délai moyen d'intervention des forces de l'ordre	13min
Je renouvelle mes papiers d'identité	% des usagers ayant eu leur passeport à disposition en mairie en moins de deux semaines	82,2%
Je perds mon emploi	% des inscriptions réalisées en moins de 5 jours ouvrés après le premier contact avec Pôle emploi	94,8%
	% de décisions sur les dossiers d'indemnisation pris en moins de 15 jours	86%
Je prépare ma retraite	% des personnes ayant reçu un relevé de carrière jugé "complet"	81%
Je déclare et paie mes impôts	% de demandes de rectification sur les déclarations et sur les paiements traitées en moins de 30 jours (pour l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation)	95%
Je demande une aide (logement, familiale, solidarité)	% de demandes de prestations (logement, rentrée scolaire, allocation familiale, ...) traitées en 15 jours ou moins	78%
Je scolarise mon enfant	Taux de remplacement des enseignants au premier jour d'absence pour le 1er degré	90,7%
Je m'oriente à l'université	% de premiers vœux satisfaits lors de la demande d'inscription à l'université	44%
Je prends soin de ma santé	Délai moyen de remboursement d'une feuille de soin électronique	3,3 jours
	Délai moyen de remboursement d'une feuille de soin papier	14 jours
Traitement des réclamations		
% des organismes ayant mis en place un dispositif dédié de traitement des réclamations		26,3%

ANNEXE 3 : LE MODELE « ASYMETRIQUE » DE MESURE DE LA SATISFACTION

Le modèle asymétrique permet de dépasser une vision linéaire de l'influence des différents facteurs sur la satisfaction globale car en réalité ils n'y contribuent pas de la même manière. Le modèle asymétrique permet d'en déceler 4 types :

- **Les facteurs basiques** : Si ces facteurs sont perçus comme étant insatisfaisants, il en résultera une insatisfaction ; toutefois un accroissement des performances supérieur au « niveau satisfaisant » influe peu sur les perceptions.
Exemple : propreté de la tasse à café
- **Les facteurs d'excellence** : il s'agit des facteurs qui, lorsque leur amélioration dépasse le « niveau satisfaisant », ont un effet positif sur les perceptions. Toutefois, lorsque ces facteurs ne sont pas visibles ou mal exécutés, ils n'enlèvent rien à l'impression tirée de la qualité de service.
Exemple : l'amande offerte avec le café
- **Les facteurs clefs** : il s'agit de facteurs pouvant à la fois jouer sur la satisfaction et l'insatisfaction.
Exemple : le goût du café
- **Les facteurs secondaires (ou neutres)** : ce sont les moins sensibles aux variations de performances.