

LES METHODES D'EVALUATION DE LA SATISFACTION DES USAGERS

Rapport présenté par :

M. Jean-François LORIT
conseiller maître en service extraordinaire
à la Cour des comptes

M. Serge BARICHARD
conseiller à la Chambre régionale
des comptes du Centre

M. Xavier BRUNETIERE
inspecteur adjoint de l'administration
ministère de l'Intérieur

M. Francis PAVE
chercheur au CNRS

M. Jean THIERREE
chargé de mission
délégation interministérielle à la réforme de l'Etat

Le présent rapport exprime l'opinion des rapporteurs et n'engage pas la responsabilité du Comité. Celui-ci adoptera ultérieurement des conclusions dans lesquelles il fera connaître sa position et qui feront l'objet d'un document distinct.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE :	
LA MESURE DE LA SATISFACTION DES USAGERS,	
UN ENJEU RÉCENT	4
I. LES RÉFORMES DE L'ÉTAT ONT LONGTEMPS PRESUME LES	
ATTENTES DES USAGERS	5
A. DES RÉFORMES LE PLUS SOUVENT "OCTROYÉES"	5
B. UNE INFLEXION RÉCENTE QUI SE LIMITE À L'ENONCÉ DES OBJECTIFS.....	6
C. LES EXPLICATIONS POSSIBLES.....	8
II. LE DEVELOPPEMENT DE LA MESURE DE LA SATISFACTION	
EST LARGEMENT DU A DES EVOLUTIONS QUI DEPASSENT LE	
SECTEUR PUBLIC	9
A. LA MUTATION D'UNE ÉCONOMIE DE PRODUCTION À UNE ÉCONOMIE DE SERVICES	10
B. UNE MUTATION QUI TOUCHE ÉGALEMENT LE SECTEUR PUBLIC.....	11
C. DES ENJEUX DIFFÉRENTS DANS LE SECTEUR PRIVÉ ET DANS LES SERVICES PUBLICS.....	12
DEUXIÈME PARTIE :	
LES CONSTATS DE L'ENQUÊTE	14
I. DES PRATIQUES ÉPARSES	15
A. DES OCCASIONS MULTIPLES DE MESURER LA SATISFACTION DES USAGERS.....	15
B. DES INITIATIVES ET DES MODES DE PILOTAGE DIVERS.....	16
C. LES DIFFÉRENTS TYPES D'ÉVALUATIONS.....	17
II. UNE GRANDE VARIÉTÉ DES DISPOSITIFS DE MESURE	18
A. LES ENQUÊTES D'OPINION ET D'IMAGE	18
B. LES ENQUÊTES PORTANT SUR DES COUPLES CLIENTS/PRODUITS.....	19
C. LES PANELS D'USAGERS	20
D. LA NÉCESSAIRE MISE EN PERSPECTIVE DES DIFFÉRENTES TECHNIQUES D'ÉVALUATION ...	21

TROISIÈME PARTIE :	
PRINCIPES D'ACTION ET PROPOSITIONS	23
I. CRÉER UN CONTEXTE FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION DE LA SATISFACTION DES USAGERS	24
II. CLARIFIER LES OBJECTIFS DES ÉVALUATIONS	26
III. CHOISIR DES METHODES D'ÉVALUATION ADAPTEES	29
IV. TIRER DES PROPOSITIONS OPERATIONNELLES.....	30
RESUME DES PROPOSITIONS	33
ANNEXES ET DOCUMENTS.....	34
- COMPTES RENDUS D'ENTRETIENS.....	37
- DOCUMENTS JOINTS.....	77
- GRILLE D'ANALYSE ÉLABORÉE PAR LES RAPPORTEURS.....	113

INTRODUCTION

A la demande du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a été chargé d'une mission relative aux méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers mises en œuvre dans les services publics.

Selon les termes de la lettre de mission, l'enquête a pour but de faire le point « de façon non limitative sur les sujets suivants :

- quel est l'état de la réflexion dans ce domaine ?
- quelles sont les pratiques des services de l'Etat ?
- quels sont les méthodes et instruments disponibles pour analyser la satisfaction ?
- quelle appréciation peut-on porter sur les expériences les plus significatives d'application de ces outils et quelles sont leurs limites ?
- quelles améliorations des savoir-faire peut-on envisager ? »

Une mission présidée par M. Jean-François LORIT, conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes, a été constituée pour procéder à cette enquête. Elle comprend M. Serge BARICHARD, conseiller à la chambre régionale des comptes du Centre, M. Xavier BRUNETIERE, inspecteur à l'inspection générale de l'administration., M. Francis PAVE, chercheur au Centre national de la recherche scientifique (centre de sociologie des organisations), et M. Jean THIERREE, chargé de mission à la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

Le groupe d'enquête a sélectionné plusieurs expériences afin de couvrir le plus largement les champs d'intervention des services publics. Il a ainsi retenu des organismes publics où la relation avec les usagers s'intègre dans un contexte concurrentiel ou potentiellement concurrentiel (La Poste, une école d'ingénieurs, certaines activités du ministère de l'équipement). Il a également rencontré des responsables d'organismes œuvrant dans les secteurs sanitaire et social (caisses d'assurance-maladie ou de retraite, hôpitaux) et d'administrations à caractère plus régaliens, où le service est par nature imposé aux usagers (impôts, préfectures et police nationale). Pour analyser ces expériences, la mission a procédé à des entretiens avec les responsables nationaux ainsi qu'avec les personnes chargées de leur mise en œuvre localement.

Par ailleurs, celle-ci a entendu des personnes extérieures aux services publics dans le but de disposer d'autres points de vue que ceux émanant des acteurs du service public. Elle a ainsi rencontré les représentants d'une association de consommateurs, des chercheurs et des responsables d'un institut de sondage. Un contact a également été pris avec une entreprise du secteur privé, l'Oréal, pour observer ses pratiques en matière de veille et de gestion des relations avec ses clients.

Dix comptes-rendus de ces entretiens sont annexés au présent rapport, ainsi que quatre documents recueillis par la mission.

Il importe d'abord de bien définir le sujet : il ne s'agit pas de traiter de la place de l'utilisateur dans le service public mais des méthodes utilisées pour mesurer sa satisfaction. Ce préalable n'est pas anodin car il souligne un premier paradoxe : si la prise en compte de la satisfaction de l'utilisateur figure depuis longtemps comme un objectif essentiel de la réforme de l'Etat, on s'est rarement préoccupé d'interroger cet utilisateur sur ses attentes et sur ses motifs de satisfaction. En d'autres termes, ceux-ci ont largement été présumés par les décideurs publics.

Ce n'est que récemment et, selon un second paradoxe fréquent dans la gestion publique, en s'inspirant des méthodes développées dans le secteur privé, qu'est apparu l'intérêt de s'adresser aux utilisateurs eux-mêmes. Cet intérêt réside essentiellement dans le fait qu'il existe un décalage certain entre les attentes présumées et les attentes réelles. Même si sur certains thèmes très globaux, tels la simplification et l'accélération des procédures, l'administration a su rejoindre des préoccupations des utilisateurs, les premières expériences de recueil de leurs attentes montrent que, dans bien des cas, elle a pu faire fausse route.

La notion même de satisfaction est en effet complexe. Elle recouvre au moins trois réalités : l'attente par l'utilisateur d'un certain type de produit ou de service ; la qualité attendue une fois que ce service est défini ; enfin la qualité perçue lorsque le service est rendu. Cette complexité est accrue par le fait que l'utilisateur est aussi un citoyen et un contribuable et que cette triple qualité induit de sa part des réactions plus complexes que celles du client d'une entreprise privée.

C'est sans doute l'une des raisons qui expliquent que la démarche n'en soit encore qu'à ses débuts. Les premières expériences sont nées d'initiatives diverses ; il n'existe pas encore de recensement ni de lieu de mutualisation de ces expériences. La difficulté principale de la mission a été de les « découvrir ».

Sur le plan interministériel, une première impulsion vient d'être donnée : le guide méthodologique « *Services publics : s'engager sur la qualité du service* », publié par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat en février 2001, souligne la nécessité de faire intervenir le regard des utilisateurs aux différents stades d'une démarche "qualité". Ainsi, l'évaluation de la satisfaction des utilisateurs apparaît-elle d'emblée comme un enjeu interne à l'organisation, la conduite du changement s'appuyant sur les observations des utilisateurs.

Cependant, la satisfaction des usagers ne saurait guider, à elle seule, l'activité des services publics. Leur performance se mesure à l'aune d'autres critères comme la prise en compte de l'intérêt général, l'attention portée aux catégories défavorisées ou encore la maîtrise des coûts. Le rapport annuel 2001 de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) consacré aux institutions sociales face aux usagers note par exemple : *"Lutter contre la fraude, prévenir les indus, évaluer la productivité des services, autant de circonstances dans lesquelles il peut advenir que le critère de la satisfaction de l'utilisateur passe au second plan, à tout le moins sous l'angle de l'efficacité, ou de la rapidité de traitement"*¹.

En définitive, la prépondérance donnée à la satisfaction des usagers par rapport à d'autres objectifs dépend du contexte dans lequel le service est rendu. Ce contexte détermine la part non négociable de l'offre de service et celle qui peut être ajustée. Le guide méthodologique de la DIRE précité propose ainsi de clarifier l'offre de service en distinguant le service de base, *"prestation de service centrale"*, et les « *services associés* ».

Les principales observations des rapporteurs les conduisent à présenter au Comité une série de préconisations.

Le rapport comporte trois parties :

- 1. La mesure de la satisfaction des usagers est apparue récemment comme un enjeu pour les services publics davantage sous l'influence de facteurs économiques et sociologiques qui ont également affecté le secteur marchand, que dans le cadre d'une politique publique véritablement ordonnée (première partie) ;***
- 2. De ce fait, les pratiques de mesure de la satisfaction des usagers sont éparses et variées. Elles résultent souvent d'initiatives ponctuelles. Faute d'un lieu de capitalisation et de pilotage de ces expériences, on ne trouve pas de formulation claire, ni des objectifs, ni des moyens et méthodes (deuxième partie) ;***
- 3. Les préconisations du rapport visent à définir un certain nombre de principes d'action (troisième partie).***

¹ Inspection générale des affaires sociales, rapport annuel 2001, Documentation française, page 261.

PREMIERE PARTIE

LA MESURE DE LA SATISFACTION DES USAGERS, UN ENJEU RECENT

La mesure de la satisfaction des clients trouve naturellement sa place dans la finalité des entreprises exerçant dans des secteurs concurrentiels. Pour conserver des parts de marché ou les accroître, celles-ci doivent connaître la manière dont se forme la satisfaction des clients à l'égard de leurs produits ou de leurs services. A l'inverse, la sanction d'une insatisfaction des clients intervient de façon directe, par une diminution du chiffre d'affaires.

La place accordée à la satisfaction et donc à la fidélisation des clients prend une importance de plus en plus sensible à la faveur de la mutation d'une société de production de biens de masse à une société de production de services.

Les usagers des services publics ne sont pas, bien sûr, toujours assimilables à des clients. Ils n'ont souvent pas le choix de refuser un produit ou un service. A la différence des entreprises dont le mode principal d'action est la conviction, les services publics peuvent également faire usage de la coercition. En outre, d'autres principes que celui de la recherche de la satisfaction individuelle de tel ou tel usager inspirent l'action publique, au premier rang desquels figure celui de l'égalité devant le service public. De ce fait, la recherche de la satisfaction des usagers se présente différemment selon le type de service public. On constate ainsi sans surprise que les services publics dont le mode d'action privilégié est la conviction, accordent une importance plus grande à la recherche de la satisfaction de leurs publics.

Il n'empêche que, globalement, c'est bien dans le cadre d'un rapprochement des méthodes des gestions publique et privée (développement des démarches « qualité », du contrôle de gestion et de la mesure des performances) qu'est réapparu l'intérêt porté à la satisfaction de l'utilisateur.

I. LES REFORMES DE L'ETAT ONT LONGTEMPS PRESUME LES ATTENTES DES USAGERS

De façon paradoxale, la réforme de l'Etat, qui affirme placer l'utilisateur au centre des préoccupations de l'administration, ne s'est pas appuyée en règle générale sur la recherche des attentes des usagers. Elle a porté sur des aspects juridiques ou procéduraux sans pour autant que les usagers soient mis en situation d'exprimer leurs attentes ou leurs réactions devant des projets d'amélioration. En d'autres termes, les attentes des usagers à l'égard des services rendus par l'administration ont été le plus souvent présumées par les décideurs publics. Plusieurs raisons expliquent ce paradoxe : une pression insuffisante des citoyens, la complexité des relations entre l'administration et les usagers, l'existence de dispositifs de régulation et de médiation.

A. DES REFORMES LE PLUS SOUVENT « OCTROYEES »

Depuis les années 1970, la réforme de l'Etat vise, entre autres objectifs, à améliorer les relations entre les usagers et l'administration.

Cette amélioration est d'abord passée par la reconnaissance de nouveaux droits, comme le recours au Médiateur (loi du 3 janvier 1973), l'accès aux fichiers informatisés (loi du 6 janvier 1978), l'accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978) ou la motivation des décisions (loi du 11 juillet 1979). Le décret du 28 novembre 1983 traite, de façon plus générale, des relations entre l'administration et les usagers (régime juridique des décisions implicites, mention des voies de recours dans les décisions...).

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations poursuit ce mouvement en élevant certaines dispositions introduites par des décrets ou des circulaires comme la mention de l'identité de l'agent qui instruit le dossier (circulaire du Premier ministre du 30 janvier 1985), l'obligation d'accuser réception des demandes (décret du 28 novembre 1983) ou l'existence des délégués du Médiateur.

La modernisation des relations avec les usagers a également porté sur d'autres domaines tels que la simplification des procédures, l'amélioration de l'information ou de l'accueil. L'initiative des guichets uniques au début des années 1980, dans le cadre du programme « *L'administration à votre service* », visait ainsi à donner à l'utilisateur les informations nécessaires pour mener à son terme une procédure. Plus récemment, le ministère de l'intérieur, à la suite d'une enquête de l'Inspection générale de l'administration, a par exemple établi un guide pour améliorer l'accueil téléphonique dans les préfetures. Celui-ci repose notamment sur des études régulières réalisées par France Télécom sur les taux d'échec ou la durée moyenne du décroché.

Le développement des projets de service ou des centres de responsabilité à partir de la fin des années 1980 participe également de cette logique en donnant localement aux services déconcentrés des marges de manœuvre pour s'adapter. Or les adaptations peuvent être orientées non seulement par les jugements des cadres et des agents sur le fonctionnement de leur service mais aussi par les opinions de leurs usagers. Si l'on a généralement recueilli l'avis des premiers, l'on a rarement sollicité celui des seconds.

B. UNE INFLEXION RECENTE QUI SE LIMITE A L'ENONCE DES OBJECTIFS

Ce n'est que récemment que l'articulation entre réforme de l'Etat et mesure de la satisfaction des usagers a été explicitée.

En janvier 1993, le Conseil scientifique de l'évaluation a remis un rapport consacré aux indicateurs de qualité et de satisfaction. Ce rapport dressait la situation des expériences menées dans plusieurs administrations et distinguait trois méthodes d'enquête : l'enquête d'opinion qui renseigne sur l'image de l'institution, l'analyse de la demande, conjointe avec la définition de critères professionnels de qualité (scénarios de services), les études en terme de relations de service où le produit n'est pas dissociable du service.

Le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat lors de sa réunion du 12 octobre 2000 a donné une impulsion nouvelle aux démarches d'amélioration de la qualité. Les ministères doivent ainsi *"s'engager clairement sur un niveau de qualité, établi par et pour les usagers". .."En partant de l'écoute des usagers, notamment au travers d'enquêtes de satisfaction, chaque service déconcentré et chaque établissement public lancera d'ici à la fin 2001 une procédure de ses engagements en matière de qualité"*.

Dans sa déclaration de politique qualité du 1^{er} mars 2001, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie précise que *"les services associés à l'exercice de ses missions et les conditions dans lesquelles les prestations sont rendues, feront l'objet d'un examen attentif pour en faciliter la compréhension et faciliter l'accès aux services compétents. Les pratiques d'écoute des différents publics seront développées"*.

Pour sa part, le 17 avril 2001, le ministère de l'intérieur note que *"l'objectif premier du ministère ne peut être que le souci constant de répondre aux attentes des usagers et de s'adapter à l'évolution de ses besoins. Ceci suppose au préalable de mieux appréhender ces attentes et de les mettre en perspective avec l'offre de service que le ministère peut apporter"*.

Décidé lors du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000, le développement du contrôle de gestion, qui vise, selon la circulaire interministérielle du 21 juin 2001 à passer d'une logique de moyens à une logique dite de résultats, emporte les mêmes conséquences. Le contrôle de gestion conduit à piloter les services sur des objectifs et des engagements de service, au nombre desquels figure l'amélioration des prestations aux usagers. On remarquera qu'en outre l'insatisfaction des usagers peut être génératrice de coûts internes comme la détérioration du climat de travail ou le développement des recours gracieux ou contentieux.

Par ailleurs, le développement d'une gestion déconcentrée par objectifs, dont la pertinence ne peut s'apprécier qu'à travers la mesure des résultats obtenus, doit logiquement favoriser le développement de l'évaluation de la satisfaction. Celle-ci constitue l'un des axes de comparaison des performances entre services déconcentrés. Elle est également un des indicateurs à la disposition des directions centrales pour piloter l'action des services déconcentrés. Il existe ainsi une convergence entre le contrôle de gestion et l'évaluation de la satisfaction des usagers.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dispose que des indicateurs de performance sont associés aux programmes des lois de finances. Parmi ces indicateurs, qui recensent les objectifs poursuivis mais également les résultats attendus et produits, figureront vraisemblablement ceux relatifs à la satisfaction des usagers, sans doute à un niveau très agrégé puisque chaque programme devrait couvrir un pan important de l'activité de l'Etat.

A cet égard, une réflexion sur les indicateurs de résultats qui mesurent le service rendu, a été récemment conduite par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics². Le champ des indicateurs de résultats ne recouvre pas exactement celui des indicateurs de satisfaction des usagers, puisque les premiers portent sur la qualité ou valeur ajoutée produite plutôt que sur la qualité attendue ou perçue par les usagers. Le rapport évoque néanmoins des convergences : par exemple, le ministère de la justice s'est appuyé sur une étude qualitative de satisfaction des usagers des juridictions, réalisée par l'institut IPSOS, pour d'une part élaborer les questions d'un sondage national et d'autre part donner aux juridictions la possibilité de s'auto-évaluer par la diffusion de questionnaires auprès des usagers. De plus, la partie relative à la police de proximité, insiste sur la nécessaire complémentarité entre les indicateurs de résultats et les indicateurs de qualité, ainsi qu'entre les indicateurs élaborés en interne et ceux issus d'appréciations externes, tels les sondages d'opinion.

Pour autant, si elles ont le mérite de souligner le lien indissociable entre la modernisation de la gestion publique et l'évaluation de la satisfaction des usagers, les engagements de qualité des ministères³ n'évoquent que rarement les moyens mis en œuvre pour évaluer les attentes et la satisfaction des usagers.

² Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, La mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères, juin 2001.

³ Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ministère de l'intérieur, ministère de l'agriculture et de la pêche, ministère de la justice, ministère des affaires étrangères, ministère de la défense, ministère de la culture et de la communication.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie mentionne les conclusions des observatoires externes quant aux attentes des citoyens ; le ministère de la culture et de la communication souligne les efforts consentis par les établissements publics placés sous sa tutelle (musées, bibliothèques, théâtres...). De surcroît, les démarches d'amélioration de la qualité n'épuisent pas la problématique de la satisfaction des usagers puisqu'elles ne concernent pas directement leurs attentes en matière de nouveaux services.

C. LES EXPLICATIONS POSSIBLES

Plusieurs raisons peuvent expliquer les constats ci-dessus.

En premier lieu, et à la différence d'autres pays développés, la réforme de l'Etat ne s'est pas en général faite en France sous la pression d'une opinion publique mécontente de son administration en général. Les sondages d'opinion révèlent ainsi un niveau élevé de satisfaction globale vis-à-vis des services publics. Quant aux attentes globales, elles s'expriment de façon récurrente : plus grande rapidité dans le traitement des dossiers, meilleure explication des droits et des obligations, simplification des démarches et des procédures...

Par ailleurs, la relative faiblesse des mouvements consuméristes français les porte peu à être présents dans le secteur des prestations publiques. Lorsqu'elles les abordent, les associations consuméristes s'intéressent plus aux performances (durée de délivrance des titres, longueur des procédures judiciaires, risques sanitaires dans les hôpitaux...) et réagissent à des dysfonctionnements, souvent signalés par leurs membres.

En deuxième lieu, la complexité des relations entre les usagers et les administrations ne facilite pas la prise en compte de la satisfaction des premiers d'une façon globale. Le « service public à la française » recouvre un vaste champ de prestations et de produits variés, dont les deux extrêmes sont le secteur purement régalién et la production de services en situation réelle ou potentielle de concurrence.

Dans certains services, les usagers sont en contact régulier avec le service public (abonnés de France Télécom, d'EDF-GDF ou de théâtres, garagistes pour les cartes grises...), ce qui permet de réfléchir en termes de fidélisation ; dans d'autres, les relations sont plus ponctuelles (demandeurs de cartes nationales d'identité ou de passeports par exemple). Dans d'autres enfin, les relations sont répétées dans un espace de temps restreint (demandeurs d'emploi avec l'Agence nationale pour l'emploi par exemple).

Plus fondamentalement, cette diversité se retrouve dans l'ambiguïté du statut de l'utilisateur : est-il un assujéti, un bénéficiaire, un client, un citoyen, un contribuable ? Sans doute tout à la fois, ce qui peut induire de sa part des attentes contradictoires... L'identification même des usagers du service public soulève des difficultés : qui sont-ils dans le secteur pénitentiaire et dans celui de la police (délinquants, victimes, personnels pénitentiaires, citoyens) ? dans le secteur scolaire (élèves, parents, employeurs potentiels) ?

L'IGAS observe par exemple qu'il n'est pas aisé d'identifier les représentants des usagers dans des services comme les hôpitaux ou les cliniques. *"La notion de représentation des usagers de l'hôpital renvoie à des définitions différentes de l'usager : patient représenté par une association spécialisée de malades ; citoyen malade potentiel représenté par une association relevant de la société civile ; consommateur ; militant engagé dans un travail social."*⁴

En troisième lieu, des formes de régulation et de médiation plus ou moins institutionnalisées transmettent les attentes et perceptions des usagers à l'égard des services rendus par les administrations : comités d'usagers, associations, élus locaux et nationaux, mais les agents au contact des usagers qui perçoivent leurs attentes sont également en mesure de les traduire en réforme. Par exemple, la décision de la préfecture de police d'ouvrir la possibilité de déposer plainte dans des commissariats d'arrondissement (cf. annexe 1) autres que ceux dans lesquels avait été commis le délit n'a pas été précédée d'une enquête révélant l'insatisfaction du public : les cadres et agents de la police nationale avaient en effet perçu cette source d'insatisfaction des victimes.

Au-delà de ces dispositifs de médiation qui transmettent les attentes et insatisfactions des usagers, les sondages d'opinion sur les services publics constituent des guides, certes frustes, pour la conduite de la réforme de l'Etat. Ils révèlent, de façon constante, des souhaits en matière de délais de réponse, de temps d'attente, de facilité des démarches et de lisibilité des formulaires et des procédures. Leur exploitation a permis d'orienter certaines réformes administratives, quoiqu'à un niveau très agrégé, qui ne permet pas de distinguer les souhaits en fonction des services.

C'est sans doute pour cet ensemble de raisons que, très globalement, les réformes récentes ont rejoint les quatre préoccupations majeures exprimées par les citoyens (également usagers) : des services publics plus proches, des procédures plus simples et transparentes, un accueil plus personnalisé et, pour les plus démunis, une capacité d'écoute et de conseil.

II. LE DEVELOPPEMENT DE LA MESURE DE LA SATISFACTION EST LARGEMENT DU A DES EVOLUTIONS QUI DEPASSENT LE SECTEUR PUBLIC

La mutation d'une société de production de biens et de services de masse à une société de production de services plus ciblés, que le secteur privé et marchand a anticipé plus rapidement que les administrations, conduit les entreprises et les services publics qui en sont proches à accomplir un effort de connaissance de leurs « clients ».

⁴ Rapport précité, p. 192.

Le passage d'un traitement de masse, à destination de clients homogènes, à une relation plus individualisée, affecte en effet tous les secteurs. L'IGAS concluait ainsi ses recommandations : *"Il faut, maintenant que le défi du traitement de masse a été relevé, introduire suffisamment de souplesse et d'humanité dans la gestion des organismes et services publics sociaux pour qu'ils soient au service de tous les usagers"*⁵.

A. LA MUTATION D'UNE ECONOMIE DE PRODUCTION A UNE ECONOMIE DE SERVICES

Le passage d'une société de production de masse et standardisée à une société de service, modifie en profondeur les relations entre les entreprises et leurs clients. Le client n'est plus considéré comme un consommateur indifférencié, caractérisé par un besoin particulier ; l'offre de produit s'adresse à un être considéré globalement, dans son univers propre de goûts et de répulsions. Par exemple, un véhicule automobile ne se limite pas à un moyen de locomotion mais comporte aussi et surtout une dimension symbolique que le fabricant doit faire coïncider avec les attentes d'une clientèle précise. De plus, la fabrication du produit est conçu pour y associer des services (maintenance, évolution du produit, etc.).

Cette tendance se manifeste dans les discours du marketing mais également du management avec les notions de « management orienté client », « management de la relation client », voire de « management de la qualité totale » qui recouvrent et non seulement la satisfaction des clients mais aussi celle des salariés, des actionnaires et de leur environnement.

Le magazine « Liaisons sociales » a ainsi consacré à cette question un dossier dans son numéro de février 2001 sous le titre explicite « *Votre vrai patron, c'est le client* ». Il insiste sur le caractère irréversible de ce phénomène nouveau et donne quelques exemples d'entreprises qui ont profondément modifié leur organisation pour améliorer la satisfaction de leurs clients : ainsi la banque Transatlantique, à partir d'une enquête de satisfaction menée au second semestre 1998, a créé un centre d'appel fondé sur une meilleure segmentation de la clientèle et une répartition plus harmonisée des portefeuilles.

La meilleure appréhension des attentes des clients se traduit également dans l'évolution des normes ISO⁶ 9000. Celles-ci étaient d'abord conçues sur le modèle de relations entreprise commanditaire – entreprise sous-traitante. La certification ISO de la seconde offrait à la première une assurance sur la qualité du processus et du produit qu'elle achetait. La nouvelle norme ISO 9001 – 2000, publiée le 15 décembre 2000, accroît la prise en compte de la satisfaction des clients dans le cahier des charges de certification. Sous l'influence de cette norme, les entreprises vont ainsi être encore plus incitées à mesurer la satisfaction de leurs clients. Celle-ci participe d'un processus continu d'amélioration de la qualité.

⁵ Rapport précité, p. 277.

⁶ International standard organisation.

B. UNE MUTATION QUI TOUCHE EGALEMENT LE SECTEUR PUBLIC

Les services publics qui fournissent des prestations en concurrence avec des entreprises privées sujettes à cette tendance sont poussés à adopter des comportements semblables. France Télécom ou la Poste s'attachent ainsi à mieux connaître la satisfaction et les besoins de leurs clients pour améliorer leur offre de produits et conserver leurs parts de marché.

Des services publics, moins directement soumis à la concurrence, développent de telles pratiques, comme l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ou la Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

Un sentiment de vulnérabilité ou de crise de légitimité n'est pas absent d'un tel mouvement. Le ministère de l'agriculture et de la pêche note ainsi, dans le document décrivant son organisation en matière de qualité : *"Le plus souvent, [les démarches qualité] se sont développées dans des secteurs d'activité "sous tension", dans le but de mieux répondre aux exigences nouvelles de la société (ex.: les services de contrôle, la gestion des aides en particulier communautaires), ou des financeurs »*.

Au vu des résultats d'enquêtes de satisfaction et dans la perspective plus large d'améliorer la relation et l'attitude de service, l'ANPE a adopté une organisation laissant une plus grande liberté et une plus grande responsabilité au niveau régional et aux agences locales. Deux objectifs principaux étaient poursuivis : responsabiliser les agents et personnaliser les relations avec les clients (« *On traite les agents comme on aimerait être traité soi-même* ») (cf. infra et annexe 8).

Par une sorte d'effet de contagion, la prise en compte croissante de la satisfaction des clients par les entreprises et par certains services publics qui en sont proches constitue une incitation importante pour l'ensemble des administrations à s'engager dans cette démarche. Par-delà la rapidité de traitement des dossiers ou la simplification des procédures, les enquêtes portant sur les attentes des usagers des services publics soulignent une demande croissante de relations plus personnalisées entre les usagers et les agents des services.

Si elle participe d'un mouvement profond de la société, la mesure de la satisfaction du public rencontre aussi des tendances propres aux administrations. La réforme de l'Etat, en reconnaissant de nouveaux droits aux usagers, accentue le caractère *"co-produit"* des services.

Traditionnellement, la relation de guichet se limitait au dépôt du dossier, élément de traduction d'une situation personnelle en une catégorie juridico-administrative. Dans cette optique, la satisfaction de l'utilisateur se décline en termes d'amélioration de l'environnement et de l'accueil (heures d'ouverture des guichets, signalétique, rénovation des locaux...) ou, pour reprendre la terminologie du guide méthodologique de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, de « *services associés* ».

La reconnaissance de nouveaux droits et l'affirmation d'une relation plus individualisée conduisent à une implication plus grande des deux parties : il s'agit alors d'une véritable "*co-production de service*", où la reformulation de la situation propre de l'utilisateur résulte de l'interaction entre ce dernier et l'agent. L'approche par la "*co-production de service*" étend le champ de la mesure de la satisfaction des usagers à des aspects moins matériels du service comme la capacité d'écoute, la fiabilité et la lisibilité des informations données...

C. DES ENJEUX DIFFÉRENTS DANS LE SECTEUR PRIVÉ ET DANS LES SERVICES PUBLICS

La recherche de la satisfaction des clients et celle des usagers posent les mêmes questions : leur offre-t-on le service souhaité ? Quelle qualité de service désirent-ils ? La qualité produite, compte tenu de contraintes diverses, notamment de ressources, leur convient-elle ? Aussi la différence entre l'évaluation de la satisfaction des clients et celle des usagers ne réside pas tant de son contenu et ses méthodes que dans le sens qui lui est donné et l'utilisation qui en est faite.

Dans le secteur privé, la satisfaction des publics est un objectif essentiel, voire exclusif. Il s'agit d'inciter à consommer tel ou tel produit, à recourir à tel ou tel service. La société L'Oréal (cf. annexe 10) considère, par exemple, que ses produits sont destinés à susciter du plaisir. Le fait de suivre les attentes des clients n'exclut pas d'en révéler de nouvelles, lorsqu'une découverte particulièrement innovante a été réalisée.

La situation des services publics est plus contrastée. Dans chaque administration, l'utilisateur dispose à la fois d'une part de choix et d'une part d'obligation, leur importance respective variant selon les services considérés. En effet, les services publics font appel à d'autres principes fondateurs, de telle sorte que la satisfaction des usagers ne constitue pas « *l'ultima ratio* » de leurs activités. Les usagers/citoyens sont d'ailleurs particulièrement attentifs à ce que les comportements des agents coïncident avec ces principes, tel celui, fondamental, de l'égalité devant le service public, qui ne signifie pas un service uniforme, mais au contraire un service destiné à garantir à chacun, selon ses possibilités, le même niveau de prestation. Une telle démarche conduit à identifier au préalable les différentes catégories d'utilisateurs.

Donner une prépondérance à la satisfaction des usagers au détriment d'autres principes pourrait même être source d'effets pervers. Ainsi la délivrance de titres d'identité exige-t-elle des procédures sécurisées afin de garantir la qualité du titre : c'est parce que les procédures sont exigeantes que de tels titres sont reconnus et largement utilisés, y compris pour garantir des échanges entre personnes privées. En l'occurrence, la sécurisation du titre, qui exige une fabrication centralisée, va à l'encontre du souci d'abréger les délais de délivrance.

Un interlocuteur de la mission, anesthésiste dans une maternité privée parisienne, a souligné un risque semblable en matière d'évaluation de la satisfaction de ses patients. Ces derniers jugent plus facilement les prestations annexes (hôtellerie, accueil) et le comportement de l'équipe médicale (capacité à expliciter les diagnostics, qualités relationnelles) que des critères moins visibles comme la sécurité sanitaire. En situation de contrainte budgétaire, accorder une plus grande importance à la satisfaction des usagers pourrait ainsi conduire à des arbitrages défavorables à des éléments centraux du service mais moins perceptibles.

En définitive, les enjeux attachés à l'évaluation de la satisfaction des usagers dépendent du mode d'action de l'organisme et de la faculté de choix, plus ou moins large, laissée aux usagers.

Cette constatation met en lumière deux principes essentiels à toute démarche d'évaluation des besoins et satisfactions des usagers :

- Il est nécessaire, avant d'entreprendre la démarche d'évaluation, de procéder à une analyse précise du couple usagers/services ;
- Les usagers représentant rarement une catégorie homogène, il est presque toujours indispensable de procéder à une segmentation de ces usagers, et ce d'autant plus que le projet de modernisation qui sous-tend la démarche vise des objectifs opérationnels précis.

De ces points de vue, les outils utilisés par le secteur privé et par les services publics ne sont pas substantiellement différents. De même, les techniques d'enquête employées ont une valeur générale.

DEUXIEME PARTIE

LES CONSTATS DE L'ENQUETE

Les expériences de mesure de la satisfaction des usagers dans les services publics examinées par les enquêteurs présentent un caractère épars. Il n'existe à l'heure actuelle ni de véritable lieu d'impulsion, ni d'organisation permettant le retour et l'échange entre praticiens sur les méthodes employées.

Pourtant, les initiatives examinées par la mission et décrites en annexe montrent que les occasions de solliciter l'opinion des usagers sont nombreuses. Elles vont du simple aménagement d'un local à la redéfinition de la stratégie d'un organisme.

La mission a pu constater que les enquêtes de satisfaction sont les plus efficaces lorsqu'elles participent d'un mouvement plus vaste de l'organisme en question. En d'autres termes, elles manifestent plus qu'elles ne produisent un changement dans la culture de l'organisme. Dans ce contexte, les enquêtes de satisfaction deviennent un élément important dans la gestion du service public.

D'une grande variété, les méthodes d'enquête fournissent chacune une perspective particulière sur la satisfaction des usagers, à l'égard de l'organisme considéré globalement (enquêtes d'image) ou d'un service particulier (enquêtes clients/produits).

Complémentaires, elles deviennent d'autant plus utiles qu'elles permettent des comparaisons dans le temps et dans l'espace.

I. DES PRATIQUES EPARSEES

A. DES OCCASIONS MULTIPLES DE MESURER LA SATISFACTION DES USAGERS

Les expériences examinées par la mission révèlent la diversité des situations qui ont conduit les services à s'engager dans une démarche d'évaluation de la satisfaction des usagers. Cette diversité révèle par elle-même combien le champ est vaste pour associer les usagers à la redéfinition ou à l'amélioration des services qui leurs sont proposés.

Les usagers peuvent être amenés à se prononcer sur une nouvelle gamme de services de base. Leur opinion permet d'identifier les attentes des publics et de valider les orientations envisagées par les décideurs. L'ANPE avait par exemple eu recours à de telles enquêtes pour connaître au milieu des années 90 les services attendus par les personnes en recherche d'emploi, d'une part, et par les employeurs, d'autre part. Les résultats de ces enquêtes ont permis d'invalider certaines options comme le développement d'activités de type cabinet de recrutement. Le dispositif « MININFO » mis en place par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (cf. annexe 7) participe de la même démarche. Ce type d'enquête entre naturellement dans la vocation de pilotage et d'anticipation des directions générales et des administrations centrales.

Sans remettre en question les services de base proposés, les usagers peuvent également être consultés à l'occasion de l'élaboration d'un projet de service. Leurs opinions contribuent à élargir le diagnostic sur les activités du service et aident à définir, le cas échéant, des priorités d'action. La direction départementale de l'agriculture et de la forêt des Landes ou la direction départementale de l'équipement de Seine-et-Marne se sont engagées dans ces démarches lorsqu'elles ont bâti leur projet en relation avec leur administration centrale (cf. annexe 3). Le cas du département de l'Isère (cf. annexe 2) témoigne d'un projet plus ambitieux : il s'agit en effet, dans le cadre de l'élaboration du projet territorial de l'Etat conduit par le préfet, d'étendre à l'ensemble des services de l'Etat dans le département une démarche leur permettant dans un premier temps de mieux connaître leurs usagers, pour ensuite leur apporter un service plus proche de leurs attentes.

La mise en œuvre de nouveaux services associés est également un moment privilégié pour consulter les usagers, qu'il s'agisse de l'amélioration de l'accueil physique ou de la création d'un service téléphonique. Au stade de la décision, la consultation des usagers garantit que les améliorations envisagées correspondent aux attentes en la matière. Ces attentes sont alors confrontées à d'autres impératifs, tels que l'organisation du service, la sécurité ou la contrainte budgétaire. La direction des services fiscaux de l'Isère (cf. annexe 2) a par exemple évalué la réorganisation de l'accueil des contribuables lors des campagnes "impôt sur le revenu" et "taxe d'habitation" de cette manière.

Enfin, au-delà de la consultation des usagers à des moments importants de la vie d'un organisme comme la définition d'orientations stratégiques ou la création de nouveaux services, le regard des usagers peut être mobilisé pour améliorer la qualité produite. Les enquêtes régulières de satisfaction menées par la CNAMTS (cf. annexe 4) sont des dispositifs pérennes, intégrés dans la gestion de leurs services déconcentrés. Il en va ainsi également des enquêtes réalisées par l'Inspection générale des services de la préfecture de police de Paris sur les conditions d'accueil des usagers dans les commissariats, menées depuis deux ans à la suite de la mise en place de la police de proximité. Cet exemple est aussi celui d'une réorientation en profondeur d'une politique publique.

Il faut aussi mentionner les enquêtes d'opinion réalisées par de nombreux services, par les administrations centrales comme par les services déconcentrés. Celles-ci reflètent plutôt l'image que se font les citoyens du service en question. Elles ne s'adressent donc que rarement aux usagers eux-mêmes. Elles constituent en revanche un complément souvent très utile lorsqu'elles sont employées dans un dispositif plus vaste.

B. DES INITIATIVES ET DES MODES DE PILOTAGE DIVERS

Il n'est pas toujours évident de discerner avec précision le processus de décision qui a conduit aux expériences recensées par la mission, ni surtout qui se sent en charge de leur pilotage. Les choses sont claires lorsque l'enquête sur la satisfaction des usagers est au cœur d'une politique publique comme la mise en place d'une police de proximité, lorsque l'administration centrale conduit elle-même le projet, comme le dispositif MININFO, ou, à l'inverse lorsque l'organisme concerné dispose d'une large autonomie dans son mode de gestion ce qui est le cas à l'ANPE et à La Poste (cf. annexe 9). La question devient plus complexe dès lors que doivent s'articuler un échelon central et un échelon local, qu'il s'agisse d'administrations ou d'organismes publics. Les annexes 4 et 5, consacrées à la CNAMTS et à la CPAM du Val-d'Oise, laissent entrevoir les difficultés mais aussi la richesse de cette démarche porteuse d'avenir pour le pilotage, riche de devenir dans le pilotage des échelons locaux. On ne sait pas très bien, en revanche, quelles conclusions et quel avenir sont réservés aux enquêtes sur les usagers de la route (cf. annexe 3).

De surcroît, la mutualisation des pratiques n'est pas aisée en raison de l'éclatement dans chaque organisation des structures en charge de l'évaluation de la satisfaction des usagers. Même lorsque la démarche est clairement pilotée et évaluée par une administration centrale, il n'existe pas de vue claire sur le service qui doit en avoir la charge. Ce service est le plus souvent soit la direction en charge de la communication, soit la direction en charge de la modernisation, voire, lorsqu'elle existe, la direction ou la mission « qualité ». En outre, les correspondants éventuels d'un réseau de mesures de la satisfaction des usagers ne sont pas facilement identifiables de l'extérieur.

Cette constatation montre que l'évaluation de la satisfaction des usagers n'a pas encore trouvé sa place dans les structures administratives et participe rarement d'une démarche intégrée, alors que cela peut être constaté dans le secteur privé. Ainsi dans une entreprise comme L'Oréal, l'évaluation de la satisfaction des clients intervient dans la plupart des phases de décision, de la conception d'un produit à sa commercialisation.

Néanmoins, comme le montrent les exemples analysés par les rapporteurs, singulièrement l'ANPE et la CNAMTS, les rôles respectifs des échelons centraux et des échelons locaux sont le plus souvent encadrés par des contrats d'objectifs et les dispositifs de remontée d'information qui les accompagnent. Ces outils de pilotage sont appropriés pour diffuser aux échelons locaux une certaine culture de la qualité, de laquelle participe l'évaluation de la satisfaction des usagers, pourvu que l'échelon central exploite les informations produites au niveau local.

Dans ces deux exemples, outre sa fonction de pilotage des services, l'échelon central assume des responsabilités d'appui méthodologique (outils homogènes d'exploitation des enquêtes...) et de veille sur les attentes des usagers en matière d'évolution des services rendus.

C. LES DIFFERENTS TYPES D'EVALUATIONS

Les domaines où peut être évaluée la satisfaction des usagers sont vastes et recouvrent des enjeux très divers, qui vont de la production d'un service associé à la refonte de la stratégie d'un organisme.

Il existe cependant une différence de nature entre les démarches entreprises pour répondre à des besoins ponctuels et celles qui révèlent une réorientation globale de l'organisme, plaçant désormais les usagers en son centre, et veulent en faire un levier de la modernisation. La simple mesure de la satisfaction des usagers ne modifie pas, en elle-même, la manière dont est organisé un service public. Elle peut contribuer à une amélioration temporaire de la qualité produite. Mais l'évaluation de la satisfaction des usagers lors d'un réaménagement de locaux d'une préfecture et la mesure renouvelée de la perception qu'ont les usagers des services apportés par une caisse primaire d'assurance-maladie ne participent pas de la même logique. Dans le premier cas, la parole est donnée au public pour une occasion particulière ; dans le second, elle s'exprime chaque année, permettant de suivre les évolutions des points de satisfaction et d'insatisfaction.

Le souci de satisfaire l'utilisateur innervent l'ensemble de l'organisme si, dans ce dernier, la mesure de la satisfaction est considérée comme un levier du changement. Tel est le cas dans des situations aussi différentes que La Poste, l'ANPE ou la CNAMTS. Si la mesure de la satisfaction n'est que ponctuelle, orientée par un besoin très ciblé de connaissances, les données accumulées de cette manière risqueront de n'être guère exploitées. Mais, si elles entrent dans une dynamique de modernisation, les mesures quantitatives et qualitatives ainsi obtenues peuvent être utilisées par les cadres pour tenir le cap, réviser les objectifs et ajuster les modes d'action ainsi que pour rendre compte à l'échelon de pilotage et lui proposer des inflexions de politique.

En conséquence, l'utilité de l'évaluation de la satisfaction des usagers ne dépend pas tant de la qualité des méthodes utilisées pour identifier les publics et les interroger que de considérations internes à l'organisme considéré, à savoir la volonté de réformer l'organisation en plaçant l'utilisateur au centre d'un processus permanent d'amélioration de la qualité.

II. UNE GRANDE VARIÉTÉ DES DISPOSITIFS DE MESURE

Les manières d'appréhender la satisfaction des usagers à l'égard d'un service sont nombreuses, tant par les méthodes qu'elles mettent en œuvre que par leur coût. Certaines permettent de chiffrer les opinions, d'autres donnent des indications plus ciblées ou plus qualitatives.

Différents dispositifs de mesure de satisfaction sont évoqués ci-après⁷.

Ils ne sont pas exclusifs les uns des autres et gagnent à être combinés.

De plus, ils présentent un intérêt lorsqu'ils permettent des comparaisons, dans le temps et entre services. C'est pourquoi il est nécessaire d'intégrer ces dispositifs dans le mode de gestion courant de l'organisme.

A. LES ENQUÊTES D'OPINION ET D'IMAGE

Les enquêtes d'opinion ou d'image sont généralement pilotées par un service en charge de la communication externe, telles celles menées par le Service d'information du gouvernement.

Elles visent à déterminer la perception qu'ont les usagers - en fait les citoyens car le public n'est pas ciblé en fonction du service rendu - d'une institution voire d'un service. Elles sont généralement menées à un niveau agrégé, soit au plan national, soit en comparant des services entre eux alors qu'ils n'ont pas la même clientèle ni le même type de produits. Cette agrégation interdit d'en faire un outil de conduite du changement. De plus, son coût est élevé : un sondage téléphonique à propos d'une quinzaine de services publics de l'Isère, et portant sur une population de 9 000 personnes sur deux semaines, a coûté environ un million de francs.

Le Conseil scientifique de l'évaluation soulignait néanmoins, en 1993, que la méthode en était très rigoureuse - même si les spécialistes recommandent d'interpréter leurs résultats quantitatifs avec circonspection - et que de telles enquêtes permettaient d'identifier des signaux d'alarme. Elles sont également utiles pour révéler des attentes non satisfaites.

⁷ Dans son rapport relatif aux indicateurs de qualité et de satisfaction publié en janvier 1993, le Conseil scientifique de l'évaluation avait établi la typologie suivante : *les sondages d'opinion, les entretiens semi-directifs et observations ethno-méthodologiques, l'analyse des couples produits/clients et l'analyse de la relation de service*. La typologie proposée dans le présent rapport s'en rapproche.

Ce type de mesure de la satisfaction, permet en outre de constater l'évolution des opinions sur des séries chronologiques d'une dizaine d'années. Une enquête réalisée par Philippe Warin à partir de sondages d'opinion sur les services publics entre 1984 et 1998⁸ montre ainsi une constance dans l'attachement des citoyens aux services publics avec un taux de satisfaction très souvent supérieur à 60 %. Dans des proportions semblables, les agents des services publics sont loués pour la qualité du service offert et leur compétence.

Le sondage mené fin 2000 sur les services publics de l'Isère révèle des résultats comparables avec toutefois des pistes d'amélioration. La simplification des procédures est souhaitée par 62,7 % des usagers. Viennent ensuite le raccourcissement des délais de réponse (56,8 %), l'interlocuteur unique (56,4 %) et le renforcement de l'égalité de traitement entre les usagers (51,4 %). Les demandes d'information et de conseil recueillent environ 49 % des usagers. La modification des horaires d'ouverture n'est attendue que par 42 % des usagers. Plus surprenants pour l'administration habituée à penser l'amélioration des relations avec l'utilisateur sous un angle instrumental, le recours plus important au téléphone pour traiter des dossiers (29,8 %), le développement d'Internet (24,3 %), le paiement par carte bancaire (21,1 %) et la rénovation et l'organisation des locaux sont peu demandés.

Néanmoins, les résultats de l'enquête n'étaient pas segmentés selon les services concernés. Cela soulève un problème d'exploitation des résultats.

B. LES ENQUETES PORTANT SUR DES COUPLES CLIENTS/PRODUITS

Ces dispositifs d'évaluation ont vocation à accompagner un produit ou un service développé par une organisation. A la différence des enquêtes d'image, qui évaluent la satisfaction à l'égard d'un organisme, de telles enquêtes visent à porter un diagnostic sur le service lui-même, c'est-à-dire la qualité perçue de la relation de service. Il ne s'agit pas seulement des facteurs formels de production du service (conditions matérielles d'accueil, délais...) mais aussi de circonstances moins aisément mesurables comme la qualité de l'écoute ou l'attention des agents à la situation individuelle de l'utilisateur. C'est sans doute dans cette catégorie qu'entre, avec le plus de pertinence, la mesure de la satisfaction des usagers pour conduire le changement.

Les techniques utilisées sont très voisines de celles des enquêtes d'opinion. Elles requièrent toutefois une segmentation des usagers et permettent une connaissance précise des clients et de leurs intérêts. L'exemple-type de cette segmentation nécessaire est fourni par la démarche conduite par l'ORGANIC (cf. annexe 6) La segmentation des usagers permet en outre de s'assurer de la prise en considération des attentes de tous les publics, y compris ceux qui sont éloignés des services pour des raisons de marginalité.

⁸ Philippe Warin, deuxième rapport intermédiaire : "les Français et les services publics, synthèse de quinze années de sondages d'opinion", novembre 1998, contrat de recherche de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

*Ainsi que l'observe l'IGAS, "équilibrer la logique de l'offre par des éléments relevant d'une logique de la demande ne peut pas s'obtenir seulement, dans [les institutions sociales], par un aménagement des techniques de marketing et des adaptations de type commercial. Certaines populations [...] ne peuvent espérer accéder au statut de "client" sans l'aide et l'accompagnement d'institutions relais [...]. D'autres publics, non répertoriés par les divers réseaux, sont même plus éloignés d'un traitement de droit commun et constituent un sous-ensemble d'utilisateurs, non seulement potentiels mais inconnus et donc inexistantes, en dépit des droits qui pourraient leur être juridiquement reconnus."*⁹

C'est également ce type de technique qui est utilisée dans le dispositif MININFO déjà évoqué.

En amont du développement du projet, une enquête réalisée par l'IFOP auprès d'un échantillon de 900 chefs d'entreprise a analysé leurs attentes en matière de renseignements et d'appuis pour développer leur activité. Elle a notamment mis en évidence la place insuffisante occupée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie parmi les interlocuteurs vers lesquels se tournent habituellement les chefs d'entreprise.

Par ailleurs, il est prévu que l'évaluation de la satisfaction des bénéficiaires du réseau soit un élément permanent de la vie du dispositif. L'évaluation de l'expérimentation portera globalement sur quatre aspects : la satisfaction des usagers, l'auto-évaluation du service rendu par les fonctionnaires qui animent le réseau, l'appréciation portée par ses partenaires institutionnels, ainsi que l'évaluation statistique réalisée à l'aide de tableaux de bord.

L'expérience de la préfecture de police de Paris participe de la même logique. L'évaluation des rapports avec les usagers est réalisée chaque année par l'inspection générale des services sur quelques services-tests ; de plus, des sondages d'opinion sur la satisfaction à l'égard de la police sont conduits par des instituts privés. Ces indicateurs externes complètent les indicateurs exploités en interne tels que le temps d'attente des victimes, les déplacements de l'identité judiciaire et du courrier adressé au préfet de police, fournit des indicateurs de qualité en relation avec les attentes des usagers.

C. LES PANELS D'USAGERS

Les panels d'utilisateurs complètent avec profit les analyses des couples clients/produits. Ils sont utilisés couramment dans le secteur privé. Par exemple, la société L'Oréal étudie la façon dont les clients potentiels utilisent un produit de beauté en observant des groupes tests. Ces derniers sont filmés en situation puis leurs réactions sont exploitées par les services chargés de la conception du produit et de sa promotion.

⁹ Rapport précité, page 227. L'IGAS distingue ainsi trois cercles de publics : "les clients", aux attentes proches des consommateurs, "les publics cibles", qui éprouvent des difficultés particulières, et "les personnes très marginalisées", qui ne fréquentent pas spontanément les guichets de l'assurance-maladie ou ceux de l'assurance-chômage.

Ils donnent une vision plus qualitative que celle offerte par les sondages d'opinion ou par les enquêtes sur les couples clients/produits. De ce fait, ils sont particulièrement appropriés pour accompagner de telles enquêtes : en amont, pour mieux identifier les différents publics et la façon dont leur satisfaction est constituée, en aval, pour approfondir des résultats ambigus.

Ils présentent également un autre intérêt dans la mesure où, bien souvent, le personnel peut être associé au déroulement de la consultation du panel. Cette dernière gagne cependant à être conduite par un tiers. L'expérience conduite par le ministère de l'équipement sur les usagers de la route a adopté une méthode originale : les agents étaient témoins des débats conduits avec les usagers, sans pouvoir y intervenir.

Enfin, ce mode d'enquête, qui n'exige pas une parfaite maîtrise des questionnaires auto-administrés, peut sembler approprié pour certains types de populations.

L'ANPE a ainsi eu recours à cette approche lorsqu'elle a redéfini sa stratégie. Le rapport précité de l'IGAS mentionne également cette technique pour mettre à l'épreuve des documents administratifs : une procédure de tests a ainsi été menée par la caisse nationale d'allocations familiales à l'occasion de la refonte du dossier de prestations familiales.

D. NECESSAIRE MISE EN PERSPECTIVE DES DIFFERENTES TECHNIQUES D'EVALUATION

Les outils de recueil des attentes et de la satisfaction des usagers présentent en conséquence une grande diversité, selon qu'ils portent sur les citoyens ou sur des usagers mieux ciblés, qu'ils reposent sur des questions ouvertes ou fermées, qu'ils mobilisent une société de service ou une équipe interne... Il faut également mentionner des outils moins élaborés tels que les boîtes à idées, les registres de doléance, les lettres de récrimination, qui témoignent plus, il est vrai, de motifs d'insatisfaction des usagers (cf. annexe 3 relative au ministère de l'équipement).

Les exemples analysés par la mission montrent que les méthodes utilisées pour mesurer les attentes et la satisfaction des publics sont complémentaires, les unes éclairant les résultats des autres¹⁰. En effet, les résultats ponctuels d'une enquête ne sont pas toujours exploitables en l'état. Un taux global de satisfaction de 70 % n'a guère de sens sans point de comparaison ou sans connaissance des raisons de ce niveau de satisfaction (ou d'insatisfaction). L'institut de sondage auditionné par les rapporteurs a montré qu'un tel taux était rarement inférieur à 65 ou à 70 %, en particulier dans les secteurs concurrentiels.

En premier lieu, il est plus facile d'analyser la satisfaction de manière relative, d'interpréter des tendances que des valeurs absolues : c'est l'intérêt d'enquêtes régulières (dites "baromètres") comme celles menées sur l'image de la préfecture de police ou celles conduites par le ministère de l'équipement avec le baromètre de satisfaction des usagers de la route.

¹⁰ Lorsqu'il s'agit d'une première enquête, ces résultats permettent surtout d'identifier les publics (cf. enquête de satisfaction interministérielle dans l'Isère), préalable indispensable à des études plus fines sur les couples clients/produits.

En deuxième lieu, les résultats d'enquête appellent parfois des précisions sur tel ou tel motif d'insatisfaction ou de satisfaction que les commanditaires peinent à interpréter. Une nouvelle enquête, réalisée selon un protocole différent (enquêtes plus qualitatives), permettra d'affiner les résultats obtenus et d'en déduire le cas échéant des actions ; par exemple, la réunion d'un panel d'usagers peut être provoquée pour éclairer une source d'insatisfaction révélée par un sondage d'opinion.

En troisième lieu, les résultats d'enquêtes sur la qualité perçue sont comparés aux indicateurs renseignés par les services eux-mêmes sur la qualité produite. Le dispositif mis en œuvre à la CNAMTS permet ainsi de croiser ces deux types de résultats et d'analyser de manière relative les chiffres obtenus, par exemple sur le délai de traitement d'un dossier qui est perçu de façon différente par les usagers et l'organisme. Ce croisement facilite également l'appropriation des résultats des enquêtes par les agents de l'organisme.

Le recours réussi aux méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers est ainsi conçu dans la perspective d'un processus permanent d'amélioration de la qualité. La succession d'enquêtes de satisfaction aux protocoles différents permet de connaître les couples clients/produits, d'analyser la manière dont est construite la satisfaction des usagers, de déterminer les priorités d'amélioration de la qualité, de décider des plans d'action, d'en suivre l'impact sur les usagers.

TROISIEME PARTIE

PRINCIPES D'ACTION ET PROPOSITIONS

Le processus engagé par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat affiche comme priorité de « *répondre aux nouvelles attentes du citoyen* » en plaçant la qualité au cœur de l'action de l'Etat, avec des engagements sur un niveau de qualité « *établi avec et pour les usagers* ». On concevrait mal de placer ainsi l'usager au centre de la réforme de l'Etat sans l'interroger sur ses attentes. L'intérêt, pour les administrations et services publics, de procéder à des évaluations de satisfaction des usagers, doit dans cette perspective être souligné : cette démarche est consubstantielle à la modernisation du service public, elle contribue à mettre l'usager au centre de la problématique.

La plupart des expériences examinées par les enquêteurs du Comité établissent que l'évaluation de la satisfaction des usagers constitue un fort levier de changement.

Comme le montrent les développements précédents du rapport, il y a là une véritable révolution culturelle. Si, dans le secteur privé, le développement des enquêtes de satisfaction, qui constituent à l'heure actuelle le secteur le plus dynamique des études d'opinion, a pu contribuer à élever les standards de qualité et le niveau d'exigence, la pratique en est encore trop peu répandue dans le secteur public, notamment celui non soumis d'une façon ou d'une autre à la concurrence. L'administration est trop souvent réticente à donner la parole aux usagers pour connaître leurs réactions, leur niveau de satisfaction, a fortiori pour les associer à la définition des services et aux modalités de mise en œuvre des décisions.

Il convient néanmoins de rester conscient des limites de la démarche d'évaluation de la satisfaction des usagers pour ne pas trop en attendre et l'utiliser à bon escient. Comme on l'a rappelé, la satisfaction perçue par les usagers ne se confond pas forcément avec la satisfaction des besoins, ou de l'intérêt général dont est en charge l'Etat. L'importance prise par la recherche de la satisfaction individuelle variera avec la nature du service et l'Etat doit rester le garant de principes fondamentaux qui gouvernent l'action publique, au premier rang desquels figure l'égalité devant le service public.

Il n'existe pas une réponse uniforme sur la place relative que doit prendre la mesure de la satisfaction dans la décision publique. A tout le moins, peut-on considérer que cette mesure doit systématiquement être intégrée, à côté d'autres indicateurs fournis notamment par le contrôle de gestion, comme un élément d'aide à la décision.

Si aucune solution « toute faite » n'est applicable dans tous les cas de figure, et s'il convient avant tout de rester pragmatique et de laisser aux gestionnaires la faculté d'adapter leurs modes opératoires aux objectifs qui leur sont fixés et aux contextes locaux, la mission retire de ses entretiens et de ses réflexions un certain nombre de préconisations générales. Ces préconisations visent à réunir des conditions nécessaires au développement efficace des enquêtes de satisfaction.

Elles correspondent à quatre préoccupations essentielles : créer un contexte favorable au développement des évaluations de la satisfaction, clarifier les objectifs recherchés, choisir des méthodes adaptées aux objectifs, exploiter les résultats pour en tirer des dispositifs opérationnels.

I. CREER UN CONTEXTE FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT DE L'EVALUATION DE LA SATISFACTION DES USAGERS

L'enquête a permis d'identifier différents contextes dans lesquels est apparue la préoccupation d'évaluer la satisfaction des usagers. S'il est vrai que les secteurs soumis à concurrence directe ont été sensibilisés plus tôt, notamment par le développement de stratégies marketing centrées sur le client et ses attentes, d'autres éléments déclencheurs ont été relevés, notamment le lancement d'une réforme des organisations et des procédures, et/ou la mise en place d'une gestion par objectifs. Si la pression externe, sous la forme de la concurrence, ou d'un sentiment de vulnérabilité, voire de crise de légitimité entraînant une remise en question « subie » de l'organisation, constitue indéniablement un levier fort, des exemples existent d'attitudes volontaristes permettant de développer, sans contrainte externe impérative, ces nouveaux outils de gestion.

Par ailleurs, la mesure de la satisfaction aura d'autant plus d'impact sur l'organisation et s'insérera d'autant mieux dans la réforme de l'Etat que, par application du principe de subsidiarité, les enquêtes seront menées aux niveaux opérationnels. En conséquence, le lien entre mesure de la satisfaction des usagers et réforme de l'Etat doit se faire au plus près de l'utilisateur, c'est-à-dire au niveau local. Le gestionnaire est alors en mesure de faire réagir son organisation aux résultats des études conduites.

Pour progresser sensiblement et rapidement, des incitations fortes doivent cependant être mises en place au niveau central, tout en veillant à préserver la capacité d'initiative et d'adaptation nécessaires aux entités en contact direct avec le public.

Ce « couplage » nécessaire entre l'échelon local et l'échelon central est au cœur de la démarche.

A cet égard, la modernisation de la gestion publique et la réforme de l'Etat offrent une occasion devant permettre de développer de manière significative la pratique de l'évaluation de la satisfaction. Le processus d'adaptation des services au niveau local doit être lié au développement de cette pratique.

Les déclinaisons attendues de la réforme des procédures budgétaires doivent permettre de faire évoluer les méthodes de management, en responsabilisant les gestionnaires locaux sur leurs objectifs, en passant d'une logique de gestion de moyens à une logique de résultats évalués, la mesure de l'efficacité des actions intégrant la satisfaction des usagers.

L'incitation à mener localement des enquêtes de satisfaction et à les exploiter pour moderniser les services passe le plus souvent par des outils comme les contrats de service et la certification interne ou externe. Le pilotage par les objectifs semble être le mode de relation entre le niveau central et le niveau local le mieux adapté pour diffuser les pratiques de mesure de la satisfaction des usagers. Tel est du moins le mode de relation sur lequel se sont fondés les dispositifs mis en place par l'ANPE et la CNAMTS. C'est également ce que le ministère de l'intérieur élabore à travers les ratios de gestion renseignés par les préfetures, dont certains recouvrent des indicateurs de qualité (temps de délivrance d'un titre...).

- Préconisation n° 1 : insérer systématiquement l'évaluation de la satisfaction des usagers dans la problématique de la mesure des résultats utilisés pour la gestion par objectifs des services.

Le processus engagé par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat doit déboucher sur la mise en œuvre de politiques d'amélioration de la qualité de service dans chaque ministère. Il est nécessaire que l'évaluation de la satisfaction des usagers s'intègre dans le processus de modernisation engagé et dans la mise en œuvre des politiques d'amélioration de la qualité.

La mission a toutefois constaté qu'en l'état, cette préoccupation reste peu ou pas prise en compte par les différents ministères, à quelques exceptions près, dans la définition de leur politique d'amélioration de la qualité des services, perpétuant ainsi le paradoxe qui consiste à déclarer que l'utilisateur est au centre des préoccupations de réforme, sans pour autant l'entendre ni même le consulter.

- Préconisation n° 2 : prendre en compte l'évaluation de la satisfaction des usagers dans la mise en place des politiques d'amélioration de la qualité des services.

Les missions de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, qui prépare et suit les décisions des comités interministériels pour la réforme de l'Etat, doivent lui permettre de contribuer activement à la diffusion des pratiques de modernisation et à la constitution et l'animation d'un réseau en la matière. Il lui revient de veiller particulièrement à la prise en compte effective des problématiques d'évaluation de la satisfaction. Par ailleurs, une structuration des informations dont elle dispose, leur diffusion sur des supports adéquats favoriserait le partage des bonnes pratiques par tous ceux qui, dans les services de l'Etat sont en charge d'actions de modernisation, de même que le financement des opérations innovantes et de cadres méthodologiques transposables (guide, outil informatique de mise en œuvre et d'exploitation d'enquêtes) par le fonds de la réforme de l'Etat. Le dernier rapport d'activité de cette délégation rappelle la création, par le Comité interministérielle du 12 octobre 2000, d'un centre de ressources destiné à appuyer les ministères dans le développement des démarches qualité.

Les missions de ce centre sont par ailleurs d'animer un réseau de correspondants ministériels, d'élaborer de la méthodologie commune, d'assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage et d'organiser les formations interministérielles. Il paraît nécessaire que l'évaluation de la satisfaction des usagers figure au nombre des actions ainsi soutenues.

- Préconisation n° 3 : intégrer les expériences et les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers dans le centre de ressources qualité dont la constitution a été décidée par le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat.

II. CLARIFIER LES OBJECTIFS DES EVALUATIONS

La place de l'évaluation de la satisfaction des usagers dans les processus de décision publique et d'évolution des services et prestations doit être définie avant l'engagement de toute démarche. Cette place dépendra de l'objectif assigné et conditionnera les modalités de mise en œuvre ainsi que l'utilisation des enseignements de l'évaluation.

Il s'agit là certes d'une préoccupation générique consistant à savoir clairement ce que l'on veut avant d'engager toute action d'évaluation. Mais ces objectifs peuvent en effet être très divers : recueillir une opinion sur l'image de l'institution ou des orientations générales, définir des priorités d'action dans le cadre d'un projet de service, mettre en place une nouvelle gamme de services de base, définir de nouveaux services associés, améliorer globalement la qualité produite et privilégier les usagers les plus fragiles.

Le choix de la méthode en dépendra – et non l'inverse, de même que le choix du niveau d'intervention, ainsi que la répartition des responsabilités entre commanditaire, instance de pilotage et niveau de réalisation.

Ainsi, les enquêtes sur la perception de politiques publiques, des baromètres de notoriété ou d'« image de marque » des institutions, seront menées le plus souvent à un niveau central, comme par exemple les observatoires externes du ministère de l'économie et des finances mis en place à partir de 1991, ou les enquêtes d'opinion réalisées par le Service d'information du gouvernement pour l'établissement des projets territoriaux de l'Etat dans les départements et les régions.

Les évaluations dont la raison d'être sera l'adaptation du service à la demande auront en revanche tout intérêt à être menées, et leurs résultats exploités, au niveau local, opérationnel en termes de management des services. Cette proximité nécessaire de la mesure de la satisfaction des usagers présente plusieurs avantages dont ne disposent pas les enquêtes réalisées à un niveau très agrégé :

- La mesure de la satisfaction peut s'insérer dans un projet de modernisation du service ou de l'organisation concerné et dans la durée. La satisfaction sera ainsi partie d'un "management orienté usager", ou "management de la relation-usager" ;
- L'identification des couples "produits-clients" est plus fine à l'échelon local et le ciblage des populations est plus précis. De plus, l'enquête permet à son tour de préciser la définition du public ;
- Les cadres intermédiaires et les agents peuvent être associés aux différentes phases du processus (définition du public-cible et des indicateurs, exploitation et diffusion des résultats).

Plus on se situera « prêt du terrain », plus l'information recueillie pourra constituer un outil de management et un élément de mobilisation directe des agents, sauf à générer plus de frustration que de satisfaction. Le processus ne peut – et ne doit – être déconcentré que s'il s'inscrit dans une démarche concrète d'amélioration de la qualité, tournée vers l'opérationnel.

Cette conception de l'évaluation de la satisfaction comme élément d'un management déconcentré des services apparaît essentielle dans le processus de modernisation des services publics en général. Tirer les enseignements pratiques d'une mesure de la satisfaction à l'égard du processus de gestion et/ou du « produit » suppose toutefois que le gestionnaire local dispose d'une marge de manœuvre suffisante lui permettant de mener ces adaptations et d'impulser une politique de qualité tournée vers l'opérationnel.

- Préconisation n° 4 : définir clairement les objectifs à atteindre avant toute mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de la satisfaction ; déterminer en considération de ces objectifs les niveaux optimaux de pilotage, de conduite de l'enquête, et d'exploitation des résultats.

Un autre préalable essentiel au lancement de toute enquête, dont il a déjà été fait mention, est la connaissance du public auquel on souhaite s'adresser, eu égard aux objectifs fixés. La mission retire de ses entretiens que cette connaissance fine de ses différentes catégories d'usagers, ou de ses clients, constitue pour le service concerné un travail initial indispensable, et parfois le premier objectif et le premier objet d'enquête afin d'opérer une segmentation appropriée. Il n'y a pas d'usagers de l'administration, mais des usagers de services précis, ce qui participe au moins d'une triple identification : catégorie d'usagers concernés, période où ils sont concernés, nature des services rendus. Ainsi, si l'efficacité d'une mesure de la satisfaction des usagers dépend de la manière dont elle est intégrée dans une démarche de modernisation, la pertinence de ses résultats est fonction de la qualité du ciblage du public.

Comme on l'a déjà souligné, le terme d'usager de l'administration relève d'une définition très générale : c'est une personne qui utilise un service ou un domaine public. Il est d'usage de recourir aux quatre qualificatifs suivants pour la préciser : le bénéficiaire, titulaire d'un droit ou d'un avantage, l'assujetti, soumis à des règles, le citoyen, qui situe la relation avec l'administration sur un plan politique, et le client, qui situe la relation sur un plan économique.

Si ces différents concepts permettent d'approcher plus finement la notion d'usager, leur caractère opérationnel pour la mise en œuvre d'une enquête de satisfaction semble à première vue limité. Cependant, l'effort de caractérisation de la situation de l'usager au regard de cette typologie précise le mode de relation qu'il entretient à l'égard de l'administration. En fonction de la relation de service, l'usager adopte la posture du bénéficiaire ou de l'assujetti, du client ou du citoyen. Des entretiens conduits avec les agents servent à mieux caractériser la relation. Le commanditaire de l'enquête peut alors orienter certaines questions liées au mode de relation ainsi identifié ou, à l'inverse, en retenir certaines qui permettront d'identifier la posture adoptée par l'usager.

De plus, le recours à ces différentes notions est révélateur du fonctionnement du service et de décisions managériales. Pour affirmer que l'usager devait être au centre de leur organisation, certains services publics en situation concurrentielle ont insisté sur le terme de client. La diffusion de ce terme avait valeur de changement organisationnel mais aussi culturel.

Cette segmentation nécessaire permet de déterminer la population de référence et d'en déduire l'échantillon qui fera l'objet de l'enquête. La connaissance du public permet également de préciser les conditions dans lesquelles se déroulera l'enquête (dates et durée, lieux...).

La réflexion en amont de l'enquête sur les publics visés permet également de lever deux obstacles à la réalisation de l'étude. D'une part, elle peut donner une place particulière aux populations en situation précaire qui peuvent éprouver des difficultés à renseigner des questionnaires auto-administrés. De surcroît, ces populations peuvent exprimer des attentes spécifiques. D'autre part, la réflexion sur les publics-cibles peut identifier des populations qui n'utilisent pas les services alors qu'elles peuvent y prétendre. Ces comportements de fuite ou de renoncement peuvent parfois être analysés comme des indicateurs de non-satisfaction.

- Préconisation n° 5 : mener une réflexion sur les catégories d'usagers concernés par les objectifs fixés et la nature des relations entretenues avec le service avant tout engagement d'une mesure de la satisfaction, la pertinence de la segmentation opérée conditionnant le caractère opérationnel de l'enquête.

III. CHOISIR DES METHODES D'EVALUATION ADAPTEES

Pour des administrations encore peu ou pas familiarisées avec la problématique de l'évaluation de la satisfaction, le problème de la ressource méthodologique est réel et important. Il revient, au moins dans un premier temps, à l'échelon de coordination et d'impulsion de veiller à la mise à disposition des niveaux opérationnels, d'outils fiables et adaptés aux objectifs fixés, à travers l'élaboration d'une « charte méthodologique », voire d'un cahier des charges précis. Par exemple, la CNAMTS a porté une grande attention à la définition d'une méthodologie et à sa diffusion au sein des CPAM, même si elle reconnaît volontiers que des progrès restent à faire dans l'utilisation de ces outils méthodologiques, notamment en matière de formation.

Outre le centre de ressources qualité déjà évoqué, il importe que les têtes de réseau constituées et les échelons centraux portent une attention particulière aux méthodes initiées.

La coordination méthodologique pour des enquêtes devant constituer des aides au management local permet par ailleurs d'établir des comparaisons susceptibles, si elles sont correctement analysées, d'avoir un effet mobilisateur sur l'encadrement et les services : les comparaisons peuvent se faire dans le temps à partir de séries chronologiques ou de façon horizontale, c'est-à-dire entre entités semblables.

Dans beaucoup de cas, suivant le degré de difficulté de l'exercice et le défaut d'expérience, il sera recommandé de faire appel, en l'absence de compétences internes, et au moins dans un premier temps à des prestataires extérieurs spécialisés pour aider à concevoir l'enquête, l'administrer et en analyser les résultats. Certains organismes ont toutefois maintenant des ressources internes suffisantes pour être plus demandeurs d'une assistance méthodologique, plus légère, que d'une sous-traitance opérationnelle complète.

- Préconisation n° 6 : créer, au niveau de l'échelon d'impulsion de la démarche, le relais nécessaire pour apporter une assistance méthodologique aux échelons opérationnels ; ne pas hésiter à faire appel, au moins dans un premier temps, à un prestataire de services extérieur pour professionnaliser la démarche et apporter la garantie méthodologique nécessaire.

Même si les enquêteurs du Comité n'ont pas pu procéder à un examen approfondi et critique des techniques mêmes de l'évaluation, il leur est clairement apparu que ces techniques gagnaient à être combinées. Les expériences recensées par la mission montrent que c'est pratiquement toujours le cas.

A cet égard, il apparaît souhaitable que cette combinaison permette d'associer les usagers le plus en amont possible, c'est-à-dire dès le stade de la définition des cibles.

Pour prendre un exemple concret, on peut illustrer cette démarche par le processus suivant :

- un sondage à partir de l'annuaire téléphonique sert à identifier le public-cible ;
- des groupes de discussion contribuent à définir le mode de relation entre les usagers et les agents et permettent d'en déduire les phases clés ;
- un sondage sur site est effectué pour mesurer la satisfaction du public à l'égard d'un service donné ;
- des groupes de discussion composés d'usagers permettent de préciser les conclusions tirées par l'encadrement.

D'autre part, certains usagers peuvent être l'objet de l'enquête dans sa phase expérimentale, une phase de rodage étant en effet généralement nécessaire.

Préconisation n° 7 : combiner les différentes techniques d'évaluation, associer les usagers en amont pour identifier leurs attentes et procéder à une segmentation des publics concernés.

Enfin, l'association des agents à la définition et l'exploitation de toute enquête tournée vers l'opérationnel et l'adaptation des services et/ou des produits apparaît comme une condition importante de la réussite de la démarche. Ceci part de l'idée simple mais essentielle que cette adaptation ne se fera pas contre mais avec les agents, l'effet mobilisateur et motivant des pratiques d'évaluation de la satisfaction correctement expliquées ne devant pas être négligé. Il paraît nécessaire à cet égard, lors de la sélection de la méthode d'enquête, de formaliser les limites propres à chaque exercice et de les exposer aux cadres qui mettront en œuvre la réforme et aux agents qui seront destinataires des résultats. En cas contraire, lors de la communication des résultats de l'enquête, l'effet pédagogique pourrait être annihilé par les contestations sur le mode opératoire et, partant, la signification des réponses recueillies. En outre, il pourrait être envisagé d'intégrer progressivement des critères liés à la satisfaction des usagers dans l'évaluation des agents.

- Préconisation n° 8 : associer les agents à toute démarche d'évaluation impliquant directement le management de l'organisation ainsi que l'adaptation des services et des produits.

IV. TIRER DES PROPOSITIONS OPERATIONNELLES

Des objectifs clairement définis et des outils de mesure adaptés ne suffisent pas. La phase d'analyse et d'interprétation est, dans une perspective opérationnelle, essentielle, en ce qu'elle doit traduire les résultats en termes d'actions à entreprendre.

Bien souvent, les enquêtes relatives aux principaux services publics indiquent un taux de satisfaction d'au moins 60 %, la fourchette allant généralement de 60 % jusqu'à environ 95 %. Le véritable enjeu n'est pas d'avoir une majorité de personnes se déclarant satisfaites, mais de progresser pour arriver à un taux de satisfaction totale.

Surtout, un taux global de satisfaction n'est pas en soi exploitable en termes directement opérationnels. Il faut arriver à analyser les causes de la non-satisfaction, et donc décliner la mesure de la satisfaction par rapport aux critères significatifs pour le public.

A cet égard, la mission a pu relever l'intérêt des outils qui permettent de croiser d'une part le niveau de satisfaction mesuré pour une dimension, un mode opératoire ou un service donné, et l'importance de ce mode opératoire ou de ce service dans la détermination de la satisfaction globale. Ce croisement permet de dégager les actions prioritaires et de remédier aux causes d'insatisfactions les plus significatives, ainsi que le montrent les exemples de la CNAM et d'ORGANIC.

L'enjeu est d'arriver à comprendre comment se structure la satisfaction, pour savoir ce sur quoi agir, en étant conscient que dans le secteur public plus que dans le secteur privé, le niveau exprimé de satisfaction ne dépend pas seulement de la qualité des prestations, mais également de facteurs exogènes tenant au contexte politique, économique et social.

Par ailleurs, l'évaluation de la satisfaction ne prend sa signification qu'en s'inscrivant dans la durée. La satisfaction fait appel à la subjectivité, à l'affect. Le niveau de satisfaction est remis en cause au fur et à mesure que l'on s'éloigne du moment de contact avec le service public, par la « perte de mémoire » de la situation et par la progression des exigences, rien n'étant définitivement acquis en la matière.

En d'autres termes, pour tout dispositif qui se veut une aide à la gestion opérationnelle des services, une mesure ponctuelle de la satisfaction des usagers ne présente qu'un intérêt limité. Elle doit s'intégrer dans un processus itératif et pérenne d'amélioration de la qualité, les mesures de la satisfaction s'affinant au fur et à mesure de l'avancement du processus, et prendre place, à côté des indicateurs de résultats (qualité produite), dans le tableau de bord du service.

- Préconisation n° 9 : inscrire dans la permanence les évaluations de la satisfaction des usagers au sein du processus d'amélioration de la qualité et d'adaptation des services rendus.

Enfin, la mise à disposition des outils méthodologiques ne sera efficace que si se développe une véritable culture de l'évaluation de la satisfaction, mettant les agents à même d'en apprécier la légitimité, d'en comprendre les mécanismes et les utilisations possibles.

A cet égard, la formation, notamment de l'encadrement, à l'utilisation d'outils de pilotage en général et à l'évaluation de la satisfaction des usagers en particulier apparaît particulièrement importante.

- Préconisation n° 10 : faire de l'évaluation de la satisfaction des usagers, et notamment de l'exploitation de ses résultats, un thème obligé de la formation initiale et continue des agents publics.

La diffusion de cette culture de l'évaluation de la satisfaction se fera également en l'intégrant dans les outils de communication interne, à l'instar de ce qui se fait par exemple à La Poste. L'information doit être communiquée, sous une forme adaptée (c'est à dire avec les commentaires appropriés permettant d'éviter les erreurs d'interprétation et avec les conclusions propres aux différents destinataires), aux cadres, aux agents, aux usagers.

- Préconisation n° 11 : dans le cadre de la communication interne et externe des services publics, faire une place systématique aux expériences d'évaluation de la satisfaction des usagers, et publier les comptes rendus des résultats des enquêtes menées.

*

* *

L'évaluation de la satisfaction des usagers portera pleinement ses fruits lorsqu'elle sera intégrée au management quotidien des services publics, ce qui implique, pour créer les conditions nécessaires au développement des initiatives, une forte implication de l'encadrement, et un respect de quelques principes d'action qui, sans les multiplier, pourraient être les suivants :

- intégrer les méthodes d'évaluation dans le processus de modernisation du service qui place l'utilisateur, ses attentes en matière de service et de qualité, au cœur de l'organisation ;
- identifier les cibles d'utilisateurs ;
- associer les utilisateurs à la définition de leurs attentes et des objectifs des enquêtes ;
- associer les agents à l'ensemble de la démarche afin qu'ils s'en approprient les objectifs ;
- mettre en œuvre régulièrement, en fonction des moyens humains et financiers disponibles, des mesures d'évaluation de la satisfaction qui permettent de diagnostiquer les évolutions nécessaires et participent d'un mouvement permanent d'amélioration de la qualité ;
- gérer les enquêtes à un niveau opérationnel, au plus proche des utilisateurs ;
- procéder à des restitutions des résultats de l'enquête à l'attention des agents et des utilisateurs.

Il s'agit d'une démarche intégrée qui gagnerait à être formalisée. A titre d'exemple, les enquêteurs du Comité ont élaboré une grille annexée au présent rapport.

RESUME DES PRECONISATIONS

I. CREER UN CONTEXTE FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT DE L'EVALUATION DE LA SATISFACTION DES USAGERS

1. insérer systématiquement l'évaluation de la satisfaction des usagers dans la problématique de la mesure des résultats utilisés pour la gestion par objectifs des services.
2. prendre en compte l'évaluation de la satisfaction des usagers dans la mise en place des politiques d'amélioration de la qualité des services.
3. intégrer les expériences et les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers dans le centre de ressources qualité dont la constitution a été décidée par le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat.

II. CLARIFIER LES OBJECTIFS DES EVALUATIONS

4. définir clairement les objectifs à atteindre avant toute mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de la satisfaction ; déterminer en considération de ces objectifs les niveaux optimaux de pilotage, de conduite de l'enquête, et d'exploitation des résultats.
5. mener une réflexion sur les catégories d'usagers concernés par les objectifs fixés et la nature des relations entretenues avec le service avant tout engagement d'une mesure de la satisfaction, la pertinence de la segmentation opérée conditionnant le caractère opérationnel de l'enquête.

III. CHOISIR DES METHODES D'EVALUATION ADAPTEES

6. créer au niveau de l'échelon d'impulsion de la démarche le relais nécessaire pour apporter une assistance méthodologique aux échelons opérationnels ; ne pas hésiter à faire appel, au moins dans un premier temps, à un prestataire de services extérieur pour professionnaliser la démarche et apporter la garantie méthodologique nécessaire.
7. combiner les différentes techniques d'évaluation, associer les usagers en amont pour identifier leurs attentes et procéder à une segmentation des publics concernés.
8. associer les agents à toute démarche d'évaluation impliquant directement le management de l'organisation ainsi que l'adaptation des services et des produits.

IV. TIRER DES PROPOSITIONS OPERATIONNELLES

9. inscrire dans la permanence les évaluations de la satisfaction des usagers au sein du processus d'amélioration de la qualité et d'adaptation des services rendus.
10. faire de l'évaluation de la satisfaction des usagers, et notamment de l'exploitation de ses résultats, un thème obligé de la formation initiale et continue des agents publics.
11. dans le cadre de la communication interne et externe des services publics, faire une place systématique aux expériences d'évaluation de la satisfaction des usagers, et publier les comptes rendus des résultats des enquêtes menées.

ANNEXES ET DOCUMENTS

PRESENTATION	35
COMPTES RENDUS D'ENTRETIENS.....	37
DOCUMENTS JOINTS.....	77

PRESENTATION

Il a été procédé, parmi l'ensemble des entretiens menés et des documents remis, à un choix d'expériences significatives, présentées sous la forme de fiches de synthèse annexées au rapport.

Les expériences retenues concernent des secteurs et des services divers : activités « régaliennes » ou d'administration générale de l'Etat, prestations soumises, à des degrés divers, à la concurrence, prestations sanitaires et sociales. Elles sont conduites par des organismes également divers dans leur nature : Etat (ministères et services déconcentrés), établissements publics, entreprise publique, entreprise privée.

Par commodité de lecture et afin d'identifier plus aisément à la fois ce qui rapproche et ce qui différencie ces expériences, un cadre de présentation unifié a été adopté, à l'exception de certains documents recueillis que la mission a souhaité annexer au rapport. Ce cadre fédérateur reste toutefois volontairement large, eu égard au caractère multiforme des expériences examinées, les échanges ayant par ailleurs souvent porté sur des aspects qualitatifs ne se prêtant pas à une restitution trop standardisée.

A travers ce cadre d'analyse, l'accent a été mis sur *les questions essentielles* abordées par la mission au cours de ses entretiens :

- ***le contexte dans lequel est apparue la préoccupation d'évaluer la satisfaction des usagers.*** A cet égard, s'il est vrai que les secteurs soumis à concurrence directe ont été sensibilisés plus tôt, notamment par le développement de stratégies marketing centrées sur le client et ses attentes, la mission a pu identifier d'autres éléments déclencheurs, ou à tout le moins favorables au développement de la culture de l'évaluation de la satisfaction, notamment le lancement d'une réforme des organisations et des procédures, et/ou la mise en place d'une gestion par objectifs. Si la pression externe, sous la forme de la concurrence ou d'une remise en question « subie » de l'organisation, constitue indéniablement un levier fort, des exemples existent d'attitudes volontaristes permettant de développer, sans contrainte externe impérative, ces nouveaux outils de gestion ;

- ***les objectifs fixés*** : il s'agit là certes d'une préoccupation générique consistant à savoir clairement ce que l'on veut avant d'engager toute action d'évaluation. Le choix de la méthode en dépendra, et non l'inverse. La mission retire de ses entretiens que la connaissance fine de ses différentes catégories d'usagers, ou de ses clients, constitue pour le service concerné un travail préalable indispensable, qui pourra d'ailleurs constituer un premier objectif et un premier objet d'enquête afin d'opérer une segmentation opérationnelle. L'association des usagers à la définition préalable des cibles et des attentes est également dans la plupart des cas souhaitable, l'administration ayant trop souvent tendance à mesurer la satisfaction à l'aune de ses critères propres, qui peuvent être en décalage avec ceux des usagers ;

- **les méthodes utilisées** : les entretiens n'ont pas porté à cet égard sur les aspects proprement techniques des enquêtes, dont la maîtrise relève de spécialistes, agents de l'administration ou prestataires extérieurs, mais sur le recensement des différentes catégories d'enquêtes utilisées et leur adaptation aux objectifs préalablement définis, ainsi qu'aux différentes étapes du processus engagé, par exemple dans la redéfinition d'une offre de services. Certains organismes ou services contactés par la mission utilisent déjà un spectre relativement large d'outils de mesure ;

- **l'exploitation des résultats** : des objectifs clairement définis et des outils de mesure adaptés ne suffisent à l'évidence pas. La partie analytique est, dans une perspective opérationnelle, essentielle, en ce qu'elle doit traduire les résultats en termes d'actions à entreprendre, et donc aider à comprendre ce sur quoi agir. A cet égard, la formation, notamment de l'encadrement, à l'utilisation d'outils de pilotage en général et à l'évaluation de la satisfaction des usagers en particulier apparaît particulièrement importante ;

- **les conclusions à tirer** : il ne s'agit pas de juger l'expérience étudiée, mais d'en définir, au regard des questions posées à la mission, les caractéristiques principales ainsi que les enseignements le cas échéant transposables dans la perspective d'une diffusion de l'évaluation de la satisfaction des usagers au sein des services de l'Etat.

D'autres échanges et expériences, s'ils ne font pas l'objet de monographies de synthèse annexées au rapport, ont été utilisés pour illustrer et nourrir les travaux de la mission. Que l'ensemble des personnes rencontrées soient ici remerciées pour la disponibilité dont elles ont fait preuve. Elles sont pour leur part convaincues que le développement de l'évaluation de la satisfaction des usagers contribuera à une gestion publique plus efficace, replaçant l'utilisateur au cœur de leurs préoccupations.

COMPTES RENDUS D'ENTRETIENS

1. La police de proximité (préfecture de police de Paris)
2. Les services de l'Etat en Isère
3. Le ministère de l'équipement (direction des routes et DDE de Seine-et-Marne)
4. La Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS)
5. La Caisse Primaire d'Assurance Maladie du Val d'Oise
6. L'Organisation Nationale Autonome de l'Industrie et du Commerce (ORGANIC)
7. Le dispositif « MININFO » mis en place par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
8. L'agence nationale pour l'emploi (ANPE)
9. L'exemple d'une entreprise publique : La Poste
10. L'exemple d'une société privée : L'OREAL

ANNEXE 1

LA POLICE DE PROXIMITE (PREFECTURE DE POLICE DE PARIS)

Le rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics relatif à la mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères (avril 2001) comporte une partie consacrée à la mise en œuvre de la police de proximité, en particulier à la préfecture de police, et aux indicateurs de résultats qui lui sont associés. La présente approche, centrée sur l'évaluation de la satisfaction des usagers, illustre le caractère complémentaire des différents types d'indicateurs mis en place.

I. LE CONTEXTE

Après l'anticipation et la prévention des difficultés, la connaissance du territoire, le troisième objectif de la police de proximité vise à constituer une police qui réponde au mieux aux attentes de la population. *"Par un dialogue constant et une écoute attentive des citoyens, elle veille à être en phase avec les besoins de sécurité exprimés par les habitants"* (fascicule du ministère de l'Intérieur, "La police de proximité en marche"). En introduction de ce fascicule, le ministre de l'intérieur précise que *"La police de proximité vise à créer les conditions d'une sécurité au quotidien pour tous et partout, en remplaçant la satisfaction des attentes de la population au cœur même de l'action policière"*.

La mise en place de la police de proximité à la préfecture de police de Paris, en avril 1999, a coïncidé avec une réforme importante de l'organisation des services actifs de la police autour de la notion de "police urbaine de proximité". Auparavant, les commissariats de voie publique avaient une activité très réduite de police judiciaire, exercée par les commissariats de quartier qui accueillaient les plaignants et les victimes et procédaient aux enquêtes : il n'était pas toujours facile pour les usagers d'identifier à la première tentative le lieu adéquat pour effectuer une démarche. Désormais, chaque commissariat d'arrondissement couvre la plupart des missions ; ce qui suppose une certaine polyvalence des agents à l'accueil. Certaines activités demeurent toutefois à un échelon plus élevé comme la police scientifique et technique, rattachée aux six divisions territoriales.

Cette réforme, préparée pendant plus d'un an, a fait l'objet d'une campagne de communication importante à destination des usagers. A la préfecture de police, un dispositif a été mis en œuvre pour diffuser l'information sur la réforme auprès des fonctionnaires de police : par groupe de trente, ils ont bénéficié d'une formation d'une demi-journée, organisée par une centaine d'animateurs-relais internes.

II. LES OBJECTIFS

La connaissance de la satisfaction des usagers prend une signification particulière dans le cadre de la réforme de la préfecture de police : elle s'inscrit parmi les *"outils de suivi, les tableaux de bord, les modèles de bilan périodique qui permettent de disposer des moyens permanents d'évaluation de la nouvelle organisation"* (note du préfet de police du 21 mai 1999). Ces outils sont décrits dans le rapport précité du Comité d'enquête.

La connaissance de la satisfaction des usagers remplit ainsi deux fonctions principales : mesurer la façon dont les citoyens perçoivent la réforme et, plus globalement, la sécurité à Paris et identifier par une segmentation plus fine, à l'échelon du commissariat d'arrondissement ou des unités de police de quartier, les sources d'insatisfaction et de satisfaction des usagers.

III. LES METHODES

Deux types d'études ont été menées pour évaluer l'impact de la réforme sur les usagers. Un sondage d'opinion sur l'image de la préfecture de police a été commandé à un institut privé au début de l'année 2000¹¹ tandis que l'inspection générale des services (IGS) menait des enquêtes sur les conditions d'accueil des usagers dans les commissariats de quatre arrondissements.

L'IGS a réalisé deux enquêtes sur les conditions d'accueil, l'une en 2000, l'autre en 2001, le questionnaire étant identique à trois questions près. Lors de la première enquête, les questionnaires étaient remis par les agents du commissariat tandis que, pour la deuxième enquête, ce sont des personnels de l'IGS qui ont remis les questionnaires, ces derniers étant renseignés sur place par les usagers.

L'enquête s'est déroulée de la manière suivante : tous les usagers des sites ont été invités à remplir un questionnaire durant une période de deux semaines en moyenne sur 14 sites, quatre commissariats d'arrondissement et dix unités de police de quartier. Environ 1 200 personnes ont répondu au questionnaire mais les refus n'ont pas été comptabilisés.

Parallèlement, les résultats des opinions des usagers étaient confrontés aux observations de l'IGS elle-même et recoupés avec d'autres indicateurs, comme ceux produits par le service (charge de travail, temps d'attente) et ceux issus des registres de doléance, moins significatifs mais où les dominantes se retrouvent.

IV. L'EXPLOITATION DES RESULTATS

Les enquêtes de l'IGS ont en premier lieu permis de mieux connaître le public fréquentant les commissariats : 80 % habitent l'arrondissement, 90 % résident à Paris. 94 % des plaintes sont déposées pour des délits commis à Paris. Elles ont aussi établi que l'affluence maximale se situe entre 12h00 et 14h00 et semble plutôt faible après 19h00, la plage couverte depuis avril 1999 s'étendant de 9h00 à 20h00.

¹¹ Cette enquête est réalisée tous les deux ans depuis 1994. Elle permet de ce fait d'analyser les évolutions de la satisfaction des usagers.

Le taux de satisfaction des usagers à l'égard du comportement des agents chargés de l'accueil est, dans les deux enquêtes, élevé puisqu'il dépasse 90 %. Le sondage mené par un institut privé révélait un taux de satisfaction de 73 % pour les personnes ayant été en contact l'année précédente avec un commissariat. La différence s'explique sans doute par les effets suivants : échantillons différents d'usagers, nature des questions posées, délais de réponse après le service ("à chaud" dans l'étude de l'IGS, "à froid" dans le sondage d'opinion). Par rapport au sondage réalisé deux ans plus tôt, le taux de satisfaction a augmenté de 7 points.

Les enquêtes révèlent aussi un écart entre la qualité perçue par les usagers et celle relevée par l'IGS, cette dernière étant parfois plus négative sur les aspects logistiques (confort, accessibilité, fonctionnalité des locaux). En revanche, les difficultés ponctuelles relevées par les usagers s'accordent avec les diagnostics réalisés par l'IGS, qui souligne les conséquences des fluctuations de la pression des usagers - et de la charge de travail interne - sur le temps d'attente, donc sur la satisfaction des usagers.

Les travaux de la première étude ont été diffusés au début de l'année 2001 aux commissaires centraux de telle sorte que l'IGS n'a pas pu mesurer l'impact de ses conclusions lors de la deuxième enquête dont les résultats seront communiqués à l'automne. En revanche, la première étude de l'IGS et le sondage d'opinion ont été évoqués par le préfet de police lors du séminaire d'évaluation de la réforme des services actifs de la préfecture de police qui s'est tenu le 18 avril 2000.

V. CONCLUSIONS

Les études de satisfaction menées à la préfecture de police accompagnent une réforme en profondeur de ses services actifs visant à mieux répondre aux attentes des usagers. Elles s'inscrivent donc dans un projet de modernisation qui a mobilisé l'ensemble de l'organisation.

Parmi d'autres, deux enseignements peuvent être transposables à d'autres services qui souhaitent s'engager dans une démarche d'évaluation de la satisfaction des usagers :

- Les résultats issus des enquêtes menées par l'IGS portent sur la qualité perçue par les usagers (indicateurs de satisfaction) et sont confrontés à la qualité produite par le service (indicateurs de résultat) et aux moyens dont il dispose ;
- Les résultats des enquêtes portant sur les usagers réels peuvent être comparés aux résultats des sondages d'opinion. Ces derniers complètent utilement le premier type d'enquête puisque la police de proximité vise à agir sur le sentiment d'insécurité qui concerne l'ensemble des personnes.

ANNEXE 2

LES SERVICES DE L'ETAT EN ISERE

I. LE CONTEXTE

Trois démarches parallèles sont conduites en Isère.

- Sous l'impulsion du Service d'information du gouvernement (SIG), une enquête de satisfaction portant sur plus d'une dizaine de services a été réalisée en décembre 2000. Elle avait été préparée par une étude de faisabilité conduite au dernier trimestre 1999.

- La direction des services fiscaux a instauré un dispositif d'évaluation de la satisfaction des usagers dans le cadre de ses campagnes "impôt sur le revenu" et "taxe d'habitation".

- Par ailleurs, dans le cadre d'un programme de recherche financé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), des questionnaires ont été adressés aux agents au contact du public pour connaître leur perception des attentes des usagers, notamment au regard de l'équité.

Ces démarches coexistent avec des actions de modernisation importantes, qui touchent soit les services de l'Etat, avec la rédaction du projet territorial de l'Etat dans le département, soit la préfecture, engagée depuis 2000 dans l'expérimentation de la globalisation des crédits de fonctionnement et de personnel et dans un plan de réforme intitulé "préfecture 2003".

II. LES OBJECTIFS

A. L'ENQUETE DE SATISFACTION INTERMINISTERIELLE

Le SIG a souhaité expérimenter dans un département la réalisation d'une enquête de satisfaction interministérielle. Il s'agit pour le SIG d'un dispositif pilote au sens où il se distingue des enquêtes d'opinion qui concernent le grand public : il doit viser "*l'usager réel*" (note de présentation du SIG). L'objectif n'est pas de "*dresser un hit-parade mais de permettre à chacun de se situer (outil d'émulation)*".

B. L'ENQUETE DE SATISFACTION DE LA DIRECTION DES SERVICES FISCAUX

Pour sa part, l'enquête réalisée dans les services fiscaux de l'Isère participe d'un plan d'action global d'amélioration de la satisfaction des usagers, porté au niveau national par la direction générale des impôts qui insiste sur ses missions de service aux usagers.

La direction des services fiscaux de l'Isère a conduit une réflexion stratégique sur l'accueil des contribuables, en privilégiant une politique de "sites" plutôt qu'une politique de service. Les cadres et les agents ont été ainsi associés à la redéfinition des modes d'accueil.

Cette réflexion prolonge une enquête conduite précédemment sur l'accueil téléphonique pendant la campagne "Impôt sur le revenu" qui avait débouché sur plusieurs engagements pris par la direction des services fiscaux, en particulier la rénovation physique de l'hôtel des impôts de Grenoble.

III. LES METHODES

A. L'ENQUETE DE SATISFACTION INTERMINISTERIELLE

Cette enquête a été préparée par une étude de faisabilité menée en 1999 par l'Institut d'études politiques de Grenoble. L'étude devait proposer un dispositif de mesure capable *"de fournir régulièrement des informations opérationnelles susceptibles d'aider les responsables administratifs locaux à améliorer la qualité des relations de leurs services avec le public"* (rapport présenté en janvier 2000).

Afin de mieux situer les relations avec les usagers, les rédacteurs de l'étude ont conduit des entretiens avec les responsables de douze services : préfecture, sous-préfectures de La Tour du Pin et de Vienne, trésorerie générale de l'Isère, direction des services fiscaux de l'Isère, direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction départementale de l'équipement, direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, direction départementale de l'agriculture et de la forêt, direction départementale des affaires sanitaires et sociales, inspection d'académie, direction départementale de la jeunesse et des sports. Il est important de noter que les personnes en contact direct avec les usagers n'ont pas été interrogées¹².

Les entretiens ont permis d'établir que les services ne disposent pas de "fichier usagers". En tenant compte de l'importance des flux d'usagers, le rapport préconise un recours à *"un mode de sélection des usagers réels par tirage aléatoire dans l'annuaire du téléphone"*. L'équipe a alors testé la validité de cette hypothèse en contactant 802 personnes majeures habitant dans l'Isère sélectionnées par tirage aléatoire à partir de l'annuaire. Il apparaît qu'environ un quart des personnes ont eu au moins un contact (téléphonique, physique ou par courrier) dans les trois mois avec l'une des douze administrations étudiées.

La pratique du tirage aléatoire s'explique également par le fait que les responsables de services interrogés ont jugé non prioritaire l'évaluation de la satisfaction d'usagers institutionnels ou socioprofessionnels. Quant aux populations en grande difficulté, distinguées dans l'étude des citoyens *"tout public, consommateurs contraints ou volontaires"* (p. 40), leur accessibilité par des procédés d'enquête standards est faible.

¹² "La problématique satisfaction nous semble être abordée par nos interlocuteurs principalement sous l'angle de l'adaptation des personnels à une nouvelle organisation des services." (rapport précité, p.10).

La cible ainsi définie, l'équipe de l'IEP de Grenoble a décliné la satisfaction en trois catégories : la réussite de la démarche, l'organisation matérielle du contact, rapprochée de la "*satisfaction clientèle*", et le traitement administratif du dossier, qualifié de "*satisfaction citoyenne*". Si le rapport retient les deux derniers aspects de la satisfaction comme objet de l'enquête, il relève des difficultés dont certaines semblent irréductibles :

- les risques de confusion entre administrations (trésor public et services fiscaux, DDTEFP ou ANPE...). Il faut alors prévoir des questions d'entrée qui permettent d'exclure ce risque.
- les objets de contact (réclamation, conseil, information,...). Les motifs avancés par les personnes interrogées sont très variables et les enquêteurs ont eu des difficultés à les faire entrer dans les catégories pré-établies. Le rapport recommande de donner des consignes précises aux enquêteurs.
- les modalités de contact très variables d'un service à l'autre (guichet majoritaire dans l'administration préfectorale, téléphone et courrier dans d'autres services, proportions identiques pour le guichet, le téléphone et le courrier dans l'administration fiscale). Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont très marginales.

Le sondage a ensuite été mené par un institut privé pendant deux semaines, du 6 au 21 décembre 2000¹³, auprès de 3 000 usagers. L'outil devant être *a priori* neutre et ne pas interférer avec le fonctionnement quotidien des services, il avait été admis que les personnes interrogées devaient être convaincues de répondre à un organisme indépendant de l'administration.

Les résultats sur les quinze services étudiés montrent un taux de fréquentation des administrations élevé¹⁴ : près de deux Isérois sur trois ont eu un contact avec l'administration durant les six derniers mois. La moitié des contacts ont eu lieu au guichet (les retraités et les urbains sont surreprésentés dans cette catégorie), un quart par téléphone (les femmes et les cadres supérieurs sont surreprésentés dans cette catégorie), 20 % par courrier et moins de 4 % par télématique. La première raison invoquée pour le choix du mode de contact est la rapidité mais le téléphone et le courrier sont choisis aussi pour la facilité d'utilisation et l'efficacité.

Le niveau de satisfaction global s'élève à 81,6 % dont 41 % de très satisfaits ; il est plus élevé pour les contacts au guichet que pour les contacts par courrier. Les principaux motifs de satisfaction sont : le fait d'avoir obtenu le service demandé, la compétence des agents, la clarté des informations et le délai de traitement du dossier. Mais les principaux motifs d'insatisfaction sont très proches : le manque de compétence des agents, le manque de clarté des explications et le fait de ne pas avoir obtenu le service demandé.

Recueillent plus de 80 % de satisfaction l'accueil au guichet et au téléphone, la compétence et la disponibilité des agents et l'écoute. Les horaires d'ouverture, l'attente au téléphone, le délai de traitement du dossier et l'organisation des locaux sont parmi les plus mal notés. En définitive, les retraités et les usagers de plus de 50 ans donnent des notes significativement supérieures à la moyenne alors que les jeunes sont plus exigeants.

¹³ Le cahier des clauses techniques particulières est annexé p. 78.

¹⁴ En raison de la période d'interrogation, d'importantes réponses portaient sur les services fiscaux : il a donc fallu procéder à un redressement de la population.

L'enquête visait également les attentes des usagers. La simplification des procédures vient en tête avec 62,7 % des usagers. Viennent ensuite le raccourcissement des délais de réponse, l'interlocuteur unique et le renforcement de l'égalité de traitement entre les usagers. Plus surprenants pour l'administration habituée à penser l'amélioration des relations avec l'utilisateur sous un angle instrumental, le recours plus important au téléphone pour traiter des dossiers (29,8 %), le développement d'Internet (24,3 %), le paiement par carte bancaire (21,1 %) et la rénovation et l'organisation des locaux sont peu demandés.

B. L'ENQUETE DE SATISFACTION DE LA DIRECTION DES SERVICES FISCAUX

A la suite de la rénovation de l'hôtel des impôts de Grenoble et d'une nouvelle organisation de l'accueil (nouveaux horaires, pôles d'expertise, mutualisation des moyens), deux enquêtes de satisfaction ont été réalisées en liaison avec l'institut d'études politiques de Grenoble.

L'enquête sur la campagne "Impôt sur le revenu" (mars-avril 2000) a révélé que 40 % des usagers recherchaient une aide au renseignement de la déclaration tandis que 60 % souhaitaient voir leurs choix éclairés par l'expertise des services fiscaux. Cette étude a coûté moins de 100 000 francs.

Puis, durant la campagne "Taxe d'habitation" (octobre 2000), des questionnaires auto-administrés ont été remis aux contribuables se déplaçant à l'hôtel des impôts. Ces questionnaires étaient en cours de dépouillement lors du déplacement de la mission.

IV. L'EXPLOITATION DES RESULTATS

A. L'ENQUETE DE SATISFACTION INTERMINISTERIELLE

Lors du passage de la mission en janvier 2001, le sondage venait d'être réalisé et seuls les résultats globaux, tous services confondus, étaient disponibles. Les services rencontrés par la mission, représentés parfois par leur responsable "communication", ont fait état de leur intérêt quant à cette initiative qui rejoint leur préoccupation d'amélioration de l'accueil ; elle permet de surcroît d'échanger les expériences entre services.

Un CD-ROM a été élaboré afin de recenser les résultats, service par service, et diffusé aux administrations concernées. Les résultats de l'enquête interministérielle ont été présentés en collège plénier des chefs de services de l'Etat en mars 2001 ainsi que lors de la commission locale interministérielle de coordination, installée en juin de la même année. Ils ont également été commentés lors des comités techniques paritaires des administrations concernées. L'institut de sondage a procédé à une hiérarchisation des recommandations selon les attentes exprimées par le public.

Selon les déclarations de la préfecture de l'Isère, l'ensemble des services ont décidé d'orienter leurs réflexions en matière d'amélioration de la qualité selon trois axes : délais de réponse aux courriers, accueil téléphonique en perfectionnant les standards, signalétique. La préfecture de l'Isère a modifié le circuit de demande de cartes grises afin de réduire les délais d'attente et a mis en place un nouveau système d'accueil téléphonique. Par ailleurs, la préfecture et la trésorerie générale envisagent de réaliser des enquêtes plus ciblées comme la possibilité leur en est offerte par le marché signé avec le cabinet qui a réalisé l'enquête de satisfaction.

B. L'ENQUETE DE SATISFACTION DE LA DIRECTION DES SERVICES FISCAUX

Un inspecteur principal, rattaché à l'inspection principale des services, anime le dispositif de recueil des attentes et de la satisfaction des contribuables. Les résultats des études complétés par des évaluations internes permettent à l'encadrement d'élaborer des plans d'actions thématiques, par exemple en matière de services téléphoniques ou d'équipement.

V. CONCLUSIONS

Les deux démarches diffèrent de façon importante.

Dans le premier cas, l'enquête de satisfaction interministérielle, l'évaluation de la satisfaction ne s'inscrit pas dans un projet de modernisation de l'ensemble des services de l'Etat.

Il s'agissait avant tout d'en mesurer la faisabilité et l'intérêt. Force est de constater que certains services peuvent se sentir marginalisés en raison du type d'utilisateurs ciblé : les institutionnels avaient été ainsi exclus, or des services ont des relations plus soutenues avec les institutionnels qu'avec les usagers-citoyens. Dès lors, la possibilité de comparer les résultats entre services paraît difficile sauf à procéder à des enquêtes public par public, l'approche uniforme retenue limitant l'impact opérationnel pour chaque service, dans l'adaptation de son offre et de ses procédures spécifiques.

De surcroît, l'enquête se situe à mi-chemin du sondage d'image (certes perçue par les usagers et non les citoyens) et de l'enquête fondée sur un couple clients/produits ou services (la segmentation étant faite par service et par mode de contact).

En définitive, l'enquête a permis d'identifier les attentes globales d'une certaine catégorie d'utilisateurs, plus ou moins bien représentée selon les services considérés. Elle a aussi contribué à une meilleure connaissance de ce public (âge, revenu...).

En revanche, les enquêtes réalisées sur l'hôtel des impôts de Grenoble suivent une autre logique. Elles visent à évaluer la perception qu'ont les contribuables de nouvelles conditions de services offertes lors des campagnes "Impôt sur le revenu" et "Taxe d'habitation". Leurs résultats sont donc plus immédiatement opérationnels, d'autant plus que ces évaluations ont été accompagnées d'un investissement important des cadres et des agents dans la démarche.

La satisfaction des usagers (source : sondage Téléperformance)



Comparaison entre administrations

	Score le plus élevé obtenu par ...	Score le plus bas obtenu par...	Rappel base total contacts
Satisfaction globale	Sous Préf. La Tour du Pin (91,3%)	Direction du travail (73,1%)	81,6%
L'accueil au guichet	Services de gendarmerie (91,6%)	Services de police (82,6%)	88,1%
L'accueil au téléphone	Centre des Impôts (93,3%)	Direction du travail (77,2%)	85,9%
La compétence des agents	Sous Préf. La Tour du Pin (91,1%)	D.D.A.S.S (75,7%)	84,3%
La disponibilité des agents	Sous Préf. La Tour du Pin (88,0%)	D.D.A.S.S (74,9%)	81,8%
L'écoute, la prise en compte des explications	Sous Préf. La Tour du Pin (88,7%)	Trésor Public (73,3%)	81,4%
Les explications données, l'aide apportée	Sous Préf. La Tour du Pin (86,7%)	Services de justice (68,8%)	78,6%
Le fléchage, l'information dans les locaux	Sous Préf. La Tour du Pin (86,3%)	D.D.A.S.S (61,8%)	78,1%
La neutralité dans le traitement du dossier	Centres des Impôts (83,7%)	Services de justice (70,2%)	77,4%
L'attente au téléphone	Services de justice (81,6%)	Direction du travail (48,7%)	75,0%
L'organisation et le confort des locaux	Direction du travail (80,4%)	Services de justice (62,1%)	72,2%
Le délai de traitement du dossier	Sous Préf. La Tour du Pin (91,3%)	Services de justice (47,3%)	71,4%
L'attente au guichet	Services de l'équipement (88,7%)	Préfecture de Grenoble (63,7%)	71,1%
Les horaires d'ouverture	Trésor Public (73,7%)	D.D.A.S.S (58,2%)	64,4%

Les attentes des usagers (source : sondage Téléperformance)



Comparaison entre administrations

	Score le plus élevé obtenu par...	Score le plus bas obtenu par ...	Rappel base total contacts
Simplifier les procédures	Direction du travail (67,5%)	Sous Préf. De Vienne (57,0%)	62,7%
Raccourcir les délais de traitement et de réponse des dossiers	Services de justice (70,1%)	Trésor Public (49,6%)	56,8%
Avoir un interlocuteur unique qui suive l'ensemble de votre dossier	Services de justice (67,1%)	Préfecture de Grenoble (49,1%)	56,4%
Renforcer l'égalité de traitement entre tous les usagers	D.D.A.S.S.(60,6%)	Préfecture de Grenoble (42,5%)	51,4%
Développer les informations données aux usagers	D.D.A.S.S.(62,0%)	Préfecture de Grenoble (43,4%)	49,8%
Donner davantage d'explications et de conseils	Services de justice (58,6%)	Préfecture de Grenoble (37,7%)	48,1%
Adapter les horaires d'ouverture à vos besoins	Sous Préf. La Tour du Pin (53,4%)	D.D.J.S (35,8%)	42,1%
Améliorer les compétences professionnelles des agents	Services de police (43,9%)	Préfecture de Grenoble (29,4%)	36,8%
Traiter davantage de dossiers par téléphone	D.D.A.S.S (42,1%)	Services de police (22,1%)	29,8%
Développer l'usage d'Internet et le traitement en ligne des dossiers	D.D.J.S (36,4%)	Services de justice (17,4%)	24,3%
Pouvoir payer avec une carte de paiement bancaire	Sous Préf. La Tour du Pin (37,1%)	Services de justice (13,9%)	21,1%
Rénover et réorganiser les locaux	Services de police (15,7%)	Direction du travail (6,7%)	12,0%

ANNEXE 3

LE MINISTERE DE L'EQUIPEMENT (DIRECTION DES ROUTES ET DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT DE SEINE-ET-MARNE)

I. LE CONTEXTE

A la suite des lois de décentralisation des années 80, le ministère de l'équipement s'est engagé dans une politique de modernisation. Il a fallu mettre en place les outils de gestion nécessaires pour rendre des comptes aux conseils généraux et à l'ensemble des donneurs d'ordre, administration centrale comprise. Cet apprentissage a eu pour effet de transformer la relation des donneurs d'ordre aux services ainsi que leurs attentes.

Dans ce contexte, la mission s'est intéressée aux outils mis en place par la direction des routes afin d'évaluer la satisfaction des usagers, ainsi qu'à leur impact dans la démarche de modernisation d'une direction départementale de l'équipement : elle s'est rendue à cet effet à la DDE de Seine-et-Marne.

II. LES OBJECTIFS

Il s'agissait de se repositionner et de faire la démonstration de l'utilité et de l'efficacité des services.

L'ensemble des contraintes qui pèsent sur les services a ainsi servi de point d'appui aux actions de modernisation, aboutissant dans un premier temps à une meilleure lisibilité des activités et de l'utilisation des moyens puis, dans un second temps, à l'émergence d'une approche de la qualité centrée sur les différentes attentes des usagers.

III. LES METHODES

La direction des routes a mis en place à partir du début des années 90 certains outils destinés à mieux connaître les usagers des routes nationales et des autoroutes ainsi que leurs attentes :

- **le baromètre de satisfaction des usagers de la route**

Le baromètre de satisfaction du réseau routier national a été conçu avec l'appui du service d'études techniques des routes et des autoroutes. C'est un outil statistique qui repose sur un sondage de 10.000 usagers des routes nationales par an et de 10.000 usagers des autoroutes concédées et non concédées. Le questionnaire comporte une quarantaine de questions fermées qui demandent à l'utilisateur de se positionner sur une échelle de satisfaction à quatre niveaux.

Les enquêtes sur les routes nationales ont commencé en 1994, ce qui permet aujourd'hui d'avoir trois séries de résultats avec chacune 30 000 usagers : 1994/95/96, 1995/96/97 et 1996/97/98. Les enquêtes sur autoroutes ont commencé un an plus tard, en 1995, mais il a néanmoins été possible, par extrapolation, de présenter aussi trois séries de résultats, basées sur à peu près le même nombre d'usagers interrogés, soit 30.000 (20.000 pour la première série).

Pour constituer l'échantillon, 200 utilisateurs de véhicules légers au minimum sont interrogés à chaque poste d'enquête, et un nombre de conducteurs de poids lourds proportionnel au taux de trafic lourd sur la section où se trouve le point d'enquête. De 1996 à 1998, ce sont environ 29.000 usagers qui ont été interrogés dans ces conditions sur les routes nationales (117 postes d'enquête) et 28.000 sur les autoroutes concédées (84 postes d'enquête) et non concédées (24 postes d'enquêtes). Les forces de gendarmerie sont requises pour arrêter les véhicules et permettre le recueil des informations.

Pour les routes nationales et les autoroutes non concédées, le coût d'une campagne d'enquêtes est compris entre 1 MF et 1,3 MF, soit près de 4 MF pour 3 ans, essentiellement payés en " droits à prestations " au réseau technique de l'Équipement. Le coût global des enquêtes sur le réseau concédé n'est pas pour sa part précisément connu, mais est supérieur dans la mesure où ces enquêtes sont externalisées. S'y ajoute le coût représentatif de l'intervention des forces de gendarmerie.

- **l'opération " Content ? pas content ? "**

Ce dispositif lancé en 1995 vise à permettre aux usagers de la route qui ont spontanément quelque chose à dire de s'exprimer par écrit.

Concrètement, l'opération consiste à mettre des cartes-réponses " T " pré-adressées à disposition des usagers dans différents lieux publics, pour qu'ils manifestent librement leurs satisfactions et leurs insatisfactions à propos de leur usage quotidien des routes nationales.

- **le " Forum des usagers de la route "**

Il s'agit là d'un outil purement qualitatif, consistant à réunir un groupe d'une douzaine d'usagers et de quatre représentants de l'administration pour discuter d'un sujet donné.

Ce dispositif est destiné à recueillir l'expression orale directe d'usagers devant des représentants de l'administration. Dix à douze personnes s'expriment ainsi sur un sujet d'actualité ou ayant trait à la politique routière. Quinze forums ont été organisés depuis début 1995, par exemple sur les sujets suivants :

- les usagers dans une situation de crise
- les services attendus sur les routes à deux fois deux voies
- les cyclistes et les aménagements cyclables
- les poids lourds et la conduite en hiver

Les débats conduits par un animateur extérieur à l'administration sont retransmis en direct dans une autre salle et suivis par des acteurs concernés par le sujet.

IV. L'EXPLOITATION DES RESULTATS

- **le baromètre de satisfaction des usagers de la route**

Les résultats du baromètre constituent une “ photographie ” de l’opinion des usagers sur les autoroutes et les routes nationales. Tous les usagers interrogés ne répondent pas à certaines questions car ils ne sont pas directement concernés. Par exemple, dans la dernière série de résultats, à la question sur les services présents sur autoroute, seuls environ 9 300 conducteurs qui les ont utilisés y ont répondu : le baromètre traduit ainsi l’usage réel du réseau. Prise sur le “ vif ”, c’est-à-dire pendant les déplacements des usagers, cette photographie permet d’avoir une vision assez précise de la perception de ces derniers quant aux caractéristiques techniques, aux conditions de circulation, de sécurité, d’entretien, à l’environnement, etc..., des autoroutes et routes nationales.

Globalement, les résultats révèlent un niveau de satisfaction élevée des usagers des autoroutes, moindre mais de bon niveau sur les routes nationales en ce qui concerne l’infrastructure elle-même. Les services offerts par les autoroutes (aires d’arrêt, ravitaillement en carburant, toilettes, radioguidage...) et jugés satisfaisants sont réclamés par les usagers des routes nationales, en particulier l’information routière. La disparition progressive des stations-services sur les routes nationales constitue un motif d’insatisfaction en ce qu’elle contribue à accroître le sentiment d’insécurité notamment la nuit.

Les réponses des usagers ont contribué à faire évoluer la vision des agents, souvent très technique et centrée sur les seules infrastructures vers la prise en compte des services liés aux déplacements : aide à la circulation, météorologie, information sur les chantiers, développement de réseaux type “ Sirius ” (système d’information en Ile-de-France par panneaux à messages variables).

Cet instrument, significatif à l’échelle nationale, reste toutefois trop global pour constituer un instrument de pilotage et de gestion locale. Par ailleurs, l’intervention des forces de gendarmerie pour la collecte des données est remise en cause pour les années à venir, ce qui pose la question de la poursuite de l’opération dans son périmètre actuel. L’évolution de cet outil pourrait se faire à un niveau infra régional mais avec le concours d’entreprises privées pour la collecte des données.

- **l’opération “ Content ? pas content ? ”**

Le bilan de l’opération est mitigé :

- il s’est avéré difficile à lancer pour les directions départementales de l’équipement (mise à disposition des cartes, beaucoup de tris à faire pour une bonne remontée d’informations, travail supplémentaire pour répondre systématiquement, signalisation de problèmes localisés dans d’autres directions départementales de l’équipement ou sur des réseaux autres que les routes nationales, ciblage implicite sur des populations maîtrisant la procédure...);
- peu de réponses sont recueillies par rapport aux efforts souvent déployés, même si le taux de retour est toutefois conforme à celui des opérations de ce type ;
- les remarques apparaissent néanmoins pertinentes et fondées, même si ce n’est pas toujours au niveau attendu ;

La direction départementale de l'équipement de Seine-et-Marne a été site pilote de cette opération. Une des principales difficultés identifiées a tenu au caractère national de la démarche, alors que les observations recueillies au niveau local pouvaient tout aussi bien concerner le réseau départemental, sans que le conseil général ne soit partie prenante.

La direction départementale de l'équipement de Seine-et-Marne a également lancé une opération locale, dénommée « **contact usager** » : il s'agissait d'améliorer la relation avec les usagers en désignant nominativement un interlocuteur pour chaque contact écrit. En cas de difficulté persistante, un interlocuteur chargé d'une pré-médiation entre les services et l'utilisateur, prenait contact par courrier, par courrier électronique ou par téléphone. La majorité de ces contacts a concerné des questions relatives à l'urbanisme (POS). Il n'y a pas eu d'évaluation de cette opération. Toutefois, et pour une période de 18 mois (1999-2000), on relève seulement un courrier électronique, vingt courriers et quinze appels téléphoniques. Il a par ailleurs fallu faire comprendre, en interne, que ce dispositif n'était pas dirigé contre les personnels, mais manifestait un souci de mieux être à l'écoute des usagers. Cette opération a été ensuite intégrée dans un processus qualité plus large.

- **le “ Forum des usagers de la route ”**

Les opinions exprimées ont trait à la pratique quotidienne de la route telle que ressentie par des usagers ordinaires.

Depuis 1997, chaque forum fait l'objet d'une synthèse des principaux points évoqués, qui incorpore de nombreuses citations des propos tenus par les usagers. Les premières de ces synthèses ont été éditées et diffusées, notamment auprès des directions départementales de l'équipement ; elles constituent une approche qualitative et sensible de la route et offrent une vision complémentaire de celle obtenue par les dispositifs statistiques.

Des agents de la direction départementale de l'équipement de Seine-et-Marne ont été amenés à participer à cette opération, en observant le débat retransmis en direct par vidéo. Ils ne pouvaient de ce fait pas intervenir, mais recueillaient des avis directs sur la qualité de leur activité dans des conditions ne les impliquant pas personnellement. Ce dispositif s'est avéré très riche et efficace dans la mesure où ces opinions sont argumentées, illustrées et collectivement développées, ce que les sondages ne permettent pas de faire.

V. CONCLUSIONS

Plusieurs constatations et enseignements peuvent être tirés de ces expériences :

- une forte contrainte externe a provoqué et pesé sur la démarche de modernisation, l'adaptation étant ressentie comme une nécessité vitale pour l'organisation. C'est dans ce contexte que s'est développée la préoccupation d'évaluer la satisfaction des usagers ;

- les dispositifs mis en place ont contribué à faire évoluer une vision vraisemblablement trop purement technique de la qualité vers la découverte de critères externes d'appréciation sur les services rendus et les attentes émanant des usagers. Ces attentes portent notamment sur ce que l'on peut définir comme des « produits associés », qui prennent une place importante dans la détermination du niveau de satisfaction de l'utilisateur ;
- une des difficultés identifiées a été que les contacts avec les usagers (grand public) sont rares, et qu'ils se limitent essentiellement à d'autres catégories d'interlocuteurs (élus et professionnels) qui « médiatisent » cette relation. Par ailleurs, certaines tentatives ont sans doute souffert d'une faiblesse dans la définition de leurs cibles. Comme pour la plupart des expériences relevées, la notion d'« usager » mérite d'être très finement différenciée, notamment dans le cadre d'une approche stratégique des services rendus ;
- à cet égard, les limites de l'opération « content, pas content » apparaissent clairement. Cette opération peut s'apparenter à la classique « boîte à idées », ou au cahier des réclamations : leur existence et leur exploitation peuvent être utiles pour révéler certains dysfonctionnements ou faire surgir une réflexion, mais ce ne sont pas des instruments de mesure objective du niveau de satisfaction ou des causes d'insatisfaction, et ils ne constituent pas *a fortiori* des outils de pilotage ;
- peut être également relevé l'apport propre de l'outil qualitatif que constitue le « forum des usagers de la route », qui permet d'approfondir une question particulière sous la forme d'un débat ; la conduite du débat par une personne expérimentée extérieure à l'administration concernée apparaît comme une condition essentielle de l'efficacité de ce mode opératoire.

ANNEXE 4

LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIES (CNAMTS)

I. LE CONTEXTE

La mise en place d'une démarche qualité par la CNAMTS est partie, en 1993, du double constat d'un déficit d'image de l'institution, et du manque de connaissance de la qualité effective des services. Cette démarche a été initiée par la direction de la communication, avec l'idée de pouvoir communiquer sur les performances et, pour ce faire, de passer de la notion de service rendu à celle de service attendu, voir co-produit.

La diffusion de la notion de qualité se heurtait à une conception traditionnelle du métier de la CNAMTS, à savoir la liquidation et le paiement, secteurs où étaient souvent affectés les agents les plus performants. Se tourner vers les usagers et s'interroger sur leurs attentes supposait de mieux connaître son offre de service, en ne se limitant pas au cœur de métier tel qu'il était perçu par le personnel de la CNAMTS et des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

La fonction qualité a ensuite été rattachée au directeur délégué aux ressources, ceci semblant plus approprié à une démarche opérationnelle d'adaptation de l'organisation et d'amélioration de la qualité de service. Elle reste toutefois organiquement modeste, le responsable disposant de trois collaborateurs.

II. LES OBJECTIFS

En application des ordonnances de 1996, les relations entre l'Etat et la CNAMTS sont désormais encadrées, à l'instar des autres branches, par des contrats (les contrats d'objectifs et de gestion, « COG »), dont les dispositions sont répercutées dans les contrats passés entre la CNAMTS et les CPAM (contrats pluriannuels de gestion, « CPG »). Ces contrats comportent des engagements sur des objectifs de qualité. Le COG « 2^{ème} génération », couvrant la période 2000-2003, indique les objectifs chiffrés minimaux assignés aux caisses, et prévoit une enquête annuelle de satisfaction des assurés dont les résultats doivent être rendus publics, ainsi que, d'ici 2002, une enquête identique à l'adresse des professionnels de santé et des employeurs.

Ces dispositifs contractuels doivent agir comme des éléments fédérateurs permettant de généraliser la préoccupation qualité et d'innover le réseau. Ils permettent de « scander l'avancée des caisses ». Chaque CPAM doit notamment, sur la base de son CPG, publier ses engagements sous la forme d'une charte.

La CNAMTS a également élaboré un projet de branche pour la période 2000-2003, adopté par le conseil d'administration le 14 mars 2000, articulé avec le COG. Ce projet définit 31 actions prioritaires. Au sein de « l'axe service », l'action n°5 a pour objet de « mettre en oeuvre une démarche exhaustive de qualité de service et de réponse au public ».

L'action n°6 consiste à engager l'ensemble du réseau dans un processus de certification ISO 9001 (2000). La certification ISO 9001 (2000) consiste à reconnaître la pertinence d'un système de management de la qualité : « les attentes des usagers se traduisent en exigences pour l'organisation et les processus s'adaptent en conséquence ». En d'autres termes, il s'agit d'un cycle permanent d'amélioration. L'objectif est que 8 à 9 caisses pilotes voient leurs procédures certifiées en 2001, toutes les caisses devant avoir engagé leur démarche d'ici 2003 sur la base d'un référentiel national établi à partir de l'expérience des sites pilotes.

III. LES METHODES

Un cadre méthodologique destiné à mesurer la qualité des services rendus aux assurés sociaux a été élaboré en 1996 et testé sur 30 sites pilotes. Il a été généralisé après adaptation en 2000.

Ce cadre méthodologique déterminé au niveau national est fixé dans un guide diffusé aux caisses, et que celles-ci doivent respecter. L'enquête annuelle de satisfaction prévue par ce guide est effectuée auprès des assurés au moyen d'un questionnaire auto-administré conçu au niveau national avec l'assistance d'un cabinet conseil, et que les caisses peuvent compléter – mais pas amputer. Le traitement doit se faire sur la base de 400 réponses, ce qui suppose (avec des variations locales), l'envoi d'environ 2000 questionnaires par caisse. Une enquête nationale est menée parallèlement avec exploitation de 1200 réponses nécessitant l'envoi de 6000 questionnaires.

L'esprit de la méthode consiste à effectuer une lecture croisée des indicateurs d'activité et de résultats internes (qualité « objective »), et des indicateurs résultant de l'enquête de satisfaction (qualité « perçue »), qui sur chaque thème sont mis en correspondance visuelle immédiate¹⁵. Cette lecture est faite à travers un tableau de bord, élaboré au sein de chaque caisse, et agrégé, pour les 129 caisses, au niveau central. Il doit permettre à chaque caisse de se situer, et d'analyser les décalages entre indicateurs internes et perception par les assurés¹⁶. La publication des résultats est prévue à terme.

Une démarche similaire a été engagée à l'adresse des professionnels de santé : une étude qualitative a été faite pour cerner leurs attentes, et un guide méthodologique a été élaboré pour instituer un dispositif pérenne de mesure de la qualité des services qui leurs sont rendus. Les relations avec les professionnels de santé présentent en effet un enjeu essentiel pour la CNAMTS et les CPAM. En effet, avec le développement des échanges magnétiques, les professionnels de santé deviennent de plus en plus l'interface entre les usagers et les CPAM. De surcroît, l'adhésion des professionnels de santé au dispositif SESAM-Vitale est un objectif prioritaire de la CNAMTS. Un effort de « marketing » en direction de ces publics paraît donc nécessaire.

¹⁵ Cela suppose que les CPAM disposent des indicateurs d'activité ad hoc.

¹⁶ La mise en relation des phénomènes objectifs et de la perception des usagers paraît d'autant plus nécessaire qu'environ 80 % des assurés sociaux ne se déplacent jamais dans leur CPAM ni ne lui téléphonent. Il y a donc un effet d'image que la confrontation avec les phénomènes objectifs permet de lisser.

IV. L'EXPLOITATION DES RESULTATS

Le dispositif mis en place doit constituer une aide à la décision et au pilotage pour chaque CPAM, en établissant un diagnostic personnalisé qui permet également de se situer par rapport aux autres caisses.

L'exploitation des résultats à l'aide d'un logiciel spécialisé peut permettre à chaque caisse d'établir une « carte des actions prioritaires » qui met en relation l'importance de chaque question abordée (c'est à dire son influence relative sur la satisfaction globale exprimée) avec le niveau de satisfaction. Cette présentation sous forme de matrice (avec en ordonnée une échelle d'importance de la question et en abscisse une échelle de niveau de satisfaction) permet de sélectionner les actions correctrices à mettre en œuvre prioritairement (zone d'insatisfaction croisée avec une dimension importante), et en fait un véritable outil de management.

S'agissant de la détermination de l'importance relative de chaque dimension, la méthode retenue est fondée sur l'analyse factorielle des correspondances entre les questions de satisfaction portant d'une part sur les différents aspects de chaque service, d'autre part sur l'évaluation globale de ce service. Cette méthode statistique a été choisie parmi d'autres comme apparaissant la plus adaptée à la mesure des prestations considérées. Elle a été mise au point, au début des années 90, pour l'élaboration de plans opérationnels à EDF-GDF, en partenariat avec la société qui exploite la marque déposée. Cette méthode est également utilisée notamment dans la grande distribution, le mobilier et la vente de séjours. Elle ne fait pas obstacle à des exploitations statistiques plus classiques à partir des mêmes données. Le logiciel permet également de traiter des enquêtes plus qualitatives pour approfondir certains points révélés par l'enquête de satisfaction.

Chaque CPAM a le choix entre traiter directement son enquête annuelle ou la sous-traiter. A titre indicatif, la sous-traitance a été évaluée à 30.000 F, le coût d'une licence d'exploitation du logiciel spécialisé à 8000 F. Les CPAM ne sont pas tenues de recourir à ce logiciel d'exploitation.

V. CONCLUSIONS

Les contraintes, ou pressions, externes à l'organisation, sont sans doute moins fortes dans la mise en place de la démarche d'évaluation de la satisfaction que dans d'autres cas étudiés, même si les questions relatives aux évolutions de l'assurance maladie sont bien évidemment présentes. La démarche contractuelle engagée avec l'Etat, et répercutée sur l'échelon local, est toutefois un élément fort de la démarche, qui implique la mise en place d'une gestion par objectifs dans laquelle l'évaluation de la satisfaction des usagers trouve sa place.

L'évolution organique de la fonction, du secteur de la communication au secteur des ressources, est également significative de la perception du rôle dévolu à la satisfaction par la CNAMTS : l'objectif est désormais directement opérationnel.

La démarche initiée par la CNAMTS est empreinte de volontarisme, et a permis une mise en place rapide et généralisée de l'enquête de satisfaction annuelle, avec toutefois le souci de mettre à disposition des CPAM l'ensemble des outils méthodologiques nécessaires : l'effort méthodologique pour la mise au point d'instruments opérationnels, devant déboucher en termes de management sur la mise en place d'actions prioritaires, doit être souligné.

A ce stade, les éléments critiques, ou efforts à consentir, identifiés par nos interlocuteurs sont les suivants :

- il n'y a pas de typologie, et donc pas d'analyse différenciée du « grand public » que sont les assurés sociaux dans les instruments qui ont été présentés ;
- l'implication de l'encadrement des caisses restait encore inégal ;
- un effort de formation reste à faire, ainsi qu'un apprentissage de la lecture des tableaux de bord pour que tous les enseignements opérationnels puissent être tirés au niveau local (« optimisation des enquêtes de satisfaction ») : les outils méthodologiques sont au point, il restait maintenant à progresser dans leur exploitation opérationnelle pour en faire, à côté des indicateurs internes, un instrument pérenne de pilotage.

ANNEXE 5

LA CAISSE PRIMAIRE D'ASSURANCE MALADIE DU VAL D'OISE

I. LE CONTEXTE

En complément aux échanges menés avec la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), le groupe a souhaité établir un contact avec une CPAM, pour aborder notamment la question de l'articulation entre le niveau central et le niveau local, et les éventuelles difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de l'évaluation de la satisfaction des usagers.

La CPAM du Val d'Oise compte 1600 agents, et 31 points de contacts « primaires » avec les assurés sociaux (caisses d'assurance-maladie).

Là aussi, la démarche qualité a démarré en 1993 avec la mise au point d'un projet d'entreprise. Le projet a été mené sur la période 1993-1997, avec à la clef une réorganisation interne (gestion en portefeuille, relations personnalisées, raccourcissement des lignes hiérarchiques).

En 2000, a été élaboré un projet d'évolution pour l'organisme sur la période 2000-2004, en se calant sur les objectifs nationaux.

II. LES OBJECTIFS

Sur la période 1993-1997, trois objectifs principaux avaient été retenus :

- s'agissant des remboursements, un travail sur les délais et l'exactitude des calculs de liquidation ;
- communication et information : interroger les assurés (démarche de « services attendus ») ;
- un travail sur l'accueil, avec une attention particulière aux personnes en situation précaire.

Le projet élaboré en 2000 comporte quatre axes :

- l'individualisation du traitement des demandes (avec l'idée de dégager les moyens afférents par l'amenuisement du traitement papier grâce au développement de SESAM-Vitale) ;
- la continuation du travail sur l'accueil ;
- le développement de l'information et du conseil (plate-forme conseils services) ;
- le traitement de la précarité.

III. LES METHODES

Dans le domaine de la communication et de l'information, des enquêtes quantitatives et qualitatives ont été menées, dont il est ressorti une forte attente en matière d'information sur les droits et les procédures. Ce travail a permis d'élaborer des brochures thématiques.

S'agissant de l'accueil, ont été établis depuis 1995-1996 des tableaux de bord à partir d'indices de précarité, permettant de classer les centres. A partir de 1998 ont été effectuées des enquêtes par les personnes du siège, qui se sont déplacées dans les CAM, et qui ont débouché sur une réorganisation des fonctions d'accueil physique, ainsi que sur la mise en place progressive d'un outil gestionnaire de flux (qui, par la suite, pourra être utilisé pour traiter l'accueil téléphonique).

Cet outil gestionnaire de flux peut être analysé comme un véritable système de gestion de la relation-client : on y répertorie les motifs de venue, l'historique des six derniers mois et le temps que dure chaque entretien. Ainsi, il est possible de savoir si une personne se déplace plusieurs fois pour le même motif, ce qui révélerait un défaut d'information lors de la première visite.

A partir de 1998, la CPAM a adopté les référentiels nationaux en termes de qualité de services, ainsi que les outils méthodologiques proposés. A cet égard, la CPAM externalise l'enquête de satisfaction (« faire appel à des professionnels ») pour un coût d'environ 15.000 F.

IV. L'EXPLOITATION DES RESULTATS

La CPAM trouve notamment, dans l'utilisation des outils méthodologiques mis au point par la CNAMTS, l'intérêt de pouvoir disposer d'éléments de comparaison « objectifs », et d'un outil de repérage des actions prioritaires. Les résultats sont en l'état présentés à l'encadrement ; pour 2001, deux « points noirs » ont été identifiés : l'accueil téléphonique et, à nouveau, l'information. Sur ce second point, il a été décidé d'approfondir l'enquête par la constitution d'un groupe qualitatif.

Il a toutefois été remarqué que l'absence de typologie à l'intérieur du « grand public » comporte le risque de constitution d'un échantillon non représentatif des différentes composantes du public des caisses (pour ne prendre qu'un exemple, quelle est la part des personnes âgées dans les 400 réponses prises en compte ?) ; la méthode pourrait donc être affinée sur ce point.

V. CONCLUSIONS

Cette caisse primaire importante s'était engagée dans une démarche qualité avant la mise en place du dispositif contractuel avec la CNAMTS et l'élaboration des outils au niveau central. Ces outils sont apparus utiles et effectivement utilisés, ce qui n'empêche pas des actions locales complémentaires et une approche critique de certains points du dispositif.

La légitimité de la CNAMTS pour fournir les outils méthodologiques n'est pas contestée ; par contre, la CPAM estime que c'est à elle de connaître son public et ses clients ; on retrouve là le problème de l'absence de segmentation du « grand public » et du niveau pertinent de cette segmentation, la difficulté consistant à concilier deux objectifs :

- garder une homogénéité permettant une exploitation nationale ; par ailleurs, de nombreuses caisses qui n'ont pas les mêmes moyens que la CPAM du Val d'Oise doivent pouvoir bénéficier d'un appui méthodologique renforcé ;

- s'adapter aux caractéristiques propres à la clientèle locale, optique indissociable de la volonté de faire des instruments et objets de mesure des outils de management permettant d'améliorer le service rendu au niveau local.

Le caractère très normé des contrats pluri-annuels de gestion passés avec la CNAMTS suscite ainsi des réserves : la CPAM du Val d'Oise ne souhaite s'engager que si les objectifs apparaissent localement tenables. Elle a ainsi obtenu, à titre exceptionnel, quelques aménagements locaux.

De même, si la CPAM est d'accord sur le principe de la publication d'une charte qualité, elle n'entend finaliser cette démarche qu'en étant certaine de tenir les engagements définis – cette position pragmatique étant d'ailleurs partagée par la division qualité de la CNAMTS.

La démarche de certification globale engagée par la CNAMTS apparaît enfin très volontariste dans son calendrier de mise en œuvre. La CPAM du Val d'Oise ne souhaite dans un premier temps s'y engager que pour trois processus, dont la couverture maladie universelle.

ANNEXE 6

L'ORGANISATION NATIONALE AUTONOME DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE (ORGANIC)

I. LE CONTEXTE

ORGANIC est la caisse nationale de retraite des commerçants et des industriels indépendants. Elle gère le régime obligatoire d'assurance vieillesse (« ORGANIC base ») qui comprend le régime de retraite de base, la retraite complémentaire obligatoire des conjoints, l'assurance invalidité et l'assurance décès. Elle propose en sus différentes formules complémentaires, comme ORGANIC PREMIER, ORGANIC CROISSANCE, ORGANIC PLENITUDE.

A l'issue d'une réorganisation achevée en 1997, le régime ORGANIC fédère 26 caisses interprofessionnelles régionales, 5 caisses professionnelles et une caisse ORGANIC complémentaire. En relèvent un peu plus de 600.000 cotisants et 900.000 retraités. En 1997, les caisses ORGANIC ont encaissé 8,102 milliards de cotisations et versé 19,254 milliards de prestations (hors action sociale et indemnité de départ).

Comme les autres caisses nationales de sécurité sociale, ORGANIC a signé avec l'Etat une convention d'objectifs et de gestion (COG) couvrant la période 1998-2001, portant tant sur les objectifs d'amélioration de la mission de service public assumée par le régime que sur les moyens nécessaires à leur réalisation. Si certaines caisses avaient déjà lancé leurs propres enquêtes de satisfaction, la COG a contribué à poser la question de la mesure de la qualité à un niveau global.

ORGANIC a ainsi lancé en 1999, à l'occasion du cinquantenaire de sa création, une importante enquête de satisfaction de ses usagers. Une deuxième enquête de satisfaction était en préparation au moment de l'entretien.

II. LES OBJECTIFS

Parmi les objectifs stratégiques de l'organisation figure l'optimisation de la qualité du service, qui comporte une stratégie d'accueil de qualité (une « charte commune d'engagements sur la qualité des relations avec l'adhérent » a été mise en œuvre en février 2000), et un développement de l'information dispensée aux ressortissants du régime.

Les objectifs particuliers de l'enquête de satisfaction lancée en 1999 ont été les suivants :

- mesurer la satisfaction des adhérents pour chacun des segments retenus ;
- identifier l'image de l'institution ;
- identifier les points forts et les points faibles d'ORGANIC ;
- en déduire les actions correctrices à engager en priorité pour améliorer la satisfaction de chacune des cibles.

ORGANIC a l'intention de procéder à ce type d'enquête lourde tous les deux ou trois ans, étant donné que les caisses peuvent procéder par ailleurs à des enquêtes spécifiques plus légères.

III. LES METHODES

Il a été fait appel, pour réaliser ces enquêtes, à un prestataire extérieur.

Une segmentation des adhérents par catégorie a été effectuée à l'issue d'une réflexion en groupe de travail, avec des représentants de caisse. Plutôt qu'une identification par métiers ou groupes de métiers, il a été opéré une typologie des situations apparaissant les plus significatives eu égard aux objectifs d'amélioration de la qualité des prestations. Ces situations concernent d'une part les actifs cotisants et d'autre part les retraités bénéficiant des prestations. Ce sont donc les différentes natures de relations en fonction de la position de l'adhérent qui ont constitué la grille de lecture de cette enquête.

Six « cibles » ont ainsi été identifiées :

- les nouveaux inscrits (les deux premières années d'inscription, cette catégorie posant des problèmes particuliers : large « turn-over », avec 120.000 nouvelles inscriptions par an mais un taux d'échec important des installations ; difficultés d'information dans la mesure où les créateurs d'entreprises ont souvent d'autres priorités immédiates que les questions relatives à leur retraite) ;
- les primo-débiteurs (premier incident de paiement des cotisations, avec le problème du mode de relation à entretenir avec l'adhérent se trouvant dans cette situation) ;
- les adhérents inscrits depuis plus de 10 ans ;
- les demandes de retraite (moment délicat, la constitution du dossier étant souvent jugée complexe) ;
- les retraités depuis plus de 2 ans ;
- les adhérents à Organic complémentaire.

Un questionnaire écrit a été conçu par segment, et envoyé via les caisses en anticipant, pour la constitution de l'échantillon donnant lieu à traitement de l'information, un taux de retour de 17 %. Ce taux a été variable selon les catégories (de 8 % pour les primo-débiteurs à 27 % pour les retraités depuis plus de 2 ans) et s'établit en moyenne à 16 %.

Pour la deuxième enquête, plutôt que de maintenir la même segmentation et les mêmes questions afin de constituer un baromètre, la caisse a choisi d'adapter son enquête pour approfondir sa connaissance de certaines situations. Elle a ainsi modifié trois segments :

- les nouveaux inscrits engloberont la troisième année d'inscription, qui constitue une année charnière dans la mesure où il s'agit de la première année de cotisations sur une base complète ;
- les adhérents âgés de 58 ans au lieu des demandes de retraite ;
- les retraités depuis moins de deux ans.

La caisse n'exclut pas d'approfondir dans l'avenir des thèmes particuliers par enquête qualitative (notamment par la constitution d'un panel d'adhérents).

Le coût global de l'opération, pour mener à bien l'enquête périodique lourde, peut être estimé à un million de francs.

IV. L'EXPLOITATION DES RESULTATS

L'exploitation de la première enquête a abouti, pour chacun des segments, à l'identification des principaux motifs de satisfaction et d'insatisfaction, à la définition de l'importance relative des composantes de la qualité, et à une carte des actions prioritaires par croisement entre l'importance de chaque thème dans le jugement global et l'indice de satisfaction afférent. Le degré d'urgence des actions à entreprendre est ainsi déterminé par l'influence de chaque critère sur la satisfaction globale.

De façon peu surprenante, les adhérents globalement les plus satisfaits sont les retraités de plus de deux ans (96%) et les adhérents à ORGANIC complémentaire (88%), les moins satisfaits les primo-débiteurs (72%) et les demandeurs de retraite (78%). L'intérêt de la démarche réside toutefois essentiellement dans l'analyse des motifs spécifiques d'insatisfaction, qui diffèrent selon les cibles (d'où l'importance qui s'attache à leur définition), et aux actions correctrices adaptées qui peuvent ainsi être mises en place au niveau national comme au niveau local.

A titre d'exemples, l'enquête sur la population des nouveaux inscrits (un nouvel inscrit sur cinq se déclarant non satisfait) a révélé que l'effort prioritaire devait concerner l'information, quantitativement insuffisante, manquant de clarté et de qualité. La plupart des nouveaux inscrits aurait préféré un contact plus direct avec la caisse, d'autant que ce contact direct est globalement jugé efficace et de qualité lorsqu'il a lieu. S'agissant des primo-débiteurs, les critiques ont émané essentiellement de ceux ayant été confrontés à un huissier, et ont concerné une insuffisante prise en compte des situations personnelles, les solutions financières proposées, et une information manquant de clarté dans les explications fournies. Le mode de gestion de la relation apparaît déterminant dans le niveau de satisfaction.

L'exploitation de l'enquête a été faite au niveau national, mais avec des résultats par caisse qui ont été communiqués à chaque caisse pour ce qui la concerne.

V. CONCLUSIONS

L'élément générateur de la mise place d'une évaluation de la satisfaction des adhérents apparaît proche de celui de la CNAMTS, même s'il est plus récent dans sa genèse : il ne s'agit pas tant d'une pression extérieure, sous la forme par exemple d'une concurrence sur l'ensemble des prestations fournies, ou d'une « question existentielle » posée à l'organisation – même si l'un et l'autre de ces éléments ne sont pas absents -, que de l'inscription dans une démarche qualité globale, contractualisée avec l'Etat. La gestion par objectifs mise progressivement en place constitue un terrain favorable à l'intégration de l'évaluation des usagers ; la symbolique forte du cinquantenaire d'ORGANIC a par ailleurs permis d'enclencher la démarche.

Une réflexion importante sur la segmentation a été menée. Cette réflexion apparaît comme une étape essentielle dans la mise au point d'un outil opérationnel de gestion, dépassant l'enquête d'opinion ou d'image.

Ces deux aspects – enquête d'image, outil opérationnel de gestion - sont toutefois présents de façon concomitante dans l'enquête menée, mais la méthode retenue et l'exploitation des résultats sont principalement orientés vers l'adaptation des produits offerts et des modes opératoires.

La méthode apparaît ainsi bien adaptée aux objectifs. L'exploitation opérationnelle concerne toutefois surtout le niveau central, même si les modes opératoires peuvent être évalués – et donc modifiés – au sein de chaque caisse par le retour des résultats pour ce qui la concerne.

L'approfondissement de certains thèmes nécessitera toutefois sans doute, pour dépasser les limites de l'enquête quantitative périodique, la mise en oeuvre d'enquêtes qualitatives – c'est en tout cas une réflexion menée par l'organisme. Ces deux types d'enquête apparaissent en effet complémentaires, que l'enquête qualitative intervienne en amont pour l'analyse des besoins, la définition des attentes, la segmentation du public concerné, ou en aval pour affiner les éléments recueillis et/ou pour faire intervenir des échanges et raisonnements argumentés que les enquêtes quantitatives ne permettent pas de développer.

ANNEXE 7

LE DISPOSITIF « MININFO » MIS EN PLACE PAR LE MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

I. LE CONTEXTE

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a décidé, dans le cadre de son processus de réforme-modernisation, de mettre en place un réseau d'interlocuteurs économiques des entreprises destiné à faciliter leurs démarches.

Le dispositif, baptisé « MININFO » a été expérimenté en 2001 dans deux régions (Centre, Pays de la Loire) et deux départements (Doubs, Meuse). Il est donc encore très évolutif et les éléments exposés ci-dessous sont susceptibles de modifications en fonction du déroulement de l'expérience.

MININFO s'appuie sur un réseau d'agents issus des huit services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et propose des prestations ciblées et évolutives aux entreprises :

- création et transmission d'entreprises (formalités, environnement économique et réglementaire) ;
- développement (marchés publics, marchés étrangers, aides financières) ;
- accueil et traitement personnalisé des entreprises en difficulté.

Un correspondant est désigné pour chaque prestation. Un seul contact doit suffire pour déclencher la prise en charge par le réseau de la recherche d'information, du conseil ou de la prestation personnalisée. Le réseau entretient également des relations avec la préfecture, les autres ministères et les partenaires économiques et sociaux.

Un dépliant de présentation du réseau, comportant identification de chaque correspondant et de sa compétence particulière, est largement diffusé. Un site internet a par ailleurs été constitué, reprenant les coordonnées et adresses électroniques des membres du réseau, ainsi qu'un ensemble d'informations et services pratiques avec formulaires téléchargeables.

II. LES OBJECTIFS

En amont du développement du projet, une enquête réalisée par un prestataire extérieur auprès d'un échantillon de 900 chefs d'entreprise avait souligné l'importance de leurs attentes en matière de renseignements et d'appuis pour développer leur activité. Elle avait également mis en évidence la place insuffisante occupée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie parmi les interlocuteurs vers lesquels se tournent habituellement les chefs d'entreprise. MININFO a été mis en place sous la forme d'une organisation en réseau pour répondre à ce besoin identifié de façon souple et adaptée, en mobilisant des compétences souvent trop cloisonnées.

Il est prévu que l'évaluation de la satisfaction des bénéficiaires du réseau soit un élément permanent de la vie du dispositif. L'évaluation de l'expérimentation doit globalement porter sur quatre aspects : la satisfaction des usagers, l'auto-évaluation du service rendu par les fonctionnaires qui animent le réseau, l'appréciation portée par ses partenaires institutionnels, ainsi que l'évaluation statistique réalisée à l'aide de tableaux de bord.

III. LES METHODES

Les engagements du service devaient être repris dans une charte déontologique, qui a pour objectif d'établir des relations de confiance avec les entreprises clientes. Des « engagements qualité » doivent par ailleurs être définis, qui comportent notamment engagement sur des délais de réponse en fonction de la nature de la demande, et sur la « traçabilité » du traitement de cette demande.

Dans le projet, toute entreprise (ou partenaire) devra disposer d'un point de contact lui permettant de faire toute observation sur une prestation proposée ou attendue du réseau. Par ailleurs, une mesure régulière du niveau de satisfaction des usagers du réseau qui ont bénéficié de ses prestations doit être effectuée.

L'évaluation de l'expérimentation doit porter sur cinq rubriques : la qualité du service rendu, la qualité et l'efficacité du contact, la compétence et l'ouverture du réseau, l'adaptation des outils, la mobilisation des différents services du ministère autour de MININFO. Différents supports sont utilisés, dont :

- un questionnaire de satisfaction adressé mensuellement aux entreprises qui ont pris contact avec le réseau ;
- une enquête de notoriété sur les prestations et le réseau, effectuée sur panel d'entreprises ;
- une étude mensuelle des réclamations reçues ;
- par le site internet « MININFO », exploitation mensuelle de la rubrique « votre avis », enquête en ligne mensuelle.

Les agents sont chargés d'établir des fiches contact relatives au traitement de chaque appel, et seront consultés dans le cadre de l'évaluation du dispositif.

IV. L'EXPLOITATION DES RESULTATS

Un premier bilan de l'expérience devait être dressé en 2001, et déboucher sur une généralisation et/ou des aménagements afin d'améliorer le fonctionnement du réseau et d'ajuster l'offre de services aux besoins exprimés par les entreprises.

Au-delà, l'évaluation de la satisfaction des clients en réseau est prévue en routine, à partir notamment des enquêtes mensuelles, et doit constituer un élément permanent susceptible de déboucher sur une modification de la nature des prestations offertes comme des moyens de rendre ces prestations.

V. CONCLUSIONS

Le dispositif retenu entre dans le cadre de la définition d'un couple client/produit, et d'une recherche d'adaptation fine du produit à la catégorie d'utilisateurs concernée.

Si, au moment de la prise de contact, le caractère expérimental de MININFO, encore largement à l'état de projet, ne permettait pas de tirer des conclusions, plusieurs éléments méritent à ce stade d'être relevés :

- en amont, le souci d'interroger les utilisateurs, avec une définition préalable de la « cible », pour procéder à un repérage et à une analyse des besoins, débouchant au cas d'espèce par la création d'un service original en ce qu'il requiert un découplage des compétences ;
- la place de l'évaluation de la satisfaction dans la validation et l'évolution du « produit », et plus globalement dans le tableau de bord de la prestation, avec croisement d'indicateurs externes et internes : cette place est d'autant plus importante s'agissant de la création d'un nouveau service, et donc de la nécessité de vérifier que l'offre correspond bien au besoin que l'enquête de définition a identifié en amont ;
- la volonté d'inscrire le dispositif d'évaluation dans un contexte d'accompagnement « en temps réel », ou en léger décalé, de la prestation.

Ce dispositif d'évaluation pris dans son ensemble et tel qu'il est prévu, peut toutefois paraître lourd : il demande des moyens et de la disponibilité. Il ne sera vraisemblablement opérationnel, et le cas échéant transposable, que dans un cadre déconcentré, et en portant sur des prestations ciblées et de caractère essentiellement qualitatif.

ANNEXE 8

L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE)

I. LE CONTEXTE

Face à un chômage important, l'agence nationale pour l'emploi est confrontée depuis de nombreuses années à un arbitrage entre deux options : le traitement de masse et le traitement individualisé. Cet arbitrage évolue en fonction des priorités et des outils définis par le gouvernement.

La relation avec les usagers est essentielle à l'accomplissement des objectifs assignés à l'agence nationale pour l'emploi qui se résument dans la lutte contre la sélectivité du marché du travail et dans la mise en relation des offreurs et des demandeurs d'emploi. C'est pourquoi la qualité de relation de service et de l'attitude de service est au cœur des contrats de progrès. On trouve dans ce cas une illustration de la notion de co-production de service car l'adhésion du demandeur est nécessaire pour obtenir un résultat.

A cet arbitrage s'ajoute une autre ligne de fracture entre les publics – ou usagers – de l'agence nationale pour l'emploi : d'un côté, les demandeurs d'emploi, de l'autre, les entreprises.

II. LES OBJECTIFS

A la faveur de la mise en place des contrats de progrès entre l'agence nationale pour l'emploi et l'Etat et devant des choix stratégiques à effectuer (l'agence nationale pour l'emploi doit-elle faire évoluer son métier vers le conseil en gestion des ressources humaines ?), une première série d'enquêtes a été réalisée au milieu des années 90. A cette époque, l'utilisateur a été appelé "*client*" mais une ambiguïté demeure : parfois le client est indifféremment le demandeur d'emploi et l'entreprise, parfois le client est l'entreprise.

Outre la redéfinition de l'offre de services, l'ANPE souhaitait également modifier en profondeur les relations entretenues avec les "*clients*" en les traitant "comme on aimerait être soi-même traité".

III. LES METHODES

Enquêtes préalables à toute décision, les évaluations des attentes d'une part des demandeurs d'emploi, d'autre part des entreprises, ont permis de redéfinir l'offre de service de l'agence nationale pour l'emploi.

Réalisées pour les deux catégories de clients par l'intermédiaire de questionnaires et d'entretiens de groupe, ces enquêtes ont révélé que les entreprises n'attendaient pas de l'agence nationale pour l'emploi qu'elle se substitue aux sociétés de conseil mais qu'elle remplisse ses missions essentielles de recueil et de diffusion des offres d'emploi, éventuellement de pré-sélection et de tri des candidatures. Pour les demandeurs d'emploi, trois produits ont été identifiés : la diffusion des offres d'emploi, l'aide à la recherche de travail et l'aide à la conception d'un projet professionnel.

Ces différents services sont déclinés en profondeur selon l'intensité de service souhaitée par le client. Par exemple, les demandeurs d'emploi pourront effectuer leur recherche de manière autonome ou, au contraire, en étant accompagnés par un référent.

En somme, ces enquêtes d'attente ont permis de mieux cibler les produits en fonction des attentes des usagers.

Mais la définition des produits a été accompagnée par une nouvelle série d'enquêtes (enquêtes de vérification) qui avait pour objet de valider les produits et services retenus à l'issue des enquêtes d'attente.

Parallèlement, en interne, treize groupes de travail étaient chargés de réfléchir à autant de chantiers relatifs à l'avenir de l'agence nationale pour l'emploi.

IV. L'EXPLOITATION DES RESULTATS

Au vu des résultats et dans la perspective plus large d'améliorer la relation et l'attitude de service, l'agence nationale pour l'emploi a adopté une organisation laissant une plus grande liberté et une plus grande responsabilité aux niveaux déconcentrés, en particulier au niveau régional et au niveau de l'agence locale. Par exemple, le niveau central est responsable de la définition du cœur des produits (socle intangible) que doit proposer chaque agence mais cette dernière a la faculté de développer d'autres produits sous réserve de disposer des moyens adéquats et de respecter les objectifs qui lui sont assignés. A cet effet, un prix de l'innovation a été créé.

Pour sanctionner la place du client dans le dispositif, un système qualité interne (distinct donc des normes ISO) a été mis en place. Il se traduit d'abord par un engagement qualité auprès des clients (engagement sur les moyens assez sobre) et se manifeste également par la collation d'un label qualité.

Le label qualité est décerné par une commission régionale sur la base de quatre regards : celui de l'utilisateur qui est interrogé une à deux fois par an à partir d'un questionnaire établi en relation avec un prestataire extérieur (outil informatique de dépouillement uniforme), celui des agents qui doivent adopter deux postures, celle du client et celle de l'agent (outil de dépouillement identique), celui du management et celui d'un observateur selon le principe de la "*peer-review*". A compter de 2001, le système qualité de l'agence nationale pour l'emploi devrait être certifié par l'AFAQ.

V. CONCLUSIONS

L'agence nationale pour l'emploi est un organisme où la culture de l'évaluation – partant des enquêtes – est assez développée, en particulier pour étudier telle ou telle mesure pour l'emploi (conventions de conversion, programmes TRACE, etc.). Elle effectue par ailleurs des enquêtes nationales baromètre de notoriété ou d'image de marque depuis une dizaine d'années (enquête par téléphone sur 3 à 4 000 personnes).

Mais les enquêtes d'évaluation de la satisfaction des clients participent d'un projet plus global d'amélioration du service rendu, projet de longue durée qui n'a pas été affecté dans son principe par le changement de responsables. C'est donc grâce à la permanence des objectifs fondamentaux et à l'inscription dans le mode de management de ces objectifs que les enquêtes de satisfaction ont trouvé leur valeur et que leur pérennité a été assurée.

L'ANPE utilise ainsi des techniques et types d'enquêtes divers suivant le but recherché, intervenant aux différents stades de définition et de délivrance des prestations : enquêtes d'analyse des besoins, préalables à la redéfinition de l'offre de services, enquêtes pré-décisionnelles de vérification, évaluation « en routine » des services offerts.

ANNEXE 9

L'EXEMPLE D'UN ETABLISSEMENT PUBLIC :

LA POSTE

I. LE CONTEXTE

Au sein du groupe La Poste, les enquêtes de satisfaction des clients sont pratiquées depuis 1988 au niveau de la Direction générale de La Poste (Ministère des PTT) et se sont progressivement généralisées à toutes les grandes directions depuis le changement de statut en 1991. Ceci s'explique par la nature de ses missions, et son caractère d'entreprise publique aux activités de plus en plus soumises à la concurrence. La Poste se doit d'être à la fois compétitive et rentable tout en assurant ses missions de service public. Elle doit maintenir une présence et un service de proximité sans compromettre sa croissance externe. Ces objectifs ne sont pas toujours aisément conciliables. Ces enquêtes (satisfaction et image) montrent que La Poste est perçue de plus en plus « entreprise » (commerciale), et son personnel de plus en plus « professionnel ». Toutefois, son image est encore aujourd'hui fortement imprégnée par l'idée reçue qu'elle est une administration financée par le contribuable.

Le chiffre d'affaires de La Poste a atteint en 2000 les 16 milliards d'euros. L'activité courrier y représente environ 10 milliards d'euros, provenant essentiellement du courrier des entreprises. Ce sont toutefois les colis et la logistique qui connaissent la croissance la plus vive (+16% en 2000), suivis des services financiers (+8% pour le produit net bancaire).

La Poste veut s'affirmer comme un groupe multi-métiers unitaire, de dimension internationale. A ce titre elle entend développer la complémentarité de ses activités pour offrir des réponses globales à ses clients, cette pluri-activité permettant aussi d'équilibrer les risques sur les différents marchés. Elle est ainsi structurée sur la base de ses différents métiers : courrier, colis/logistique et clientèles financières. Sur le plan géographique, elle s'organise autour de huit Délégations Territoriales dans l'hexagone, une direction pour la Corse et une pour les DOM TOM. Ces grandes entités sont elles-mêmes subdivisées en directions départementales.

Chaque grande direction développe sur ses activités propres différentes enquêtes de satisfaction. Les membres de la mission ont mené leurs entretiens auprès des directions transversales impliquées dans cette problématique : la Direction de la Communication, la Direction de la Qualité du groupe, et la Mission recherche de la Direction stratégique, Planification et Développement.

La Direction de la Qualité du groupe, créée dans le cadre du plan stratégique 1998-2002, a notamment pour missions de définir et de piloter la politique qualité du groupe, d'assurer la cohérence des politiques qualité des métiers, et d'introduire le critère qualité dans la politique des ressources humaines du groupe. Elle pilote de fait le projet de définition d'engagements de La Poste vis-à-vis de ses différents clients.

II. LES OBJECTIFS

Les objectifs stratégiques 1998-2002 sont déclinés à travers les « 5C » : Client, Croissance, Compétitivité, Culture, Confiance. Aux termes du plan stratégique, il s'agit de « mettre le client au coeur de (nos) organisations ». Sur des marchés progressivement plus concurrentiels, la satisfaction des clients est affichée comme une priorité, des engagements devant être pris en termes de qualité du service offert par l'entreprise. La direction du groupe affiche sa volonté d'analyser et de construire tous les projets à partir des attentes des clients.

Il est donc nécessaire de mesurer cette qualité par des indicateurs internes d'activités d'une part, par les enquêtes de satisfaction d'autre part, et de suivre son évolution par l'élaboration du « tableau de bord qualité » du groupe. La direction de la qualité est chargée de ce travail fédérateur.

A l'issue d'une phase de diagnostics de l'existant, la direction de la qualité intervient sur la mise en cohérence des mesures de satisfaction afin d'assurer à la Direction Générale de La Poste les moyens d'un pilotage renforcé de sa stratégie orientée client.

III. LE DISPOSITIF ACTUEL

Le dispositif actuel se caractérise par deux points essentiels :

- un périmètre client bien couvert
- une disparité des méthodes utilisées

A. COUVERTURE DU PERIMETRE CLIENT

Sans être exhaustif, le panorama des enquêtes brossé ci-dessous montre le souci de La Poste de connaître la satisfaction de ses clients sur chacune de ses activités.

La Direction de la Communication réalise des enquêtes transversales « généralistes », distinctes des enquêtes, généralement plus lourdes, faites par les directions de métiers sur leurs problématiques propres. Un baromètre de satisfaction auprès du grand public est ainsi réalisé depuis 1989 auprès d'un échantillon national représentatif de la population française (2000 personnes de 15 ans et plus sont interrogées en face à face à domicile). Un baromètre d'image est également effectué annuellement depuis 13 ans. Ces deux baromètres doivent être fusionnés à partir de 2001. Un baromètre généraliste, portant sur l'image et la satisfaction, est également réalisé sur les entreprises (onzième vague de ce baromètre annuel en 2000) : 2000 chefs d'établissement ou personnes responsables des services courriers (établissements de 3 à 199 salariés) sont interrogés par téléphone.

La Direction du Réseau Grand Public réalise un baromètre de satisfaction de la clientèle grand public à l'égard des bureaux de poste à partir d'un échantillon national représentatif constitué par délégation territoriale et en prenant en compte la taille des agglomérations du ressort. Cette enquête téléphonique annuelle concerne les personnes âgées de 15 ans et plus ayant fréquenté un bureau de poste au moins une fois dans les six derniers mois. Elle vise à mesurer la perception de la qualité de l'accueil, à positionner le réseau de La Poste par rapport à des réseaux de référence, et à suivre les évolutions dans le temps. Une « enquête miroir » interne est organisée de façon parallèle

auprès d'un échantillon d'agents en contact avec la clientèle. Cette direction a également réalisé des études de fréquentation des bureaux de poste (1^{ère} vague en 1996, deuxième vague en 2000), par voie postale en direction des 10.000 personnes faisant partie du panel des 20000 ménages, représentatifs de la population française, de la SOFRES (taux de retour de 75%), ayant pour objet de cerner la fréquentation, la nature des opérations réalisées, la satisfaction vis à vis de l'attente, l'image du bureau de poste. En complément des mesures de satisfaction, un large dispositif de « visites mystères » est mis en place deux fois par an sur les 6500 plus gros bureaux de poste. Ce dernier permet d'obtenir une notation des bureaux sur l'accueil des clients.

La Direction du Courrier réalise différentes enquêtes par types de clientèles : enquête bi-annuelle sur les « grands comptes » (5000 sociétés, à l'exclusion des 80 grands comptes nationaux), sur échantillon et par téléphone, ayant pour objectif de mesurer la qualité de la relation commerciale, de la prestation fournie, et d'établir une comparaison avec la concurrence ; enquête annuelle sur les entreprises (de plus de 9 salariés ou entreprises ayant une machine à affranchir ou ayant un CA supérieur de 30 KF/an avec La Poste) auprès des « décideurs courrier » (environ 10.000 entreprises interrogées par téléphone chaque année par tirage aléatoire au sein de chaque direction départementale) ayant pour objet de mesurer la qualité de la relation commerciale, la perception de la politique commerciale (offre, prix, suivi) et d'établir une comparaison avec la concurrence ; une enquête annuelle du même type auprès des professionnels (entreprises et professionnels en-dessous des critères précédemment indiqués), portant également sur un échantillon d'environ 10.000 sur l'ensemble des directions départementales.

Cette direction réalise également une enquête spécifique à partir des réclamations : une sélection de réclamants est opérée tous les mois par tirage aléatoire au sein du fichier des réclamations traitées le mois précédent, assortie d'un échantillonnage pour assurer la représentativité des réclamations par délégation. Cette enquête téléphonique, avec résultats mensuels consolidés chaque année, porte sur l'ensemble du processus de réclamation : enregistrement, traitement, contacts, délais, résultat et impact sur la relation avec La Poste. Elle réalise enfin une enquête spécifique concernant les grands bureaux de poste, l'échantillon comportant 25 % d'entreprises, 25 % de « professionnels », et 50 % de particuliers : cette enquête porte sur la distribution du courrier et du colis et les aspects relationnels.

La Direction des Clientèles Financières réalise une batterie d'enquêtes sur les détenteurs de CCP. Une enquête annuelle lourde par voie postale « qualipost CRSF » (Centres Régionaux des Services Financiers) concernant les 22 CSRF, auprès des clients ayant eu au moins un contact avec le CRSF au cours des 12 derniers mois (490.000 questionnaires envoyés, taux de retour de 15 à 20%), qui a pour objet de mesurer la qualité du service rendu (courrier et téléphone). Une enquête annuelle par voie postale « qualipost bureaux de poste » (envoi de 99.000 questionnaires, taux de retour de 15 à 20 %) ayant pour objet de mesurer la satisfaction des clients CCP sur la qualité des services bancaires en bureau de poste ; cette enquête est complétée par une seconde concernant les clients ayant répondu à la première et ayant accepté d'être consultés régulièrement, portant sur la connaissance des comportements bancaires et des modes de vie de ces clients (taux de retour de 40 à 50 %).

La Direction des Clientèles Financières réalise également une enquête mensuelle sur les clients ayant ouvert un CCP le mois précédent, portant sur la qualité de l'entretien d'ouverture et les délais d'obtention des premiers moyens de paiement, ainsi qu'une enquête téléphonique annuelle portant sur le délai d'encaissement des chèques.

Concernant l'activité « colis », des enquêtes téléphoniques spécifiques sont menées par produit : baromètre de satisfaction des clients Chronopost (appels chaque semaine avec bilans bimestriels), Coliposte (mensuelle), TAT Express (trimestrielle), Dilipack DPD (trimestrielle).

Enfin, la Mission recherche commande des travaux à des laboratoires de recherche portant sur trois grands axes : l'environnement politique et économique ; les métiers, le management, les indicateurs ; les clients de La Poste. Elle peut ainsi répondre à des demandes émanant des directions métiers et contribue à la formation des agents aux attentes des usagers.

B. LA DISPARITE DES METHODES

Cette disparité s'explique par les raisons principales suivantes :

- la spécificité de chacune des activités et des segments de clientèles (particuliers, professionnels, entreprises)
- des finalité différentes (mesures institutionnelles, pilotage stratégique métier, pilotage opérationnel d'une activité, ...)
- une mise en place étalée sur plusieurs années rythmée par les évolutions des structures, des méthodes de pilotage et de l'environnement concurrentiel
- l'absence de standard méthodologique (tant au niveau du recueil que du traitement de l'information) parmi les instituts auxquels les différents services de La Poste ont eu recours

IV. L'EXPLOITATION DES RESULTATS

Les résultats des enquêtes menées par la direction de la communication sont présentés en comité opérationnel et diffusés aux responsables territoriaux, ainsi qu'aux responsables de la communication. Ils sont également diffusés sous forme synthétique aux cadres via l'Intranet de La Poste, et repris dans diverses publications internes. Les indicateurs sont intégrés au tableau de bord de la direction générale, et utilisés dans le cadre du point annuel sur le Plan Stratégique.

La direction du courrier établit à partir de ses enquêtes une carte des actions prioritaires débouchant sur un plan d'action annuel. Afin d'assurer l'homogénéité des plans d'action d'amélioration, ainsi que leur synergie et leur cohérence par rapport au plan d'action commercial de la Direction du Courrier, des outils de mise en forme sont diffusés par les équipes centrales.

La direction du réseau grand public exploite également ses résultats au niveau national et définit à ce niveau les priorités d'action se dégageant des analyses menées. Les principaux résultats font l'objet d'une diffusion jusque vers les responsables en Bureau de Poste. Pour ce qui est des résultats des « visites mystères », chaque Bureau de Poste dispose de ses propres résultats et d'un système de comparaison aux meilleurs.

Concernant la direction des clientèles financières, l'outil apparaît plus décentralisé, les actions correctrices étant plus largement menées au niveau de chaque CRSF.

Enfin, les enquêtes « produits » comportent un suivi fin, infra annuel, de l'évolution de la satisfaction de la clientèle, et doivent permettre de rechercher de façon continue l'adaptation de l'offre aux besoins identifiés.

V. CONCLUSION

Les enquêtes de satisfaction menées apparaissent de nature diverses et n'ont pas la même finalité : enquêtes d'image, enquêtes transversales de type institutionnel, enquêtes menées par des directions opérationnelles et orientées vers le management et l'adaptation des services, enquêtes « produits ».

La culture de l'évaluation de la satisfaction est déjà largement diffusée au sein des grandes directions de La Poste. Ceci apparaît étroitement lié à la place accordée aux clients, particuliers et entreprises, et à leur satisfaction dans le discours stratégique de l'entreprise. La notion de client est utilisée depuis le début des années 90 dans les chartes publicitaires de La Poste, et est passée aujourd'hui dans le langage courant de l'entreprise. Elle constitue un levier important de changement en interne. Cette préoccupation est réaffirmée dans le Plan Stratégique et l'amélioration de la satisfaction perçue définie comme une priorité.

A ce stade, La Poste est engagée dans un renforcement du pilotage global de la qualité et une plus grande intégration des politiques mises en place à cet égard. Le volet qualité du tableau de bord de la direction générale est en voie d'être renforcé en conséquence. S'agissant des enquêtes de satisfaction, une commission de coordination doit être mise en place, qui sera porteuse d'une réflexion sur les champs des enquêtes, et du souci d'assurer leur cohérence et leur caractère directement opérationnel.

ANNEXE 10

L'EXEMPLE D'UNE ENTREPRISE PRIVEE :**LA SOCIETE L'OREAL****I. LE CONTEXTE**

La société L'Oréal possède plus d'une cinquantaine de marques, dans le secteur des produits de beauté et en pharmacie. Si chaque marque dispose de sa propre organisation commerciale, il existe un seul pôle de recherche, la direction générale de la recherche et du développement.

Les produits de la société L'Oréal sont diffusés dans le monde entier, aussi bien sur les marchés du luxe que sur les marchés de masse.

II. LES OBJECTIFS

Deux logiques doivent être distinguées.

Parce que la société L'Oréal dispose d'unités de recherche, elle peut découvrir un produit totalement innovant ("fracture technologique" selon les termes du marketing), pour lequel aucune attente n'avait été relevée. Il s'agit alors d'une logique de l'offre.

L'autre logique consiste à suivre la demande, l'anticiper et la faire coïncider avec les produits développés par la société. Pour reprendre l'expression d'un interlocuteur de la mission, *"l'objet de l'entreprise, c'est de libérer les envies."*

III. LES METHODES

A chaque stade du développement et de la commercialisation d'un produit, le recueil des attentes et de la satisfaction des clients est présent.

Très en amont, les services en charge de la prospective identifient les tendances des modes de vie ("lifestyle studies") : ces derniers affectent en effet les produits cosmétiques, qui font partie du quotidien. Ils identifient pour certains types de population (femmes actives de quarante ans...) ce que signifie la beauté, quels sont leurs rythmes de vie (temps de maquillage...)... En fonction des comportements ainsi analysés, des produits particuliers pourront être développés. Des distinctions doivent également être opérées en fonction des pays ciblés : l'apport des ethnologues et des sociologues est alors important.

Parallèlement, les services de la société exercent une veille sur les activités de la concurrence ou de secteurs voisins, dont les tendances sont susceptibles d'affecter les pratiques de consommation (alimentation, vêtements, musique...).

Lorsqu'un produit est conçu, il est testé par des panels d'utilisateurs dans des centres d'évaluation. Les utilisateurs sont alors mis en situation et observés afin de mieux adapter le produit à la manière dont ils l'utilisent.

Ensuite, des analyses sensorielles sont effectuées sur des utilisateurs afin d'établir une "cartographie du profil d'agrément cosmétique" : les panels notent les différentes sensations apportées par plusieurs produits.

Puis les services commerciaux procèdent à une étude de marché qui permet notamment de sélectionner le nom donné aux produits ainsi que son contenant. A ce stade, des utilisateurs réalisent des tests du produit chez eux pendant plusieurs semaines.

Plus en aval, les réseaux de distribution et les services consommateurs font remonter des informations, par exemple les salons de coiffure pour les gammes de couleur. Certaines clientèles sont également fidélisées (cartes VIP de Lancôme). Enfin, pour les produits de masse, les numéros vert et les panels de clients sont régulièrement utilisés.

IV. L'EXPLOITATION DES RESULTATS

Les résultats de toutes ces études permettent d'orienter l'activité de la société et ses décisions, par exemple le choix du marché qui sera visé par le produit dans un premier temps. Le choix de la marque qui diffusera le produit fait également l'objet d'une régulation par le centre.

V. CONCLUSIONS

Les finalités de la société L'Oréal diffèrent sensiblement de celles des services publics, où la satisfaction des usagers doit être contrebalancée par d'autres principes, comme l'intérêt général.

Néanmoins, plusieurs traits paraissent transposables aux services publics :

- Les techniques de recueil des attentes et de la satisfaction des usagers sont semblables et les services publics peuvent s'inspirer du large éventail qu'utilise la société L'Oréal, qu'il s'agisse des panels d'usagers ou, plus en aval, de l'exploitation des retours d'information et des réclamations.

- Même si le client est au centre de la société, d'autres considérations entrent en jeu. Il existe ainsi des dispositifs de régulation internes : la direction générale de la recherche peut par exemple s'opposer à des discours promotionnels qui tendraient à faire croire que les produits de beauté ont des vertus, en particulier médicales, qu'ils n'ont pas.

- De façon plus ponctuelle, il apparaît que les notices expliquant le mode d'utilisation des produits ne sont lues que lorsque les gens recherchent une efficacité rapide ou perçoivent un danger potentiel (produits amincissants ou anti-rides). Les services de la recherche et de commercialisation doivent en conséquence chercher des alternatives, comme les pictogrammes, les dessins ou la forme des flacons qui invitent à réaliser l'opération dans un ordre déterminé ; ils utilisent également la publicité pour montrer les gestes à des fins pédagogiques.

- DOCUMENTS JOINTS -

Grille d'analyse élaborée par les rapporteurs

GRILLE D'ANALYSE ELABOREE PAR LES RAPPORTEURS**A. PHASE N°1 : LE LANCEMENT DE L'ENQUETE**

Points de passage obligés	Questions
Définition des objectifs de l'enquête	Que cherche-t-on à connaître ? S'agit-il de recueillir de l'information, de sensibiliser les acteurs ? Recherche-t-on une approche quantitative ou qualitative ?
Répartition des responsabilités	Qui est le commanditaire ? Y a-t-il un comité de pilotage ? Qui réalise l'enquête ?
Identification de la population-mère	S'agit-il d'une enquête interne (population connue) ou externe (population moins bien connue) ? La population-mère est-elle délimitée dans le temps et dans l'espace ?
Investigations préalables	Peut-on obtenir certaines informations attendues autrement (examen des sources documentaires) ? Une telle enquête a-t-elle déjà été réalisée ? Dans le service ou ailleurs ? Le cas échéant, a-t-on réalisé des observations sur site (pour connaître le processus objet de l'enquête ou s'informer de la disposition du lieu où l'enquête sera réalisée) ?
Recensement des moyens humains et matériels (informatique notamment) pour la réalisation de l'enquête	A-t-on calibré l'enquête en fonction des moyens disponibles ?

B. PHASE N°2 : DEFINITION DU PROTOCOLE D'ENQUETE

Définition de la taille de l'échantillon	S'agit-il d'un recensement (c'est-à-dire que l'enquête porte sur toute la population) ou d'une enquête sur échantillon ? Quels critères ont présidé au choix de l'échantillon ? La taille de l'échantillon a-t-elle été établie en fonction d'un niveau de confiance et d'une marge d'erreur attendus ? S'agit-il au contraire d'un pourcentage donné de la population mère ?
Sélection des individus à l'intérieur de l'échantillon	Procède-t-on à un tirage aléatoire ? A partir de quelle base de données ? Procède-t-on selon la méthode des quotas ? Pour quelle raison ? Quelle est la représentativité recherchée ?
Détermination du lieu et du moment de l'enquête	Quelles en sont les raisons ? A-t-on voulu éviter des biais de sélection ? Lesquels ?
Sélection du mode de passation de l'enquête :	enquête par observation directe, enquête face-à-face, enquête téléphonique, enquête par courrier
Elaboration du questionnaire (objet : obtenir une information standardisée auprès d'un grand nombre de personnes)	Présente-t-on à la personne interrogée la fonction de ce questionnaire ? Est-ce mentionné en tête du questionnaire ? La structure du questionnaire est-elle cohérente ? Commence-t-on par les questions d'identification ? Par les questions les plus générales ? Les questions posées sont-elles simples ? Sont-elles équivoques ? Sont-elles redondantes ? Utilise-t-on des termes chargés affectivement ou trop subjectifs ? L'a-t-on testé avant de lancer l'enquête ?

C. PHASE N°3 : REALISATION DE L'ENQUETE

Recrutement et formation des enquêteurs	Leur a-t-on expliqué le contexte de l'enquête ? Les objectifs ? Leur a-t-on présenté et expliqué le questionnaire ? A-t-on insisté sur la neutralité de l'enquêteur ? A-t-on insisté sur les questions posées qui doivent toujours être les mêmes ?
Calendrier et lieu de réalisation	Quels biais ?
Dépouillement du questionnaire	A-t-on saisi l'ensemble des réponses ? A-t-on effectué une sélection des réponses avant de les saisir ? Pour un questionnaire quantitatif, a-t-on redressé l'échantillon ? Spécifie-t-on les marges d'erreurs ? Pour un questionnaire qualitatif, comment exploite-t-on les observations ?

D. PHASE N°4 : DIFFUSION DES RESULTATS ET SUITES

Rédaction d'un rapport	Commente-t-on les résultats, les méthodes de calcul ? Comment sont traitées les non-réponses, les questions qui n'ont pas été majoritairement renseignées ? Interprète-t-on les résultats ? Les indicateurs sont-ils agrégés ? De quelle façon ? Y a-t-il trop de graphiques ? Trop de tableaux ?
Diffusion de l'information	Auprès de qui les résultats ont été communiqués ? Les cadres, les agents, les usagers ? De quelle manière ? Brochure, conférence de presse, site Intranet, réunion,...
Capitalisation de l'enquête	A-t-on tiré des conclusions sur la méthode retenue (protocole, questionnaire,...) ? A-t-on tiré des conclusions des résultats apportés par l'enquête ? Comment mutualise-t-on les connaissances et l'expérience acquises ?

CONCLUSIONS

SUR

**LES MÉTHODES D'ÉVALUATION
DE LA SATISFACTION DES USAGERS**

Ces conclusions font suite à l'examen par le Comité d'enquête du rapport présenté par MM. Jean-François LORIT, conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes, Serge BARICHARD, conseiller à la chambre régionale des comptes du Centre, Xavier BRUNETIERE, inspecteur adjoint de l'administration au ministère de l'Intérieur, Francis PAVÉ, chercheur au CNRS, et Jean THIERRÉE, chargé de mission à la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

Le rapport initial et ses annexes seront mis en ligne en janvier 2002 sur le site Internet www.ccomptes.fr (rubrique « organismes associés »).

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
--------------------------	----------

PREMIÈRE PARTIE : LA MESURE DE LA SATISFACTION DES USAGERS, UN ENJEU RÉCENT, UNE DÉMARCHE À PERFECTIONNER 2

I. UN ENJEU RÉCENT 2

A. LES RÉFORMES ONT LONGTEMPS PRESUME LES ATTENTES DES USAGERS.....	2
B. LE DEVELOPPEMENT DE LA MESURE DE LA SATISFACTION EST LARGEMENT DU A DES EVOLUTIONS QUI DEPASSENT LE SECTEUR PUBLIC	3

II. UNE DÉMARCHE À PERFECTIONNER 4

A. DES PRATIQUES ÉPARSES	4
B. UNE GRANDE VARIÉTÉ DES DISPOSITIFS DE MESURE	4

DEUXIÈME PARTIE : PRINCIPES D'ACTION ET PROPOSITIONS DU COMITÉ 5

I. CRÉER UN CONTEXTE FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION DE LA SATISFACTION DES USAGERS 6

II. CLARIFIER LES OBJECTIFS DES ÉVALUATIONS 8

III. CHOISIR DES MÉTHODES D'ÉVALUATION ADAPTÉES
11

IV. EN DÉDUIRE DES PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES **13**

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS **16**

INTRODUCTION

A la demande du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a été chargé d'une enquête relative aux méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers mises en œuvre dans les services publics.

Le groupe d'enquête a sélectionné plusieurs expériences afin de couvrir le plus largement les champs d'intervention des services publics. Il a ainsi retenu des organismes publics où la relation avec les usagers s'intègre dans un contexte concurrentiel ou potentiellement concurrentiel (La Poste, une école d'ingénieurs, certaines activités du ministère de l'équipement). Il a également rencontré des responsables d'organismes œuvrant dans les secteurs sanitaire et social (caisses d'assurance-maladie ou de retraite, hôpitaux) et d'administrations à caractère plus régaliens, où le service est par nature imposé aux usagers (impôts, préfectures et police nationale). Pour analyser ces expériences, les enquêteurs ont eu des entretiens avec les responsables nationaux ainsi qu'avec les personnes chargées de leur mise en œuvre localement. Un rapport a été établi, avec des annexes propres à chaque cas étudié.

Les conclusions du comité s'organisent suivant les deux parties suivantes :

- 1. Le constat du Comité : la mesure de la satisfaction des usagers est apparue récemment comme un enjeu pour les services publics, davantage sous l'influence de facteurs économiques et sociologiques qui ont également affecté le secteur marchand, que dans le cadre d'une politique publique véritablement ordonnée.***

De ce fait, les pratiques de mesure de la satisfaction des usagers sont éparses et variées. Elles résultent souvent d'initiatives ponctuelles. Faute d'un lieu de capitalisation et de pilotage de ces expériences, on ne trouve pas de formulation claire, ni des objectifs, ni des moyens et méthodes (première partie).

- 2. Les recommandations du Comité visent à définir un certain nombre de principes d'action permettant de diffuser des éléments de méthode et de développer l'écoute des différentes catégories d'usagers (deuxième partie).***

PREMIERE PARTIE

LA MESURE DE LA SATISFACTION DES USAGERS, UN ENJEU RECENT, UNE DEMARCHE A PERFECTIONNER

I. UN ENJEU RECENT

A. LES REFORMES ONT LONGTEMPS PRESUME LES ATTENTES DES USAGERS

De façon paradoxale, la réforme de l'Etat, qui affirme placer l'utilisateur au centre des préoccupations de l'administration, ne s'est pas appuyée en règle générale sur la recherche des attentes de ces usagers. En effet, les réformes portant sur les droits des usagers ont été le plus souvent octroyées. Plusieurs raisons expliquent ce paradoxe : une pression insuffisante des citoyens qui expriment dans les enquêtes d'opinion une satisfaction globale à l'égard des administrations, la complexité de l'administration et de ses relations avec les usagers, l'existence de dispositifs de régulation et de médiation.

Ce n'est que récemment que l'articulation entre réforme et mesure de la satisfaction des usagers a été explicitée, dans le cadre par exemple des décisions du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat sur la qualité et le contrôle de gestion. Elle devrait également être prise en compte dans la mise au point d'indicateurs de performance associés aux programmes définis par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

B. LE DEVELOPPEMENT DE LA MESURE DE LA SATISFACTION EST LARGEMENT DU A DES EVOLUTIONS QUI DEPASSENT LE SECTEUR PUBLIC

La mutation d'une société de production de biens et de services de masse à une société de production de services plus ciblés, que le secteur privé et marchand a anticipé plus rapidement que les administrations, conduit les entreprises et les services publics qui en sont proches à accomplir un effort de connaissance de leurs « clients ». Cet effort conduit à mesurer la satisfaction de ces derniers suivant trois axes : l'attente par le client d'un certain type de produit ou de service ; la qualité attendue une fois que ce service est défini ; enfin la qualité perçue lorsque le service est rendu.

Cependant, la situation des services publics est contrastée. Dans chaque administration, l'utilisateur dispose à la fois d'une part de choix et d'une part d'obligation, leur importance respective variant selon les services considérés. En effet, les services publics font appel à d'autres principes fondateurs, de telle sorte que la satisfaction des usagers ne constitue pas « *l'ultima ratio* » de leurs activités. Les usagers/citoyens sont d'ailleurs particulièrement attentifs à ce que les comportements des agents coïncident avec ces principes, tel celui, fondamental, de l'égalité devant le service public, qui ne signifie pas un service uniforme, mais au contraire un service destiné à garantir à chacun, le plus possible, le même niveau de prestation. Une telle démarche exige d'identifier au préalable les différentes catégories d'utilisateurs.

En définitive, les enjeux attachés à l'évaluation de la satisfaction des usagers dépendent du mode d'action de l'organisme et de la faculté de choix, plus ou moins large, laissée aux utilisateurs.

Cette constatation met en lumière deux principes essentiels à toute démarche d'évaluation des besoins et satisfactions des utilisateurs :

- Il est nécessaire, avant d'entreprendre la démarche d'évaluation, de procéder à une analyse précise du couple utilisateurs/services ;
- Les utilisateurs représentant rarement une catégorie homogène, il est presque toujours indispensable de procéder à une segmentation de ces utilisateurs, et ce d'autant plus que le projet de modernisation qui sous-tend la démarche vise des objectifs opérationnels précis.

De ces points de vue, les outils utilisés par le secteur privé et par les services publics ne sont pas substantiellement différents. De même, les techniques d'enquête employées ont une valeur générale.

II. UNE DEMARCHE A PERFECTIONNER

A. DES PRATIQUES EPARSEES

Les expériences de mesure de la satisfaction des usagers dans les services publics examinées par les enquêteurs présentent un caractère éparé. Il n'existe à l'heure actuelle ni de véritable lieu d'impulsion, ni d'organisation permettant le retour et l'échange entre praticiens sur les méthodes employées. Le service d'information du Gouvernement exerce cette fonction en matière de sondages d'opinion, mais ceux-ci présentent souvent un caractère trop global pour engager des réformes au plan local.

Pourtant, les initiatives examinées par la mission montrent que les occasions de solliciter l'opinion des usagers sont nombreuses. Elles vont du simple aménagement d'un local à la redéfinition de la stratégie d'un organisme.

La mission a pu constater que les enquêtes de satisfaction sont les plus efficaces lorsqu'elles participent d'un mouvement plus vaste de l'organisme en question. En d'autres termes, elles manifestent plus qu'elles ne produisent un changement dans la culture de l'organisme. Dans ce contexte, les enquêtes de satisfaction deviennent un élément important dans la gestion du service public.

B. UNE GRANDE VARIETE DES DISPOSITIFS DE MESURE

D'une grande variété, les méthodes d'enquête fournissent chacune une perspective particulière sur la satisfaction des usagers, à l'égard de l'organisme considéré globalement (enquêtes d'opinion et d'image) ou d'un service particulier (enquêtes clients/produits). Les études plus qualitatives portant sur des panels d'usagers complètent avec profit ces analyses générales.

Ces méthodes d'évaluation sont complémentaires et deviennent d'autant plus utiles qu'elles permettent des comparaisons dans le temps et dans l'espace et s'intègrent dans un processus permanent d'amélioration de la qualité.

D'autres outils de recueil de la satisfaction existent, qui permettent à un moindre coût d'évaluer l'insatisfaction des usagers voire leurs attentes, comme les registres de doléances, les lettres de récrimination ou les « boîtes à idées ». Ces outils doivent également être intégrés à la démarche d'évaluation.

DEUXIEME PARTIE

PRINCIPES D'ACTION ET PROPOSITIONS DU COMITE

Le processus engagé par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat, lors de sa réunion du 12 octobre 2000, affiche comme priorité de « *répondre aux nouvelles attentes du citoyen* » en plaçant la qualité au cœur de l'action de l'Etat, avec des engagements sur un niveau de qualité « *établi avec et pour les usagers* ». On concevrait mal de placer ainsi l'utilisateur au centre de la réforme de l'Etat sans l'interroger sur ses attentes. L'intérêt, pour les administrations et services publics, de procéder à des évaluations de satisfaction des usagers, doit dans cette perspective être souligné : cette démarche est consubstantielle à la modernisation du service public, elle contribue à mettre l'utilisateur au centre de la problématique.

La plupart des expériences examinées par les enquêteurs du Comité établissent que l'évaluation de la satisfaction des usagers constitue un fort levier de changement. Si, dans le secteur privé, le développement des enquêtes de satisfaction, qui constituent à l'heure actuelle le secteur le plus dynamique des études d'opinion, a pu contribuer à élever les standards de qualité et le niveau d'exigence, la pratique en est encore trop peu répandue dans le secteur public, notamment celui non soumis d'une façon ou d'une autre à la concurrence. Il y a là une véritable révolution culturelle. L'administration est trop souvent réticente à donner la parole aux usagers pour connaître leurs réactions, leur niveau de satisfaction, a fortiori pour les associer à la définition des services et aux modalités de mise en œuvre des décisions.

Il convient néanmoins de rester conscient des limites de la démarche d'évaluation de la satisfaction des usagers pour ne pas trop en attendre et l'utiliser à bon escient. La satisfaction perçue par les usagers ne se confond pas forcément avec la satisfaction des besoins, ou de l'intérêt général dont est en charge l'Etat. L'importance prise par la recherche de la satisfaction individuelle varie avec la nature du service, et l'Etat doit rester le garant de principes fondamentaux qui gouvernent l'action publique, au premier rang desquels figure l'égalité devant le service public.

Il n'existe pas une réponse uniforme sur la place relative que doit prendre la mesure de la satisfaction dans la décision publique. A tout le moins, peut-on considérer que cette mesure doit systématiquement être intégrée, à côté d'autres indicateurs fournis notamment par le contrôle de gestion, comme un élément d'aide à la décision.

Si aucune solution « toute faite » n'est applicable à tous les cas de figure, et s'il convient avant tout de rester pragmatique et de laisser aux gestionnaires la faculté d'adapter leurs modes opératoires aux objectifs qui leur sont fixés et aux contextes locaux, un certain nombre de recommandations générales peuvent être formulées. Elles visent à réunir des conditions nécessaires au développement efficace des enquêtes de satisfaction.

Ces recommandations correspondent à quatre préoccupations essentielles : créer un contexte favorable au développement des évaluations de la satisfaction, clarifier les objectifs recherchés, choisir des méthodes adaptées aux objectifs, exploiter les résultats pour en tirer des dispositifs opérationnels.

I. CREER UN CONTEXTE FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT DE L'EVALUATION DE LA SATISFACTION DES USAGERS

- *Recommandation n° 1 : insérer systématiquement l'évaluation de la satisfaction des usagers dans la mesure des résultats utilisés pour la gestion par objectifs des services.*

L'enquête a permis d'identifier différents contextes dans lesquels est apparue la préoccupation d'évaluer la satisfaction des usagers. Un contexte de modernisation et de réforme est en effet une condition d'efficacité des enquêtes de satisfaction : si ces dernières ne sont pas intégrées dans un processus permanent de modernisation et d'amélioration, elles risquent vite d'apparaître formelles et ponctuelles. A cet égard, l'utilité d'une enquête de satisfaction repose donc sur des enjeux internes à l'organisation.

S'il est vrai que les secteurs soumis à concurrence directe ont été sensibilisés plus tôt, notamment par le développement de stratégies « marketing » centrées sur le client et ses attentes, d'autres éléments déclencheurs ont été relevés, notamment le lancement d'une réforme des organisations et des procédures, et/ou la mise en place d'une gestion par objectifs. La pression externe, sous la forme de la concurrence, d'un sentiment de vulnérabilité, voire de crise de légitimité entraînant une remise en question « subie » de l'organisation, constitue indéniablement un levier fort, mais des exemples existent d'attitudes volontaristes permettant de développer, sans contrainte externe impérative, ces nouveaux outils de gestion.

Par ailleurs, la mesure de la satisfaction aura d'autant plus d'impact sur l'organisation et s'insérera d'autant mieux dans la réforme de l'Etat que, par application du principe de subsidiarité, les enquêtes seront menées aux niveaux opérationnels. En conséquence, le lien entre mesure de la satisfaction des usagers et réforme de l'Etat doit se faire au plus près de l'utilisateur, c'est-à-dire au niveau local. Le gestionnaire est alors en mesure de faire réagir son organisation aux résultats des études conduites.

Pour progresser sensiblement et rapidement, des incitations fortes doivent cependant être mises en place au niveau central, tout en veillant à préserver la capacité d'initiative et d'adaptation nécessaires aux entités en contact direct avec le public.

Ce « couplage » nécessaire entre l'échelon local et l'échelon central est au cœur de la démarche.

A cet égard, la modernisation de la gestion publique et la réforme de l'Etat offrent une occasion devant permettre de développer de manière significative la pratique de l'évaluation de la satisfaction. Le processus d'adaptation des services au niveau local doit être lié au développement de cette pratique.

Les déclinaisons attendues de la réforme des procédures budgétaires doivent permettre de faire évoluer les méthodes de management, en responsabilisant les gestionnaires locaux sur leurs objectifs, en passant d'une logique de gestion de moyens à une logique de résultats évalués, la mesure de l'efficacité des actions intégrant la satisfaction des usagers.

L'incitation à mener localement des enquêtes de satisfaction et à les exploiter pour moderniser les services passe le plus souvent par des outils comme les contrats de service et la certification interne ou externe. Le pilotage par les objectifs semble être le mode de relation entre le niveau central et le niveau local le mieux adapté pour diffuser les pratiques de mesure de la satisfaction des usagers. Tel est le processus sur lequel se sont fondés les dispositifs mis en place par l'ANPE, la CNAMTS ou la direction générale des impôts dont le contrat d'objectifs est articulé autour de cinq standards de qualité. C'est également ce que le ministère de l'intérieur élabore à travers les ratios de gestion renseignés par les préfetures, dont certains recouvrent des indicateurs de qualité (temps de délivrance d'un titre...).

- ***Recommandation n° 2 : prendre en compte l'évaluation de la satisfaction ou des insatisfactions des usagers dans la mise en place des politiques d'amélioration de la qualité des services.***

Le comité interministériel pour la réforme de l'Etat a préconisé la mise en œuvre de politiques d'amélioration de la qualité de service dans chaque ministère. Il est nécessaire que la prise en compte de la satisfaction des usagers, ou de leurs insatisfactions, s'intègre dans ce processus de modernisation et dans la mise en œuvre des politiques d'amélioration de la qualité.

Le Comité a toutefois constaté qu'en l'état, cette préoccupation reste peu ou pas prise en compte par les différents ministères, à quelques exceptions près, dans la définition de leur politique d'amélioration de la qualité des services, perpétuant ainsi le paradoxe qui consiste à déclarer que l'utilisateur est au centre des préoccupations de réforme, sans pour autant l'entendre ni même le consulter.

L'écoute de l'utilisateur ne doit pas cependant fonder à elle seule l'amélioration de la qualité du service public qui peut conduire à des remises en question plus profondes quand elles impliquent une réorganisation ou des réformes que seul l'Etat peut impulser.

- ***Recommandation n° 3 : en relation avec le service d'information du Gouvernement, intégrer les expériences et les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers dans le centre de ressources qualité dont la constitution a été décidée par le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat.***

Les missions de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, qui prépare et suit les décisions des comités interministériels pour la réforme de l'Etat, doivent lui permettre de contribuer activement à la diffusion des pratiques de modernisation et à la constitution et l'animation d'un réseau en la matière. Il lui revient de veiller particulièrement à la prise en compte effective des problématiques d'évaluation de la satisfaction.

Une structuration des informations dont elle dispose, leur diffusion sur des supports adéquats favoriserait le partage des bonnes pratiques par tous ceux qui, dans les services de l'Etat sont en charge d'actions de modernisation, de même que le financement des opérations innovantes et de cadres méthodologiques transposables (guide, outil informatique de mise en œuvre et d'exploitation d'enquêtes) par le fonds de la réforme de l'Etat. Le dernier rapport d'activité de cette délégation rappelle la création, par le Comité interministériel du 12 octobre 2000, d'un centre de ressources destiné à appuyer les ministères dans le développement des démarches qualité.

Les missions de ce centre sont d'animer un réseau de correspondants ministériels, d'élaborer de la méthodologie commune, d'assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage et d'organiser les formations interministérielles. Il paraît nécessaire que l'évaluation de la satisfaction des usagers figure au nombre des actions ainsi soutenues.

Par ailleurs, le service d'information du Gouvernement constitue un lieu d'impulsion en matière d'enquêtes d'opinion au travers de l'agrément qu'il leur délivre ainsi qu'avec « le club de l'opinion » qui réunit des représentants des différents ministères. Avec la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, il a ainsi mené l'expérimentation d'une enquête de satisfaction interministérielle dans le département de l'Isère. Il peut donc apporter au centre de ressources qualité une expertise reconnue ainsi qu'un réseau de correspondants.

II. CLARIFIER LES OBJECTIFS DES EVALUATIONS

- ***Recommandation n° 4 : avant toute mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de la satisfaction, définir clairement les objectifs du service, ses contraintes, et les ouvertures possibles. Déterminer en considération de ces objectifs les niveaux optimaux de pilotage, de conduite de l'enquête, et d'exploitation des résultats de l'évaluation de la satisfaction.***

La place de l'évaluation de la satisfaction des usagers dans les processus de décision publique et d'évolution des services et prestations doit être définie avant l'engagement de toute démarche. Cette place dépendra de l'objectif assigné et conditionnera les modalités de mise en œuvre ainsi que l'utilisation des enseignements de l'évaluation.

Il s'agit là certes d'une préoccupation générique consistant à savoir clairement ce que l'on veut avant d'engager toute action d'évaluation. Mais ces objectifs peuvent être très divers : recueillir une opinion sur l'image de l'institution ou des orientations générales, définir des priorités d'action dans le cadre d'un projet de service, mettre en place une nouvelle gamme de services de base, définir de nouveaux services associés, améliorer globalement la qualité produite et privilégier les usagers les plus fragiles.

Le choix de la méthode en dépendra - et non l'inverse - de même que le choix du niveau d'intervention, ainsi que la répartition des responsabilités entre commanditaire, instance de pilotage et niveau de réalisation.

Ainsi, les enquêtes sur la perception de politiques publiques, des baromètres de notoriété ou d'« image de marque » des institutions, seront menées le plus souvent à un niveau central, comme par exemple les observatoires externes du ministère de l'économie et des finances mis en place à partir de 1991, ou les enquêtes d'opinion réalisées par le Service d'information du Gouvernement pour l'établissement des projets territoriaux de l'Etat dans les départements et les régions.

Les évaluations dont la raison d'être sera l'adaptation du service à la demande auront en revanche tout intérêt à être menées, et leurs résultats exploités, au niveau local, opérationnel en termes de management des services. Cette proximité nécessaire de la mesure de la satisfaction des usagers présente plusieurs avantages dont ne disposent pas les enquêtes réalisées à un niveau très agrégé :

- La mesure de la satisfaction peut s'insérer dans un projet de modernisation du service ou de l'organisation concerné et dans la durée. La satisfaction sera ainsi partie d'un "management orienté usager", ou "management de la relation-usager" ;
- L'identification des couples "produits-clients" est plus fine à l'échelon local et le ciblage des populations est plus précis. De plus, l'enquête permet à son tour de préciser la définition du public ;
- Les usagers ainsi que les cadres intermédiaires et les agents peuvent être associés aux différentes phases du processus (définition du public-cible et des indicateurs, exploitation et diffusion des résultats).

Plus on se situera « près du terrain », plus l'information recueillie pourra constituer un outil de management et un élément de mobilisation directe des agents, sauf à générer plus de frustration que de satisfaction. Le processus ne peut - et ne doit - être déconcentré que s'il s'inscrit dans une démarche concrète d'amélioration de la qualité.

Cette conception de l'évaluation de la satisfaction comme élément d'un management déconcentré des services apparaît essentielle dans le processus de modernisation des services publics en général. Tirer les enseignements pratiques d'une mesure de la satisfaction à l'égard du processus de gestion et/ou du « produit » suppose toutefois que le gestionnaire local dispose d'une marge de manœuvre suffisante lui permettant de mener ces adaptations et d'impulser une politique de qualité tournée vers des décisions opérationnelles.

- ***Recommandation n° 5 : mener une réflexion sur les catégories d'usagers concernés par les objectifs fixés. Tenir compte de la superposition territoriale des services et du caractère de plus en plus souvent « interinstitutionnel » de l'action publique. Analyser la nature des relations entretenues avec le service avant tout engagement d'une mesure de la satisfaction, la pertinence de la segmentation opérée conditionnant le caractère opérationnel de l'enquête.***

Un autre préalable essentiel au lancement de toute enquête, dont il a déjà été fait mention, est la connaissance du public auquel on souhaite s'adresser, eu égard aux objectifs fixés.

La connaissance fine de ses différentes catégories d'usagers, ou de ses clients, constitue pour le service concerné un travail initial indispensable, et parfois le premier objectif et le premier objet d'enquête afin d'opérer une segmentation appropriée. Il n'y a pas d'usagers de l'administration, mais des usagers de services précis, ce qui participe au moins d'une triple identification : catégorie d'usagers concernés, période où ils sont concernés, nature des services rendus. Ainsi, dans la mesure où l'efficacité d'une mesure de la satisfaction des usagers dépend de la manière dont elle est intégrée dans une démarche de modernisation, la pertinence de ses résultats est fonction de la qualité du ciblage du public.

Le terme d'usager de l'administration relève d'une définition très générale : c'est une personne qui utilise un service ou un domaine public. Il est d'usage de recourir aux quatre qualificatifs suivants pour la préciser : le bénéficiaire, titulaire d'un droit ou d'un avantage, l'assujetti, soumis à des règles, le citoyen, qui situe la relation avec l'administration sur un plan politique, et le client, qui situe la relation sur un plan économique.

Si ces différents concepts permettent d'approcher plus finement la notion d'usager, leur caractère opérationnel pour la mise en œuvre d'une enquête de satisfaction semble à première vue limité. Cependant, l'effort de caractérisation de la situation de l'usager au regard de cette typologie précise le mode de relation qu'il entretient à l'égard de l'administration. En fonction de la relation de service, l'usager adopte la posture du bénéficiaire ou de l'assujetti, du client ou du citoyen. Des entretiens conduits avec les agents servent à mieux caractériser cette relation. Le commanditaire de l'enquête peut alors orienter certaines questions liées au mode de relation ainsi identifié ou, à l'inverse, en retenir certaines qui permettront d'identifier la posture adoptée par l'usager.

De plus, le recours à ces différentes notions est révélateur du fonctionnement du service et de décisions managériales. Pour affirmer que l'usager devait être au centre de leur organisation, certains services publics en situation concurrentielle ont insisté sur le terme de client. La diffusion de ce terme avait valeur de changement organisationnel mais aussi culturel.

Cette segmentation nécessaire permet de déterminer la population de référence et d'en déduire l'échantillon qui fera l'objet de l'enquête. La connaissance du public permet également de préciser les conditions dans lesquelles se déroulera l'enquête (dates et durée, lieux...).

La réflexion en amont de l'enquête sur les publics visés permet également de lever trois obstacles à la réalisation de l'étude.

En premier lieu, elle peut donner une place particulière aux populations en situation précaire qui peuvent éprouver des difficultés à renseigner des questionnaires auto-administrés. De surcroît, ces populations peuvent exprimer des attentes spécifiques.

En deuxième lieu, la réflexion sur les publics-cibles peut identifier des populations qui n'utilisent pas les services alors qu'elles peuvent y prétendre. Ces comportements de fuite ou de renoncement peuvent parfois être analysés comme des indicateurs de non-satisfaction.

En troisième lieu, elle est susceptible de lever la difficulté constituée par le fait que, lorsqu'il est interrogé, l'utilisateur ne parvient pas toujours à identifier le service concerné par l'enquête, en raison de la complexité même de l'organisation territoriale de l'administration et du caractère de plus en plus interinstitutionnel des politiques publiques.

III. CHOISIR DES METHODES D'EVALUATION ADAPTEES

- ***Recommandation n° 6 : créer, au niveau de l'échelon d'impulsion de la démarche, le relais nécessaire pour apporter une assistance méthodologique aux échelons opérationnels ; ne pas hésiter à faire appel, au moins dans un premier temps, au centre de ressources qualité de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, au service d'information du Gouvernement ou au Conseil national de l'évaluation en tant que pôles d'expertise, ou à un prestataire de services extérieur, pour professionnaliser la démarche et apporter la garantie méthodologique nécessaire.***

Pour des administrations encore peu ou pas familiarisées avec la problématique de l'évaluation de la satisfaction, le problème de la ressource méthodologique est réel. Il revient, au moins dans un premier temps, à l'échelon de coordination et d'impulsion de veiller à la mise à disposition des niveaux opérationnels, d'outils fiables et adaptés aux objectifs fixés, à travers l'élaboration d'une « charte méthodologique », voire d'un cahier des charges précis. Par exemple, la CNAMTS a porté une grande attention à la définition d'une méthodologie et à sa diffusion au sein des CPAM, même si elle reconnaît volontiers que des progrès restent à faire dans l'utilisation de ces outils méthodologiques, notamment en matière de formation.

Outre le centre de ressources qualité déjà évoqué, il importe que les têtes de réseau constituées et les échelons centraux portent une attention particulière aux méthodes initiées. L'expertise du service d'information du Gouvernement gagnerait à être sollicitée à cette occasion. Par ailleurs, dès lors que l'évaluation de la satisfaction des usagers paraît indissociable des appréciations portées sur la valeur des actions des administrations, toutes les démarches évaluatives sont éventuellement concernées, et l'expertise du Conseil national de l'évaluation peut être demandée.

La coordination méthodologique pour des enquêtes devant constituer des aides au management local permet par ailleurs d'établir des comparaisons susceptibles, si elles sont correctement analysées, d'avoir un effet mobilisateur sur l'encadrement et les services : les comparaisons peuvent se faire dans le temps à partir de séries chronologiques ou de façon horizontale, c'est-à-dire entre entités semblables.

Suivant le degré de difficulté de l'exercice et le défaut d'expérience, il sera recommandé de faire appel, en l'absence de compétences internes, et au moins dans un premier temps, à des services ou prestataires extérieurs spécialisés (centre de ressources qualité de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, service d'information du Gouvernement, instituts de sondage) pour aider à concevoir l'enquête, l'administrer et en analyser les résultats. Certains organismes ont toutefois maintenant des ressources internes suffisantes pour être plutôt demandeurs d'une assistance méthodologique, plus légère, que d'une sous-traitance opérationnelle complète.

- ***Recommandation n° 7 : combiner les différentes techniques d'évaluation, associer les usagers en amont pour identifier leurs attentes et procéder à une segmentation des publics concernés.***

Même si les enquêteurs du Comité n'ont pas pu procéder à un examen approfondi et critique des techniques mêmes de l'évaluation, il leur est clairement apparu que ces techniques gagnaient à être combinées. Les expériences recensées par la mission montrent que c'est pratiquement toujours le cas.

A cet égard, il apparaît souhaitable que cette combinaison permette d'associer les usagers le plus en amont possible, c'est-à-dire dès le stade de la définition des cibles.

Pour prendre un exemple concret, on peut illustrer cette démarche par le processus suivant :

- un sondage à partir de l'annuaire téléphonique sert à identifier le public-cible ;
- des groupes de discussion contribuent à définir le mode de relation entre les usagers et les agents et permettent d'en déduire les phases clés ;
- un sondage sur site est effectué pour mesurer la satisfaction du public à l'égard d'un service donné ;
- des groupes de discussion composés d'usagers permettent de préciser les conclusions tirées par l'encadrement.

D'autre part, un échantillon plus restreint d'usagers peut être l'objet de l'enquête dans sa phase expérimentale, une phase de rodage étant en effet généralement nécessaire.

- ***Recommandation n° 8 : mieux exploiter les éléments disponibles dans le service concerné afin de connaître les insatisfactions et les attentes des usagers.***

Ces techniques d'évaluation gagnent à être accompagnées par une exploitation de différents éléments disponibles *dans le service concerné* sur les attentes et les insatisfactions des usagers. En effet, sans recourir à des enquêtes préalables lourdes, des ressources internes peuvent être valorisées comme l'expérience des agents en contact avec le public, les lettres de réclamation, les registres de doléances, les comptes rendus de rencontres avec des usagers faits par l'encadrement et par les agents et diffusés dans le service concerné... Cette phase contribue à mobiliser le personnel autour du projet d'amélioration de la qualité.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler, *qu'à l'extérieur du service concerné*, le Médiateur de la République est compétent pour recevoir les réclamations des citoyens qui révèlent un dysfonctionnement de l'administration ou une situation inéquitable ; il dispose dans de tels cas d'un pouvoir de recommandation.

Il dispose aussi de la possibilité générale de proposer des réformes aux pouvoirs publics ; à cette fin, le Médiateur de la République peut être saisi par les parlementaires ou par ses délégués dans les départements.

- ***Recommandation n° 9 : associer les agents à toute démarche d'évaluation impliquant directement le management de l'organisation ainsi que l'adaptation des services et des produits.***

L'association des agents à la définition et l'exploitation de toute enquête tournée vers l'adaptation des services et/ou des produits apparaît comme une condition indispensable de la réussite de la démarche. Ceci part de l'idée simple, mais essentielle, que cette adaptation ne se fera pas contre, mais avec les agents, l'effet mobilisateur et motivant des pratiques d'évaluation de la satisfaction correctement expliquées ne devant pas être négligé.

Il paraît nécessaire à cet égard, lors de la sélection de la méthode d'enquête, de formaliser les limites propres à chaque exercice et de les exposer aux cadres qui mettront en œuvre la réforme et aux agents qui seront destinataires des résultats. En cas contraire, lors de la communication des résultats de l'enquête, l'effet pédagogique pourrait être annihilé par les contestations sur le mode opératoire et, partant, la signification des réponses recueillies. En outre, il pourrait être envisagé d'intégrer progressivement des critères liés à la satisfaction des usagers dans l'évaluation des agents.

IV. EN DEDUIRE DES PROPOSITIONS OPERATIONNELLES

- ***Recommandation n° 10 : ne pas se contenter des enquêtes ponctuelles d'opinion : inscrire dans la permanence de la gestion les évaluations de la satisfaction des usagers au sein du processus d'amélioration de la qualité et d'adaptation des services rendus.***

Des objectifs clairement définis et des outils de mesure adaptés ne suffisent pas. La phase d'analyse et d'interprétation est, dans une perspective opérationnelle, essentielle, en ce qu'elle doit traduire les résultats en termes d'actions à entreprendre.

Bien souvent, les enquêtes relatives aux principaux services publics indiquent un taux de satisfaction d'au moins 60 %, la fourchette allant généralement de 60 % jusqu'à environ 95 %. Le véritable enjeu n'est pas d'avoir une majorité de personnes se déclarant satisfaites, mais d'aller vers un horizon de satisfaction totale.

Surtout, un taux global de satisfaction n'est pas en soi exploitable en termes directement opérationnels. Il faut arriver à analyser les causes de la non-satisfaction, et donc décliner la mesure de la satisfaction par rapport aux critères significatifs pour le public.

A cet égard, la mission a pu relever l'intérêt des outils qui permettent de croiser d'une part le niveau de satisfaction mesuré pour une dimension, un mode opératoire ou un service donné, et d'autre part l'importance particulière de ce mode opératoire ou de ce service dans la détermination de la satisfaction globale. Ce croisement permet de dégager les actions prioritaires et de remédier aux causes d'insatisfactions les plus significatives, ainsi que le montrent les exemples de la CNAM et d'ORGANIC.

L'enjeu est d'arriver à comprendre comment se structure la satisfaction, pour savoir ce sur quoi agir, en étant conscient que dans le secteur public plus que dans le secteur privé, le niveau exprimé de satisfaction ne dépend pas seulement de la qualité des prestations, mais également de facteurs exogènes tenant au contexte politique, économique et social ainsi qu'à la bonne information préalable de l'utilisateur sur les services évalués. En cela, l'évolution de la satisfaction se distingue de l'enquête ponctuelle d'opinion.

En effet, l'évaluation de la satisfaction ne prend sa signification qu'en s'inscrivant dans la durée. La satisfaction fait appel à la subjectivité. Le niveau de satisfaction est remis en cause au fur et à mesure que l'on s'éloigne du moment de contact avec le service public, par la « perte de mémoire » de la situation et par la progression des exigences, rien n'étant définitivement acquis en la matière.

En d'autres termes, pour tout dispositif qui se veut une aide à la gestion des services, une mesure ponctuelle de la satisfaction des usagers ne présente qu'un intérêt limité. Elle doit s'intégrer dans un processus itératif et pérenne d'amélioration de la qualité, les mesures de la satisfaction s'affinant au fur et à mesure de l'avancement du processus, et prendre place, à côté des indicateurs de résultats (qualité produite), dans le tableau de bord du service.

- ***Recommandation n° 11 : inscrire dans les programmes de formation initiale et continue des agents publics les thèmes du management par la qualité, des méthodes de conduite de projet et des méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers.***

Enfin, la mise à disposition des outils méthodologiques ne sera efficace que si se développe une véritable culture du management par la qualité, au sein duquel figure l'évaluation de la satisfaction, mettant les agents à même d'en apprécier la légitimité, d'en comprendre les mécanismes et les utilisations possibles.

A cet égard, la formation, notamment de l'encadrement, à l'utilisation d'outils de pilotage en général et à l'évaluation de la satisfaction des usagers en particulier apparaît particulièrement importante.

- ***Recommandation n° 12 : dans le cadre de la communication interne et externe des services publics, faire une place systématique aux expériences d'évaluation de la satisfaction des usagers ; organiser le retour d'information concernant les conclusions des enquêtes vers les agents et les usagers.***

La diffusion de cette culture de l'évaluation de la satisfaction se fera également en l'intégrant dans les outils de communication interne, à l'instar de ce qui se fait par exemple à La Poste. L'information doit être communiquée, sous une forme adaptée (c'est-à-dire avec les

commentaires appropriés permettant d'éviter les erreurs d'interprétation et avec les conclusions propres aux différents destinataires), aux cadres et aux agents ainsi qu'aux usagers. Sans retour d'information, l'évaluation resterait confinée à un exercice de direction, dont les conclusions en termes de modernisation risqueraient de ne pas être perçues de façon appropriée par les agents et par les usagers.

Le couple évaluation-information prend d'autant plus de sens que les retours d'information ne se limitent pas à la simple exploitation des résultats de l'enquête, mais comprennent aussi des engagements communs sur la qualité produite par le service.

*

* *

L'évaluation de la satisfaction des usagers portera pleinement ses fruits lorsqu'elle sera intégrée au management quotidien des services publics, ce qui implique, pour créer les conditions nécessaires au développement des initiatives, une forte implication de l'encadrement, et un respect de quelques principes d'action qui, sans les multiplier, pourraient être les suivants :

- intégrer les méthodes d'évaluation dans le processus de modernisation du service qui place l'utilisateur, ses attentes en matière de service et de qualité, au cœur de l'organisation ;
- identifier les cibles d'utilisateurs ;
- associer les utilisateurs à la définition de leurs attentes et des objectifs des enquêtes ;
- associer les agents à l'ensemble de la démarche afin qu'ils s'en approprient les objectifs ;
- mettre en œuvre régulièrement, en fonction des moyens humains et financiers disponibles, des mesures d'évaluation de la satisfaction qui permettent de diagnostiquer les évolutions nécessaires et participent d'un mouvement permanent d'amélioration de la qualité ;
- gérer les enquêtes à un niveau opérationnel, au plus proche des utilisateurs ;
- procéder à des restitutions des résultats de l'enquête à l'attention des agents et des utilisateurs.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

I. CREER UN CONTEXTE FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT DE L'EVALUATION DE LA SATISFACTION DES USAGERS

1. Insérer systématiquement l'évaluation de la satisfaction des usagers dans la mesure des résultats utilisés pour la gestion par objectifs des services.
2. Prendre en compte l'évaluation de la satisfaction des usagers ou des insatisfactions dans la mise en place des politiques d'amélioration de la qualité des services.
3. En relation avec le service d'information du Gouvernement, intégrer les expériences et les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers dans le centre de ressources qualité dont la constitution a été décidée par le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat.

II. CLARIFIER LES OBJECTIFS DES EVALUATIONS

4. Avant toute mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de la satisfaction, définir clairement les objectifs du service, ses contraintes, et les ouvertures possibles. Déterminer en considération de ces objectifs les niveaux optimaux de pilotage, de conduite de l'enquête, et d'exploitation des résultats de l'évaluation de la satisfaction.
5. Mener une réflexion sur les *catégories d'usagers* concernés par les objectifs fixés. Tenir compte de la superposition territoriale des services et du caractère de plus en plus souvent « interinstitutionnel » de l'action publique. Analyser la nature des relations entretenues avec le service avant tout engagement d'une mesure de la satisfaction, la pertinence de la segmentation opérée conditionnant le caractère opérationnel de l'enquête.

III. CHOISIR DES METHODES D'EVALUATION ADAPTEES

6. Créer, au niveau de l'échelon d'impulsion de la démarche, le relais nécessaire pour apporter une assistance méthodologique aux échelons opérationnels ; ne pas hésiter à faire appel, au moins dans un premier temps, au centre de ressources qualité de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat ou au service d'information du Gouvernement ou au Conseil national de l'évaluation en tant que pôles d'expertise, ou à un prestataire de services extérieur, pour professionnaliser la démarche et apporter la garantie méthodologique nécessaire.
7. Combiner les différentes techniques d'évaluation, associer les usagers en amont pour identifier leurs attentes et procéder à une segmentation des publics concernés.
8. Mieux exploiter les éléments disponibles dans le service concerné afin de connaître les insatisfactions et les attentes des usagers.
9. Associer les agents à toute démarche d'évaluation impliquant directement le management de l'organisation ainsi que l'adaptation des services et des produits.

IV. EN DEDUIRE DES PROPOSITIONS OPERATIONNELLES

10. Ne pas se contenter des enquêtes ponctuelles d'opinion : inscrire dans la permanence de la gestion les évaluations de la satisfaction des usagers au sein du processus d'amélioration de la qualité et d'adaptation des services rendus.
11. Inscrire dans les programmes de formation initiale et continue des agents publics les thèmes du management par la qualité, des méthodes de conduite de projet et des méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers.
12. Dans le cadre de la communication interne et externe des services publics, faire une place systématique aux expériences d'évaluation de la satisfaction des usagers ; organiser le retour d'information concernant les conclusions des enquêtes vers les agents et les usagers.