

# l'action sociale & les usagers

quelles relations ? quelles perspectives ?

tour d'horizon d'enquêtes  
& d'expérimentations en France



Hiver 2015

Cédric Polère,  
réseau de prospective  
de la Métropole de Lyon

**GRAND LYON**  
la métropole

**MÉTROPOLE DE LYON**

-

**PÔLE TRANSFORMATION  
ET RÉGULATION**

-

**DIRECTION DE LA PROSPECTIVE  
ET DU DIALOGUE PUBLIC**

-

**Coordination générale**

Caroline Richemont

Jean-Loup Molin

-

**Élaboration des contenus**

Adèle Seyrig *(pour l'entrée n°6)*

Cédric Polère

-

**Rédaction**

Cédric Polère

-

**Conception graphique**

Adèle Seyrig

-

**Réalisation**

Nathalie Joly

Plausible Possible

-

**HIVER 2015**

**[WWW.MILLENAIRE3.COM](http://WWW.MILLENAIRE3.COM)**

# préambule





## LES OBJECTIFS DU DOCUMENT

Ce document vise à faire le point sur l'état de la relation usager/institution, et sur les enjeux qu'elle supporte.

En effet, la relation usager/institution revêt une importance fondamentale dans l'action et dans l'aide sociales : pour protéger, aider, accompagner, soutenir, renforcer, «activer», donner accès à des droits, il convient le plus souvent d'établir une relation entre une personne appelée dans ce document «usager» (on reviendra plus loin sur le sens de ce mot) et une institution, un service ou une administration. Cette relation peut prendre la forme d'une relation ponctuelle d'accueil, ou d'une relation d'accompagnement de plus longue durée, elle peut être de face à face, ou être médiatisée par le téléphone, le courrier, un site web, un e-mail ou un SMS. La relation peut se limiter à une simple délivrance d'information, ou engager l'écoute active d'un professionnel qui cherchera à aller vers la compréhension sur le fond de la personne (dispositions, motivations, etc.).

Cette relation recouvre de multiples enjeux, souvent imbriqués :

- un enjeu de simplification (rendre plus aisé l'accès aux droits et prestations, faciliter le dialogue usager/administration, ce qui suppose de nouvelles organisations comme les guichets uniques, une information plus claire, etc.) ;
- un enjeu d'efficacité (comment rendre la relation la plus «fructueuse» possible, réduire les coûts tout en maintenant ou améliorant la qualité de service) ;
- un enjeu d'accès aux droits (comment limiter le non-recours aux droits sociaux ?) ;
- des enjeux d'information (comment apporter une information fiable, compréhensible, personnalisée) ;
- des enjeux portant sur la nature même de la relation (quels modes de relation privilégier selon les contextes, que penser de l'avancée vers l'e-administration ?).



LA VISION DES ENJEUX USAGERS-SERVICES PUBLICS SELON L'ÉTAT, SGMAP

## LE TRAVAIL SOCIAL SE VEUT AU SERVICE DE LA PERSONNE, QUI EST SA RAISON D'ÊTRE

La personne est au centre de l'action du travail social, c'est un postulat de départ. «Le travail social a pour vocation première d'aider à ce qu'une personne, une famille ou un groupe de personnes ait accès aux droits que la société lui confère, et crée ou recrée des liens sociaux. C'est à partir des attentes du bénéficiaire, de ses problèmes, de la perception qu'il a de son propre devenir, de ses potentialités visibles ou à faire émerger que doit se développer le travail social. Celui-ci devra lui permettre de devenir acteur de

sa relation avec la société et de la réappropriation de ses droits» (Conseil économique, social et environnemental, *Mutations de la société et travail social*, 2000).

«L'intervention du travail social est donc une dynamique interactive où la relation usager/professionnel prend son origine dans la personne du bénéficiaire et doit rester à son service». (Conseil Supérieur du Travail Social, *L'usager au centre du travail social*, 2007)

## LE PRINCIPE DE L'AIDE SUPPOSE L'ÉTABLISSEMENT D'UNE RELATION

«Dans sa fonction générale, le travail social se présente comme un processus organisé d'accompagnement des personnes et des groupes vers la résolution de leurs problèmes matériels ou relationnels, visant, plus généralement, à leur faire retrouver leur autonomie. (...) Le caractère unique de cette profession réside dans l'établissement d'une relation entre un professionnel/praticien et le bénéficiaire, que l'on appelle la «relation d'aide»; cette relation est la base de toutes les interventions qui s'exercent dans le respect des choix et des décisions des bénéficiaires.» (Politiques sociales / Action sociale / Travail social face à l'institution métropolitaine : revue de questions pour une prospective, FORS-Recherche sociale – Didier Vanoni/ Pauline Kertudo – 19-9-2014).

## LA MÉTHODE

La méthode choisie pour élaborer ce document consiste à s'appuyer de manière prioritaire sur des enquêtes conduites en France et à en présenter les enseignements. En effet, il existe de nombreuses enquêtes qui permettent d'avoir une idée assez claire de la situation, des évolutions, et des questions que cela pose.

L'identification des enquêtes a été réalisé principalement par interrogation des moteurs de

recherche documentaire des sites spécialisés sur les politiques sociales et secondairement par recherche documentaire et contact avec des personnes ressources.

Des entretiens complémentaires ont été conduits avec des chercheurs et des professionnels du social<sup>1</sup>. La plupart de ces entretiens ont été réalisés en direct et sont en ligne sur [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com).



<sup>1</sup> Souad Benayad, Josiane Donzet, Emilie Galier-Orrière (conseillères emploi formation, Mission Locale Drôme provençale) / Laure Bonneval (chef de projet au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, SGMAP)\* / Christelle Carrier (Fabrique de l'hospitalité, Hôpitaux universitaires de Strasbourg)\* / Sandrine Dauphin (responsable du département de l'animation de la recherche Cnaf) / Aurélie De Jésus (Territoire de Belfort, direction de la relation aux habitants)\* / Vincent Dubois (politiste et sociologue, Université de Strasbourg)\* / Nicolas Fieulaine (psychologue social, Université Lyon 2)\* / Léa Lima (sociologue au CNAM et au laboratoire LISE, Paris)\* / Christine Olm (statisticienne, ancienne du Credoc, spécialiste de l'évaluation des politiques sociales, cabinet VizGet)\* / Anne-Carine Paillas (Conseil général du Val d'Oise, direction Innovation)\* / Jean-Marc Weller (sociologue au Laboratoire Latts, Université de Paris-Est et Marne-la-Vallée)

\*en ligne sur [millenaire3.com](http://millenaire3.com)

## LES PARTIS-PRIS

**Un mode de restitution par fiches individualisées** : au nombre de 22, chacune porte sur un enseignement, un enjeu, une méthode, une expérimentation, ou une tendance qui questionne.

Certaines de ces fiches s'appuient sur plusieurs enquêtes et travaux alors que d'autres s'appuient sur une seule enquête, jugée à elle seule source d'enseignements dignes d'être mis en avant.

Chaque fiche est construite selon la même logique : une rubrique «à retenir» synthétise les idées clés, développées ensuite ; des extraits permettent d'entrer dans le contenu de ces enquêtes ; la reproduction de graphiques ouvre à une perception plus directe de leurs enseignements ; une rubrique «enquêtes/articles de référence» recense les enquêtes, travaux et entretiens sur lesquels nous nous sommes appuyés.

**Non-exhaustivité** : le document se focalise sur certaines approches qui nous ont semblé innovantes ou inspirantes, ainsi que sur des enjeux clés et des tendances qui questionnent les politiques de la Métropole. L'absence d'exhaustivité est dans les ressources utilisées (il n'est pas possible de connaître toutes les enquêtes réalisées, ne serait-ce que parce qu'une importante partie d'entre elles est non diffusée) et à la fois dans les sujets pris en compte : nous n'abordons pas par exemple ce qui touche la relation d'accueil de longue durée dans les établissements pour personnes âgées dépendantes, l'enfance en danger ou les personnes handicapées ou encore ce qui touche les questions de fraude aux prestations.

---

## UN DOCUMENT EN 3 SÉQUENCES

**La Partie 1** donne un aperçu des méthodes qui, dans le champ des politiques sociales, sollicitent le point de vue et l'expérience des usagers. Leur utilisation poursuit des objectifs diversifiés : piloter ces politiques, les rendre plus efficaces, améliorer la qualité de service, notamment en ajustant l'offre institutionnelle à la demande des usagers, etc. L'objectif de cette partie est de nourrir la réflexion sur les évolutions envisageables dans le contexte de la Métropole de Lyon, en matière d'outils.

**La Partie 2** livre des enseignements sur les relations usagers/institution : quel vécu, quelles interactions, quels usages et non-usages des droits sociaux, des services et dispositifs ?

L'identification des problématiques, enjeux et tendances qui ressortent des enquêtes a pour objectif d'aider la Métropole de Lyon à se positionner en matière d'outils et d'orientations.

**La Partie 3**, plus courte, pointe quelques initiatives ou expérimentations qui ont amélioré, via la relation usager/institution, l'accès aux services sociaux, ou ont permis de mieux répondre aux besoins des usagers. On s'intéresse aux méthodes utilisées. L'objectif est de mettre la lumière sur des expérimentations «inspirantes».

## PARTIE 1

# Des méthodes qui sollicitent le point de vue et l'expérience de l'utilisateur

FICHES



### VOUS AVEZ-DIT « USAGER » ?

*Comment interpréter la montée en puissance de ce terme ? Suscite-t-il l'unanimité ?*

page 17



### LES ÉTUDES EN FRANCE SUR LES USAGERS DES POLITIQUES SOCIALES

*Panorama (non exhaustif) des approches produisant de la connaissance sur les usagers des politiques sociales*

page 29



### DES APPROCHES DOMINÉES PAR LES ENQUÊTES DE SATISFACTION

*Zoom sur les différents types d'outils et leurs enseignements*

page 37



### LES LIMITES DES OUTILS DE MESURE DE SATISFACTION

*Ou la nécessité de recourir aussi à d'autres méthodes*

page 53



### L'APPROCHE PAR LES « ÉVÉNEMENTS DE VIE »

*Pour améliorer la relation avec l'administration, mieux vaut connaître le parcours réel de l'utilisateur*

page 59



### LE DESIGN DE SERVICE DANS LE CHAMP DES POLITIQUES SOCIALES

*Des outils et méthodes créatifs pour innover avec et pour l'utilisateur*

page 73

## PARTIE 2

# La relation usager / institution

FICHES



### LES ACTEURS DES POLITIQUES SOCIALES PRODUISENT DE LA CATÉGORISATION

*Un processus parfois dépersonnalisant et excluant*

page 85

### LES FACTEURS DE NON-RECOURS AUX DROITS SOCIAUX

*Un éclairage par les parcours des bénéficiaires potentiels*

page 89

### SI L'ON VEUT RÉDUIRE LE NON-RECOURS, IL FAUT SURMONTER DE NOMBREUX BLOCAGES

*En cause, les représentations du travail social et de l'assistance*

page 105

### ACCESSIBILITÉ DES SERVICES ET DES AIDES

*La proximité géographique n'est pas tout, d'autres facteurs sont plus décisifs*

page 111

### L'AVANCÉE VERS L'E-ADMINISTRATION

*Quels effets ?*

page 121

page 131

## LA QUALITÉ DE L'ACCUEIL ET DE LA RELATION AUX USAGERS

*Une tension entre les prescriptions venant  
des directions et le vécu des professionnels*



page 149

## DE L'USAGE DU TEMPS PASSÉ AVEC L'USAGER

*Pour l'efficacité du service, il ne convient  
pas toujours de chercher à réduire le temps passé  
avec l'utilisateur*



page 159

## PERSONNALISATION OU DÉPERSONNALISATION DE LA RELATION À L'USAGER ?

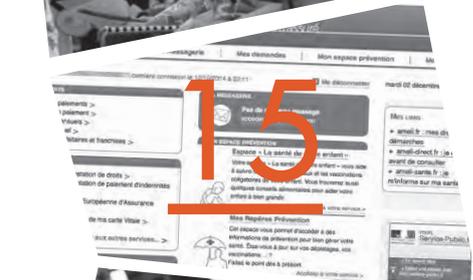
*Les effets des transformations des modes de gestion  
sur les relations aux bénéficiaires*



page 167

## QUELLES DIFFÉRENCES DE FONCTIONNEMENT ET DE RELATION AUX USAGERS ENTRE LES STRUCTURES ?

*Une comparaison Caf / conseil général*



page 171

## LES CENTRES SOCIAUX, UN MAILLON INDISPENSABLE ENTRE LES PERSONNES FRAGILISÉES ET LES INSTITUTIONS

*Confiance en soi, pouvoir d'agir, lien social, accès  
à des droits et des ressources autrement inaccessibles*



page 179

## LE BESOIN D'UNE INFORMATION SUIVIE, VOIRE D'UN RELATIONNEL INCARNÉ, EMPATHIQUE, DISPONIBLE

*Les résultats de deux enquêtes sur les parcours-usagers,  
l'une auprès des publics des MDPH, l'autre auprès  
des nouveaux retraités du régime général*



## PARTIE 3

# Quelques initiatives inspirantes

FICHES

18



### COMMENT CONCEVOIR DES ESPACES D'ACCUEIL ADAPTÉS AUX BESOINS DES USAGERS ?

*La Fabrique de l'hospitalité, Strasbourg*

page 193

19



### COMMENT RENDRE LA RELATION ET L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL PLUS AJUSTÉS À LA PERSONNE ?

*Deux outils expérimentaux, créés par des travailleurs sociaux*

page 197

FICHE

20



### COMMENT TIRER PARTI D'OUTILS NUMÉRIQUES POUR PLUS DE RÉACTIVITÉ DANS LA RELATION AUX USAGERS ?

*L'utilisation de tablettes numériques dans le Loir-et-Cher*

page 201



### LES JEUNES SONT ACCROS À L'ÉCRAN : COMMENT ADAPTER LA RELATION ÉDUCATIVE AUX NOUVEAUX ESPACES NUMÉRIQUES ?

*« Promeneurs du net » (départements de la Manche et du Cher)*

page 205

22



### COMMENT LA PARTICIPATION DES ALLOCATAIRES DU RSA AUX DISPOSITIFS PEUT CONTRIBUER À LES AMÉLIORER ?

*Le Conseil consultatif pour l'insertion, Meurthe-et-Moselle*

page 209

ANNEXES



### ANNEXES

*Annexe 1 : Pour aller plus loin : d'autres initiatives qui bougent les lignes dans la relation usager/institution*

page 212

*Annexe 2 : Des sites spécialisés pour accéder à des enquêtes et des études*

page 214

**PARTIE 1**

des méthodes  
qui sollicitent  
le point de vue  
et l'expérience  
de l'utilisateur



# INTRODUCTION

Dans un mouvement qui a été amorcé dès les années 1980, avec comme moment fort la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, l'action publique met en avant l'usager, qui s'est vu reconnaître des droits. C'est en partie une réponse aux revendications croissantes des usagers pour que leur opinion soit prise en compte.

Les méthodes mobilisant le point de vue des bénéficiaires des prestations sociales ou des services sociaux se sont multipliées, dans tous les domaines des politiques sociales, et à tous les stades de leur mise en œuvre, de la conception à l'évaluation.

La prise en compte de l'usager est considérée aujourd'hui comme indispensable pour bien configurer les prestations et produire un service de qualité. Pour autant il existe plusieurs manières de concevoir l'usager, plusieurs manières aussi de prendre en compte son point de vue et de l'utiliser.

Cette partie :

- met en perspective le terme d'« usager » des politiques sociales, parce que ce terme n'est pas anodin ;
- fait le panorama (non exhaustif) des études et approches menées en France pour prendre en compte l'usager dans le cadre de ces politiques ; on verra alors l'intérêt de croiser les méthodes à travers l'exemple de la branche Famille ;
- fait ressortir que les approches sont dominées par les enquêtes de satisfaction ; on constatera que celles-ci sont source d'apports, mais ont aussi des limites sérieuses, et qu'il convient donc de recourir à des méthodes complémentaires ou alternatives pour cerner finement les représentations et comportements des usagers.

Cette partie présente aussi des méthodes « inspirantes » : l'« approche par les événements de vie » qui suppose de bien connaître le parcours réel des usagers ou le design de service ,qui s'appuie sur l'expérience des usagers et leur créativité pour remodeler ou créer des dispositifs.

Dans cette perspective, on reconnaît que l'usager est dépositaire d'un savoir d'usage ou d'expérience (il est « celui qui connaît les usages ») que l'on pourra utiliser, pour évaluer des dispositifs, conduire des politiques, ou pour en concevoir de nouvelles. Au regard du fonctionnement classique des organisations, dans le champ social comme ailleurs, prendre en compte ce point de vue s'apparente à une « véritable révolution culturelle » (Élisabeth Donnet-Descartes et Danielle Dujardin, *Évaluer avec les usagers*, 2012).



# 1



## VOUS AVEZ-DIT « USAGER » ?

*Comment interpréter la montée en puissance de ce terme ?  
Suscite-t-il l'unanimité ?*

### À RETENIR

- La loi de 2002 a imposé un corpus d'obligations pour les structures sociales et médico-sociales concernant les « droits des usagers ». Cette montée en puissance de la notion d'« usager » dans le cadre législatif cristallise des transformations sociétales de longue durée ; la recherche d'un nouvel équilibre entre les institutions et les usagers.
- Certains professionnels y voient une évolution positive (une émancipation de l'individu envers les institutions), d'autres marquent des réticences, pour des raisons variées. Dans la même logique, l'idée de « se centrer sur l'usager » suscite selon les cas l'intérêt ou des critiques fondées.
- Les conceptions de l'usager maniées par l'administration évoluent. Les enquêtes font apparaître un glissement de l'administré à l'usager, et, au sein des figures de l'usager, vers l'usager-client. Selon Michel Chauvière, si l'on raisonne dans le cadre du marché, l'usager est un client en droit de réclamer satisfaction ; si l'on raisonne en terme de citoyenneté (usager-citoyen), la configuration change, car la citoyenneté n'est pas uniquement une affaire de satisfaction des publics, s'y ajoute la nécessité de « faire société », donc les devoirs ne sont pas pensés et mis en œuvre de la même manière.

## LA MONTÉE EN PUISSANCE DE « L'USAGER » TRADUIT UN NOUVEL ÉQUILIBRE AVEC LES INSTITUTIONS

La montée en puissance de la notion d'« usager » s'inscrit dans une évolution législative affirmant le droit des individus face aux institutions sociales. Cette évolution s'inscrit dans des transformations sociétales de longue durée : affirmation comme principe premier de la singularité et de la valeur de l'individu par rapport à la société, érosion des liens de dépendance envers des communautés, désinstitutionnalisation de la famille, développement continu de l'histoire

politique d'un droit des individus, tendance à considérer que sans adhésion, un pouvoir n'est pas légitime, augmentation du droit dans les rapports sociaux, tendance à ne plus percevoir le conflit dans les échanges sociaux comme une dynamique mais comme un dysfonctionnement à faire cesser (Barbe, 2006). Laurent Barbe a synthétisé ces lignes d'évolution en s'appuyant sur les travaux de Marcel Gauchet :

Exigences dans le rapport aux institutions	Traits saillants de l'époque
<ul style="list-style-type: none"> <li>- d'individualisation des prestations et interventions ;</li> <li>- de clarification, de formalisation, voire de contractualisation de l'action menée vis-à-vis de chaque personne ;</li> <li>- de règles connues, discutables, négociables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- une exigence de personnalisation des adhésions ;</li> <li>- l'évitement des conflits par la négociation ou le contournement ;</li> <li>- le déclin du style autoritaire d'éducation ;</li> <li>- une place grandissante du droit et du contrat dans les régulations sociales.</li> </ul>

L'utilisation du terme « usager » s'est diffusé avec la critique des relations jugées trop paternalistes qui avaient cours dans les structures sociales. Elle traduit la disparition de l'idée d'unicité « du

public ». Il y a unanimité aujourd'hui pour considérer que les attentes et besoins des usagers se différencient, dans le champ des programmes éducatifs comme dans le soin ou le social.

## QUELS SENS DONNER AU TERME « USAGER » ?

Pour autant, le terme « d'usager » est une manière parmi d'autres de dire le lien qui unit une personne à un service, un dispositif, ou une administration. D'autres dénominations ont eu cours ou sont encore utilisées, comme « allocataire », « ayant droit », « administré », « bénéficiaire ». Le terme administré évoque l'idée d'un pouvoir unilatéral, qui fait de la personne un objet passif, ce qui n'est pas le cas d'usager, dont on vise à satisfaire les besoins et aspirations.

Selon le dictionnaire, le terme usager a deux acceptions : première acception, il est « celui qui utilise un service, en particulier un service public ». En ce sens d'« utilisateur », le mot usager s'applique aujourd'hui aussi bien à l'utilisateur d'un bien public collectif, qu'au consommateur d'un service qui repose sur une relation de clientèle.

Il est, seconde acception, juridique et plus ancienne, « celui qui est titulaire d'un droit d'usage ». L'usager est apparu dans le Code civil dès 1805 (« L'usager est le titulaire d'un droit réel sur une chose ou un bien appartenant à autrui qu'il ne peut céder ni louer à un autre »). Les juristes fondateurs du service public au début du XX<sup>e</sup> siècle parlent d'« usager ». Ce mot a même des origines plus anciennes puisqu'il vient des pratiques de propriété communautaires du Moyen Âge, où il est équivalent du mot actuel d'« usufruitier », celui qui fait usage d'un bien partagé (Jeannot).

Notons que c'est en raison du droit dont elle peut se targuer que la personne peut se dire « usager », et non du fait d'être « usager » qu'elle peut espérer un droit. Pour la Constitution et pour le Code civil, l'usager est le citoyen. Pour le Code

de l'action sociale, l'usager de l'action sociale et médico-sociale est le citoyen en situation de difficulté. La loi de 2002 ne crée donc pas l'usager sujet de droit, puisque les droits préexistent.

---

## LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA FIGURE DE L'USAGER PEUT ÊTRE INTERPRÉTÉE COMME UNE ÉMANCIPATION SALUTAIRE DE L'INDIVIDU ENVERS LES INSTITUTIONS

L'affirmation de cette notion traduit une évolution positive vers l'émancipation de l'individu, et la fin de la soumission au diktat des institutions (Barbe, 2006). Pendant des décennies, les « usagers » ont adopté les comportements que les institutions attendaient d'eux (Ginsbourger, 2013). L'offre des institutions était attendue, et les rôles réciproques étaient peu ou prou intériorisés. Par exemple dans le monde scolaire le professeur incarnait « naturellement » l'institution scolaire, de même que l'enfant apprenait « naturellement » à se comporter en élève.

Le plus important aux yeux de Laurent Barbe est le potentiel d'émancipation que sous-tend cette évolution, à savoir que *« les diktats des institutions ne sont plus acceptés sans broncher et qu'il est aujourd'hui considéré comme normal et légitime de discuter, débattre ou contester une raison institutionnelle qui a perdu de son aura et de son infailibilité »*. Grâce à cette évolution, nous sommes plus exigeants vis-à-vis des institutions, mieux informés de nos droits, prêts à utiliser des stratégies diverses pour obtenir ce qui nous paraît juste.

Le terme usager trouve des partisans dans le champ social et médico-social (Jaeger, 2015). Dans le domaine du handicap psychique, pour les militants de la FNAPSY (Fédération Nationale des Associations d'Usagers en Psychiatrie) par exemple, le mot « usager » évite de se laisser enfermer dans des catégories jugées plus stigmatisantes, telles celles de « malade » ou de « patient ».

Les démarches centrées sur les usagers dans les établissements (structures de protection de l'enfance, du handicap, CHRS, etc.) sont utiles sur trois plans (Barbe, 2006) : parce qu'elles permettent de mieux connaître et comprendre le public, parce qu'elles enrichissent le sens de l'action, et enfin parce qu'elles dynamisent l'action collective : en effet, les projets qui résultent d'un échange approfondi sont plus habités et investis. La prise en compte de l'usager fait aussi prendre conscience que tous les personnels contribuent à la qualité du service, ce qui fait que des éléments autrefois placés au second plan prennent de l'importance, comme la manière dont on répond au téléphone, dont on est accueilli au secrétariat, etc.

---

## LE TERME D'USAGER EST POURTANT LOIN DE SUSCITER L'UNANIMITÉ

Dans les structures sociales, les évolutions vers un « droit des usagers » sont souvent perçues sur un mode défensif, amenant surtout à évoquer les risques du nouvel équilibre du pouvoir entre individus et institutions. La loi de 2002 suscite des débats nombreux, entre ses détracteurs et ceux qui considèrent qu'elle apporte des leviers pour donner plus de place aux personnes. Elle est loin de faire l'unanimité dans le secteur social et médico-social.

Dans cette critique, il faut distinguer premièrement ce qui relève de la difficulté à appliquer cette notion et les droits qu'elles supportent, deuxièmement de ce qui relève d'un effet collatéral (cette notion cristallise des mécontentements face à des évolutions du travail social : en gros, « on nous demande toujours plus avec des moyens déclinants et une reconnaissance insuffisante »), et troisièmement de ce qui relève des critiques de fond.

Au premier titre, les professionnels du social doivent souvent gérer une tension entre les droits à la protection (auxquels la personne en situation de fragilité peut prétendre) et les droits-liberté, découlant des principes fondamentaux d'autonomie de la personne. Parfois, il serait désastreux d'agir uniquement en fonction de ce que l'utilisateur demande. La définition de l'utilisateur d'une structure est aussi moins simple qu'il n'y paraît. Parfois l'utilisateur est sous la responsabilité légale d'une autre personne qui doit être associée à toute décision importante (structures éducatives pour enfants handicapés par exemple ; ou encore structures d'accueil collectifs des jeunes enfants : dans ce cas les enquêtes de satisfaction portent sur les parents). L'avis de la personne et celle de son représentant légal ne sont pas forcément convergents, ce qui peut créer des tensions dans les structures. Cela fait que les notions de choix et de satisfaction de l'utilisateur se posent dans des termes complexes.

Au second titre, les injonctions vécues comme contradictoires entre le manque de moyens et les exigences croissantes concernant la prise en compte de l'utilisateur alimentent la critique : *«Le paradoxe est que, en trente ans, nous avons construit une clinique, une théorie, et une pratique du travail social mais qu'il nous est aujourd'hui impossible de mettre en pratique, faute de moyens.»* (Danielle Dipoko, La Gazette Santé-Social, janvier 2015). Un certain nombre de professionnels s'appuient sur le sentiment très répandu d'une dégradation des conditions d'exercice de leur profession, et/ou d'une perte d'influence et de légitimité des différents secteurs du travail sur autrui (santé, éducation, travail social), pour critiquer l'évolution vers la prise en compte de l'utilisateur. Ils lui adressent alors des critiques variées : risque de « dérive à l'américaine » vers la solution des recours en justice, risque de déséquilibre entre les droits et les devoirs, risque de consumérisme, « ruse libérale » qui ferait abandonner les protections collectives au profit de d'une individualisation des réponses sociales, etc. *«Dans nombre de ces structures, l'idée même de questionner formellement les personnes sur ce qu'elles pensent de ce qui est fait pour elles*

*fait l'objet de préventions délicates à lever et parfois même à comprendre. Aussi surprenant que cela puisse paraître de l'extérieur, on y voit immédiatement des risques de marchandisation, de réduction de la relation, de manipulation... et non un moyen simple de vérifier l'écart entre certaines des intentions et ce que les personnes concernées en ont perçu ou apprécié.»* (Barbe, 2006) Accessoirement, et cela ne favorise pas la prise en compte des usagers, il est plus vital pour les structures d'avoir de bonnes relations avec leurs financeurs ou autorités de contrôle qu'avec leurs usagers, ce qui relativise l'importance accordée à leur satisfaction.

Dans une interview où elle reprend à son compte les réticences à l'égard du terme « usager » manifestées durant les États généraux du travail social, Ève Gardien (2015) émet plusieurs reproches à la centration sur l'utilisateur : **«Dans notre monde contemporain, l'action sociale n'est pas seulement un travail avec les usagers mais aussi avec des partenaires, des réseaux. Il faut donc penser au-delà d'une approche strictement individualisée, mais aussi prémunir les personnes contre un interventionnisme excessif. Les professionnels doivent pouvoir soutenir les personnes en leur proposant un accompagnement adapté afin qu'elles puissent participer aux décisions qui les concernent. Cela implique de privilégier l'écoute plus que l'interventionnisme.»**

*«En Europe, au contraire, de nombreux collectifs dans le champ du handicap et notamment du handicap psychique ont milité pour être appelés « users », au sens où ils sont « utilisateurs » actifs de dispositifs. Être usager ou « user », c'est être acteur de sa vie et non pas assisté, dépendant de prises en charge. Ce mot, en France, a à l'inverse été rapidement connoté péjorativement et entendu au sens d'« usagé ». Le souhait des personnes d'être qualifiées autrement est très fort. Cette volonté doit donc être entendue ». Elle suggère que le terme « utilisateur » pourrait être plus pertinent que celui d'« usager ».*

## LE RAPPORT « PLACE DES USAGERS » DU CONSEIL SUPÉRIEUR DU TRAVAIL SOCIAL PRÉCONISE DE PROSCRIRE LE TERME « USAGERS »

Nous citons des extraits de ce rapport, remis en février 2015, pour montrer à quel point la notion d'usager peut cristalliser un malaise. Le rapport préconise de ne pas utiliser ce terme de manière générique parce qu'on est toujours « usager de... », de manière plus ou moins passagère. Il marque sa préférence pour les notions de « citoyen » et d'« acteur ».

**EXTRAITS** | « Un consensus s'est exprimé pour ne plus utiliser de façon systématique le terme "usager" sans le référer à un service : en effet, si les personnes se sentent "usager" de nombreux services (santé, culturels...), elles se considèrent davantage comme "obligées" des services sociaux. »

« La terminologie choisie peut avoir plusieurs sens et l'emploi des mots n'est jamais anodin : les termes employés traduisent les représentations d'une société et peuvent être très dommageables pour les personnes. Ainsi, la désignation "usager" est perçue par les personnes en difficultés sociales ou en situation de handicap comme une forme de stigmatisation. Elles s'insurgent de plus en plus souvent contre cette appellation qui engendre, de leur point de vue des regards négatifs et des pratiques sociales discriminantes. (...) »

Le terme "usager" est ressenti socialement et éthiquement comme inacceptable, car centré sur les problèmes, sur un statut d'assisté, sur une relation de dépendance à un service, voire sur une éventuelle inaptitude de la personne à pouvoir accéder à une autre forme de reconnaissance. Il est donc nécessaire et important de proscrire le mot

"usager" dès lors que son emploi n'est pas référé à un objet, un dispositif, une politique... Quiconque est bien sûr amené à être "usager de..." mais nul ne saurait être identifié comme "un usager" par essence, comme si une personne pouvait être définie une fois pour toutes par son appartenance à un "autre monde", celui de "l'usager". (...) »

Par conséquent, le choix de la terminologie ne fait pas l'unanimité au sein des métiers du travail social. Chacun désigne les personnes qu'il accompagne avec sa propre terminologie, qui est aussi variée qu'il y a de "dispositifs" : bénéficiaire, résident, jeune, enfant, citoyen, client... Est-ce si important de renommer les personnes, en trouvant un terme qui mettrait tout le monde d'accord, interroge une contribution provenant d'Aquitaine ? L'essentiel n'est-il pas d'être d'accord sur la nature de la place effective de chaque personne accueillie, accompagnée, aidée, "prise en charge" ou "prise en compte" ? L'essentiel n'est-il pas dans ce qui se construit à partir de la relation d'aide, entre le travailleur social et la personne, actrice de son projet, de son avenir, afin qu'elle puisse en avoir "l'usage" et au final se détacher de cette relation ? Le débat est là ébauché ; il fait l'objet d'expressions diverses et n'est pas épuisé. Pour autant, ce rapport du CSTS a valeur d'interpellation et de mise en garde quant aux effets d'une certaine manière de parler des personnes.

Par ailleurs et en dernière instance, c'est aux personnes elles-mêmes de dire comment elles souhaitent être appelées, y compris en faisant de cette question un objet de négociation. »

## LE RAPPORT PRÉCONISE DE SORTIR DU CENTRAGE SUR « L'USAGER-CIBLE »

**EXTRAITS** | « Le recours aux notions de situation ou de développement social implique qu'il faut en finir avec le mot d'ordre : "mettre l'usager au centre du dispositif". Il convient de garder l'idée pour réaffirmer la finalité de l'action sociale et médico-sociale et du travail social, en particulier la

priorité de la qualité de vie des personnes aidées et accompagnées. Les personnes accueillies, aidées, accompagnées sont en droit de demander qu'elles soient au centre des préoccupations des professionnels.

Mais autant il a été essentiel de rappeler, dans le contexte de la loi du 2 janvier 2002, sa place tant elle était, et est encore, souvent négligée, autant il importe :

- d'une part, d'aller au-delà d'une approche individualisée et individualisante, pour intégrer de nouvelles problématiques importantes : inclusion, "conception universelle", développement durable... Des formateurs en travail social l'ont exprimé à leur manière : "La décentration du professionnel n'équivaut pas à une centration sur l'utilisateur, mais à une compréhension d'une interaction tant avec son milieu qu'avec notre société" ;
- d'autre part, de laisser aux personnes accueillies ou accompagnées des espaces qui leur permettent de se prémunir d'un interventionnisme excessif.

De ce fait, il paraît nécessaire de valoriser les pratiques privilégiant l'écoute plus que l'interventionnisme ou l'activisme qui renforcent l'assistanat et de se préoccuper avant tout de gérer la meilleure distance possible au vu des besoins, des demandes, des attentes des personnes. (..)

Parmi les points de vigilance, il s'agit de veiller à trois types d'équilibres :

- l'équilibre entre l'intervention sociale d'aide individuelle à la personne et l'intervention sociale collective ;
- l'équilibre entre la référence aux droits des

usagers qui tend à se limiter à une approche juridique, d'une part, la construction d'une solidarité appuyée sur des valeurs et un engagement personnel fort d'autre part ; en effet, dans bien des cas, l'approche juridique en termes de droits des usagers ne donne qu'une idée partielle de ce que le travail social est en mesure d'apporter aux personnes en difficulté ; par ailleurs, en matière de participation, par exemple, le respect formel des dispositions réglementaires (conseil de la vie sociale, groupes d'expression, enquêtes de satisfaction...) ne traduit pas toujours la réalité de la participation sociale ou d'une solidarité d'implication telle que le souhaitent les différents acteurs, professionnels et usagers ;

- l'équilibre entre l'affirmation universaliste des droits de l'homme et du citoyen, d'une part, les situations spécifiques dans lesquelles se trouvent des personnes en raison de leurs difficultés : il ne suffit pas, en effet, d'énoncer un impératif applicable de manière générale à tout bénéficiaire de l'action sociale pour qu'il prenne sens aussi bien pour les professionnels que pour les usagers ; encore faut-il favoriser l'accès à la citoyenneté par des formes d'accompagnement adaptées aux besoins et attentes des personnes, et, dans tous les cas de figure, créer les conditions d'une participation effective de ces mêmes personnes aux projets qui les concernent. »

---

## ALORS QUE L'ACTEUR COLLECTIF A EU UN RÔLE HISTORIQUE MAJEUR, L'ACTION PUBLIQUE MET AUJOURD'HUI EN AVANT L'USAGER INDIVIDUEL

L'histoire des politiques sociales indique qu'il y a toujours eu des « usagers » avec un rôle actif (création d'institutions, initiatives diverses), mais que la manière de définir ces usagers ainsi que leur rôle a changé.

Les usagers collectifs ont tenu un rôle important. Par exemple les mouvements familiaux (UNAF et UDAF) ont défendu les intérêts des familles et le droit des parents de se mêler des affaires publiques (logement, social, santé...), d'où par exemple l'obtention du droit

des familles à être représentées dans la gestion des caisses d'allocations familiales.

Des mouvements sociaux ont théorisé la place de l'utilisateur et soutenu qu'il devait avoir une place importante, alors que d'autres pensaient ou pensent différemment pour des raisons stratégiques et idéologiques (ex. UNAPEI pour qui la notion de parents d'enfants inadaptés est d'un meilleur « rendement » que celle d'utilisateur). (Chauvière, 2010).

## LA NOTION GÉNÉRIQUE D'USAGER RENVOIE À DES SIGNIFICATIONS DIFFÉRENTES, RAREMENT EXPLICITÉES

François Vedelago en distingue sept. Cette catégorisation qui porte sur le champ de la santé reste largement pertinente pour le champ social.

TYPES	MODE DE CONSTRUCTION	PRINCIPE D'ACTEUR	EXEMPLE
<b>1. usager-bénéficiaire</b> (figure traditionnelle de l'usager)	Cadre législatif	Relation contractuelle avec les institutions (affirmée pour répondre à la double tendance de demandes toujours accrues de services publics et de la figure de l'individu passif se prévalant de ses droits)	RMI comme premier modèle
<b>2. usager-patient</b>	Par le savoir médical, les professions de santé	Promoteur de sa propre santé	e-patient, observance, empowerment, capacités
<b>3. usager-client</b>	Economique, concurrence (modèle venu de l'entreprise)	Négociation de la prestation	Consommateur d'automédication
<b>4. usager-communautaire</b>	Sociale, usager en réseau social	Activer des soutiens relationnels de proximité	Solliciter l'aide du voisinage
<b>5. usager-citoyen</b>	Politique	L'usager doit se situer par rapport à l'intérêt collectif et assumer sa propre responsabilité	Participation à la journée du patient
<b>6. usager professionnalisé</b> (usager expert)	Par l'expérience de la maladie	Contribution au système de santé	Médiateur de santé
<b>7. acteur collectif</b>	Protestation et représentation d'intérêts Objectifs d'entraide	Groupes de pression Auto-support	Ligue contre le cancer, Union des familles laïques AIDES

FRANÇOIS VEDELAGO, « LA CONSTRUCTION SOCIO-COGNITIVE DE L'USAGER DES POLITIQUES DE SANTÉ »,  
IN L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ, L'HARMATTAN, 2014

## EN EXAMINANT LA RELATION ENTRE STRUCTURE ET PERSONNE ACCOMPAGNÉE, LAURENT BARBE DISTINGUE SIX FIGURES RELATIONNELLES

Il est possible de considérer l'usager comme sujet d'une intervention sociale, comme un sujet de droit, comme un sujet politique, comme un être social, comme un frère/un prochain, ou comme un mystère. Aucune de ces figures relationnelles

n'est idéale pour penser la relation d'accompagnement, mais chacune est porteuse de possibles et de limites. L'intérêt se trouve dans leur confrontation. Laurent Barbe les définit comme des « éléments pour une éthique relationnelle ».

**L'usager comme objet d'une intervention professionnelle.** Cette figure est la plus évidente puisqu'elle s'établit entre un professionnel et une personne «en difficulté». La professionnalité implique des connaissances et de la technicité qui fondent les compétences dans la spécialisation demandée. La relation s'appuie sur le besoin d'aide des usagers d'une part et sur les principes qui l'encadrent d'autre part.

**L'usager comme sujet de droit.** Cette affirmation est désormais au cœur de nombreuses lois et règlements. Elle soumet chacun à une même règle sociale supérieure (notamment la loi de 2002). Cette figure relationnelle protège de l'arbitraire et donne un cadre de référence.

**L'usager comme sujet politique.** Nous vivons en démocratie, cela implique un droit intangible pour chacun de s'exprimer et de participer à la vie collective. Cette évidence devrait irriguer les modes de fonctionnement de l'action sociale. Ceci passe par plus de concertation, par la mise en place d'instances de débat entre professionnels et usagers, avec une attention particulière à la manière de donner accès aux informations nécessaires.

**L'usager comme être social.** Cette figure amène le professionnel à positionner son travail d'accompagnement en fonction des appartenances multiples, de l'identité plurielle de l'usager. Il s'agira d'accepter de jouer les rôles de médiateur et de négociateur et de trouver un équilibre entre les informations nécessaires à l'exercice de la mission et le respect, la préservation, de l'intimité de l'usager.

**L'usager comme figure fraternelle du prochain.** Cette figure relationnelle fait référence à des valeurs ou principes supérieurs (droits de l'Homme, religion, désir de faire le bien de l'autre...). Dans certains cas, elle peut amener à dépasser le cadre légal.

**L'usager comme mystère.** Cette dernière figure évoque la nécessité de ne pas réduire la personne accompagnée à son symptôme et à ses difficultés mais de lui laisser une part non dévoilée. Elle permet une attitude d'ouverture, d'accueil de l'imprévu, de découverte, propice à l'expression et au développement de nouvelles potentialités.

L'USAGER COMME...	PRINCIPE RELATIONNEL	BÉNÉFICE	LIMITES	QUESTIONS À L'ACTION
<b>Cible (objet) d'une intervention professionnelle</b>	Professionnel compétent et mandaté et personne en difficulté	Technicité, expérience, compétences...	Tension avec l'adhésion et l'autonomie. Différences d'approche selon les spécialités.	L'action est-elle suffisamment professionnelle ? Obtient-elle des évolutions comparables aux autres structures ? Met-elle en œuvre les professionnalités suffisantes ?
<b>Sujet de droit</b>	Soumission commune à des règles qui structurent la relation.	Prévention contre l'arbitraire. Organisation du recours.	Egalité face à la loi qui peut rester virtuelle... Droits formels et peu effectifs. Dériver procédurales. Contradictions des lois ou des normes.	Est-on attentif à la question des droits, à l'information sur ceux-ci ? A la formation des équipes sur le sujet, etc. ?
<b>Sujet politique</b>	Participation à un principe démocratique impliquant débat sur les finalités, droit à l'expression...	Débat contradictoire. Diversité des points de vue.	Freins liés aux différences d'accès au langage. Tout n'est pas à débattre...	L'action est-elle suffisamment soucieuse de questionner les personnes, de demander leur avis sur le fonctionnement, de prendre en compte leurs remarques, etc. ?
<b>Personne Prochain Frère</b>	Une relation qui s'organise en fonction de principes éthiques ou de valeurs fondamentales.	Obligation morale. Responsabilité et solidarité.	Risques de justification par l'intérêt supérieur de l'autre. Limites de l'éthique de conviction	L'action prend-elle suffisamment en compte certains besoins fondamentaux ? Est-il possible de négocier certains arrangements au nom de principes fondamentaux ? Les décisions sont-elles débattues dans toutes leurs conséquences ?
<b>Être social</b>	L'accompagnateur comme médiateur, intermédiaire, passeur entre l'utilisateur et ses différentes appartenances	Accepter l'aspect multi-dimensionnel.  Favoriser les compromis.	Conflits de loyauté, conflits d'appartenance... Limite privé/public : tout n'est pas à savoir.	L'action est-elle attentive à comprendre, connaître, prendre en compte les différentes appartenances de la personne ?
<b>Mystère</b>	L'utilisateur dans son altérité, son opacité, son potentiel...	Impuissance, non-sens, incertitude.	Lâcher prise, éviter le pronostic. Surprise, « changement qualitatif » possible. Révélation des potentialités.	L'action permet-elle aux personnes de développer des réponses propres ? de surprendre l'équipe ? Evite-t-elle suffisamment la standardisation des réponses ?

LAURENT BARBE, UNE AUTRE PLACE POUR LES USAGERS ?  
INTERVENIR DANS LE SECTEUR SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL, LA DÉCOUVERTE, 2006

## L'AVANCÉE DE LA FIGURE DE L'USAGER-CLIENT AU DÉTRIMENT D'AUTRES FIGURES (USAGER-CITOYEN, ETC.)

Si la distinction n'est pas toujours aisée à établir, *a priori*, l'usager ne se confond pas avec le client. Dans la plupart des structures et établissements du secteur social, les usagers ne sont pas des clients, puisqu'ils paient rarement la prestation (ils ont en quelque sorte déjà payés l'usage par des impôts ou des taxes), et souvent parce que la notion de choix n'est que virtuelle (par exemple le parent d'un enfant handicapé est rarement en situation de choisir l'établissement en raison de la faiblesse de l'offre, et de la nécessité d'avoir une localisation proche).

**Pourtant, la figure de l'usager-citoyen recule au profit de celle de l'usager-client. Pour François Aballéa,** «la valorisation de la relation de service à l'usager cache en fait la promotion du service au client dans une logique néolibérale». Cette «idéologie» viendrait de l'entreprise. «Avec l'ouverture à la concurrence, les usagers sont devenus des clients pour les entreprises de service public. Les utilisateurs ont-ils gagné au change ? Rien n'est moins sûr. La liberté de choix tant attendue n'est qu'apparente. En outre, la garantie de la qualité du service et le soin du client sont délaissés.» (Jeannot, 2010).

## UNE APPROCHE CLIENT QUI VIENT DU SECTEUR MARCHAND

**EXTRAITS** | «L'introduction de la notion de client dans la conception des services a profondément bouleversé l'entreprise. Cette notion est devenue un principe fondateur de démarches de gestion, d'organisation des activités et des ressources humaines, en particulier dans les démarches qualité, et a trouvé une inscription concrète dans les pratiques des concepteurs de services, que ce soit pour la construction de segments de marchés ou de profils de clients associés aux nouveaux services conçus, ou avec la participation des clients aux activités de conception et d'évaluation des services. La montée de cette notion est allée de pair avec des mouvements de fond comme l'essor de la psychologie et des sciences cognitives, l'idéologie de la coopération et de la concertation, et un intérêt croissant pour la dimension réflexive attachée à la personne — on parlait de "réémergence du sujet" —, dans l'entreprise comme dans les travaux universitaires. Cela a impulsé le développement de diverses formes d'expertises, ainsi qu'une diversification des méthodologies liées à la prise en compte du client ou des usages des services dans les activités de conception.

L'introduction de cette notion de client a également favorisé une transformation progressive des représentations de l'individu-client dans l'entreprise, grâce notamment à une intégration des acquis de la sociologie des usages, et a conduit à un renforcement de l'ergonomie et du marketing. Il a été reconnu à l'individu-client des caractéristiques (créatif, expert, réflexif, mais aussi consommateur exigeant) qui ont favorisé son implication dans les activités de l'entreprise. Ces caractéristiques ont impacté également les formes de segmentation des marchés. Sur le plan de l'innovation, elles ont donné lieu à de nouvelles façons de la concevoir, en accordant au social une place plus importante, d'où l'émergence par exemple du syntagme "innovation ascendante" ou du terme "innovacteur", ou encore de schémas d'innovation qui s'appuient sur les démarches participatives, expérimentations de services ou méthodes de co-conception qui promeuvent une implication très précoce des clients dans le processus.»

Christine Defuans, ingénieur de recherche «usages & prospective» à Orange Labs Networks and Carriers – RD, <http://www.millenaire3.com/interview/la-notion-d-usage-chez-orange>.

Selon Gilles Jeannot (2010), la figure du client et le modèle du marché s'imposent progressivement dans le champ de l'intervention sociale. Les prestations de service dans le champ social (les « Services sociaux d'intérêt général » selon la terminologie communautaire) sont la nouvelle frontière de l'ouverture à la concurrence, puisque toute offre de service à la population qui trouve son équivalent dans le privé est soumise tendanciellement à la nécessité de rendre des comptes face à l'argument de la distorsion de concurrence. La logique de l'ouverture de ces services à la concurrence suit une logique qui semble inexorable. Cette extension concerne potentiellement le logement social, les assurances sociales, les services à la personne et l'éducation. *« Des acteurs privés intervenant dans ces secteurs (et il y en a dans chacun d'eux) sont en droit de faire valoir devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) que l'offre publique est déloyale ».* Gilles Jeannot envisage un *« rognage progressif de la zone d'intervention protégée de la concurrence. Ce sont donc de nouveaux terrains de jeu pour les opérateurs privés, de nouveaux espaces pour le marketing et de nouveaux "choix" à faire pour les clients. »*

Les notions de « client » et de « parcours-client » sont de plus en plus présentes dans les organismes sociaux. L'Assurance Retraite reçoit ainsi régulièrement le 1<sup>er</sup> prix Podium de la relation client dans la catégorie services publics (en 2014 elle l'a reçu pour la 6<sup>e</sup> année consécutive), récompensant les entreprises et administrations pour leur savoir-faire en matière de satisfaction clients. Pour autant, il ne faudrait pas se laisser abuser par ce vocabulaire : « L'invocation du "client" suggère, prise au pied de la lettre, le glissement d'un modèle de services publics à dominante civique, où n'auraient prévalu que l'intérêt général, le désintéressement des personnes et la gratuité, vers un modèle marchand d'inspiration

anglo-saxonne, où, pense-t-on souvent, tout devient marchandise, tout se contractualise, tout se calcule, se monnaie et se paye. Cette explication, trop globale, empêche de voir une série d'évolutions plus rarement décrites. (...) Certes, une culture anglo-saxonne imprègne aujourd'hui les cultures et les méthodes de management, d'évaluation et de gestion des ressources humaines. Pour autant, la logique marchande est loin d'avoir envahi le fonctionnement de nos services publics. (...) Les fonctionnements organisationnels sont contraints par des impératifs de productivité plutôt que par des exigences de rentabilité. » (Ginsbourger, 2013).

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

MIPES Ile-de-France, Les difficultés rencontrées par les usagers et leurs attentes dans leurs rapports avec les institutions – Synthèse des travaux disponibles, 2003

Bertrand Labasse, Cédric Polère, Les mutations du sentiment de proximité, *rapport Grand Lyon*, Direction de la prospective et du dialogue public, 2006

SGMAP, Diagnostic/Recherche-actions pour réduire le non-recours aux prestations sociales, 2014

SGMAP/BVA, Non recours aux minima sociaux - Rapport d'étude qualitative - avec verbatim, 2013

# 2



## LES ÉTUDES EN FRANCE SUR LES USAGERS DES POLITIQUES SOCIALES

*Panorama (non exhaustif) des approches produisant de la connaissance sur les usagers des politiques sociales*

### À RETENIR

- Les structures qui commandent et/ou réalisent des enquêtes et études (quantitatives et qualitatives, transversales ou monographiques) dans le champ social sont très nombreuses. Certaines enquêtes sont périodiques, d'autres sont ponctuelles, réalisées en fonction des enjeux, questionnements et actions envisagées.
- Les politiques sociales utilisent abondamment des données quantitatives dans un cadre d'étude. Pour connaître le contexte territorial (socio-économique) dans lequel interviennent les politiques, connaître les publics et leurs caractéristiques, on recourra à l'analyse et l'exploitation secondaire de données produites. Pour approfondir les connaissances sur les parcours des bénéficiaires, leurs caractéristiques, attentes, besoins, motivations, de manière à ajuster/améliorer les dispositifs, on fera appel à des enquêtes aux méthodologies variées. Une troisième utilisation des données quantitatives, moins répandue, correspond au travail des observatoires qui assurent le suivi des politiques mises en œuvre.
- Une partie des études relèvent de l'évaluation. La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale impose ainsi aux établissements médico-sociaux à la fois une auto-évaluation, tous les 5 ans, et une évaluation externe, assurée tous les 7 ans par un organisme habilité.
- En pratique, il est judicieux d'utiliser les méthodologies de manière complémentaire. Des organismes croiseront par exemple une enquête de satisfaction concernant un dispositif donné avec une enquête d'opinion qui mesurera l'adhésion aux objectifs sociaux poursuivis par ce dispositif, ce qui permettra d'améliorer l'interprétation des résultats. Il est possible aussi d'assortir les enquêtes de satisfaction d'autres mesures, sur les parcours, les motivations, afin d'obtenir de multiples enseignements qui ne seront pas forcément publiés, comme l'Insee qui adosse d'autres enquêtes à son recensement.

## QUEL EST LE SPECTRE D'UTILISATION DES OUTILS QUI PRODUISENT DE LA CONNAISSANCE SUR LES USAGERS DES POLITIQUES SOCIALES, À DES FINS DE CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE ?

Le spectre d'utilisation des outils qui produisent de la connaissance sur les usagers des politiques sociales, à des fins de conduite de l'action publique, est large. Christine Olm, ancienne responsable de l'évaluation des politiques sociales au Credoc, distingue trois grands domaines :

**1/ pour connaître et comprendre des territoires et leurs publics (caractéristiques), et donc connaître le contexte socio-économique dans lequel interviennent les politiques, un premier niveau consiste à exploiter des données secondaires.** Qu'il s'agisse de réaliser une analyse des besoins sociaux, d'évaluer le public éligible à tel ou tel dispositif, ou de mettre en place une action en faveur d'un public donné, on recourra à l'analyse et l'exploitation secondaire de données produites, notamment par l'Insee qui met à disposition des fichiers détails<sup>2</sup>, ou en exploitant les déclarations annuelles des données sociales (DADS) ;

**2/ en général pour approfondir les connaissances et accéder à une compréhension plus fine des phénomènes, on utilisera des enquêtes.** Ce champ est très vaste, avec des objectifs de connaissance diversifiés : des motivations, des besoins, des parcours et des caractéristiques des publics, des fonctionnements des institutions et de leurs agents, etc. Dans le domaine de la petite enfance, on pourra chercher à savoir de manière fine comment s'organisent les parents et ce que cela implique ; concernant l'accompagnement du RSA, on pourra vouloir mieux connaître les besoins et motivations des allocataires, de manière à améliorer les dispositifs ;

**3/ pour suivre et évaluer en continu les politiques mises en œuvre, on utilisera des processus de méthodologies de production en continu de données, ce qui renvoie au travail des observatoires.** Les données permettent notamment d'établir les caractéristiques des bénéficiaires et de les suivre dans le temps.

Les structures qui commandent et/ou réalisent en interne des enquêtes et études (quantitatives et qualitatives, transversales ou monographiques) dans le champ social sont très nombreuses en France. Toutes les grandes institutions et les organismes du secteur social ont des services d'études : c'est le cas des branches de la sécurité sociale<sup>3</sup>, des structures de l'État dont évidemment les ministères (comme celui des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes qui dispose de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques : Dress<sup>4</sup>) ainsi que des services spécialisés ou transversaux (comme le SGMAP), des institutions des politiques de l'emploi, de l'habitat, des établissements de santé et médicosociaux, des grandes collectivités territoriales à commencer par les Conseils généraux, des organismes fédérant des structures sociales (tel l'UNCCAS : Union nationale des CCAS)...

<sup>2</sup> | Bases de données électroniques comportant les enregistrements individuels, anonymisés, afférents aux recensements ou à des enquêtes, comme l'Enquête emploi.

<sup>3</sup> | La branche famille (Cnaf et Caf), la branche maladie (Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés - CNAMTS qui gère les risques maladie, maternité, invalidité et décès), la branche retraite (Caisse nationale d'assurance vieillesse - Cnav).

<sup>4</sup> | C'est une direction de l'administration centrale des ministères sanitaires et sociaux dont la mission centrale consiste à doter ses ministères de tutelle (Ministère des finances et des comptes publics, Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social), les services déconcentrés ainsi que les établissements, organismes et agences gravitant dans leur orbite, d'une meilleure capacité d'observation, d'expertise et d'évaluation sur leur action et leur environnement.

La loi du 2 janvier 2002 dite «loi relative aux droits des usagers» rénovant l'action sociale et médico-sociale rend obligatoires les démarches qualité dans l'ensemble des institutions et

services sanitaires, sociaux et médico-sociaux. La loi impose à la fois une auto-évaluation, tous les 5 ans, et une évaluation externe, assurée tous les 7 ans par un organisme habilité.

## DANS LE CHAMP DE L'EMPLOI PAR EXEMPLE, DE NOMBREUX ORGANISMES PRODUISENT DES ENQUÊTES ET ÉTUDES

Au sein du Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) a pour fonction d'éclairer le débat économique et social en produisant une information statistique régulière, en réalisant des études, en évaluant des politiques et en suscitant des recherches dans les domaines de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle. Elle éclaire la conception et la mise en œuvre des politiques publiques dans ces domaines également par la production d'analyses prospectives et par le suivi et l'évaluation des résultats des politiques menées.

Des études sont aussi réalisées par et pour la direction Générale du Travail (DGT), l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) qui se dote actuellement d'un département recherche, Pôle Emploi ou l'Unedic.

Certaines enquêtes sont périodiques, comme «Aspirations et conditions de vie des Français», conduite deux fois par an par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie des Français (Credoc) auprès d'un échantillon représentatif de deux mille foyers (elle apporte des informations sur les familles qui devraient être particulièrement ciblées par les politiques familiales) ; d'autres sont ponctuelles,

réalisées en fonction des enjeux, questionnements et actions envisagées.

Les études et enquêtes sont réalisées soit en interne, soit par des instituts d'étude de marché et d'opinion (ex. BVA) et autres prestataires, soit par des laboratoires de recherche académique (ex. LERFAS, Laboratoire d'étude et recherche et formation en action sociale).

## QUELLES SONT LES MÉTHODES QUI PRENNENT EN COMPTE LE « POINT DE VUE » DE L'USAGER POUR CONDUIRE L'ACTION PUBLIQUE ?

Certaines méthodologies sollicitent directement l'utilisateur : cela peut être le cas d'enquêtes quantitatives ou qualitatives où l'utilisateur est directement interrogé (utilisation d'un questionnaire fermé pour des enquêtes par téléphone ou par email, entretien semi directif ou ouvert dans des enquêtes qualitatives, discussion encadrée dans le cadre de focus groups, etc.).

Dans ce champ des méthodes qui prennent en compte le «point de vue» de l'utilisateur pour conduire l'action publique, il faut différencier trois domaines :

- les enquêtes de satisfaction (voir fiche 3),
- les enquêtes d'opinion,
- la participation des utilisateurs à la construction et l'évaluation des politiques qui les concernent.

## LES ENQUÊTES D'OPINION PERMETTENT DE MESURER LES ÉVOLUTIONS DANS L'ADHÉSION À DES ORIENTATIONS DE POLITIQUE PUBLIQUE

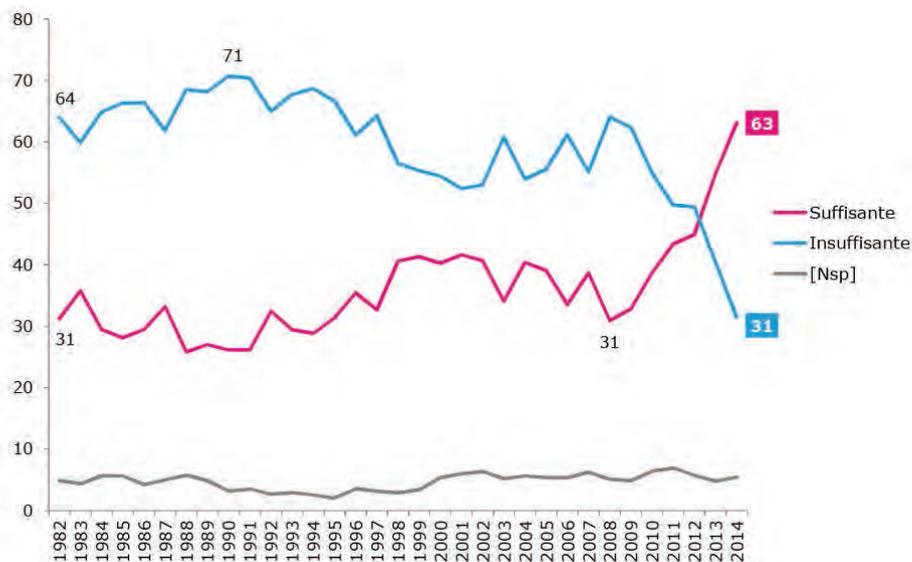
Qu'il s'agisse

— d'orientations globales

Les enquêtes régulières menées auprès des allocataires de la ranche Famille montrent ainsi des évolutions en matière d'adhésion des Français à l'orientation des politiques sociales, en particulier la remise en cause du modèle de l'État-Providence. Nous citons l'étude Credoc « Soutien à la fonction parentale, connaissance des dispositifs et perception de la Caf. État de l'opinion en 2014, réalisé à la demande de la Cnaf, sept. 2014 : « Alors que la pauvreté s'est accrue en France année après année depuis 2008, la solidarité envers les plus démunis n'apparaît plus véritablement comme une idée fédératrice de la société française. Les craintes de déresponsabilisation des différentes mesures d'aide n'ont jamais été aussi fortes qu'aujourd'hui. Pour preuve, après être restée relativement stable entre 1982 et 2009, l'opinion s'est entièrement retournée entre 2008 et 2014 au sujet des aides à apporter aux familles modestes. La proportion de Français qui pensent que « les aides aux familles qui ont des enfants est suffisante » est en très forte croissance depuis le début de la crise, passant de 31 % à 63 % (+32 points). »

### Les aides aux familles beaucoup moins populaires (en%)

« Les familles qui ont des enfants touchent des prestations (les prestations familiales) destinées à les aider. Pensez-vous que cette aide est globalement... ? »



LES AIDES AUX FAMILLES BEAUCOUP MOINS POPULAIRES (EN %)   
 SOURCE : CREDOC, ENQUÊTES « CONDITIONS DE VIE ET ASPIRATIONS »

— ou de dispositifs particuliers

L'adhésion à de nombreux dispositifs est évaluée. On sait par exemple grâce à des enquêtes que les Français adhèrent aux grands principes de l'allocation de rentrée scolaire et aux principes qui la régissent, comme par exemple un montant différent selon l'âge de l'enfant (Credoc 2014).

Dans les enquêtes dites d'opinion, ce ne sont pas forcément des usagers qui sont interrogés (on interroge souvent les « Français » en général).

## CROISER LES MÉTHODES, UN PRÉREQUIS POUR CERNER AU PLUS PRÈS LES REPRÉSENTATIONS ET LES PRATIQUES DES USAGERS : LES ENQUÊTES DE LA BRANCHE FAMILLE (CNAF)

La branche Famille réalise ou pilote un nombre important d'études et d'enquêtes qui utilisent des méthodologies variées, quantitatives et qualitatives. Le seul Département de l'animation

de la recherche de la Cnaf (lui-même intégré au sein de la Direction des statistiques, des études et de la recherche) en réalise ou en pilote 25 à 30 par an.

### LA BRANCHE FAMILLE, SON ORGANISATION ET SES USAGERS

La branche Famille est un réseau piloté par la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), présent sur tout le territoire grâce aux 102 caisses d'Allocations familiales (Caf). La Cnaf anime le réseau des Caf en fournissant des références et des méthodes, notamment dans le domaine des ressources humaines et de l'organisation du travail. Les Caf prennent en charge les prestations légales et développent une action sociale familiale sur leurs territoires (allocations familiales, aides à la famille, aides au logement, revenu de solidarité active, etc.).

La Cnaf est un établissement public qui finance l'ensemble des régimes de prestations familiales,

définit la stratégie de la branche Famille et les axes de la politique d'action sociale, répartit les ressources entre les caisses d'Allocations familiales et réalise les grands investissements institutionnels. La branche Famille de la Sécurité sociale compte plus de 11 millions d'allocataires et 38 millions de personnes couvertes.

La branche Famille doit pouvoir accueillir, renseigner, accompagner ses allocataires. Les usagers de cette branche contactent fréquemment leur Caf pour des demandes de renseignement, des dépôts ou des retraits de documents, des signalements de changement de situation, des contestations.

### DES MÉTHODOLOGIES PLUTÔT QUALITATIVES DU CÔTÉ DU DÉPARTEMENT DE L'ANIMATION DE LA RECHERCHE, ET QUANTITATIVES DU CÔTÉ DE LA DIRECTION DES STATISTIQUES, DES ÉTUDES ET DE LA RECHERCHE (DSER)

Le Département de l'animation de la recherche de la Cnaf fait l'interface entre la recherche et les différents acteurs des politiques familiales. Sa mission est de contribuer à la production des connaissances dans les domaines d'intervention de la branche Famille, par la conduite de travaux de recherche ou d'évaluation des politiques publiques, ainsi que par une fonction de veille politique et scientifique, et de prospective.

Il produit ainsi de l'expertise sur la petite enfance, la conciliation vie professionnelle-vie familiale, la parentalité, les structures familiales, le logement, la pauvreté et la précarité, la jeunesse, les loisirs, le travail social, les métiers et les relations de service au sein de la branche Famille. Ses méthodologies de recherche sont plutôt qualitatives, pour être complémentaires avec la Direction des statistiques, des études et de la recherche qui a une approche surtout quantitative et travaille à partir des bases de données ministérielles.

### LA PRODUCTION DE CONNAISSANCES SUR LES ALLOCATAIRES ET L'ÉVALUATION DE DISPOSITIFS PÉRENNES OU EXPÉRIMENTAUX

Le département réalise un programme de recherche par le lancement d'un appel à projets pluridisciplinaire et pluriannuel. Il apporte des connaissances sur les allocataires et évalue des dispositifs et politiques publiques de la branche

Famille. Les études évaluatives qui représentent 60 % de son activité études portent sur des expérimentations (il s'agit de savoir si on les généralise) et sur des dispositifs (pour les améliorer).

Le département réalise ainsi des études à la demande des différentes directions de la Cnaf (direction des politiques sociales et familiales, etc.) dans le cadre d'expérimentations qu'il met en œuvre, comme actuellement les «schémas départementaux des services aux familles», ou l'évaluation de la «garantie contre les impayés des pensions alimentaires».

Il anime l'Observatoire national de la petite enfance<sup>5</sup>, organise des colloques et des séminaires, apporte son soutien méthodologique, technique, et logistique à la réalisation d'études au sein des caisses d'Allocations familiales (Caf) par l'animation d'un réseau de chargés d'études. De manière ponctuelle, il attribue des subventions pour l'organisation de colloques et séminaires ou le financement de projets de recherche proposés par des laboratoires universitaires (par exemple enquête sur la question de la fraude). Il développe ainsi des programmes de recherche en direction du monde académique (ex. : qualité de l'accueil de la petite enfance, évaluation des différents dispositifs de soutien à la parentalité et

aux familles monoparentales, etc.). Plus accessoirement, il attribue des prix pour des mémoires de Master 2, et octroie des bourses doctorales. Selon les cas il réalise les recherches lui-même ou les anime.

Il réalise d'une part des études en fonction de l'actualité des politiques publiques et des demandes qui lui sont adressées, et d'autre part des enquêtes récurrentes :

- l'enquête de satisfaction auprès des allocataires. Auparavant réalisée tous les quatre ans, elle est devenue annuelle, et prend donc la forme d'un baromètre ;

- le Baromètre petite enfance/accueil du jeune enfant (10000 parents) permet de savoir ce que les parents attendent comme mode d'accueil et de mesurer leur satisfaction. C'est un «baromètre de rentrée» qui paraît au mois de septembre. Il est réalisé alternativement avec le nouveau baromètre sur le temps périscolaire et les rythmes éducatifs.

## HARMONISER LES OUTILS

Un des enjeux consiste à harmoniser les outils d'étude et de recherche au niveau national et local, parce que l'hétérogénéité des outils et méthodologies interdit la comparaison et l'intégration des résultats. Par exemple les approches sont extrêmement variées concernant

la mesure de satisfaction des usagers. Il existe certes un forum animé par la direction, mais la Cnaf n'a pas vocation à imposer aux Caf des méthodologies ou des procédures. La Cnaf ne sait pas précisément combien d'études sont réalisées chaque année dans les Caf.

---

<sup>5</sup> | Cet observatoire associe l'ensemble des services statistiques et d'études des institutions impliquées dans les politiques de la petite enfance, ainsi que les services qui définissent ou mettent en œuvre ces politiques, à savoir : la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) ; l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ; l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acoss) ; l'Éducation nationale et la Mutualité sociale agricole (MSA).

## LES PUBLICATIONS DU DÉPARTEMENT DE L'ANIMATION ET DE LA RECHERCHE (CNAF)

**Politiques sociales et familiales** est une revue qui depuis sa création en 1985 (elle était appelée Recherches et Prévisions) publie des articles scientifiques sur les politiques familiales et sociales. Il s'agit d'un des principaux vecteurs de valorisation des travaux réalisés par et/ou pour la Cnaf. Trimestrielle, la revue est construite en fonction de dossiers thématiques ou sous la forme d'une collection de contributions. Les articles de la revue sont consultables et téléchargeables gratuitement sur le site <http://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/x-publications/politiques-sociales-et-familiales> ainsi que sur le portail de revues en sciences humaines et sociales Persée [www.persee.fr/web/revues/home/prescript/revue/caf](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/revue/caf)

**Informations sociales** est une revue bimestrielle pluridisciplinaire (sociologie, sciences politiques, économie, psychologie, histoire...) ancienne (créée en 1946 !) qui se veut un outil de réflexion et d'information pour les praticiens des politiques familiales et sociales. Sa volonté est d'être un lieu de synthèse et de débat, à l'intersection entre des revues scientifiques et des publications professionnelles du travail social. Chaque numéro est composé de trois parties autour d'un même thème. Les articles de la revue sont consultables en accès libre et gratuit depuis 2005 sur le site [www.cairn.info](http://www.cairn.info).

**Les Dossiers d'études**, créés en octobre 1999, constituent une collection de documents de travail qui a vocation à héberger des synthèses de rapports de recherches, des études réalisées à la Cnaf ou au sein du réseau des chargés d'études Caf, des travaux statistiques avec des commentaires et indications méthodologiques, des résultats d'enquêtes par sondage, et des synthèses documentaires. Sa diffusion est uniquement électronique : <http://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/x-publications/dossiers-d-etudes>

Cet ensemble d'outils et de méthodologies fondent une culture spécifique de l'institution Cnaf/Caf, basée sur la connaissance approfondie de ses usagers.

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

Enquêtes multiples, et interviews : Christine Olm, Laure Bonneval, Sandrine Dauphin, Léa Lima,  
<http://www.millenaire3.com/>

# 3



## DES APPROCHES DOMINÉES PAR LES ENQUÊTES DE SATISFACTION

*Zoom sur les différents types d'outils et leurs enseignements*

### À RETENIR

- Parmi les outils dont dispose l'action publique pour connaître le point de vue de ses usagers, les enquêtes de satisfaction, ponctuelles et régulières (« Baromètres ») ont pris une place de plus en plus importante, en vertu d'évolutions qui dépassent le secteur public. Cela traduit la focalisation des administrations sur la qualité de service, et leur vision de l'utilisateur perçu avant tout comme un usager-client.
- Des indicateurs de qualité de service (délais de traitement des dossiers, temps d'attente à l'accueil, etc.) sont repris dans les enquêtes de satisfaction afin d'évaluer comment les usagers perçoivent la qualité du service qui leur est offert.
- La mesure de la satisfaction des usagers recouvre plusieurs méthodes : enquêtes évaluatives, panels d'utilisateurs, suivi des réclamations, etc. La satisfaction peut être mesurée de manière classique comme dans l'exemple de la Cnaf, ou de manière plus originale comme dans les enquêtes menées par le SGMAP (secrétariat général à la modernisation de l'action publique) : avec la modélisation statistique on mesure l'impact de différents items sur la satisfaction globale. Les « cartes de satisfaction » sont particulièrement intéressantes, en indiquant sur quels aspects de la qualité de service il convient de travailler de manière prioritaire.
- Des innovations sont actuellement produites pour accroître la qualité des outils de mesure de la satisfaction (utilisation de « mesures à chaud » de la satisfaction, etc.) et la satisfaction elle-même.
- Les enquêtes de satisfaction gagnent à être assorties d'autres mesures, sur les parcours, les motivations, afin d'obtenir de multiples enseignements qui ne seront pas forcément publiés.

«Ne vous plaignez jamais d'un client difficile, car il est la cause de vos progrès». Cette formule attribuée à Auguste Detoeuf, fondateur d'Alstom, est placée en exergue du rapport «L'exploitation opérationnelle des enquêtes de satisfaction dans les organismes de sécurité sociale» publié en 2013. Elle résume un crédo qui diffuse sa petite musique depuis une quinzaine d'années : pour se moderniser et améliorer la qualité de son service, l'administration doit écouter ses usagers. Comment ? Par les enquêtes de satisfaction<sup>6</sup>,

outils phares des démarches d'amélioration de la «qualité de service». Selon ce même rapport, il y a désormais un consensus sur l'idée que la mesure de la satisfaction des usagers doit être rapprochée des indicateurs de gestion, de manière à mettre en place une boucle qualité, c'est-à-dire un cycle d'amélioration continue de la qualité entre le service attendu par l'utilisateur, le service voulu par l'institution, le service réalisé, et le service perçu.

## PRISE EN COMPTE DE L'USAGER, QUELQUES REPÈRES CHRONOLOGIQUES

**1970 (années) :** dès les années 1970, l'objectif étatique d'améliorer les relations entre les usagers et l'administration repose sur deux piliers, d'une part la reconnaissance de nouveaux droits des usagers (tout une série de mesures seront prises depuis la loi de 1973 sur l'accès aux fichiers informatisés et aux documents administratifs, avec comme moment clé la loi de 2002), et d'autre part la simplification des procédures, l'amélioration de l'information et de l'accueil, pilier mis en œuvre surtout à partir des années 1980 (guichets uniques, guides pour améliorer l'accueil téléphonique, etc.). L'utilisation des enquêtes de satisfaction s'inscrit dans ce second pilier.

**1983 :** la branche Vieillesse commande la première enquête d'opinion auprès de ses usagers. La Cnav améliore ses dépliants et brochures avec un ton plus direct.

**1990 :** premier baromètre d'image institutionnel de la branche Vieillesse. Il mesure l'impact des actions entreprises auprès des assurés, leur perception de la caisse et évalue leur satisfaction.

**23 février 1989 :** La circulaire Rocard propose de substituer une «logique de responsabilité» à une «logique de procédure» et pose l'exigence d'une évaluation systématique des politiques publiques. Elle repose sur quatre axes : «une politique de relations du travail rénovée», une politique de développement des responsabilités, un devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers».

**Mars 1992 :** «la Charte des services publics» appelle à la formulation d'engagements auprès des usagers sur la qualité de service rendu. Chaque service public doit s'efforcer de faire connaître clairement ses objectifs et de mettre au point des indicateurs de qualité et de satisfaction des besoins des usagers.

**1996 :** avec la création des Conventions d'objectifs et de gestion (Cog) par les ordonnances Juppé, la question de la qualité du service rendu aux assurés devient prioritaire dans les Caisses de la sécurité sociale.

**12 octobre 2000 :** le Comité interministériel pour la réforme de l'État recommande aux administrations d'écouter leurs usagers à travers des enquêtes de satisfaction. Il invite également à piloter les services de l'État sur la base d'objectifs et d'engagements de services, parmi lesquels l'amélioration du service aux usagers occupe une place centrale.

<sup>6</sup> | La satisfaction est définie comme un « sentiment de bien-être, plaisir qui résulte de l'accomplissement de ce qu'on attend et désire » (Dictionnaire Le Grand Robert de la Langue Française, 2001). Dans le domaine du management de la qualité, la satisfaction est présentée comme étant l'opinion d'un client résultant de l'écart entre la perception du produit ou service consommé et ses attentes.

**Février 2001 :** le guide méthodologique « Services publics : s'engager sur la qualité du service » publié par la délégation interministérielle à la réforme de l'État, ancêtre du SGMAP, souligne la nécessité de faire intervenir le regard des usagers aux différents stades d'une démarche « qualité ».

Le rapport « Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers » rendu la même année souligne que les attentes et les motifs de satisfaction des usagers sont trop souvent présumés par les décideurs publics. « Ce n'est que récemment qu'est apparu l'intérêt de s'adresser aux usagers eux-mêmes ».

**2 janvier 2002 :** la loi dite « loi relative aux droits des usagers » rénovant l'action sociale et médico-sociale définit les modalités de la participation des usagers. Elle stipule que le point de vue des usagers peut prendre valeur d'expertise pour penser la modification des organisations, des procédures et des pratiques. L'évaluation de leur satisfaction fait l'objet de références spécifiques dans les démarches qualité, rendues obligatoire dans l'ensemble des institutions et services sanitaires, sociaux et médico-sociaux.

**2004 :** première enquête de satisfaction nationale réalisée par la branche famille. Parallèlement, des indicateurs de qualité de service sont fixés (délais de traitement des dossiers, temps d'attente à l'accueil, etc.), imposant aux caisses une obligation de résultat. Ces indicateurs sont ensuite repris dans les enquêtes de satisfaction afin d'évaluer comment les usagers perçoivent la qualité du service qui leur est offert. Dans ses convention d'objectifs avec l'État, la Cnaf s'engage « à développer des dispositifs d'écoute des usagers sur l'ensemble des vecteurs de la relation de service ».

**2007 :** le processus de Révision générale des politiques publiques (RGPP) reprend et généralise ces principes.

## LA PRISE EN COMPTE GRANDISSANTE DE LA SATISFACTION DES USAGERS EST DUE À DES ÉVOLUTIONS QUI DÉPASSENT LE SECTEUR PUBLIC

La mutation d'une société de production de biens relativement standardisés à une société de services a transformé les relations entre les entreprises et leurs clients. Le client a des besoins particuliers auxquels l'offre de produit doit s'ajuster. L'utilisation d'enquêtes de satisfaction traduit le passage d'une logique d'offre à une logique de demande, c'est-à-dire la volonté de mieux calibrer l'offre de service aux besoins réels des usagers. Dès les années 1970, des entreprises ont défini des profils de clients pour définir des segments de marchés, ont suivi leurs attentes pour adapter leur offre, on appuyé leurs démarches qualité sur les retours clients. La meilleure appréhension des attentes des clients s'est traduite également dans l'évolution des normes ISO 9000, qui donnent à la satisfaction des clients une place plus importante dans le cahier des charges de certification.

Cette logique, positive sur le fond (puisqu'elle vise à mieux prendre en compte et écouter l'utilisateur), a pénétré petit à petit les administrations. « 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. » (rapport « Les méthodes d'évaluation », 2013) La préoccupation croissante des services publics, à l'instar des entreprises privées, de satisfaire leur « usager-client » (Pélamourgues, 2010) pousse à une évaluation consistant à demander directement aux usagers si le service, tel qu'il est conçu, les satisfait. L'outil type lié à cette question est l'enquête de satisfaction. Il faut aussi mentionner l'influence de la loi du 2 janvier 2002 (« loi relative aux droits des usagers ») invitant à écouter l'utilisateur et à améliorer la qualité par ce biais.

---

## LA MESURE DE LA SATISFACTION DES USAGERS RECOUVRE PLUSIEURS MÉTHODES

- Des enquêtes évaluatives visent à porter un diagnostic sur la qualité perçue de la relation de service (niveau de satisfaction et attentes), et ont vocation à accompagner ce service, en se souciant des facteurs formels de production du service (conditions matérielles d'accueil, délais...), et de la qualité de l'écoute des agents. Elles segmentent les usagers en catégories et permettent une connaissance précise des clients et de leurs intérêts ;
- les «focus groups», utilisés de façon courante dans le secteur privé, complètent ces enquêtes par une dimension plus qualitative, pour mieux comprendre les différents publics et la façon dont leur satisfaction est constituée ;
- le suivi des réclamations est aussi une source classique d'informations sur les insatisfactions des usagers.

---

## LA MESURE DE LA SATISFACTION DES USAGERS RECOUVRE DES ENJEUX DIVERS

Un faisceau de raisons explique l'adoption d'indicateurs de satisfaction des usagers dans les services publics locaux, selon l'étude menée par Aurélien Ragaine («De l'indicateur à l'évaluation de la satisfaction des usagers», communication, 2008, Halshs).

Dans certains cas, ils servent à contrôler les performances de prestataires engagés par des contrats (avec un volet satisfaction intégré dans les contrats de performance) ou à décider de renouveler un prestataire ou une prestation en se basant sur l'état de la satisfaction, dans d'autres cas à proposer des améliorations de prestations (la mesure quantifiée de l'opinion des usagers

donne plus de poids à ces propositions auprès des décideurs), ou à réorganiser un service mal perçu par les usagers. Qu'il s'agisse d'aménagement des locaux en vue d'une meilleure confidentialité de l'accueil, ou d'utilisation des résultats de satisfaction dans le renouvellement d'un prestataire, l'objectif sous-jacent est de rapprocher les prestations et les demandes. Un deuxième objectif peut être managérial : faire évoluer le comportement des personnels, par exemple lorsqu'il y a des difficultés de service, en sensibilisant l'agent public à la courtoisie. L'objectif peut aussi être d'améliorer artificiellement l'image d'un service ou de la collectivité, en affichant son caractère «attentionné».

---

## ON OBSERVE UNE DIFFÉRENCE IMPORTANTE ENTRE LES DÉMARCHES PONCTUELLES ET CELLES QUI METTENT EN PLACE DES DISPOSITIFS COMPLETS ET PERMANENTS

Dans le premier cas, les pratiques ciblées d'enquêtes de satisfaction portent sur certains aspects du service, s'appliquent lors de la mise en place d'un nouveau service, ou sur certaines catégories d'usagers. Les usagers peuvent être consultés pour améliorer un accueil physique (heures d'ouverture des guichets, signalétique, rénovation des locaux...) ou lors de la création d'un site web.

Dans le second cas, cela se traduit (à l'ANPE, à la Cnaf, à la Poste, etc.) par une mesure annuelle ou biennale des points de satisfaction et d'insatisfaction, qui permet d'objectiver des évolutions. On sait que les résultats ponctuels d'une enquête ne sont pas toujours exploitables en l'état. Un taux global de satisfaction de 70% par exemple n'a guère de sens sans point de comparaison ou sans connaissance des raisons de ce taux. Il est déjà plus intéressant d'interpréter des tendances que des valeurs absolues. La prise en compte

de la satisfaction des usagers se traduit de plus en plus par des démarches qui ambitionnent de faire de l'«écoute usager» un levier de pilotage ou de changement en continu, grâce à un dispositif permanent de mesure.

Les enquêtes régulières dites «baromètres» se sont généralisées. Il existe des baromètres nationaux, mais aussi des baromètres locaux qui mesurent la qualité de service (et donc la satisfaction des usagers)<sup>7</sup>. L'utilisation d'enquêtes aux protocoles contrastés permet de déterminer des priorités d'amélioration de la qualité, de décider de plans d'action, et fondamentalement d'ajuster l'offre aux inflexions des besoins.

— **Le Baromètre «Marianne»**, réalisé par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) porte sur la qualité de l'accueil de certains services publics. La démarche Marianne, adoptée dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques, est à la fois un label décerné à des administrations et un baromètre annuel de la qualité de l'accueil au sein des services publics de l'État (l'édition 2014 de ce baromètre a été réalisé auprès de cinq réseaux de services, sur 595 sites).

— **Le Baromètre annuel de satisfaction des usagers de la Cnaf** suit la qualité des engagements de service et les attentes des allocataires, avec une mesure fine de la satisfaction nationale comparable d'année en année. Alors qu'elle réalisait une enquête de satisfaction auprès de ses allocataires tous les quatre ans (2007, 2011), soit 80 000 allocataires interrogés dans 700 Caf, en 2014, la branche Famille s'est dotée d'un baromètre annuel. Précisément, cet outil sert à *«apprécier et mesurer la satisfaction et l'insatisfaction des allocataires sur le service rendu ; connaître les motifs de satisfaction et d'insatisfaction des allocataires en fonction de leur situation et par rapport aux*

*différentes dimensions du service ; dégager les attentes des allocataires à l'égard des services rendus ; mesurer les évolutions des résultats au cours de la Cog*<sup>8</sup>. L'enquête 2014 a indiqué par exemple que le site Internet caf.fr est le canal le plus utilisé et le plus apprécié (note moyenne de 7,6 sur 10) et que l'offre mobile et l'accueil sur rendez-vous récemment mis en place satisfont les allocataires, ce qui conforte la stratégie adoptée.

L'objectif du baromètre est de suivre. L'enquête permet d'appréhender la satisfaction et les motifs d'insatisfaction sur les différents modes de réponse offerts (téléphone, Internet, courrier, visite). Elle sert à savoir si les dispositifs atteignent leur cible, si on peut faire mieux à moindre coût, et à vérifier leur homogénéité sur le territoire français (Chauffaut et Domingo). En 2014, la passation du questionnaire a été réalisée par l'institut CSA qui a interrogé un échantillon de 10 000 allocataires par Internet surtout, et par téléphone. Le questionnaire comprend un socle commun orienté principalement vers une évaluation du service proposé aux allocataires (satisfaction sur le site Internet de la Caf, accueil physique, téléphone, courriers, etc.), et un focus avec une thématique variable d'une année sur l'autre (en 2014, il portait sur l'offre numérique). Les questions de satisfaction globale et par modes de contact sont évaluées sur une échelle numérique de 0 à 10. Celles de satisfaction sont appréciées sur quatre critères : très satisfait, assez satisfait, peu satisfait, pas du tout satisfait. (L'e-ssentiel, n°154, février 2015)

Dans les institutions qui les utilisent, il semble qu'une certaine utilité soit reconnue à ces outils.

<sup>7</sup> | Il existe aussi des baromètres qui mesurent l'état de l'opinion, comme le Baromètre d'opinion de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) qui suit chaque année depuis 2000 l'évolution de l'opinion des Français à l'égard des politiques sociales ; des baromètres qui mesurent l'évolution de la demande sociale. Ainsi chaque année depuis 2009, l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) publie un « Baromètre de l'action sociale locale », qui se veut une photographie des demandes d'aides financières de nos concitoyens adressées aux CCAS ; pour sa part l'Observatoire de l'accès aux soins a été créé par la mission France de Médecins du Monde en 2000 pour témoigner des difficultés d'accès aux soins des personnes en situation de précarité.

<sup>8</sup> | Convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la Cnaf.

Les cartes de satisfaction présentées plus loin (p.50), en mesurant l'impact de différents items sur la satisfaction globale, indiquent sur quels aspects de la qualité de service il convient de travailler de manière prioritaire (items situés dans le cadran en bas à droite «impact élevé sur la satisfaction globale / faible niveau de satisfaction»).

Les enquêtes de satisfaction menées par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) ont ainsi apporté des éléments de connaissance parfois contre-intuitifs (interview de Laure Bonneval) : les usagers de l'administration se plaignent moins des délais d'attente que du manque de connaissance de ces délais, pour un temps d'attente au guichet ou le traitement de leur dossier. Ce type de résultat est d'autant plus intéressant qu'il est plus aisé

d'indiquer à l'utilisateur un temps indicatif (ce que font aujourd'hui de nombreux organismes) que de modifier des horaires d'accueil d'une institution.

**Des organismes combinent les méthodologies et sont à même de croiser les résultats d'une enquête de satisfaction qui montrera de mauvais scores de satisfaction pour un service donné, et d'une enquête d'opinion plus vaste qui montrera une adhésion aux objectifs sociaux poursuivis par le même service, ce qui indiquera que c'est la manière dont est rendu le service qui est en cause.** Le Baromètre d'opinion de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) est à même d'indiquer ce niveau d'adhésion.

---

## COMMENT APPRÉHENDÉ-T-ON ET MESURE-T-ON LA SATISFACTION DE L'USAGER ? ZOOM SUR TROIS ÉTUDES

### DE L'ÉCOUTE DES USAGERS À L'ACTION

« LA SATISFACTION : EN COMPRENDRE LA LOGIQUE, EN IDENTIFIER LES LEVIERS - EXPLOITATION STATISTIQUE DE L'ÉTUDE SUR LES ÉVÉNEMENTS DE VIE 2010 » (DGME)

Ce document a été produit à l'issue de l'enquête menée en 2008 par la DGME sur la satisfaction des usagers en relation aux événements de vie qu'ils avaient connus. Il apporte des éléments de méthodologie. La satisfaction, lit-on, n'est pas un phénomène linéaire, les éléments évalués (délai, amabilité de l'interlocuteur, information, etc.) contribuent différemment à la satisfaction ou à l'insatisfaction des usagers/clients des services publics. La satisfaction est détaillée par 18 critères.

Quatre types de critères sont différenciés dans la production de la satisfaction, les critères basiques qui jouent sur l'insatisfaction sans jouer sur la satisfaction (exemple donné : si on va prendre un café, la saleté de la tasse de café provoquera de l'insatisfaction, sans pour autant qu'une tasse propre provoque la satisfaction, car cela est jugé normal) ; les facteurs clés ou éléments moteurs (ex. goût du café) ; les facteurs d'excellence (qui rajoutent de la satisfaction : l'amande posée à côté de la tasse) ; les facteurs secondaires, peu influents (la couleur de la tasse).

L'idée est de retracer la logique de satisfaction de l'utilisateur (logique de la demande) et de sortir ainsi de la logique de l'administration, qui est une logique d'offre de service. Une fois cette logique de satisfaction repérée pour chaque événement de vie (car chaque fois les moteurs de l'insatisfaction sont spécifiques), il est possible de hiérarchiser les actions à mettre en œuvre en priorité en simulant les meilleurs scénarii d'actions grâce à des outils qui se rapprochent des conditions du réel. Ainsi, une forte insatisfaction doit conduire l'organisation à sécuriser les facteurs basiques et travailler sur les facteurs moteurs.

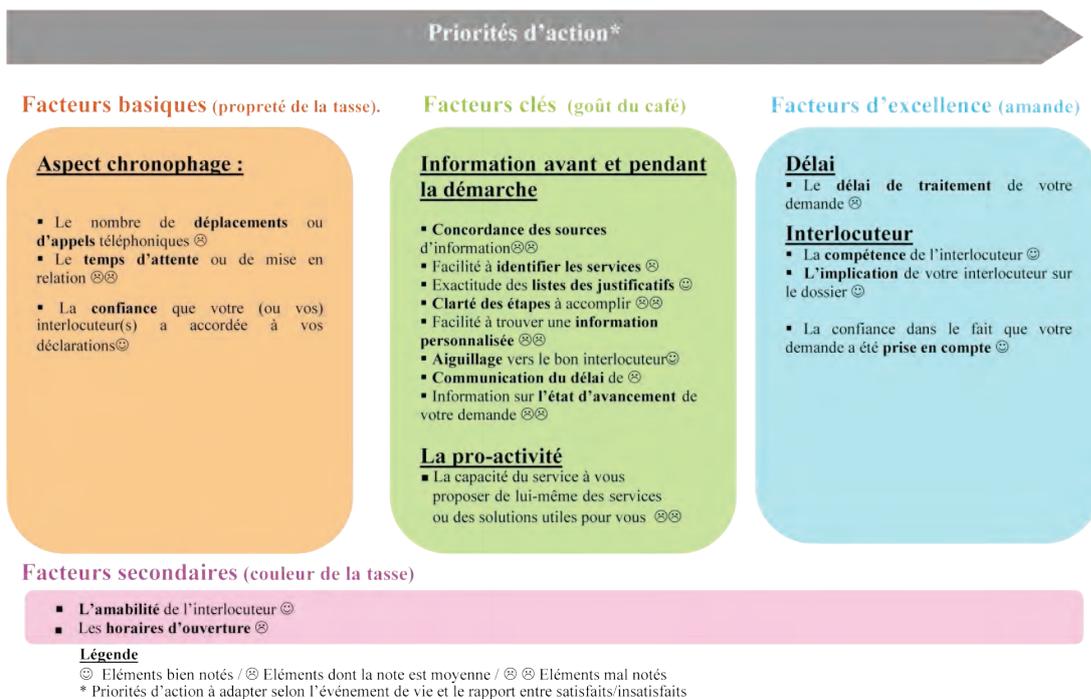
Ci-après, trois graphiques rendent compte des facteurs d'insatisfaction des personnes préparant leur retraite (dans le document, on trouve des graphiques similaires pour les autres événements de vie).

Le premier graphique indique les taux d'insatisfaction en fonction des 18 critères.

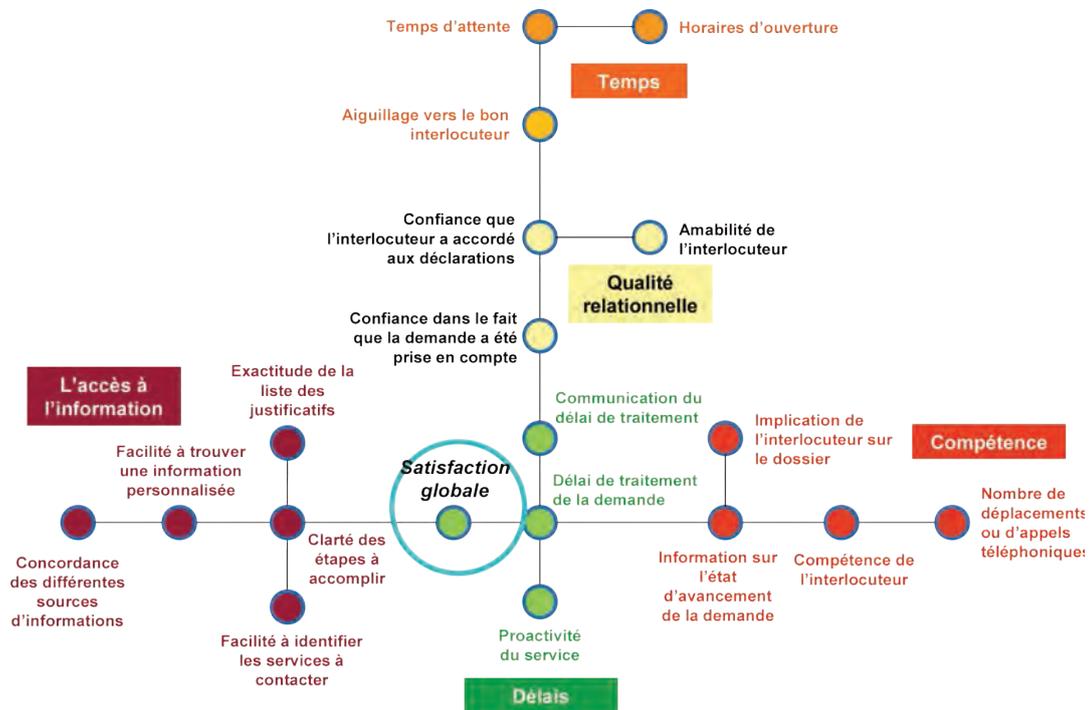
		% d'insatisfaits*
<b>Pro-activité</b>	La capacité du service à vous proposer de lui-même des services ou des solutions utiles pour vous	33%
<b>Attente</b>	Le temps d'attente ou de mise en relation avec un interlocuteur	29%
<b>Suivi</b>	L'information sur l'état d'avancement de votre demande	28%
<b>Cohérence des Informations</b>	La concordance des différentes sources d'informations que vous avez consultées	28%
<b>Visibilité sur les étapes</b>	La clarté de l'information sur les différentes étapes à accomplir	28%
<b>Information personnalisée</b>	La facilité à trouver une information personnalisée correspondant à votre cas personnel	27%
<b>Déplacements</b>	Le nombre de déplacements ou d'appels téléphoniques que vous avez dû effectuer	26%
<b>Orientation amont</b>	La facilité à identifier les services à contacter	26%
<b>Délai de traitement</b>	Le délai de traitement de votre demande	26%
<b>Communication du délai</b>	La communication du délai de traitement de votre demande	25%
<b>Horaires</b>	Les horaires d'ouverture	25%
<b>Aiguillage</b>	L'aiguillage vers le bon interlocuteur	24%
<b>Fiabilité des listes de justificatifs</b>	L'exactitude de la liste des justificatifs à produire	21%
<b>Prise en compte de la demande</b>	La confiance dans le fait que votre demande a été prise en compte	21%
<b>Implication de l'interlocuteur</b>	L'implication de votre interlocuteur (ou du service) sur votre dossier	19%
<b>Confiance a priori</b>	La confiance que votre (ou vos) interlocuteur(s) a accordée à vos déclarations	18%
<b>Compétence de l'interlocuteur</b>	La compétence de votre (ou vos) interlocuteur(s)	16%
<b>Amabilité</b>	L'amabilité de votre (ou vos) interlocuteur(s)	15%

ANALYSE À PLAT DES TAUX D'INSATISFAITS DES PERSONNES PRÉPARANT LEUR RETRAITE

Le deuxième liste les facteurs de satisfaction et en déduit des priorités d'action.



Le troisième schéma présente les liens entre les critères de satisfaction repérés par l'analyse des réponses de 400 interviewés ayant été en contact avec l'administration pour préparer leur retraite.



LA LOGIQUE DE SATISFACTION USAGER DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION À LA RETRAITE  
 SOURCE : ANALYSE EN RÉSEAU BAYÉSIEN DE LA SATISFACTION CONCERNANT LES DÉMARCHES LIÉES À L'ÉVÉNEMENT DE VIE  
 « JE PRÉPARE MA RETRAITE » BVA /DGME 2011

Ces critères s'organisent en 5 grandes familles. Un logiciel a analysé les probabilités qu'une variable donnée soit liée à une autre et a mis en évidence les liens principaux. Plus les variables sont proches, plus elles sont corrélées (on voit ici que la satisfaction globale est fortement liée d'abord au délai de traitement de la demande, puis à la clarté des étapes à accomplir). En couleur on visualise des familles de critères.

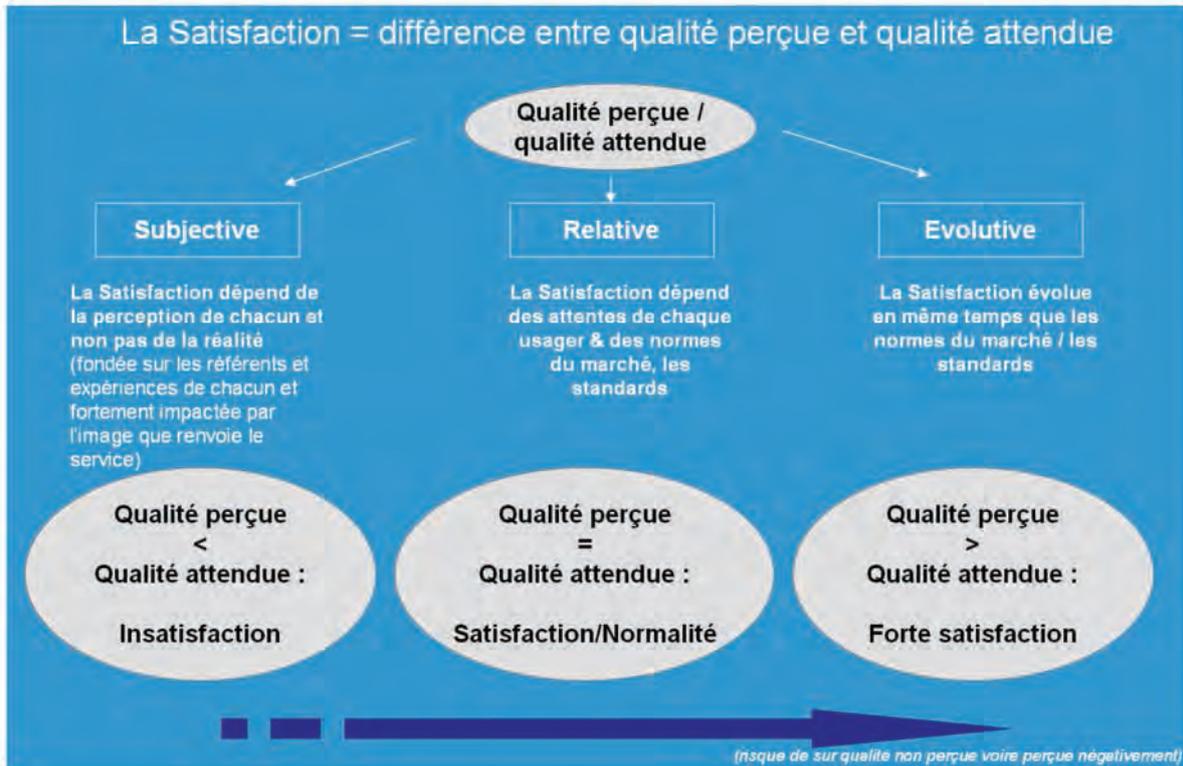
Après avoir repéré la logique de satisfaction de l'utilisateur, il est possible de simuler des actions sur les différents critères afin d'observer leur impact sur la satisfaction globale et mesurer les effets d'un changement sur les autres critères.

## « LES COMPORTEMENTS ET ATTENTES DES ALLOCATAIRES - ENQUÊTE DE SATISFACTION 2011 »

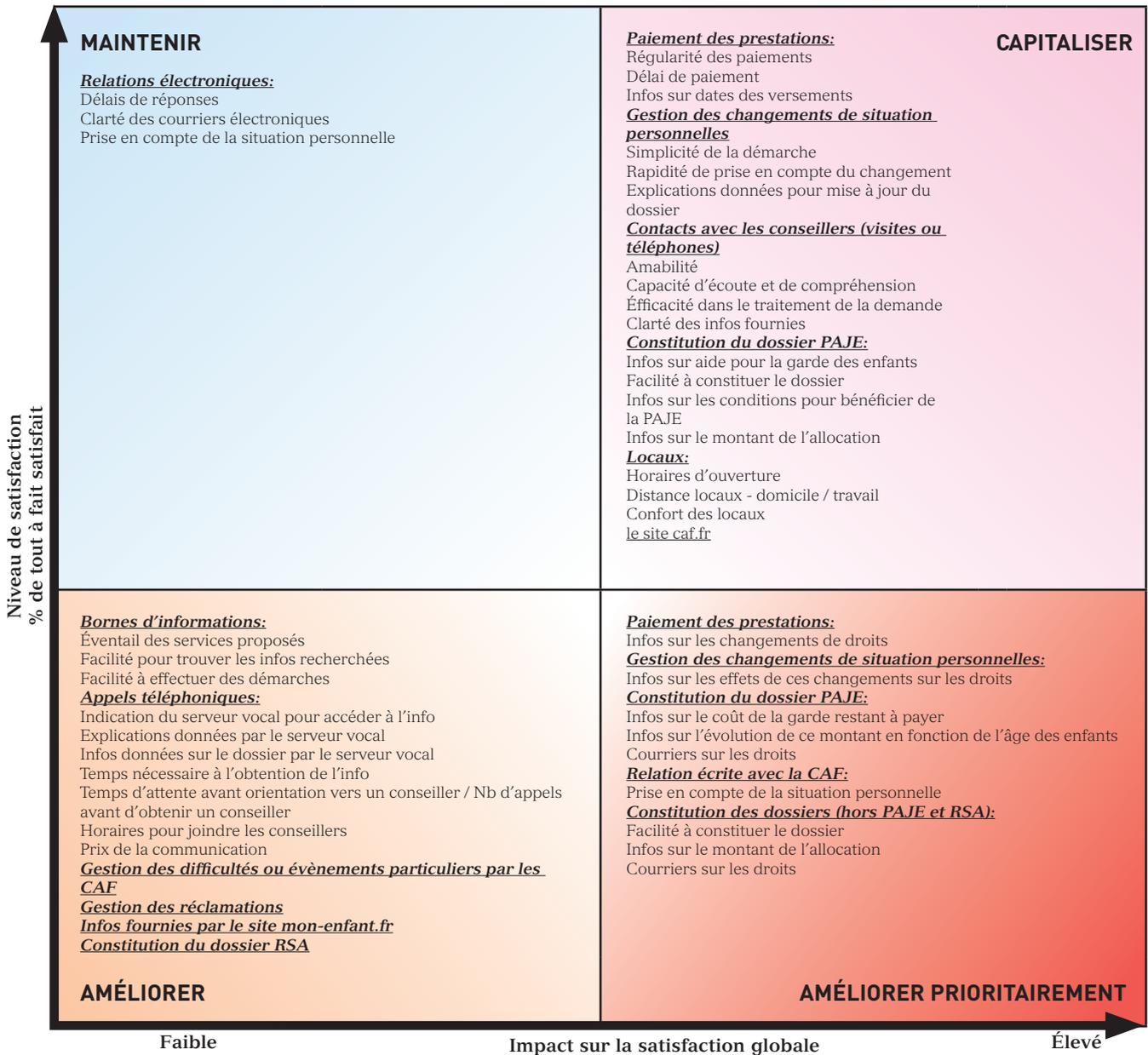
CNAF – DSER 2012 N°154 DOSSIER D'ÉTUDE, MAGALI LE TIEC – CATHERINE VÉRITÉ

La satisfaction est ici mesurée de manière classique, comme la différence entre la qualité perçue et la qualité attendue. Cette différence est à la fois subjective (elle dépend de la perception de chacun), relative (elle dépend des normes du

marché, etc.), évolutive (elle évolue en même temps que les normes ou standards). Il y a donc satisfaction quand la qualité perçue est supérieure à la qualité attendue.



LA SATISFACTION COMME LA DIFFÉRENCE ENTRE LA QUALITÉ PERÇUE ET ATTENDUE  
SOURCE : PROGRAMME D'ASSISTANCE À LA RESTITUTION DES RÉSULTATS - TNS SOFRES

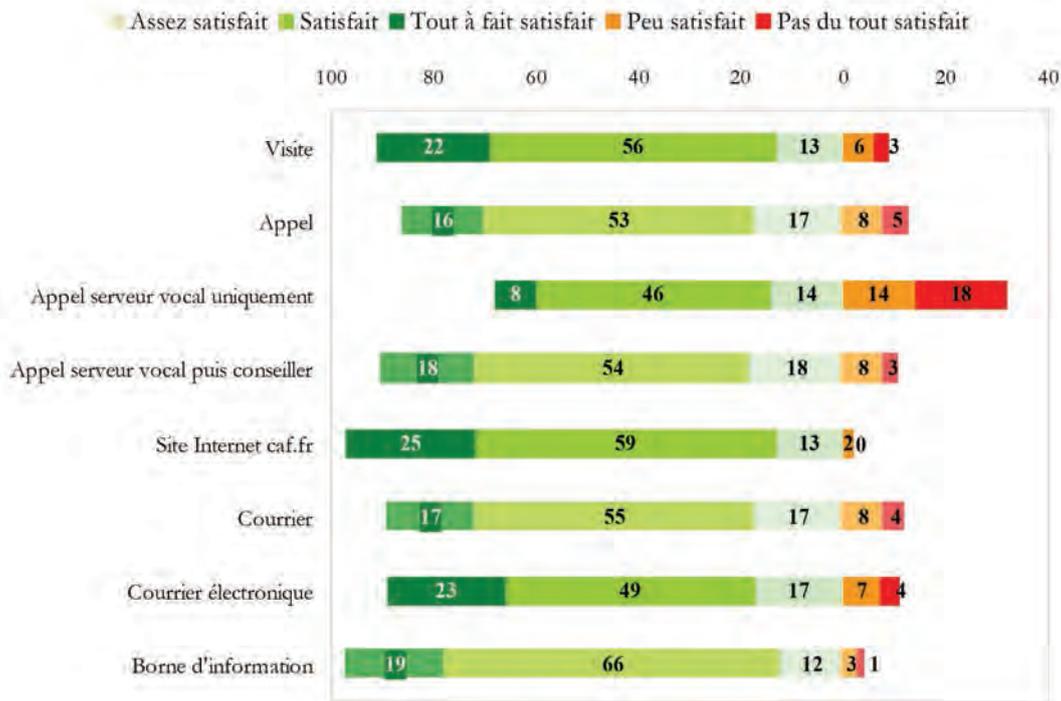


LES FACTEURS DÉTERMINANTS DE LA SATISFACTION GLOBALE

SOURCE : ENQUÊTE NATIONALE DE SATISFACTION ET D'ATTENTE DES ALLOCATAIRES, TNS-SOFRES POUR LA CNAF

Les résultats de l'enquête permettent de faire la différence entre ce qu'il faut améliorer prioritairement, ici les items situés dans le cadran en bas à droite (faible niveau de satisfaction/ impact élevé sur la satisfaction globale) comme les informations sur les changement de droits concernant le paiement des prestations, les items à améliorer de manière moins prioritaire car ayant moins d'impact sur la satisfaction globale, à maintenir, à capitaliser (cf graphique). Ce type de mesure de la satisfaction est utile en indiquant ce sur quoi il faut travailler en priorité.

Le graphique ci-contre (enquête Cnaf) indique les taux de satisfaction vis-à-vis des modes de contact utilisés (visite, appel, etc.). Le Baromètre de la Cnaf suit ces taux chaque année. À noter que l'utilisation d'une mesure de la satisfaction à 5 items (comme utilisée ci-dessous et de manière générale dans l'enquête nationale de satisfaction dans les Caf) produit des résultats faussés. 3 items sont positifs, 2 sont négatifs, et l'item «assez satisfait» est utilisé par des répondants comme une réponse neutre. Or on additionne les résultats des trois items positifs pour obtenir l'indice de satisfaction.



SATISFACTION VIS-À-VIS DES MODES DE CONTACT  
 SOURCE : ENQUÊTE NATIONALE DE SATISFACTION ET D'ATTENTE DES ALLOCATAIRES, CNAF 2011  
 CHAMP : ENSEMBLE DES ALLOCATAIRES

## L'INITIATIVE « 100 % CONTACTS EFFICACES » DES MÉTHODOLOGIES POUR MESURER ET AMÉLIORER LA SATISFACTION

Le programme «100 % contacts efficaces» porté par le SGMAP a pour objectifs d'identifier, expérimenter et partager dans les services publics des bonnes pratiques<sup>9</sup>.

Parmi celles mises en avant, la bonne pratique n°15 est axée sur le relationnel. Initiée hors du

champ social (par le LCL), elle donne une grille d'attitudes à adopter par les agents au contact avec les usagers en fonction des étapes de la relation (accueil, prise en charge, traitement). L'objectif était d'améliorer la «gestion des clients insatisfaits».

<sup>9</sup> | Cette initiative vient compléter le déploiement du référentiel «Marianne» destiné à améliorer la qualité de l'accueil au sein des services de l'État. La volonté première est de maîtriser les coûts, et pour cela de définir des processus standardisés et d'inciter les usagers à réaliser leurs démarches en ligne partout où cela est possible (les outils sont tous orientés vers l'e-administration).

Afin d'améliorer la gestion des clients insatisfaits, LCL a mis en place un programme d'attitudes relationnelles détaillé (6 mois de conception des attitudes relationnelles) :

	L'ACCUEIL	LA PRISE EN CHARGE		LE TRAITEMENT		
Etapes	Entrée en contact	Qualification	Explication de la démarche et engagement	Traitement	Recherche de solutions préventives	Clôture et évaluation de la satisfaction client
Attitudes	Considération (respect, sourire, amabilité)	Ecoute (disponibilité, intérêt, attention)	Bienveillance (confiance, empathie, engagement)	Réactivité (implication, rigueur, efficacité)	Proactivité (anticipation, prise d'initiative)	
Déclinaison des attitudes	<b>Comportements</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se lever pour accueillir le client, lui serrer la main</li> <li>Faire en sorte que le client s'assiede et s'installe, lui proposer si possible une boisson</li> <li>Rendre disponibles les autres membres de l'équipe (solliciter la DA en cas de besoin)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Occulter les éléments perturbateurs externes : basculer le téléphone sur messagerie, enlever les alertes de réception de mail, etc.</li> <li>Considérer chaque client comme unique, identifier ses spécificités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adopter un ton neutre, calme, serein</li> <li>Reformuler l'attente du client en veillant à ne pas exprimer de jugement de valeur</li> <li>Fournir des explications sur l'évènement déclencheur (cas des rétrocessions)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formuler des excuses</li> <li>Utiliser les délégations Oscar et 3C</li> <li>Après l'entretien, appeler les personnes qui vont intervenir dans la gestion de la réclamation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suivre le dossier du client : lui montrer qu'on ajoute une « alarme Notes » dans notre calendrier à la date à laquelle on s'engage à le rappeler</li> <li>Être force de proposition en mettant en avant des alternatives possibles et/ou des solutions personnalisées</li> </ul>	
	<b>Mots</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>« Bonjour Monsieur X, que puis-je pour vous ? »</li> <li>« Je vais vous recevoir immédiatement »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poser des questions ouvertes : « Pouvez-vous m'en dire plus ? »</li> <li>Employer des verbes de perception : « Je suis à votre écoute »</li> <li>Montrer l'intérêt et la disponibilité : « Vous avez bien fait de venir »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire preuve d'empathie : « Je comprends », « Je vous remercie de m'avoir fait part de votre mauvaise expérience »</li> <li>Rassurer et s'engager : « Je m'occupe immédiatement de votre situation et je m'engage à faire le nécessaire »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Démontrer au client qu'on traite sa demande avec rigueur : « J'effectue tout de suite le virement », « Je m'assure que votre conseiller est tenu informé »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utiliser des verbes de proposition : « Je vous propose d'étudier la solution suivante... »</li> <li>S'engager auprès du client : « Je m'engage à vous rappeler pour vous informer de l'avancement... »</li> <li>Vérifier la satisfaction du client : « Aije répondu à votre demande ? », « Mes explications sont-elles claires ? »</li> </ul>	
	<b>A éviter</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rester debout, discuter de l'insatisfaction du client en présence d'autres clients</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Couper la parole, prendre le dessus sur la conversation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rejeter la faute sur le client, le culpabiliser, lui faire la morale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Être fataliste : « Je ne peux rien pour vous »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formuler des promesses qu'on ne peut pas tenir, s'engager sur le contenu de la réponse</li> </ul>	

Ce programme était soutenu par un dispositif complet de formation :

Dispositif	Objectif
<b>1 Formation</b> « La gestion de l'insatisfaction, priorité de LCL »	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sensibiliser les collaborateurs à la gestion de l'insatisfaction : enjeux, attentes des clients, bonnes pratiques, etc.</li> <li>Initier l'appropriation des « bonnes attitudes réclamations » par des mises en situation</li> </ul>
<b>2 Outils pratiques</b> « Mon support au quotidien »	Les « incollables » Fournir aux collaborateurs les clés pour bien gérer les réclamations
<b>3 Animation post-formation</b> « Ancrer les bonnes attitudes réclamations »	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accompagner les collaborateurs dans la durée pour favoriser l'appropriation des « bonnes attitudes réclamations »</li> <li>Renforcer le rôle du management de proximité dans la gestion des réclamations (animation de l'équipe, montée en compétence des collaborateurs, etc.)</li> </ul>

SENSIBILISER ET FORMER AUX ATTITUDES RELATIONNELLES LES AGENTS EN CONTACT AVEC LES USAGERS

La bonne pratique n°25 invite pour sa part à compléter les mesures existantes de satisfaction, elle est en général réalisée de manière annuelle ou semestrielle, par des mesures dites « à chaud », de manière à être très réactif : dès qu'une dégradation ou un problème apparaît dans la qualité de service, on le sait, et on peut y remédier de

façon immédiate. Typiquement, l'utilisateur recevra un mail ou un SMS lui demandant en 2-3 questions s'il est satisfait du service qu'il vient de recevoir. Dans certains cas il est invité à répondre sur place, sur une borne, juste après avoir reçu le service.

**Pourquoi ?**

- ❑ Compléter les dispositifs existants de mesure de la satisfaction
- ❑ Piloter la qualité de service à chaud pour :
  - Anticiper toute dégradation de la satisfaction des usagers
  - Identifier les détracteurs pour pouvoir traiter leur demande
  - Etudier certains événements de vie / étapes du parcours en particulier
- ❑ Motiver les équipes en temps réel grâce à la production régulière d'indicateurs
- ❑ Démontrer aux usagers la préoccupation pour leur satisfaction

**Quels livrables ?**

- ❑ Un dispositif de mesure de la satisfaction des usagers, si possible à des moments clés du parcours usagers (par exemple à la suite d'un contact avec l'organisme / le service)
- ❑ Les tableaux de bord de restitution de la mesure à chaud de la satisfaction usager

**A/ Quelles différences entre la mesure à chaud et la mesure à froid ?**

- ❑ La mesure à chaud vient compléter efficacement les dispositifs de mesure à froid de la satisfaction :

	Modalités de réalisation	Avantages	Limites
<p><b>Mesure à froid</b> (mesure annuelle / semestrielle)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Enquête annuelle / semestrielle auprès d'un panel représentatif de clients par mail / courrier / téléphone</li> <li>❑ Enquête généralement sous la responsabilité de la Direction Marketing / Relation Clients</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Mesure l'impact à froid des expériences précédentes</li> <li>❑ Identifie les tendances d'évolution des attentes des clients pour mettre à jour les moteurs de la satisfaction</li> <li>❑ Segmente les clients en fonction des attentes</li> <li>❑ Adapte les offres et services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Lors de la mesure de la satisfaction, l'utilisateur peut avoir oublié les modalités précises des contacts qu'il a eu avec l'organisme / le service</li> </ul>
<p><b>Mesure à chaud</b> (mesure à la suite du contact)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 2/3 questions clés qui concernent le dernier contact</li> <li>❑ Enquêtes par sms / mail / téléphone</li> <li>❑ Enquêtes généralement sous la responsabilité des Directions opérationnelles ou qualité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Mesure la qualité du service perçu à chaud à la suite d'un contact avec l'entreprise</li> <li>❑ Mets en évidence le lien entre qualité de service et satisfaction client</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ Mesure d'avantage la qualité du relationnel que le fond de la réponse apportée (l'utilisateur peut être satisfait d'un contact et se rendre compte quelques jours plus tard que l'information donnée était fautive)</li> </ul>

**Comment ?**

- ❑ *In fine*, les dispositifs de mesure à chaud apportent une aide au pilotage opérationnel de l'activité alors que la mesure à froid alimente la stratégie de relation usager de l'organisme / du service



En levant l'anonymat sur la base d'un fichier usager, les résultats de ces mesures peuvent déclencher des alertes et des actions de suivi personnalisées en cas d'usager insatisfait (attention toutefois à l'impact de ces appels sur les usagers qui pourraient se sentir surveillés)

BONNE PRATIQUE N° 25 :  
 SYSTÉMATISER LA MESURE DE LA SATISFACTION À CHAUD AUX DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA RELATION USAGER

## B/ quels sont les outils existants pour mesurer la satisfaction à chaud ?

	Description de la modalité	Avantages	Inconvénients
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un SMS est envoyé à l'utilisateur juste après son contact avec 3/4 questions. L'utilisateur répond par SMS</li> <li>Cette solution fonctionne aussi en SVI (rappel automatique de l'utilisateur, attention toutefois au côté « intrusif » du rappel automatique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retours instantanés, avec un traitement et des alertes automatiques + suivi de tableaux de bord en temps réel</li> <li>Excellents taux de retour (65% pour les SMS)</li> <li>Une solution utilisable pour l'ensemble des canaux</li> <li>Image moderne de l'organisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Numéros de téléphone des utilisateurs nécessaires</li> <li>Coût du SMS pour l'utilisateur</li> <li>Nécessite un outil dédié (exemple : outil pour administrer les questionnaires, les campagnes, visualiser les tableaux de bord et envoyer les SMS ou les messages SVI = 2 000 € / mois pour 10 000 contacts)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>A la fin de l'entretien téléphonique avec un conseiller, l'utilisateur bascule vers un SVI et répond à 3/4 questions, grâce aux touches de son téléphone</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retours instantanés, avec un traitement et des alertes automatiques + suivi de tableaux de bord en temps réel</li> <li>Bons taux de participation</li> <li>Facile à mettre en œuvre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Outil impersonnel</li> <li>Coût de la communication porté par l'utilisateur</li> </ul>
<b>Questionnaire suite visite</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suite à son accueil en face-à-face, l'utilisateur renseigne un questionnaire papier remis après la prestation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplicité de mise en œuvre</li> <li>Excellents taux de retour en cas d'indication par les agents de l'accueil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uniquement face à face</li> <li>Nécessite de saisir l'ensemble des questionnaires dans un outil d'exploitation</li> </ul>
<b>Mails sortants</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Des mails sortants sont envoyés aux utilisateurs, avec un lien qui renvoie vers un questionnaire en ligne</li> <li>L'utilisateur remplit directement le questionnaire en ligne</li> <li>Le questionnaire en ligne peut également être accessible via un flashcode (sur une affiche, un formulaire...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solution peu coûteuse et simple</li> <li>Une solution utilisable pour l'ensemble des canaux</li> <li>Consolidation automatique des résultats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taux de retour moyen (entre 5 et 15%), croissant avec le nombre de relances</li> <li>Nécessite un outil pour envoyer les mails en masse et consolider les résultats</li> <li>Adresses mails des utilisateurs nécessaires</li> </ul>
<b>Borne / tablette interactive</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suite à son accueil en face-à-face par un agent, l'utilisateur renseigne quelques questions sur une borne interactive</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retours instantanés, avec un traitement et des alertes automatiques, et le suivi de tableaux de bord en temps réel</li> <li>Excellents taux de retour en cas d'indication par les agents de l'accueil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coût d'acquisition de la borne</li> <li>Nombre d'utilisateurs touchés restreint : uniquement les utilisateurs se déplaçant à l'accueil en face -à-face</li> <li>Possibilités restreintes de questionnaire</li> <li>Absence de ciblage suivant le profil des utilisateurs</li> </ul>

### BONNE PRATIQUE N°25 :

SYSTÉMATISER LA MESURE DE LA SATISFACTION À CHAUD AUX DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA RELATION USAGER

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

Baromètres : Cnaf, Drees, Marianne, Unccas, etc.

Delphine Chauffaut, Pauline Domingo, «Diversité des objectifs des politiques sociales et place des usagers-citoyens dans leur évaluation», Politiques sociales et familiales, n°110, déc. 2012

Bernard Pélamourgues, «Les enquêtes de satisfaction dans les caisses d'Allocations familiales, Informations sociales», n° 158, 2010

Clément Bateau et al., «L'exploitation opérationnelle des enquêtes de satisfaction dans les organismes de sécurité sociale», en3s, 2013

Aurélien Ragaine, «De l'indicateur à l'évaluation de la satisfaction des usagers», communication, Halshs, 2008

Credoc, «Soutien à la fonction parentale, connaissance des dispositifs et perception de la Caf. État de l'opinion en 2014», étude réalisé à la demande de la Cnaf, sept. 2014



# 4



## LES LIMITES DES OUTILS DE MESURE DE SATISFACTION

*Ou la nécessité de recourir aussi à d'autres méthodes*

### À RETENIR

Une évaluation de la qualité de service centrée sur la «satisfaction de l'utilisateur» est parfaitement légitime mais pose de nombreuses questions :

- Les outils de mesure de la satisfaction favorisent la standardisation de la qualité de service, ce qui a des avantages et des inconvénients.
- Les outils de mesure de la satisfaction, focalisés sur les aspects objectivables de la qualité, ne permettent pas d'appréhender l'ensemble des composantes de la qualité de service et ne sont pas capables d'alimenter une logique généralisée d'amélioration du service, au-delà de certains aspects connus (homogénéisation de l'accueil par exemple).
- Comme on publie la qualité de service, avec une exigence de bons résultats ou d'amélioration des résultats, le risque est qu'une priorité soit donnée à la réalisation de ces indicateurs au détriment d'autres objectifs à moyen ou long terme bien plus importants. Par exemple la prise en compte de l'intérêt général, l'attention portée aux catégories défavorisées, l'égalité devant le service public ;
- La focalisation des administrations sur la qualité de service tend à consacrer les usagers comme des clients qu'il convient de satisfaire, alors que les usagers peuvent aussi avoir un positionnement sur les politiques à mettre en place, pas seulement en fonction de leur intérêt individuel.
- La qualité de service est donc probablement un objectif survalorisé, au détriment d'objectifs plus larges d'efficacité des politiques. Sur le fond, cela pose la question des indicateurs utilisés : pour mesurer si une politique d'aide sociale est pertinente et efficace, il est certainement préférable de prendre en compte par exemple le taux de non-recours aux prestations, que de prendre en compte des taux de satisfaction.
- Pour toutes ces raisons, la mesure de la satisfaction ne saurait être une composante unique du pilotage des politiques sociales. D'où la nécessité d'approches (complémentaires ou alternatives) qui interrogent plus en profondeur l'expérience des usagers au regard de l'administration, et exploitent mieux leur expertise. Trois d'entre elles sont présentées dans les fiches suivantes, 5, 6 et 7).

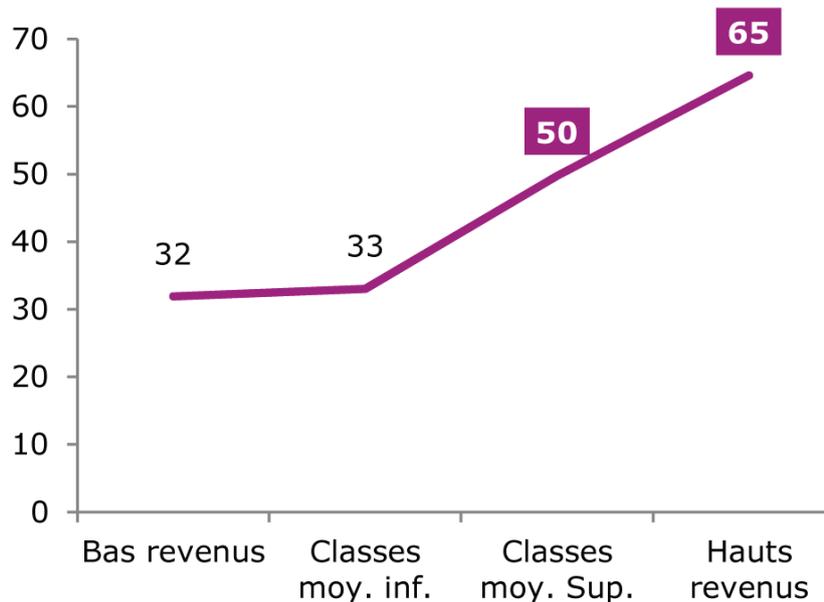
Autant les cartes de satisfaction ont une utilité, en indiquant les domaines prioritaires où faire porter l'effort de manière à améliorer la qualité de service, autant **ces mesures n'aident pas à définir ou recadrer les orientations d'une politique publique.**

**De nombreuses mesures ne nous apprennent rien.** Nous n'apprenons pas grand-chose quand les allocataires du RSA qui sortent du dispositif se déclarent, en général, bien plus satisfaits sur tous les aspects mesurés que ceux qui y restent, ou quand la satisfaction monte avec le niveau de revenu, dans la relation à leur Caf (graphique ci-dessous).

Même si les indicateurs de satisfaction ont été construits de manière participative et en faisant appel à des méthodologies qualitatives (on sait que les indicateurs de satisfaction sont souvent prédéfinis à partir des représentations et des questionnements des professionnels, d'où l'inconvénient par exemple de présupposer, à la place de l'utilisateur, la nature de ses besoins), et même si on se limite à la question de la qualité de service, **il est admis que la satisfaction des usagers ne permet pas d'appréhender l'ensemble des composantes de cette qualité de service.**

### Les allocataires favorisés sont plus nombreux à ne rencontrer aucune difficulté avec leur Caf ou à se sentir non concernés

Champ : allocataires de la Caf, en % de ceux qui ne rencontrent aucune difficulté avec leur Caf ou se disent non concernés par la question sur les difficultés rencontrées avec leur Caf

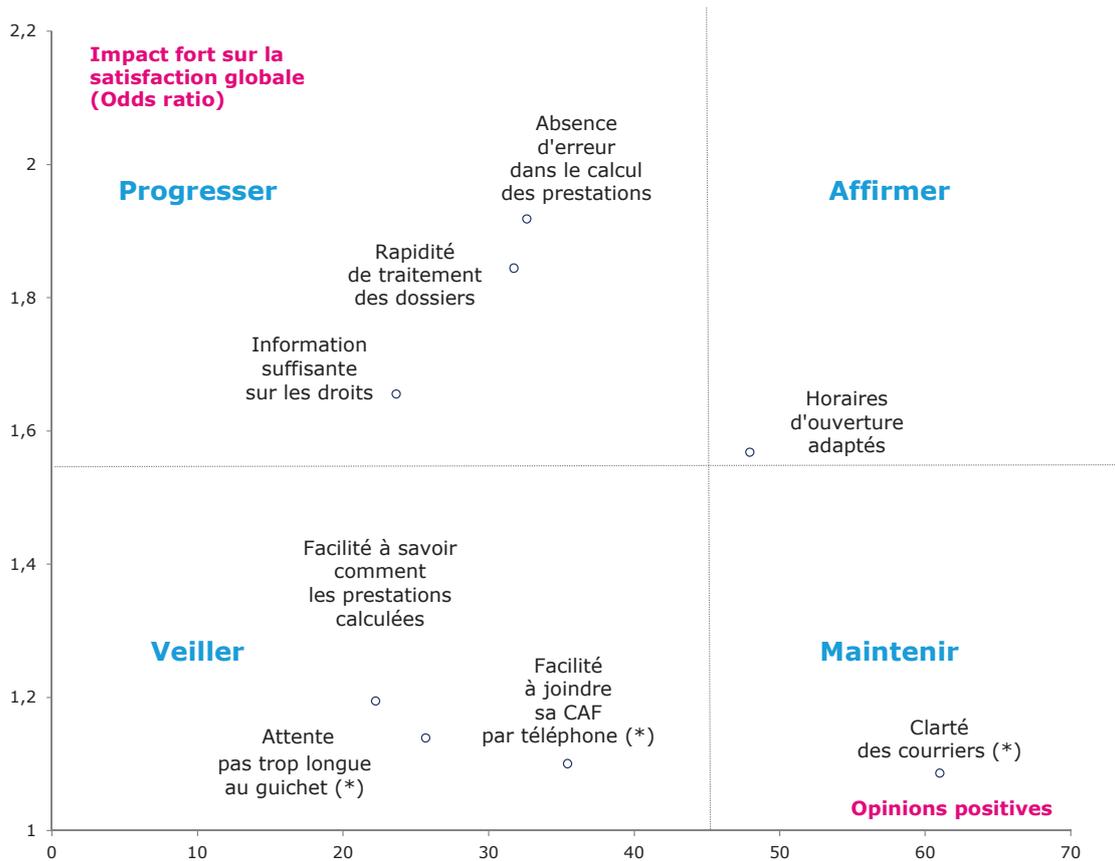


SOURCE : CREDOC, « SOUTIEN À LA FONCTION PARENTALE, CONNAISSANCE DES DISPOSITIFS ET PERCEPTION DE LA CAF. ÉTAT DE L'OPINION EN 2014 », ÉTUDE RÉALISÉ À LA DEMANDE DE LA CNAF, SEPT. 2014

Ce graphique exprime-t-il l'avis des usagers sur la qualité du service dans les Caf ou bien la manière dont les outils de mesure de la satisfaction sont construits, en se centrant toujours sur les mêmes indicateurs de qualité de service (délais de traitement, etc.) ?

## Les priorités à donner à la Cnaf pour améliorer la perception de sa qualité de service

Champ : allocataires



Nota : (\*) non significatif

Lecture : Pour chaque dimension, on trouve sur ce graphique, en abscisse, la fraction d'individus qui ont un avis positif, et en ordonnée, l'impact d'une évaluation positive sur la satisfaction générale.

SOURCE : CREDOC, ENQUÊTE « CONDITIONS DE VIE ET ASPIRATIONS », DÉBUT 2014

La satisfaction est une appréciation très immédiate qui dépend de l'idée que la personne se fait du service public, et de la nature du service. Il est souvent impossible d'interpréter un indice de satisfaction ou d'insatisfaction, et même des évolutions, tant les raisons sous-jacentes sont

implicites, et variées selon les usagers. Les réactions d'un usager en matière de santé ou de politique sociale sont complexes, puisqu'elles se recoupent avec les réactions du citoyen et du contribuable qu'il est aussi.

## COMMENT INTERPRÉTER LA FORTE BAISSÉ DE LA QUALITÉ DE SERVICE (PERÇUE PAR LES USAGERS) DANS LES CAF DEPUIS DIX ANS ?

(CREDOC, « SOUTIEN À LA FONCTION PARENTALE, CONNAISSANCE DES DISPOSITIFS ET PERCEPTION DE LA CAF. ÉTAT DE L'OPINION EN 2014 », ÉTUDE RÉALISÉE À LA DEMANDE DE LA CNAF, SEPT. 2014)

La Cnaf a inséré dans l'enquête sur les « Conditions de vie et Aspirations des Français » 2014 une série de questions dans la lignée d'enquêtes précédentes, sur la perception de la qualité de service délivrée par les Caf, la connaissance des dispositifs, l'Allocation de Rentrée Scolaire et le soutien à la fonction parentale. Cela alimente quatre grands chapitres du rapport 2014.

L'enquête a été réalisée en face-à-face en décembre 2013 - janvier 2014, auprès d'un échantillon représentatif de 2003 personnes, âgées de 18 ans et plus, sélectionnées selon la méthode des quotas.

Concernant le premier point « La perception de la qualité de service délivrée par les Caf », les questions posées s'organisaient autour de quatre grands thèmes : les allocataires sont-ils satisfaits de la qualité de service délivrée par leur Caf ? Ont-ils le sentiment que cette qualité s'est améliorée ou détériorée ? Quelles sont les principales attentes d'amélioration en termes de qualité et de contenu du service ?

Le Credoc a constaté que les allocataires sont globalement satisfaits de la qualité de service délivrée par leur Caf (77 %) mais non seulement ces chiffres sont faussés, puisqu'ils additionnent trois items et non deux, mais encore, quand on regarde dans le détail, ils traduisent une forte déconvenue des allocataires sur de nombreux sujets depuis 2005, date où des questions identiques avaient été posées :

- **clarté des courriers de la Caf** : 53 % d'opinions positives, **-10 points entre 2005 et 2014**
- **adéquation des horaires d'ouverture** : 44 %, **-13 points entre 2005 et 2014**
- **facilité à joindre sa Caf** : 34 %, **-12 points entre 2005 et 2014**
- **absence d'erreurs dans le calcul des prestations** : 25 %, -10 points
- **attente aux guichets** : 22 %, **-9 points**

L'explication avancée dans le rapport est celle de Caf submergées en raison de l'augmentation de la pauvreté depuis 2008 (« Les baisses observées sont probablement liées au contexte récent qui a vu s'alourdir significativement la charge de travail des Caf »), d'où une dégradation de la rapidité de traitement des dossiers mal vécue. Ces explications n'occupent que quelques lignes du rapport. Il est probable que la hausse de l'insatisfaction ait aussi d'autres raisons, qui ne tiennent pas forcément au service rendu.

On peut alors se demander si les outils de mesure de la satisfaction, focalisés sur les aspects objectifs de la qualité, sont capables d'alimenter une logique généralisée d'amélioration du service, au-delà de certains aspects connus (homogénéisation de l'accueil par exemple). Les rapports sur ce sujet indiquent qu'**il est rare que la mesure de la satisfaction usager ou client vienne alimenter une « boucle qualité » dans le service**. Les « politiques qualité » qui se mettent en place dans les organismes de Sécurité Sociale par exemple s'appuient davantage sur le contrôle interne et la formalisation de processus, dans une optique de maîtrise des coûts de gestion, que sur la mesure de la satisfaction des usagers. (« L'exploitation opérationnelle », 2013).

**Ces méthodes concourent ensuite à faire perdre de vue des objectifs centraux des services publics et des politiques sociales.** Dans le numéro Hiver 2015 de la revue M3, Roland Gori met en garde : le pilotage par les

indicateurs met l'action publique sur une pente dangereuse, surtout s'ils ne sont pas construits sur un mode participatif. Quand l'action publique est évaluée et finalement pilotée par des indicateurs de performance, elle en oublie les finalités de son action, et suscite des effets négatifs : soumission sociale, révolte, apathie, cynisme, conformisme. Les indicateurs encouragent (par exemple en mesurant les pourcentages de réinsertion des chômeurs dans l'emploi) à exclure du périmètre des politiques publiques les personnes les plus vulnérables, qui plombent les indicateurs de performance, alors qu'elles sont la raison d'être de leurs missions. « À partir de chiffres, nous fabriquons des normes qui deviennent des objectifs et tendent à remplacer la finalité des actions qu'elles étaient censées évaluer. C'est oublier une loi économique bien connue, celle de l'économiste Charles Goodhart : "Quand une mesure devient une cible, elle cesse d'être une bonne mesure"! ». De ce fait, « les indicateurs qui devaient aider à la décision ont eu tendance à la

remplacer», confisquant à la fois le savoir faire du professionnel, et le pouvoir décisionnaire du politique. Il en appelle à une évaluation de la performance qui favorise l'échange entre praticiens et usagers.

**La performance des services publics doit évidemment aussi se mesurer à l'aune d'autres critères que la satisfaction, comme la prise en compte de l'intérêt général, l'attention portée aux catégories défavorisées, l'égalité devant le service public, principes ayant un sens politique profond.** Dans un papier publié en 1999, Philippe Warin montrait déjà, à partir d'une enquête par entretiens, que « du côté des usagers "ordinaires", la performance publique n'est pas qu'une simple affaire d'efficacité ou de qualité et ne se pose pas uniquement en termes de satisfaction ou d'insatisfaction par rapport à des critères mesurables d'accessibilité des services, de simplicité des démarches administratives, de rapidité de traitement des dossiers, etc. Si l'on tient compte des résultats de recherches récentes portant sur les relations de service entre agents prestataires et usagers, on s'aperçoit que la performance publique renvoie aussi - et peut-être avant tout pour les usagers individuels à un "sentiment de justice" ou "d'injustice", c'est-à-dire à la perception d'avoir été traités "justement" ou "injustement". Cette attente de "performance de justice" échappe aux actions concrètes de modernisation administrative, comme le montre l'examen proposé ici des démarches ministérielles visant à "améliorer le service aux usagers". (Warin, 1999) À ses yeux, la modernisation administrative privilégie structurellement, par réalisme gestionnaire, la « valeur de la réalisation » (d'où l'importance du thème de la performance publique) au détriment de valeurs sociales auxquelles les usagers sont également attachés.

Selon Warin, il y a donc des contradictions entre, d'une part, le fait de subordonner les activités de service public à des objectifs de performance liés à la satisfaction des destinataires et, d'autre part, le désir de maintenir des valeurs propres au service public. Et **comme on publie la qualité de service, avec une exigence de bons résultats ou d'amélioration des résultats, le risque est qu'une priorité soit donnée à la réalisation de ces indicateurs, au détriment d'autres objectifs de la politique qui sont à moyen ou long terme beaucoup plus importants.**

On peut alors se demander s'il est souhaitable que les services publics en général, et les politiques sociales en particulier, basculent totalement dans une logique de la demande. Pour Jacques Chevallier, c'est non : « les services publics ne sont pas seulement destinés à répondre aux attentes individuelles de leurs usagers, ils sont aussi l'un des instruments majeurs à la disposition des pouvoirs publics pour leur permettre d'influencer l'environnement socio-économique d'un territoire ». (Le service public, 2005)

On peut penser aussi, en suivant Bernard Pélamourgues (2010), que **la focalisation des administrations sur la qualité de service tend à consacrer les usagers comme des clients qu'il convient de satisfaire, alors que les usagers peuvent aussi avoir un positionnement sur les politiques à mettre en place, pas seulement en fonction de leur intérêt individuel, mais de ce qu'ils peuvent appréhender dans leur environnement ou de leur conception de l'intérêt général.**

Le rapport « Place de l'utilisateur » (2015) remis par le Conseil Supérieur du Travail Social appelle précisément à sortir du centrage sur l'utilisateur, d'une part parce que « la décentration du professionnel n'équivaut pas à une centration sur l'utilisateur » (ce qui importe est l'interaction), et d'autre part parce que dans le travail social, la réponse aux besoins et attentes des usagers n'est qu'un aspect de sa mission : « La finalité du travail social, pour les assistants du travail social, n'est pas seulement dans l'accomplissement des besoins, demandes, désirs et attentes des usagers ; il s'agit aussi de les aider et accompagner pour leur épanouissement et leur autonomie, ce qui implique de les amener à faire avec le manque, les limites, la frustration, les impératifs de protection des mineurs en danger et des personnes vulnérables ». Cela manifeste un refus d'une approche strictement individualisée, et d'une posture du professionnel qui viendrait uniquement répondre à des attentes. L'accompagnement est bien une co-construction usager/professionnel, et non une réponse à des attentes et besoins.

**La qualité de service est probablement un objectif survalorisé, au détriment d'objectifs plus larges d'efficacité des politiques. Sur le fond, cela pose la question des indicateurs utilisés : pour mesurer si une politique d'aide sociale est pertinente et efficace, il est certainement préférable de prendre en compte par exemple le taux de non-recours aux prestations, que de prendre en compte des taux de satisfaction.**

Enfin, il est indéniable que **les outils de mesure de la satisfaction favorisent la standardisation de la qualité de service**. Cela a des effets positifs, en favorisant son évaluation et son amélioration. Mais dans maintes structures, cela vient heurter les représentations et les modes de construction endogènes et participatives de la qualité, appuyés sur d'autres modèles, comme la «qualité civique» ou valorisation de l'intérêt général associé à l'accueil (Francesca Petrella et al., «La construction sociale de la qualité dans les services d'accueil collectif du jeune enfant. Pluralité des modèles d'organisation et enjeux de gouvernance» de

Politiques sociales et familiales, n°116, juin 2014). Pour ces raisons, la mesure de la satisfaction ne saurait être une composante essentielle du pilotage des politiques sociales.

Autant placer l'utilisateur au cœur de l'action publique est une révolution culturelle en puissance (on sait que l'administration est loin de «penser» usager), autant il est manifeste que ces outils seuls n'ont pas les moyens de le faire. On voit donc la nécessité d'outils qui interrogent plus en profondeur l'expérience des usagers au regard de l'administration, et exploitent mieux leur expertise.

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

Mêmes sources que la Fiche n°3, avec en plus les ressources suivantes :

Christophe Anche, Marie-Henriette Etcheverry, «Les enquêtes de satisfaction : opportunité ou gageure pour les institutions ?», La revue française de service social, n°255, déc. 2014

Elisabeth Donnet-Descartes, Danielle Dujardin, *Évaluer avec les usagers*, Presses de l'EHESP, 2012

Roland Gori, «Que valent les indicateurs de performance ?», M3, n°8, Hiver 2014-2015

Francesca Petrella et al., «La construction sociale de la qualité dans les services d'accueil collectif du jeune enfant» Politiques sociales et familiales, n°116, juin 2014

Philippe Warin, *La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères*, In: Politiques et management public, vol. 17 n°2, 1999

# 5



## L'APPROCHE PAR LES « ÉVÉNEMENTS DE VIE »

*Pour améliorer la relation avec l'administration,  
mieux vaut connaître le parcours réel de l'utilisateur*

### À RETENIR

- Une démarche innovante et systématique d'amélioration de la relation avec l'administration en partant des besoins de l'utilisateur est conduite par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), cheville ouvrière de la réforme de l'État.
- L'idée consiste à quitter le point de vue de l'administration, parcellaire, pour adopter celui de l'utilisateur, plus global. Le postulat étant que sans le regard de l'utilisateur, l'administration ne peut intervenir de façon efficace pour améliorer le service rendu. Les contraintes et les incohérences qui s'imposent à l'utilisateur dans son parcours global lui échappent. Il convient donc de s'appropriier son expertise de la relation avec l'administration.
- Le choix a été fait d'identifier précisément les actions que l'utilisateur réalise pour mener à bien une démarche, en fonction d'un « événement de vie » (« je suis handicapé », « je pars à la retraite », « je vieillis et deviens dépendant »). Les enquêtes amènent à reconstituer les étapes du parcours de l'utilisateur, les difficultés rencontrées, les cheminements possibles pour accéder au panel des droits et services auxquels il peut prétendre.
- « L'optimisation de la relation à l'utilisateur » sur tous les canaux de contacts est pour l'État un enjeu-clé de simplification et de réduction des coûts pour les services publics. À ce titre, une piste majeure consiste à accroître le recours des utilisateurs à l'e-administration.
- Focalisées au départ sur les facteurs de satisfaction et d'insatisfaction de l'utilisateur, les méthodes ont progressivement gagné en finesse, avec par exemple, une prise en compte des facteurs tant organisationnels que psychologiques dans le non-recours aux droits sociaux, ou la mise à jour de profils différenciés d'utilisateurs.
- À noter que le SGMAP s'est doté d'un panel de plusieurs milliers d'utilisateurs, représentatif de la population française.

## COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ À DES INDICATEURS DE QUALITÉ DE SERVICE RELIÉS AUX SITUATIONS PRÉCISES VÉCUES PAR LES USAGERS (APPROCHE PAR « ÉVÉNEMENTS DE VIE ») ?

Cerner la performance, dans la sphère publique, est éminemment compliqué. En effet, une action publique génère des *outputs* (résultats directs) et des *outcomes* (effets sur la société et l'économie). Il est admis que la qualité de service est une des facettes de la performance publique.

Pour mesurer cette performance, les indicateurs sont de plus en plus présents dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux. Ils sont aussi utilisés, avec plusieurs finalités : développer une meilleure connaissance des éléments structurant la vie d'un établissement ou d'un service ; étayer le dialogue avec les autorités publiques (en matière de gestion, d'activité, de formalisation d'objectifs, de contrôle) ; comparer les établissements et services. (Lemaire, Savignat, 2013).

Un indicateur est une variable qui décrit un élément d'une situation ou une évolution d'un point de vue quantitatif.

Les indicateurs de qualité de service font partie intégrante des indicateurs de performance. Dans chaque branche de la Sécurité sociale, de nombreux indicateurs dédiés à la mesure de la qualité du service rendu et de la satisfaction ressentie permettent d'évaluer les résultats obtenus et d'identifier les axes de progrès.

Pour le premier exercice de présentation du budget selon les dispositions de la LOLF, au titre de 2006, on comptait 54 % d'indicateurs relatifs à l'efficacité socio-économique des actions de l'État, 28 % d'indicateurs d'efficacité et seulement 18 % d'indicateurs de qualité de service. Au terme de cinq exercices, à l'initiative de la direction du budget, la part des indicateurs d'efficacité s'est accrue, au détriment des indicateurs d'efficacité socio-économique.

	2006	2007	2008	2009	2010
Efficacité socio- économique	54 %	51 %	44 %	43 %	48 %
Efficience	28 %	27 %	33 %	34 %	33 %
Qualité de service	18 %	22 %	24 %	23 %	19 %

LA RÉPARTITION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ENTRE LA MESURE DE L'EFFICACITÉ, DE L'EFFICIENCE ET DE LA QUALITÉ DE SERVICE - SOURCE : DIRECTION DU BUDGET

Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 a annoncé la publication dans le cadre de la RGPP d'un baromètre mesurant la qualité des services publics tous les six mois. La création de ce baromètre, confiée à la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) prenait acte des limites de la démarche de performance menée dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, avec un trop faible accent mis sur la qualité du service rendu aux usagers et une difficulté à avoir une vision synthétique de l'action de l'État.

L'initiative de la DGME intervenait alors que le rapport sur « la modernisation de l'État, la qualité des services publics et les indicateurs »

de M. François Cornut-Gentille (2010) interpellait l'action de l'État en matière d'indicateurs. Le rapport observait notamment : « l'impression générale est que chaque ministère amasse une quantité pléthorique d'informations finalement peu exploitées. (...) L'État agit comme s'il y avait d'un côté les indicateurs et de l'autre l'action publique alors que l'un ne va pas sans l'autre ».

La DGME a retenu un nombre limité d'indicateurs emblématiques de 10 démarches susceptibles d'être accomplies par les usagers (cf. tableau ci-contre). Les indicateurs mesurent non seulement la qualité des services publics mais également la perception de leur qualité.

« Je me rends aux urgences »	Pourcentage de patients pris en charge en moins de quatre heures
« Je me suis fait agresser »	Délai moyen d'intervention des forces de l'ordre
« Je renouvelle mes papiers d'identité »	Pourcentage d'usagers ayant eu leur passeport à disposition en mairie en moins de deux semaines
« Je perds mon emploi »	Pourcentage des inscriptions réalisées en moins de cinq jours après le premier contact avec Pôle emploi Pourcentage des décisions sur les dossiers d'indemnisation traités en moins de quinze jours
« Je prépare ma retraite »	Pourcentage des personnes ayant reçu un relevé de carrière jugé « complet » Pourcentage des personnes ayant reçu un relevé de carrière jugé « juste »
« Je paie mes impôts »	Pourcentage de rectifications sur les déclarations et sur les paiements traitées en moins de trente jours (pour l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation)
« Je demande une aide (logement, familiale, solidarité) »	Pourcentage de demandes de prestations traitées en quinze jours ou moins
« Je scolarise mon enfant »	Pourcentage de remplacement des enseignants au premier jour d'absence (dans le primaire)
« Je m'oriente à l'université »	Pourcentage de premiers vœux satisfaits lors de l'inscription à l'université
« Je prends soin de ma santé »	Délai moyen de remboursement d'une feuille de soins électronique Délai moyen de remboursement d'une feuille de soins papier

LE « BAROMÈTRE DE LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS », VERSION 2010  
SOURCE : DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

Ce baromètre a été remanié en plusieurs étapes. Il compte aujourd'hui 22 « événements de vie ».

<b>Je perds mon autonomie</b>	<b>Je déclare et paie mes impôts</b>
<b>Je perds mon emploi</b>	<b>Je conduis un véhicule</b>
<b>Je pars à la retraite</b>	<b>Je suis victime d'un délit</b>
<b>Je me loge (locataire)</b>	<b>Je déménage / Je change de coordonnées</b>
<b>Je me loge (propriétaire)</b>	<b>Je perds un proche</b>
<b>Je poursuis des études supérieures</b>	<b>Je me marie / Je me pacse / Je déclare un concubinage</b>
<b>Je scolarise mon enfant</b>	<b>Je donne naissance à un enfant</b>
<b>Je choisis mon orientation</b>	<b>Je suis handicapé</b>
<b>J'établis mes papiers d'identité</b>	<b>Je suis ressortissant étranger (hors UE)</b>
<b>Je prends soin de ma santé - Hôpital</b>	<b>Je suis ressortissant étranger (de l'UE)</b>
<b>Je prends soin de ma santé – Remb.</b>	<b>Je tombe dans la précarité financière</b>

SOURCE : S 22 « ÉVÉNEMENTS DE VIE » AUJOURD'HUI UTILISÉS, ÉTUDE SGMAP, 2012

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est une administration de mission qui a été créée fin 2012 à partir de l'ancienne DGME et de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (Disic). Placée sous l'autorité du Premier ministre, elle a vocation à être la cheville ouvrière de la réforme de l'État.

Lieu d'expertise en matière de transformation des politiques publiques et des administrations, le SGMAP est doté d'un rôle de conseil auprès du gouvernement dans l'élaboration, la conduite

et le suivi du programme global de réformes. À ce titre ce service est à la fois assembleur de la modernisation de l'action publique, et partenaire des administrations dans la conduite de leurs réformes.

Le postulat de départ de ce service qui orchestre la réforme des administrations, était le suivant : l'administration est myope, elle a absolument besoin de connaître le point de vue de l'utilisateur pour rétablir une vision correcte des choses, et améliorer la relation de service.

**EXTRAITS** *«Le point de vue de l'administration, est parcellaire et ignore le plus souvent le contexte et la globalité du parcours [de l'utilisateur]. Le point de vue de l'utilisateur, quant à lui, est global, souvent constitué de plusieurs contacts administratifs espacés dans le temps, mais motivés par la même raison. Quand il faut par exemple réunir des pièces, constituer un dossier, le soumettre, attendre sa réception et son étude.*

*Principale conséquence de cette différence de point de vue pour l'utilisateur, une complexité ressentie, qui va croissant lorsque le parcours d'une administration à l'autre manque de cohérence, oblige à fournir plusieurs fois le même document, diffuse même parfois des informations contradictoires. Sans le regard de l'utilisateur, l'administration ne peut en conséquence intervenir de façon efficace pour améliorer le service rendu. Les différentes entités de chacune des administrations sont autant de cellules qui travaillent le plus souvent sans bien se connaître car elles sont dépendantes d'autorités distinctes. Les contraintes et les éventuelles incohérences qui s'imposent à*

*l'utilisateur dans son parcours global leur échappent. L'étude du parcours de l'utilisateur qui se marie, qui recherche un emploi ou part à la retraite permet d'étudier sous un nouveau jour l'ensemble du processus administratif et d'anticiper certains désagréments pour l'utilisateur. Exemple parmi les plus simples : l'obligation qui pourra lui être faite d'informer plusieurs administrations d'un changement de situation personnelle. Du point de vue de la qualité de service, la perception de l'utilisateur est une richesse. Et c'est cette richesse que l'approche consistant à améliorer la relation avec l'administration en partant des besoins de l'utilisateur entend exploiter.»*

**«Le choix de raisonner en "événements de vie", et non plus en termes de formulaires ou d'actes administratifs, permet de parler le langage de l'utilisateur et de s'approprier son expertise de la relation avec l'administration.»** («Suivre pas à pas l'utilisateur pour améliorer le service public, Les Cahiers du SGMAP n°1, sans date)

Second constat : le plus souvent, l'utilisateur entre en contact avec l'administration en lien avec une évolution ou une étape de sa vie personnelle, une naissance, la recherche d'un emploi, un départ à la retraite... Le SGMAP appelle cela des «événements de vie». Dans les études qu'il mène comme dans les outils qu'il conçoit pour les administrations, il a choisi de raisonner en ces termes, et non plus en termes d'actes administratifs, pour se décentrer, se mettre dans la peau de l'utilisateur.

Avant que le SGMAP soit créé, la DGME avait conduit en 2008 une vaste étude quantitative qui avait mesuré la satisfaction des utilisateurs et la complexité ressentie dans l'accomplissement de leurs démarches pour 22 «événements de vie».

L'étude menée auprès de 3000 particuliers, 1000 entreprises, 800 collectivités territoriales et 800 associations avait eu pour objectif d'identifier les «événements de vie» sur lesquels les actions d'amélioration prioritaires devaient porter. Pour cela, le degré de complexité ressenti par les utilisateurs pour chaque événement de vie avait été mesuré. Cet indicateur de complexité a été croisé avec le nombre de Français ayant été concernés au cours des deux années précédentes par ces événements de vie.

## L'APPROCHE PAR LES ÉVÉNEMENTS DE VIE REPOSE SUR UNE DÉMARCHE EN 4 TEMPS :

**1) Identifier précisément, pour chaque type d'usager, et fonction d'« événements de vie », les étapes clés de son parcours, c'est-à-dire les actions que l'usager réalise pour mener à bien une démarche.**

Les événements de vie concernent un grand nombre de personnes : par exemple l'événement de vie « Je suis handicapé, l'un de mes proches est handicapé » renvoie au fait que chaque année, ce sont plus de 800 000 dossiers qui sont déposés auprès des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

**2) Qualifier les étapes du parcours usagers en fonction de leur importance pour l'usager, de la charge émotionnelle et de la complexité de traitement pour l'organisme ou le service ;** et en déduire les étapes du parcours usagers qui peuvent être orientées vers le canal internet.

**3) Réaliser une cartographie de l'offre de services :** décrire l'ensemble des services et des canaux proposés par l'organisme à chaque étape du parcours.

**4) Identifier, qualifier et déployer les leviers d'orientation applicables :** pour les événements de vie qui peuvent être orientés vers le canal web, identifier les leviers pour orienter les contacts vers internet. Prioriser les leviers en fonction de leur complexité de mise en œuvre (coût de mise en œuvre, importance de la conduite du changement...) et des gains générés (diminution du nombre de contact, diminution de la réitération, augmentation de la satisfaction des usagers...).

L'étude (reconduite tous les deux ans par téléphone, à partir d'un échantillon de 10 000 personnes) a été le point de départ d'avancées méthodologiques, pour comprendre les difficultés auxquelles se heurtent les usagers, ou les raisons de non-recours aux minimas sociaux par exemple.

Particulièrement frappantes, les méthodologies, appuyées sur des récits d'usagers, qui reconstituent (cartographies à l'appui) les parcours réellement effectués pour qu'ils arrivent au bout de leur démarche. L'expérience de l'usager est alors un « révélateur » irremplaçable des dysfonctionnements administratifs.

## UNE MÉTHODOLOGIE INNOVANTE QUI ADOPTE LE POINT DE VUE DU BÉNÉFICIAIRE

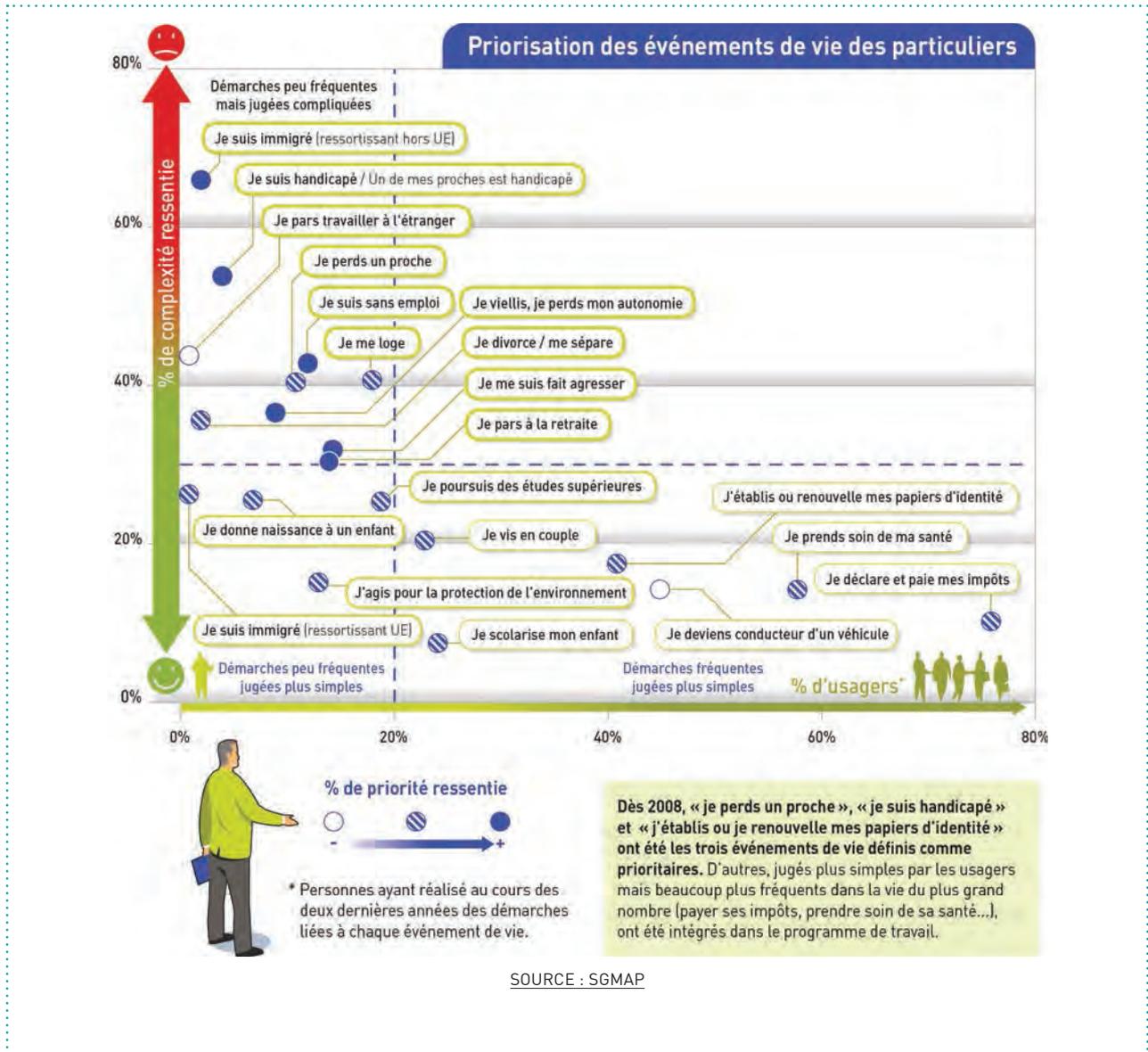
Le SGMAP a conduit des études qui cherchent à se placer dans une logique « bénéficiaire » ou « usager » : cela consiste à regarder, quelles sont, du point de vue du bénéficiaire, les situations où ce dernier entre en contact avec les politiques sociales, les démarches qu'il effectue, les difficultés qu'il rencontre, etc.

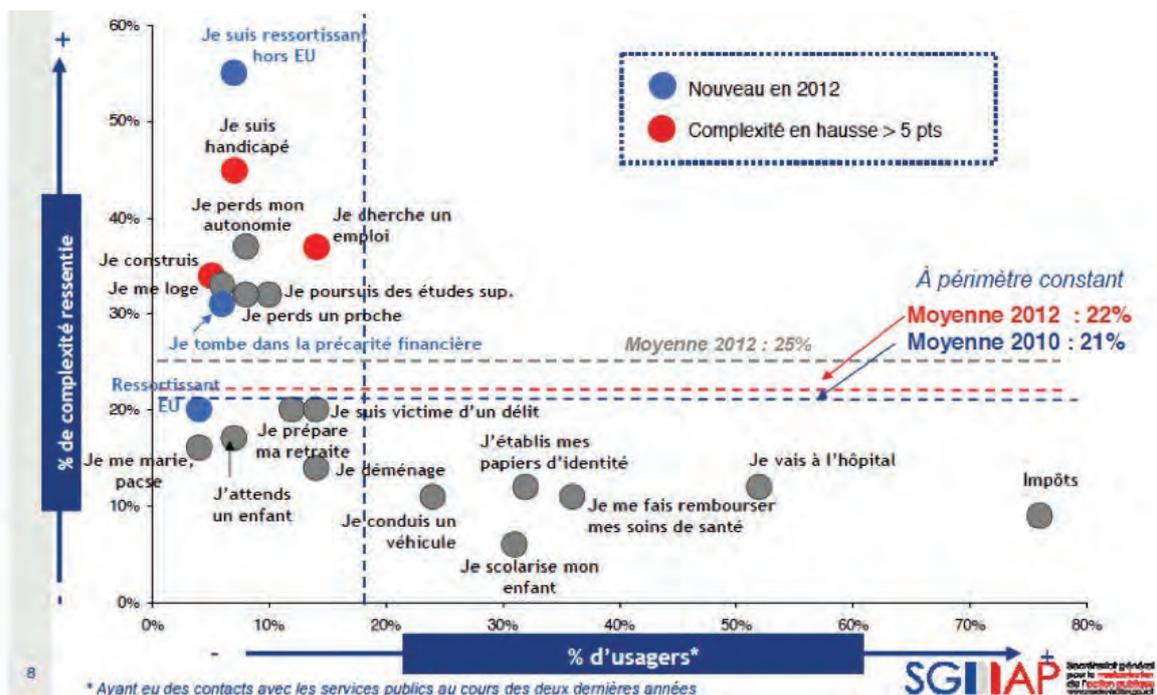
La méthode, appuyée sur l'interrogation d'usagers à partir de leur expérience réelle, prend en compte **l'intégralité du parcours administratif, soit l'ensemble des démarches que doit remplir l'usager**, et pas seulement les contacts avec chaque administration. Le parcours d'un usager comprend souvent des démarches et des contacts avec différents organismes publics, ceci est vrai quand on se fait voler son portefeuille (plainte auprès d'un commissariat, démarche auprès d'autres administrations pour refaire carte d'identité, permis de conduire, etc.)

ou quand on demande des aides sociales. De ce fait, il est fréquent que la complexité ressentie ne soit pas cantonnée à tel ou tel contact administratif, mais soit la conséquence de leur accumulation, laquelle peut s'accompagner de redondance (il faut expliquer quatre fois la même chose, chercher le bon interlocuteur...), voire d'informations contradictoires.

Les études se nourrissent des récits des usagers sur le parcours qu'ils ont réellement effectué pour arriver au bout de leur démarche. L'ambition est non pas de savoir ce que les usagers « pensent » de l'administration, mais de profiter de leurs expériences vécues et de leurs ressentis pour optimiser les efforts de simplification et d'amélioration de la qualité de service.

Les cartographies utilisées sont révélatrices de la nouveauté de l'approche au regard des cartographies classiques. La « cartographie du parcours usager » ci-dessous reprend un outil déjà utilisé par l'administration britannique (Customer Journey Mapping).





COMPLEXITÉ RESENTIE ET PART DES FRANÇAIS CONCERNÉS  
 SOURCE : CAHIER « SUIVRE PAS À PAS L'USAGER POUR AMÉLIORER LE SERVICE PUBLIC »,  
 LES CAHIERS DU SGMAP, N°1, SANS DATE

L'enjeu est finalement de rendre disponible dans l'ensemble de la sphère publique des outils pour faciliter la mise en œuvre de projets de simplification et d'amélioration des parcours usagers, qu'il s'agisse de faire progresser la qualité de l'accueil ou d'identifier précisément les causes d'une insatisfaction.

Cet objectif est d'importance car si l'administration essaie depuis des années d'être plus réactive et de simplifier des procédures, la complexité au quotidien demeure : les citoyens<sup>10</sup> témoignent sans discontinuer d'administrations injoignables, qui ne répondent pas à leurs questions, ne donnent pas d'explication concernant leurs arbitrages (ex. : refuseront d'accorder un entretien à des parents qui se sont vu refuser une place en crèche). À tort ou à raison, des

règles administratives sont jugées aberrantes par des citoyens : parmi mille exemples possibles, le fait que l'administré soit tenu de payer une cotisation, une amende ou une facture, même si elle est injustifiée, avant de la contester, engendre de multiples problèmes (la personne ne payant pas une cotisation qu'elle juge indue se retrouve face à l'huissier). On passe souvent du « citoyen face à l'administration » au « citoyen contre l'administration ». À côté d'une relative simplification de la relation à l'administration, le droit continue à se complexifier (récemment, la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové - Alur - et la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques - dite loi Macron - contiennent des centaines d'articles) ce qui relativise fortement la réalité de cette simplification.

<sup>10</sup> | Il suffit d'écouter l'émission « Le citoyen face à l'administration », Guillaume Ermer, France Inter, 9 avril 2015, 52 min. (podcast : [http://media.radiofrance-podcast.net/podcast09/10207-09.04.2015-ITE-MA\\_20742282-0.mp3](http://media.radiofrance-podcast.net/podcast09/10207-09.04.2015-ITE-MA_20742282-0.mp3)) pour s'en convaincre.

**EXTRAITS**

« Pour les usagers, l'enjeu est de bénéficier d'un service public de qualité qui :

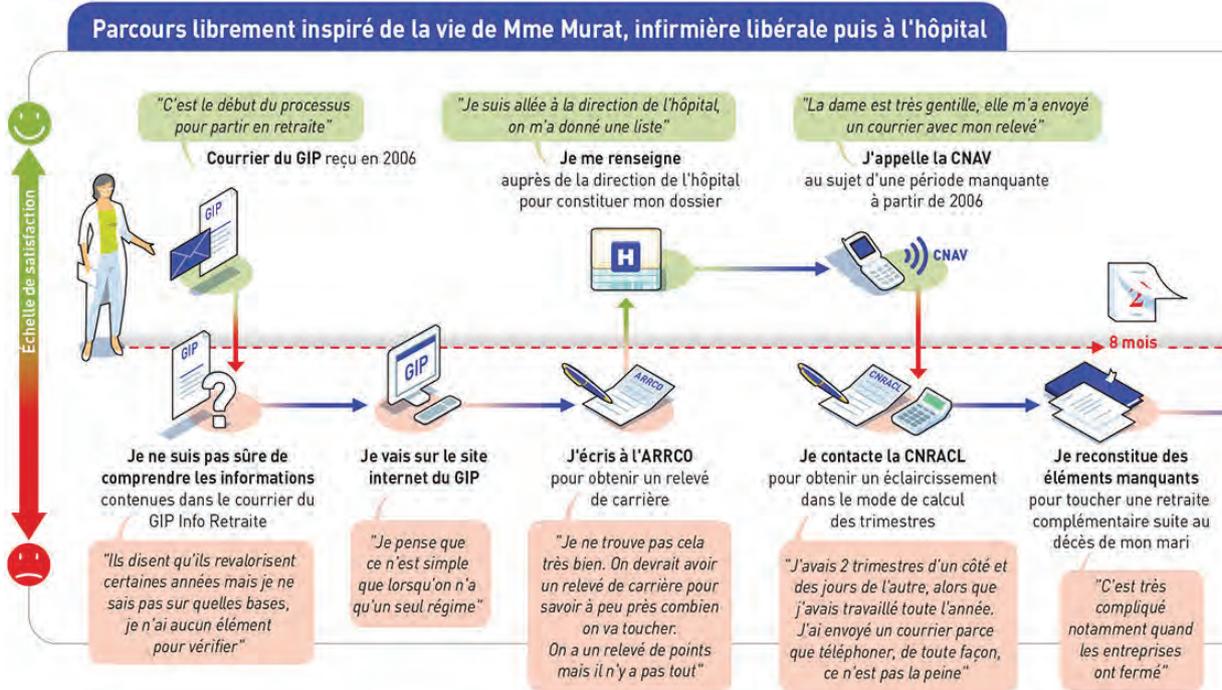
- permet d'utiliser le canal de contact adapté à leur situation,
- donne l'assurance que leur demande est prise en charge,
- les fait bénéficier d'une information fiable, pertinente et complète,
- envoie une réponse personnalisée.

Pour les services publics, l'enjeu est de développer une proximité relationnelle qui permet de :

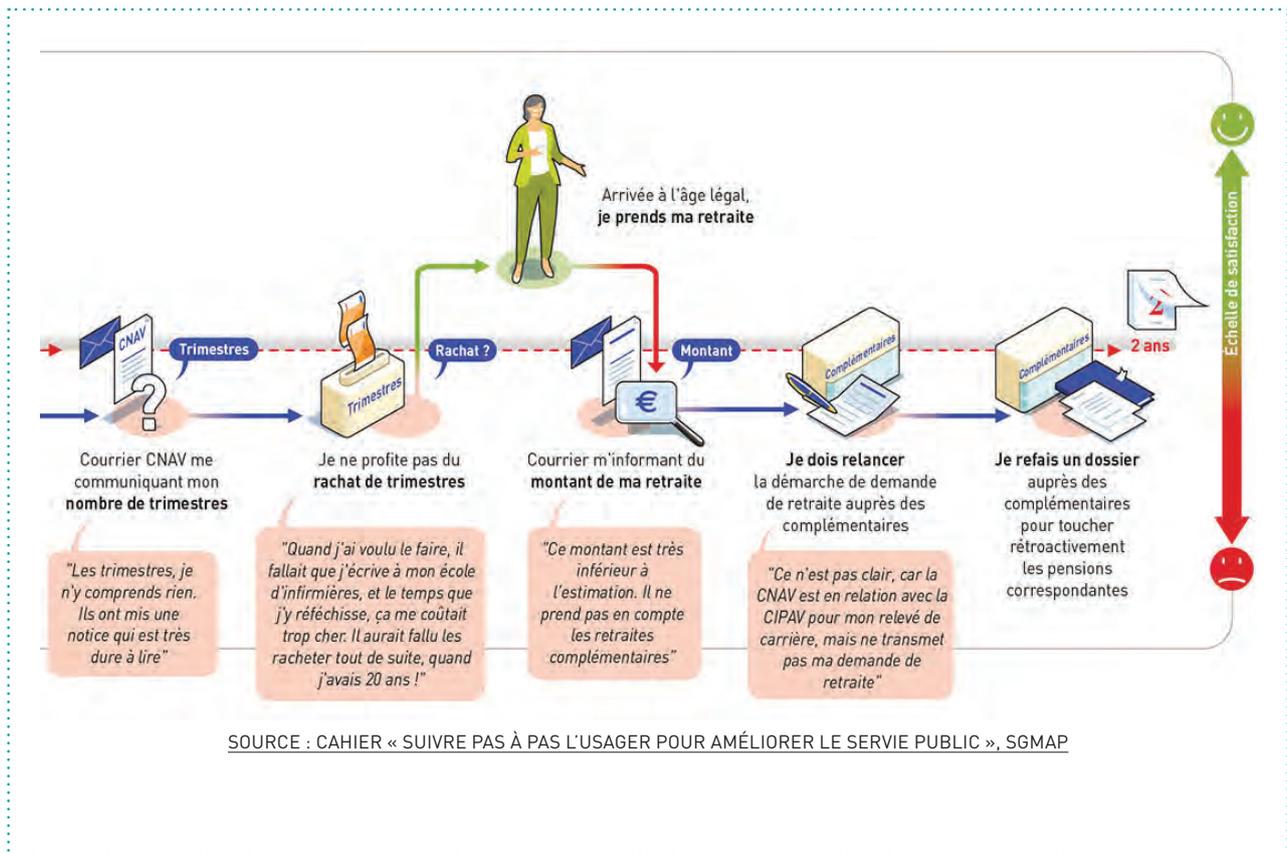
- réduire le volume des réitérations et absorber l'évolution croissante de la volumétrie des contacts, liés notamment à une attente de personnalisation accrue,
- diminuer le coût moyen des contacts avec les usagers,
- renforcer la confiance dans les services publics et améliorer la qualité du service rendu
- professionnaliser les métiers de la relation usager et recentrer les agents sur des tâches à plus forte valeur ajoutée (publics sensibles, dossiers complexes...).

Chaque événement de vie fait l'objet d'entretiens destinés à la construction d'une cartographie du parcours usager, synthèse des différentes expériences des personnes interrogées. Le document sert à comparer le parcours théorique avec la réalité de l'usager. La cartographie identifie les attentes et les sujets d'insatisfaction tout au long

du parcours vécu de l'usager, fait ressortir tous les types d'insatisfactions, qu'il s'agisse de la mauvaise qualité de l'accueil au guichet, d'un manque d'information, d'un processus trop complexe pour effectuer une démarche, d'une incohérence entre différents services de l'administration, etc.



SOURCE : SGMAP



## LES ENSEIGNEMENTS QUI RESSORTENT DES ÉTUDES MENÉES PAR LA DGME, PUIS LE SGMAP, SONT LES SUIVANTS :

**Une personne rencontre souvent des difficultés avant même d'entrer en relation avec une administration :** à quel organisme s'adresser ? Comment disposer d'informations fiables et concordantes lors de la consultation de différents canaux d'information ? Comment trouver l'information correspondant à son cas personnel au milieu de la profusion d'informations généralistes et institutionnelles ?

**La complexité ressentie par les usagers est en grande partie due au manque de cohérence de ces parcours inter-administrations :** redondance des informations demandées (exemple : la nécessité de fournir à plusieurs administrations une déclaration de situation), difficultés à trouver la bonne administration, le bon guichet, à comprendre les attributions des différents acteurs publics, agents qui donnent des informations contradictoires...

**Les usagers aspirent à un accompagnement plus poussé de la part de l'administration** (demande de conseil voire de pro-activité) et

une meilleure qualité de relation avec les agents (certaine empathie et une implication dans leur cas individuel).

**L'aspect chronophage des démarches** (temps d'attente, nombre de déplacements et d'appels téléphoniques, horaires d'ouverture) génère beaucoup d'insatisfaction auprès des usagers des services publics.

**L'ensemble des critères relevant du process** (délai, communication du délai) **et ceux liés à la communication et à l'information** que celle-ci soit donnée avant ou après l'entrée en contact avec l'administration (identification des services à contacter, facilité à trouver une information personnalisée, concordance des sources d'information, clarté des étapes à accomplir, exactitude des listes de justificatifs à produire) **sont souvent des éléments clés de la satisfaction.** Paradoxalement, le délai de traitement est un élément clé de satisfaction, mais moins que la simple communication du délai de traitement.

## L'« APPROCHE SITUATIONNELLE » (prise en compte des « événements de vie ») EST UTILISÉE PAR LES ORGANISMES SOCIAUX

L'approche situationnelle est utilisée par la Caf pour déployer son offre de service. Elle se concrétise par exemple par une offre de contact aux familles en situation de séparation et aux futurs parents au 8<sup>e</sup> mois de grossesse. À partir de là, l'ensemble de la situation de la personne est prise en compte (approche globale qui aborde divers aspects de la vie familiale : logement, budget, place de l'enfant...). Grâce à l'examen global de la situation des allocataires, l'idée consiste à pouvoir déployer un continuum d'aides et de services. La Convention d'objectifs et de gestion (Cog) 2013-2017 signée entre la branche Famille et l'État<sup>11</sup> a confirmé le cap de cette approche situationnelle.

*«La Caf, pour assurer pleinement sa mission d'accès aux droits sociaux, se base de plus en plus sur sa connaissance de la situation de ses usagers et des événements qui affectent la vie de ces derniers. Cette approche dite situationnelle lui permet de proposer une offre "globale" de service, qui dépasse le seul versement des prestations légales.»* (Acteurs et territoires, La lettre aux partenaires des Caf de Midi-Pyrénées, oc. 2014 n°41)

Dans ce document, un cas fictif est donné. *«Elle s'appelle Béatrice. Déjà bénéficiaire de l'Allocation de base, prestation faisant partie de la Paje, elle informe la Caf qu'elle s'est séparée de son conjoint. Elle sollicite donc l'Allocation de soutien familial (ASF) car elle a la charge de ses deux enfants, âgés de 2 et 5 ans. Les relations avec son ex-conjoint sont très difficiles. Si le motif de son contact avec la Caf relève d'une seule prestation et a pu être pris en compte par un technicien-conseil, une assistante sociale a aussi détecté un problème de logement.*

*Seule, Béatrice ne peut plus faire face au montant du loyer dont le couple s'acquittait jusqu'à présent. Elle doit donc déménager. Mais ses revenus modestes - elle a perdu son emploi - rendent très difficile l'accès à un nouveau logement. La Caf a donc procédé à l'ouverture de ses droits : l'Allocation logement familiale, ainsi que le Rsa, mais l'a également orientée vers les dispositifs susceptibles de l'aider dans cette période. Lors du premier rendez-vous avec le travailleur social, elle a convenu d'un entretien pour demander l'aide du Fonds de Solidarité pour le Logement, elle a bénéficié d'une information sur la médiation familiale et a rempli la demande d'un secours auprès de la commission d'action sociale de la Caf. Enfin, elle a été orientée vers l'Assurance maladie pour demander la CMU complémentaire. Ce cas, s'il est fictif, n'est pas exceptionnel. Il relève même du quotidien des agents de la Caf (...)*

**La Caf peut orienter les allocataires, vivant un événement de vie particulier, vers l'interlocuteur qui complètera son offre de service** (par exemple, dans le cadre de la politique de soutien à la parentalité de la Caf, et pour des parents en séparation, l'Espace médiation famille (EMF) et le CIDFF (centre d'information sur les droits des femmes et des familles) proposent une offre de service complémentaire de celle de la Caf : aide à la recherche d'un accord, etc.).

**L'approche situationnelle permet aussi d'anticiper les difficultés, en alertant certaines catégories d'allocataires pour les guider vers les filières les plus pertinentes.** Cela peut prendre la forme de rendez-vous individuels ou d'informations collectives.

**Ainsi la Cog 2013-2017 signée entre la branche Famille et l'État a instauré des «Rendez-vous des droits»** qui consistent à étudier l'ensemble des aides au titre des dispositifs gérés par la Caf et à informer et orienter au titre des dispositifs gérés par d'autres opérateurs : droits relatifs aux prestations familiales, au FSL, à la CMU-C et à l'ACS, à l'ASS, aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité...

**Les parcours spécifiques ou «attentionnés»,** autre dispositif structurant de la Cog, correspondent à un service lié à des événements de vie particuliers. Ils vérifient que les personnes accèdent à la totalité de leurs droits et mobilisent les dispositifs d'action sociale des partenaires de la Caf. La mise en œuvre d'un parcours spécifique peut également déboucher sur un accompagnement social.

<sup>11</sup> | L'État et la Cnaf concluent pour cinq ans une convention d'objectifs et de gestion (COG), qui définit les priorités de la politique familiale.

# UNE EXPÉRIMENTATION PRÉALABLE AU DÉVELOPPEMENT DES PARCOURS USAGERS PAR LA CNAF

Une expérimentation a mobilisé trois Caf autour de la mise en place de parcours usagers, en fonction d'événements de vie. On voit ici les étapes pour le parcours usager « je déménage ».

Il a fallu identifier précisément toutes les séquences de ce parcours, et se poser la question du mode de traitement de chacune de ces séquences.

## Bonne pratique n°10 : Développer la logique de parcours usagers en fonction d'événements de vie (information proactive, offre de service)



### La situation de départ

- La Cnaf souhaite sortir d'une logique de prestations (RSA, Allocations familiales...) pour développer « l'orientation usager » de l'organisme en développant les parcours usagers

### Le projet

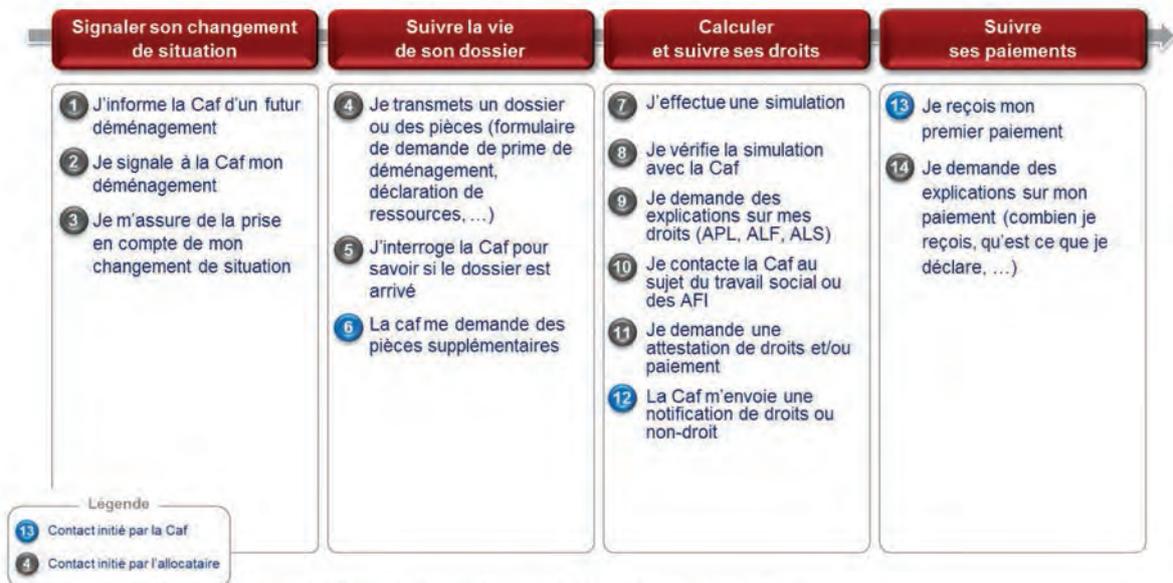
- La Cnaf a constitué un groupe de travail national avec 3 Caf et le SGMAP
- Le groupe de travail s'est concentré sur les 3 principaux parcours usagers en terme de volumétrie et a adopté une démarche structurée en 8 étapes :

L'exemple de la Cnaf

- Sélectionner les parcours à formaliser**  
 Sélection de 3 parcours prioritaires sur lesquels travailler (au vu des volumes de contacts ou de la complexité des démarches associées) grâce à un batonnage réalisé auprès de 3 caisses
- Décomposer les parcours en étapes**  
 Identification et regroupement en groupe de travail des différentes étapes composant chaque parcours (3 parcours et 42 étapes recensées)
- Préciser la volumétrie de chaque étape**  
 Réalisation d'une nouvelle campagne de batonnage (3 300 contacts bâtonnés dans 3 caisses différentes) pour identifier les principaux canaux actuellement utilisés par les usagers pour chaque étape
- Modéliser les parcours de contacts existants**  
 Au regard du batonnage, qualification de chaque étape par les membres du groupe de travail en fonction de la charge émotionnelle des usagers et des enjeux pour la Cnaf et les allocataires
- Identifier les gisements d'efficacité**  
 Sur la base des volumes de contacts, de la complexité des démarches et de la charge émotionnelle associée, sélection des étapes prioritaires (à fort potentiel de basculement vers les canaux dématérialisés et / ou moins coûteux - ce qui suppose d'avoir déterminé les canaux les moins coûteux)
- Modéliser les parcours cibles**  
 Pour chaque étape prioritaire, identification des canaux cibles vers lesquels orienter les allocataires (sans pour autant fermer les autres canaux)
- Définir l'offre de service ciblé**  
 Pour chaque étape prioritaire, description de l'offre de service cible et de la communication associée pour orienter les usagers vers les canaux cibles (communication proactive, développement des démarches en ligne, travail avec les partenaires...)
- Pondérer la nouvelle offre de service**  
 Pondération de chaque composante de l'offre de service au vu des gains espérés et de la faisabilité de mise en œuvre, puis formalisation de feuilles de route pour la mettre en œuvre

SOURCE : BONNE PRATIQUE N°10 : DÉVELOPPER LA LOGIQUE DE PARCOURS USAGERS EN FONCTION D'ÉVÉNEMENT DE VIE - INFORMATION PROACTIVE, OFFRE DE SERVICE - SGMAP

□ **Détail des étapes pour le parcours usager « je déménage »**



□ **Détail de la qualification des étapes du parcours usager :**

Etape					Importance des enjeux associés	Charge émotionnelle associée
1 J'informe la Caf d'un futur déménagement	15%	54%	11%	21%	2/3	
2 Je signale à la Caf mon déménagement	15%	54%	11%	21%	2/3	
3 Je m'assure de la prise en compte de mon changement de situation	21%	58%	13%	8%	3/3	
4 Je transmets un dossier ou des pièces	46%	15%	1%	38%	2/3	
5 J'interroge la Caf pour savoir si le dossier est arrivé	21%	58%	13%	8%	3/3	
6 La Caf me demande des pièces supplémentaires						
7 J'effectue une simulation	39%	55%	3%	3%	1/3	
8 Je vérifie la simulation avec la Caf	39%	55%	3%	3%	1/3	
9 Je demande des explications sur mes droits	28%	49%	2%	21%	2/3	
10 Je contacte la Caf au sujet du travail social ou des AFI	19%	70%	1%	9%	1/3	
11 Je demande une attestation de droits et/ou paiement	65%	33%	2%	0%	2/3	
12 La Caf m'envoie une notification de droits ou non-droit						
13 Je reçois mon premier paiement						
14 Je demande des explications sur mon paiement	21%	58%	13%	8%	1/3	

NB. Les étapes en rouge sont considérées comme prioritaires.

- Charge émotionnelle forte
- Charge émotionnelle moyenne
- Charge émotionnelle faible

SOURCE : BONNE PRATIQUE N°10 : DÉVELOPPER LA LOGIQUE DE PARCOURS USAGERS EN FONCTION D'ÉVÉNEMENT DE VIE - INFORMATION PROACTIVE, OFFRE DE SERVICE - SGMAP

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

SGMAP, «Suivre pas à pas l'utilisateur pour améliorer le service public», *Les Cahiers du SGMAP* n°1, sans date

SGMAP, «Enquête Événements de vie 2012, Premiers enseignements de l'étude», 2013

Site web du SGMAP (<http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap>)

Cour des comptes, La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives, nov. 2011

Philippe Lemaire, Pierre Savignat, «Réflexion autour de la question des indicateurs», *Les Cahiers de l'Actif*, n°448-451, sept.-déc. 2013

Interview de Laure Bonneval, chef de projet études et sondages, service Innovation et service aux usagers, SGMAP



# 6



## LE DESIGN DE SERVICE DANS LE CHAMP DES POLITIQUES SOCIALES

*Des outils et méthodes créatifs pour innover avec et pour l'utilisateur*

### À RETENIR

— Les approches se revendiquant comme centrées sur l'utilisateur sont nombreuses, le design de service appliqué aux politiques publiques en est une. En cherchant à « innover dans la façon d'innover », les outils et méthodes du design placent l'utilisateur au centre, l'impliquant comme un acteur à part entière de la démarche d'innovation, de la phase préalable de diagnostic à la phase de mise en œuvre, en passant par différentes étapes de conception et d'expérimentation. Quand l'acteur public fait le choix de mettre en place des méthodologies de projet se revendiquant du « design », cela est sans doute significatif du besoin ressenti, sinon de changer les modes de conception et de mise en œuvre de l'action publique, du moins d'associer l'utilisateur sur un mode distinct, en s'appuyant de manière plus directe sur son expérience vécue. C'est le choix fait récemment en France par des collectivités comme le Conseil général du Val d'Oise, de Loire-Atlantique, la ville de St-Étienne ou encore les Régions des Pays de la Loire et de la Champagne-Ardenne.

— Ainsi en partant d'une analyse de l'existant centrée sur les usagers, articulée avec des démarches itératives d'innovation, de projection et de conception, ces méthodologies placent non seulement l'utilisateur au centre mais elles aspirent également à l'impliquer dans la démarche, à différents niveaux. « Usager-expert » de son expérience, celui-ci est invité à témoigner mais aussi à co-construire avec les agents et professionnels des services concernés et des designers, sociologues, anthropologues ou autres professionnels engagés dans la démarche.

## CONTEXTE

À la 27<sup>e</sup> Région, «laboratoire de transformation publique» au service des régions françaises, l'expérience vécue par les utilisateurs, agents et citoyens est le point de départ pour imaginer les politiques publiques de demain. Ses méthodes s'inscrivent dans une critique de l'importation par la sphère publique française du «New Public Management» et de ses critères d'efficacité, ce qui rappelle que la question des méthodes est politique : «Nous avons le sentiment que le secteur public s'est fait piéger en reprenant à son propre compte, sans la réinterpréter, sans créer ses propres modèles, une culture managériale des grandes entreprises américaines, qui elle-même est en crise aujourd'hui. Il est essentiel que les administrations et les collectivités inventent leur propre culture de gestion, bâtie sur la spécificité de l'intérêt général. Nous estimons que le «nouveau management public», avec le tout indicateur, les normes qualité..., a non seulement produit un malaise, mais a réduit la qualité des services publics en Europe, a accru l'inégalité d'accès à ces services et a augmenté leur coût. La culture de la performance finit par devenir une tautologie et par ne plus produire de qualité dans les services publics.» (interview de Stéphane Vincent et Romain Thévenet, 27<sup>e</sup> region, 2011, (<http://www.millenaire3.com/interview/de-nouvelles-facons-de-conduire-des-politiques-publiques>)).

Fort de ce constat et s'appuyant sur l'expérience de différents laboratoires d'innovation publique travaillant entre autres auprès de collectivités

au Danemark ou au Royaume-Uni, la 27<sup>e</sup> Région porte depuis sa création en 2008 le développement d'un ensemble de pratiques «mobilisant des compétences issues du design et de la conception créative, des sciences sociales (ethnologie, sociologie de terrain, observation participante) ou encore des pratiques amateurs (do it yourself, éducation populaire etc). Le point commun de ces approches est qu'elles privilégient l'expérience vécue par les utilisateurs, agents et citoyens, comme un point de départ pour réinterroger les politiques publiques.» ([www.la27eregion.fr](http://www.la27eregion.fr))

Pratiques qui inspirent et convainquent un nombre croissant de collectivités territoriales en France, à l'image du département du Val d'Oise qui a fait appel en 2011 à une équipe pluridisciplinaire utilisant les outils et méthodes du design de service pour accompagner la conception de la future Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) «On ne peut plus régler les problèmes d'aujourd'hui avec les méthodes du passé qui les ont générés. On observe d'ailleurs une défiance accrue vis-à-vis de l'institution de la part de citoyens de plus en plus informés, que le nouvel âge numérique a habitué à participer, à s'exprimer, à collaborer. Il faut envisager l'innovation dans les politiques publiques, dans ce nouveau contexte, comme une co-conception pour et avec l'utilisateur» (Guy Kauffmann, directeur des services du Conseil général du Val d'Oise dans l'ouvrage *Dessignons notre maison*).

## DESIGN DE SERVICE ET POLITIQUES PUBLIQUES, ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

Parmi les définitions multiples du design de service, on peut citer celle de Birgit Mager, fondatrice du Service Design Network : « *Le design de service s'intéresse à la fonctionnalité et à la forme des services du point de vue des clients. Il a pour objectif de s'assurer que l'interface du service est utile, utilisable et désirable du point de vue du client et efficace, performante et différenciante du point de vue du fournisseur. [...] Dans cette définition, on se concentre sur l'interface du service qui peut être matérielle ou humaine. [...] Il s'agit des multiples points de contacts, matériels ou immatériels, humains ou passant par des objets, entre le client et le service. Ils sont autant d'occasions pour le client ou l'utilisateur de se sentir respecté si le service est adapté à son besoin ou au contraire méprisé s'il ne l'est pas.* »<sup>12</sup>

Dans son introduction à l'ouvrage de la 27<sup>e</sup> Région *Design des politiques publiques*, Romain Thevenet questionne le rapprochement entre design de service et politiques publiques en ces termes : « *le design est une démarche, une méthode, une façon de penser, de comprendre les projets. Ainsi on parle souvent de design thinking pour élargir cet « esprit de conception » au-delà du seul cercle des designers professionnels. Pour nous, le design n'est pas l'apanage des designers, mais il s'étend à tous les concepteurs, créateurs qui appliquent une logique d'innovation itérative, transformatrice, centrée sur l'utilisateur, avec une haute exigence de compréhension et d'esthétique des productions.* »<sup>13</sup>

Au-delà d'une grille d'entretien ou d'un questionnaire, **c'est l'expérience de l'utilisateur dans sa globalité que la démarche de design cherche à capter, à analyser**, au travers des multiples points de contact avec le service concerné mais également de façon plus large dans la façon dont ces interactions viennent s'inscrire dans le vécu plus global de la personne. C'est parfois en effectuant des détours par d'autres expériences d'usage de tel ou tel bien ou service public que le designer ou le sociologue comprendra quel peut-être le frein ou le levier au changement, à l'innovation sur le sujet qui le concerne.

*« S'asseoir à l'accueil, y rester, regarder et écouter ce qui s'y passe. Entamer la conversation avec un visiteur qui attend son tour. Rendre visite à des personnes handicapées. C'est ainsi que les designers commencent leur travail. Ils se rendent aussi dans les « coulisses » de la maison, circulent dans la classothèque au service courrier, prennent des photos, discutent de manière informelle dans les couloirs avec les agents qu'ils y rencontrent, déjeunent à la cantine. »*

## UN DIAGNOSTIC CONSTRUIT AVEC LES USAGERS

Le recueil de ces éléments d'analyse conduit généralement les équipes de ces démarches « design de service » à construire des outils de représentation permettant de partager les éléments recueillis avec les acteurs du projet. Que ce soit au travers de cartographies, d'expositions photo, de visualisation de données ou autre, ces éléments visuels sont autant de supports pour partager et rendre accessible l'analyse en cours et la mettre à l'épreuve du groupe projet, qu'il soit composé d'agents, d'utilisateurs « lambdas », d'élus ou d'autres.

Cette matière recueillie est ensuite confrontée au regard d'autres usagers, à celui des

professionnels concernés par le service ou la politique en question dans le cadre d'ateliers collectifs et participatifs au cours desquels les participants sont invités – par le biais de différents outils spécialement conçus à cet effet – à aller plus loin dans la construction d'une analyse partagée des usages, construisant ainsi le socle d'une démarche de conception. Les interactions lors de ces moments de co-construction permettent bien souvent **une compréhension plus globale mais aussi plus incarnée d'un service que l'on ne voit parfois qu'au travers du prisme de la fonction que l'on exerce ou de son expérience personnelle.**

<sup>12</sup> | Sibieude, Kauffmann, Michel. *Dessignons notre maison*

<sup>13</sup> | Créé en 2002, le MindLab est le laboratoire d'innovation du gouvernement danois. Il est financé par trois ministères de tutelle : croissance, éducation et emploi.

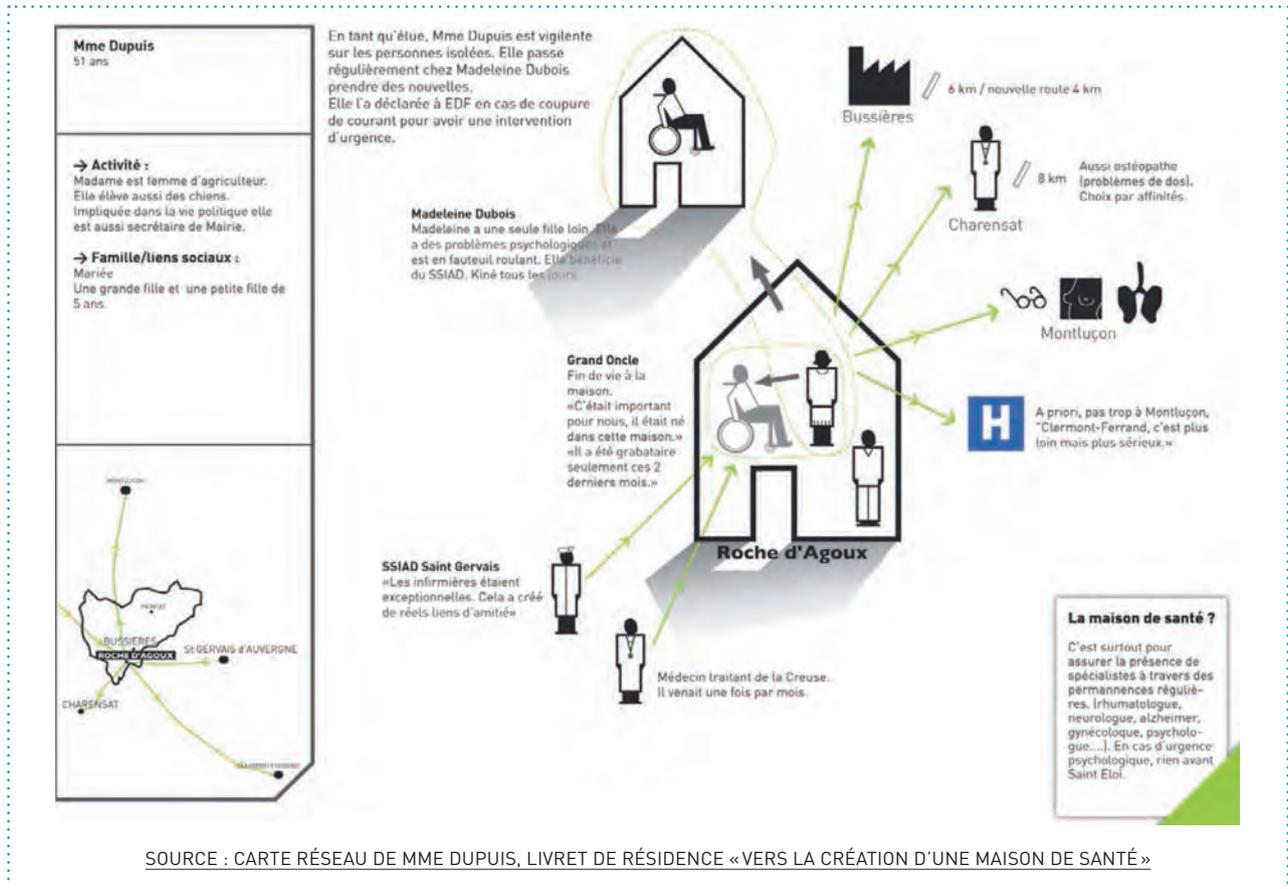
**EXTRAITS** « Un des exemples les plus connus et réussis du travail du Mindlab est la lutte contre la fraude fiscale. En se concentrant sur l'explication et l'aide aux déclarants plutôt que sur les fraudeurs, les services fiscaux ont pu diviser par trois les effectifs des services affectés à la fraude depuis 2005... sans perte de recettes. Les designers du Mindlab ont utilisé pour obtenir ce résultat des méthodes reposant sur les retours d'expérience des utilisateurs. Ainsi à la manière de l'artiste française Sophie Calle, qui avait remis à des centaines de personnes une lettre de rupture qu'elle avait reçue pour en connaître les diverses interprétations, le Mindlab a fait lire la lettre de notification des impôts fonciers à dix personnes, dont un poète, un sémiologue ou des contribuables sans qualification particulière. Toutes ces personnes ont donné leur interprétation de cette lettre : ce qu'elle comprenaient et ce qu'elles ne comprenaient pas, les sous-entendus qu'elles percevaient derrière le texte, les impressions produites par certains mots ou expressions... Cet exercice a été tellement riche et révélateur qu'il a été utilisé pour transformer de fond en comble la communication portant sur les impôts fonciers. » (Sibieude, Kauffmann, Michel. Dessinons notre maison, p.44)

## LA « CARTE-RÉSEAU », EXEMPLE D'OUTIL DE REPRÉSENTATION PERMETTANT DE PARTAGER LES RÉSULTATS D'ENTRETIENS ET D'OBSERVATIONS MENÉES EN IMMERSION AUPRÈS D'USAGERS

L'outil présenté ci-dessous a été développé dans le cadre d'une résidence initiée en 2009 par la 27<sup>e</sup> Région et la Région Auvergne et ayant conduit une équipe pluridisciplinaire à travailler sur la question de l'accès aux soins en milieu rural.

*« Chaque habitant interviewé situe sur le territoire les professionnels et services liés à sa santé ou celle de ses proches, le rythme de leur fréquentation, les critères de choix, leur qualité, les plus ou les moins, les atouts et les manques sur le territoire et leurs suggestions. Le dessin de ces cartes-réseaux permet de restituer les parcours de soins individuels. Elles incluent les services à domicile, les informations relatives aux situations d'urgence, l'accès aux spécialistes, les gardes, etc. Mises en forme et rendues anonymes, elles permettent de visualiser la diversité des pratiques. Elles sont objets de débats. [...] De ces cartes-réseaux émergent le vieillissement de la population, la fragilité de la vie au domicile, l'isolement et le sentiment de solitude, la possibilité d'une fin de vie chez soi... mais aussi des sujets tabous tels l'alcoolisme et la détresse psychologique. Les anecdotes révèlent parfois des situations très difficiles : le facteur qui ne descend plus de sa voiture, les enfants qui reviennent de moins en moins, les seuls voisins, hollandais qui ne viennent que l'été, etc. »*

27<sup>e</sup> Région, Livret de résidence : *Immersion créative dans la communauté de communes de Pionsat, vers la création d'une maison de santé, 2009.*



## DE L'ANALYSE À LA (CO)-CONCEPTION, L'USAGER RESTE AU CENTRE DE LA DÉMARCHE

C'est sur ce travail d'immersion préalable et de diagnostic co-construit que les équipes de design s'appuient par la suite pour aller vers la construction de scénarios d'évolution d'une politique publique ou la conception de nouveaux services à destination des usagers. Ateliers de conception de service, scénarios d'usages, maquettage visuel ou physique, expérimentations terrain, etc. viennent ensuite prendre le relais de ces premières étapes visant à comprendre qui sont les usagers et comment ils vivent leur relation à tel ou tel service. Et tout au long du processus de conception, cette préoccupation d'intégrer le point de vue de l'utilisateur, de se mettre à sa place, en empathie avec son quotidien, ses préoccupations reste centrale. Elle est constitutive du processus itératif de design de service.

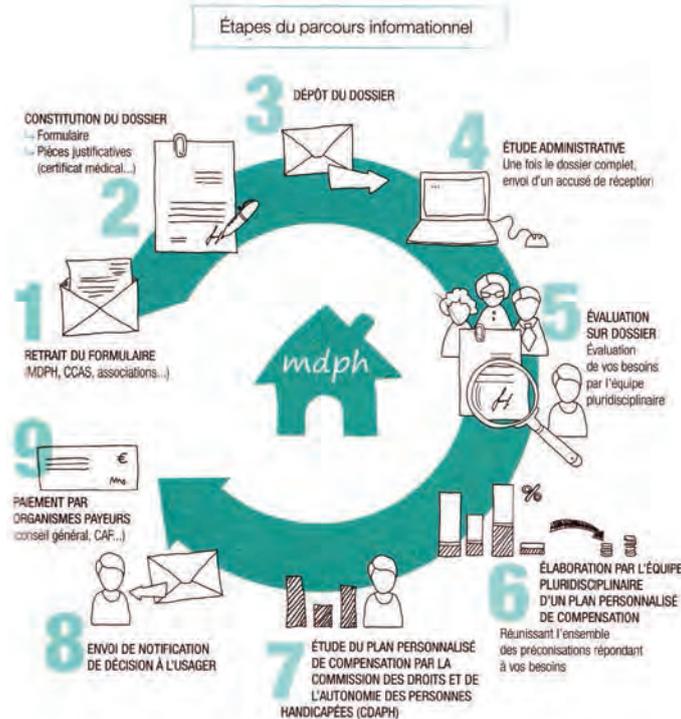
Un exemple d'intervention des designers en réponse aux difficultés récurrentes rencontrées par les usagers et leurs familles pour remplir le dossier de demande d'aide auprès de la MDPH (Cerfa) est décrit dans l'ouvrage *Dessignons notre maison* : «chaque rubrique du Cerfa mérite d'être expliquée sans jargon technique ou juridique. Par exemple, la rubrique B "expression des attentes et besoins de la personne concernée (projet de vie)" n'évoque rien quand on est novice dans l'univers du handicap. Que peut bien être un "projet de vie" ? Habités à formaliser concrètement ce qui est abstrait ou immatériel, les designers esquissent une page montrant des scènes de la vie quotidienne qui valent mieux que de longs discours. Exprimer son "projet de vie", c'est simplement dire que l'on voudrait comme tout le monde avoir une vie affective et familiale, pouvoir se déplacer, faire du sport, faire ses courses ou aller chercher ses enfants à l'école. Quelques cases dessinées comme une BD suffisent à tout expliquer. La rubrique B fait déjà beaucoup moins peur.»

Autre proposition issue de l'analyse faite des temps d'immersion et exploitée dans les phases de co-conception : « Pour travailler sur les « attentes informationnelles » exprimées par les personnes et associations, les designers ont élaboré une maquette représentant le vécu des usagers dans leurs interactions successives avec les informations fournies par la MDPH. "Cet outil

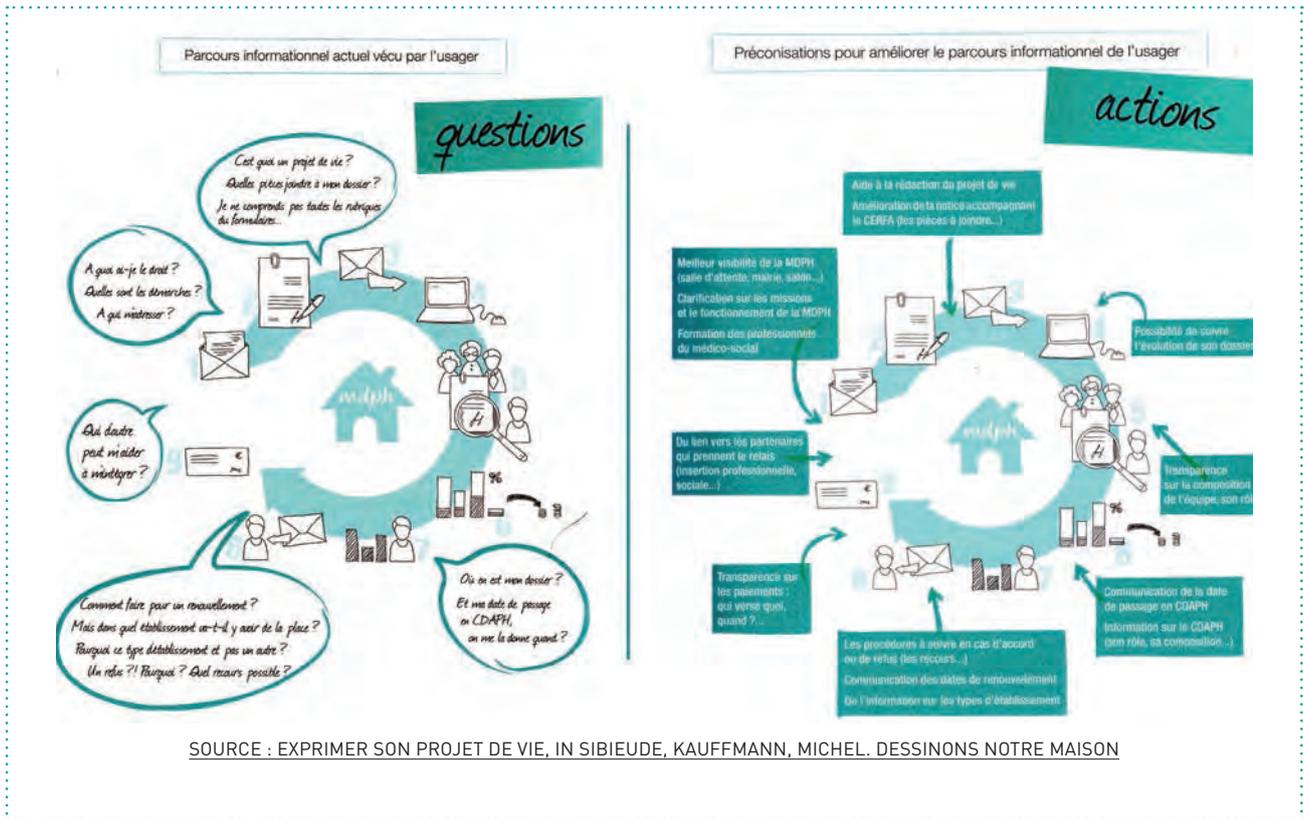
représente une double fonction. En tant qu'outil d'analyse, il permet de comprendre le parcours tel qu'il existe et d'y repérer les étapes à améliorer. En tant qu'outil de conception, il permet de modéliser le parcours tel qu'il serait idéalement vécu par l'utilisateur, avec les supports d'informations intervenant à chaque étape ».



SOURCE : EXPRIMER SON PROJET DE VIE, IN SIBIEUDE, KAUFFMANN, MICHEL.  
 DESSINONS NOTRE MAISON



SOURCE : EXPRIMER SON PROJET DE VIE, IN SIBIEUDE, KAUFFMANN, MICHEL.  
 DESSINONS NOTRE MAISON



## CHANGEMENT DE CULTURE, VERS UN PASSAGE À L'ÉCHELLE

« La mission concernant la MDPH et celle qui s'achève en ce moment sur la santé des jeunes nous ont permis de mesurer la plus-value apportée par le design de service en matière d'innovation publique, commente Guy Kauffmann. Pour nous, aujourd'hui, l'enjeu est de pérenniser la démarche pour qu'elle s'inscrive dans de nouveaux projets. Il s'agit de quitter une vision archaïque du changement dans le service public fondée sur la réglementation, l'organisation et les moyens, pour embrasser un nouveau paradigme du progrès fondé d'abord sur l'observation de l'utilisateur et l'expérimentation. »

Illustrées succinctement au travers de cet exemple de la MDPH du Val d'Oise, les approches design de service, si elles séduisent aujourd'hui un nombre croissant de collectivités ou organisations, nécessitent cependant **un réel**

**changement de culture. Innover en plaçant l'utilisateur au centre, en instituant une culture de la co-conception et de l'expérimentation ne va pas de soit et implique de réels changements de pratiques au sein d'une organisation.**

Au-delà d'une démarche conduite sur un projet ou une politique, le passage à l'échelle afin que ces outils et méthodes irriguent durablement l'organisation, est un réel défi. Si en théorie ils ouvrent à une nouvelle manière de concevoir et mener des politiques publiques, le passage à la pratique sur la durée demande de dépasser de nombreux freins (réticence des personnels, limites propres aux outils, portée réduite de l'expérimentation, etc.) afin que des transformations de fond et durables puissent être au rendez-vous.

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

Sibieude Thierry, Kauffmann Guy, Michel Dominique-Anne. *Dessignons notre maison. Repenser les services publics avec les usagers : l'histoire de la Maison départementale des personnes handicapées du Val d'Oise*. 2013, 122 p.

27<sup>e</sup> Région, *Design des politiques publiques*. La documentation française, 2010, 164 p.

**PARTIE 2**

# la relation usager / institution



# INTRODUCTION

Cette partie livre les enseignements tirés d'une sélection d'enquêtes et de travaux couvrant la relation entre l'individu d'une part (usager, administré, allocataire, bénéficiaire, etc.) et l'institution d'autre part (services divers relevant des politiques sociales).

Cette partie indique :

- que les acteurs des politiques sociales produisent de la catégorisation, ce qui est indispensable, mais parfois source de tensions ;
- qu'il est possible de comprendre en profondeur les raisons du non-recours aux droits sociaux en interrogeant le parcours de leurs bénéficiaires potentiels. Pour réduire le non-recours, il faut non seulement agir sur les organisations et prendre en compte la psychologie des usagers, mais aussi comprendre les représentations et le vécu des professionnels ;
- que pour rendre accessibles des services et des aides, on pense spontanément « proximité physique ». Alors que d'autres facteurs sont plus décisifs ;
- que l'avancée vers l'e-administration et les services en ligne interroge. Les enquêtes montrent des effets contrastés. Ainsi, il n'est pas aisé de saisir si l'on va vers une personnalisation de la relation ou une dépersonnalisation ;
- que la qualité de l'accueil et de la relation aux usagers est une préoccupation de plus en plus centrale dans les organismes sociaux. Les études indiquent une tension entre les prescriptions venant des directions et le vécu des professionnels. Les indicateurs et les modes de définition de la qualité de service venant du « haut » peuvent entrer en conflit avec l'expérience du terrain. C'est manifeste dans la gestion du temps de la relation : les acteurs de terrain ne font remonter que, pour l'efficacité du service, il ne convient pas toujours de chercher à contracter le temps passé avec les usagers ;
- qu'il existe évidemment des différences de fonctionnement et de relation aux usagers entre les structures. Une comparaison Caf / conseil général montre un écart dans les représentations et pratiques, ce qui est éclairant à l'heure où la Métropole fusionne des compétences et des effectifs ;
- que les médiations et les médiateurs entre les personnes fragilisées et les institutions ont une grande importance. C'est le cas des centres sociaux, mais aussi de professionnels qui apparaissent comme « neutres » aux yeux des usagers (par exemple l'assistante sociale). Les études soulignent aussi la valeur accordée par les usagers, et ceci dans la plupart des contextes, à un relationnel incarné, empathique, disponible et à une information suivie.



# 7



## LES ACTEURS DES POLITIQUES SOCIALES PRODUISENT DE LA CATÉGORISATION

*Un processus parfois dépersonnalisant et excluant*

### À RETENIR

- La mise en avant de la figure de l'utilisateur dans les politiques publiques depuis les années 1990 a donné lieu à de multiples recherches et enquêtes sociologiques et ethnographiques, portant sur la construction de la catégorie de l'utilisateur par les administrations et sur les interactions agents/ utilisateurs.
- La figure de l'utilisateur est construite par les politiques publiques parce que des critères, classifications, barèmes sont utilisés dans le champ social pour déterminer des catégories (chômeur, personne handicapée, jeune ayant des difficultés..) ouvrant à des droits, souvent des prestations financières. Dès lors qu'une personne se présente devant un « guichet », un processus la fait entrer dans les rubriques et codifications de l'administration concernée. Pour Vincent Dubois, l'utilisateur se voit, en quelque sorte, dépossédé de sa vie qui lui revient réinterprétée par l'administration à laquelle il s'adresse : il se transforme en allocataire, artefact compatible avec les exigences du fonctionnement administratif.
- Cette catégorisation peut provoquer des tensions. L'individu peut être enclin à réagir à cette catégorisation, en cherchant à conserver une certaine distance vis-à-vis de l'administration, pour préserver son identité d'individu face à son identité d'administré, ou encore en décidant de ne pas recourir à un droit, justement parce qu'il ressent comme stigmatisant le recours à un droit catégoriel.
- Dans tous les cas, les mécanismes de catégorisation exercent un effet retour en influençant la mise en œuvre des politiques publiques.

## LA MANIÈRE DONT L'ADMINISTRATION SE REPRÉSENTE L'USAGER EST DÉCISIVE

Le sociologue Jean-Marc Weller est catégorique : *«non seulement l'utilisateur n'est pas une découverte récente mais il n'est pas une découverte du tout.»* Le public des politiques sociale a toujours été l'enjeu de *«fabrications aussi bien politique, juridique, technique, que sociale»*. L'utilisateur n'est

donc pas une catégorie naturelle, mais construite. Des chercheurs parlent même de «fiction». Son émergence accompagne le développement de l'État-providence, avec des étapes qui ont été identifiées.

### DANS LE PROCESSUS TRANSFORMANT DES INDIVIDUS EN ALLOCATAIRES OU BÉNÉFICIAIRES, LE GUICHET ET L'ACCUEIL JOUENT UN RÔLE CLÉ

Le guichet fait entrer la personne dans les rubriques et codifications du système d'information de l'administration concernée. Pour écrire son livre *La vie au guichet* (première édition en 1999), le sociologue Vincent Dubois a mené une enquête par observation directe sur les interactions de face-à-face au guichet de deux caisses d'allocations familiales, et l'a complétée par des entretiens avec des agents d'accueil de ces agences. Une distinction est établie entre «front office» et «back office». Ce sont deux phases au sein desquelles l'utilisateur n'a pas une place identique : l'interface (front office) concerne les opérations pour lesquelles le professionnel est en interaction avec l'utilisateur, et le support (back office) correspond à un ensemble d'opérations sans contact avec l'utilisateur, en amont ou en aval du contact.

Le sociologue montre qu'en vertu de l'organisation de l'espace des institutions sociales, «l'individu libre» de la salle d'attente devient un «allocataire docile» quand il passe au guichet. L'utilisateur tend à se sentir dépossédé de sa vie quand elle se trouve réinterprétée par l'administration à laquelle il s'adresse. Une attitude fréquente est alors le maintien d'une certaine distance envers l'administration pour préserver son indépendance voire son identité d'individu face à cette identité d'administré (rétention d'information, silence comme stratégie de préservation de l'identité personnelle et de l'image de soi, etc.). La relation a un caractère inégalitaire

et de domination, à plusieurs titres : l'institution impose une temporalité propre, une gestion des relations sur un registre technique, et une lecture sociale ou administrative de l'existence de l'utilisateur. Les allocataires sont conduits à s'en remettre à l'institution ne serait-ce que parce qu'ils dépendent du guichetier pour le traitement de leur dossier. En échange, leur bonne volonté administrative (et donc sociale) procure des bénéfices matériels et symboliques.

Pourtant, les agents d'accueil ne sont pas uniquement l'incarnation de l'institution, ils sont aussi des individus concrets. Ils sont conduits à développer des compétences spécifiques, notamment un «instinct» (ou coup d'œil sociologique spontané) qui guide l'ajustement de leur conduite en fonction des caractéristiques des visiteurs. La confrontation directe à la misère conduit à une redéfinition de leur rôle dans un sens plus social. Ils doivent s'adapter à leurs publics, et sont toujours en tension entre détachement et engagement individuel.

Du côté des allocataires, l'intériorisation de l'ordre institutionnel n'est jamais totale. Leur docilité peu être tactique, ils mobilisent des ressources spécifiques pour introduire du jeu dans les rapports de domination. Par ailleurs, certaines pratiques des visiteurs perturbent le fonctionnement normal de l'accueil (par exemple quand ils personnalisent la relation ou ont un comportement violent).

## DES POLITIQUES SPÉCIALISÉES PAR PUBLICS

Les travailleurs sociaux catégorisent forcément les usagers à travers leur pratique professionnelle. Marc Loriot, dans l'ouvrage *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique* (2012) montre que les opérateurs reconstruisent l'usager à partir de catégories de pensée qui fonctionnent comme des routines, et vont permettre d'orienter le traitement de la situation. Dans tous les cas, les politiques sociales reposent sur la définition de catégories d'ayant droits et de barèmes en fonction de critères fixés par les acteurs

centraux, par exemple pour bénéficier de l'AAH, du RSA, etc. Ces politiques sont spécialisées par public (enfance, jeunes en difficulté, personnes handicapées enfants/ adultes, personnes âgées, personnes concernées par la pauvreté et l'exclusion sociale..), ce qui relève aussi de la catégorisation. La définition de publics permet aux structures de déterminer un cadre commun d'intervention avec leurs financeurs (prestations à mettre en place, type de professionnels nécessaires, etc.).

## LA CONSTRUCTION DE TYPOLOGIES RELÈVE AUSSI DU TRAVAIL DE CATÉGORISATION

Des typologies peuvent apporter aux professionnels des connaissances sur les bénéficiaires de tel ou tel dispositif, de manière à améliorer son fonctionnement, à l'évaluer, etc. Réaliser une typologie sur une population consiste à définir

des groupes d'individus qui soient à la fois les plus homogènes possibles en interne, et les plus différents possibles entre eux, d'un groupe à l'autre ; cela relève d'une forme de catégorisation qui n'apparaît pas forcément aux yeux du public.

## UNE CATÉGORISATION ROUTINIÈRE QUI A DES EFFETS NÉGATIFS SOUVENT SOULIGNÉS

Les catégorisations des publics fondées sur des critères renvoyant les personnes à un statut social dégradé (« assisté », « pauvre » / « travailleur pauvre », « précaire », « handicapé »...) nuisent à leur capacité à se construire une identité sociale positive, et sont un facteur majeur de non-recours volontaire aux droits sociaux (ex. : le RSA), par refus de se reconnaître dans les dénominations

attribuées. Les personnes précarisées sont très sensibles au moindre geste qui peut manifester un jugement, ce qui d'ailleurs rend décisif la qualité du contact. De multiples enquêtes indiquent les effets stigmatisant (et destructeurs en termes d'estime de soi) des processus catégorisant les publics.

## LA CATÉGORISATION COMME PROCESSUS EXCLUANT, DÉPERSONNALISANT, ENFERMANT...

Selon le spécialiste du handicap Charles Gardou (<http://www.millenaire3.com/interview/pour-une-societe-inclusive>), la catégorisation ignore l'originalité et la plasticité de l'existence humaine (la construction de soi est toujours inachevée), et a des effets négatifs : *« l'étymologie du mot catégorie, qui signifie littéralement « accusation, blâme », révèle le vrai visage de la catégorisation : une mise à distance des situations humaines singulières et concrètes. Comme si ce n'était pas assez de leur fragilisation identitaire, on tend ainsi à ranger les personnes en situation de handicap dans une classe déclassée et on les identifie à elle.*

*On les dépouille de leur identité et de leur nom. Quelque chose qui ressemble à une perte de soi et à une incarcération. Leur uniformisation et leur anonymat générique en donnent une vision abstraite et quantitative ».*

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

François Vedelago, «La construction socio-cognitive de l'utilisateur des politiques de santé», in *L'engagement associatif dans le domaine de la santé*, L'Harmattan, 2014

Jean-Marc Weller, «Comment les agents se soucient des usagers», *Informations sociales*, n°158, 2010

François Aballéa, «Relation de service à l'utilisateur ou relation du service au client ? Les transformations de l'intervention sociale», *Pyramides n°7*, 2003

Michel Chauvière, Séminaire Les politiques sociales, «usager-citoyen ou usager-client ?», 27 nov. 2010

Vincent Dubois, *La vie au guichet*, 2010, troisième édition

Marc Jaeger (dir.), Usagers ou citoyens ? De l'usage des catégories en action sociale et médico-sociale, Dunod, 2011

Gilles Jeannot, «La fatigue d'être client», Cnaf, *Informations sociales*, n°158, 2010

# 8



## LES FACTEURS DE NON-RECOURS AUX DROITS SOCIAUX

*Un éclairage par les parcours des bénéficiaires potentiels*

### À RETENIR

- L'étude sur le non-recours s'est d'abord développée dans les pays anglo-saxons, afin d'évaluer la bonne affectation des prestations, ciblées sur des publics particuliers. En France, l'action sur le non-recours est en train de s'organiser, en particulier sous l'impulsion du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.
- Le non-recours porte sur des dispositifs de protection, d'assurance sociale, d'assistance : prestations sociales financières, services à la personne, services de garde de jeunes enfants, etc. Le taux de non-recours au RSA socle s'établit ainsi à presque 40 %, et à presque 70 % pour le RSA activité (c'est une des raisons qui a conduit à la décision de le faire évoluer). 80 % des bénéficiaires potentiels de l'aide pour une complémentaire santé (ACS) ne la perçoivent pas. Le non-recours est plus faible pour la CMU et la CMU-C, l'APL, l'ALS, l'ALF.
- L'enjeu du non-recours reformule la question de l'accès aux droits sociaux, en poussant à raisonner à partir des pratiques concrètes de l'utilisateur. Il amène à reconnaître que c'est un problème d'offre de service et d'obstacles institutionnels générés par la complexité des mesures et par le fonctionnement des organisations. Certains chercheurs y voient un nouveau paradigme.
- Le non-recours est d'autant plus préoccupant qu'il touche les personnes les plus précarisées et vulnérables, qui auraient le plus besoin d'aide et de protection. Certaines sont réfractaires aux aides sociales et refusent les dispositifs qui les inscriraient durablement dans le statut de « pauvre » ou d'« assisté ».
- Il ressort donc que la relation usager/administration commande largement le recours aux droits. Le rôle des professionnels du social est capital dans les usages des dispositifs, y compris par sa capacité à lever des freins psychologiques de l'utilisateur dans la construction de la relation. « Le travailleur social peut se positionner comme un obstacle ou au contraire comme un moteur des usages de l'aide sociale » (MIPES Ile-de-France, 2003).
- Les enquêtes font aussi apparaître que le temps administratif ne correspond pas aux besoins des usagers précarisés, qui sont dans l'immédiateté, le présent, et sont réticents aux aides durables qui reviendraient à acter l'impossibilité de sortir de leur situation actuelle.

## QUATRE GRANDES FORMES DE NON-RECOURS

Le phénomène du non-recours a longtemps été peu visible. «Pendant longtemps on a pensé que le non-recours concernait les personnes qui ne voulaient pas demander d'aide ou aller au bout des procédures. On sait aujourd'hui qu'il existe une vraie interaction entre un individu et une administration. Le non-recours se joue dans le rapport de l'un et de l'autre». (Revil, 2014)

**Une définition du non-recours** : toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre est dans le non-recours (Warin, 2010).

Un faible taux de non-recours est jugé normal, de même qu'est jugé normal un taux assez élevé de non-recours lorsqu'un dispositif se met en place et qu'il est mal connu. Dans l'ensemble, les mesures réalisées en France ainsi que dans divers pays de l'OCDE indiquent un taux moyen de non-recours allant de 20 à 40% selon les domaines.

Selon la typologie proposée par l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore<sup>2</sup>), **il existe quatre grandes formes de non-recours**, qui souvent s'entremêlent :

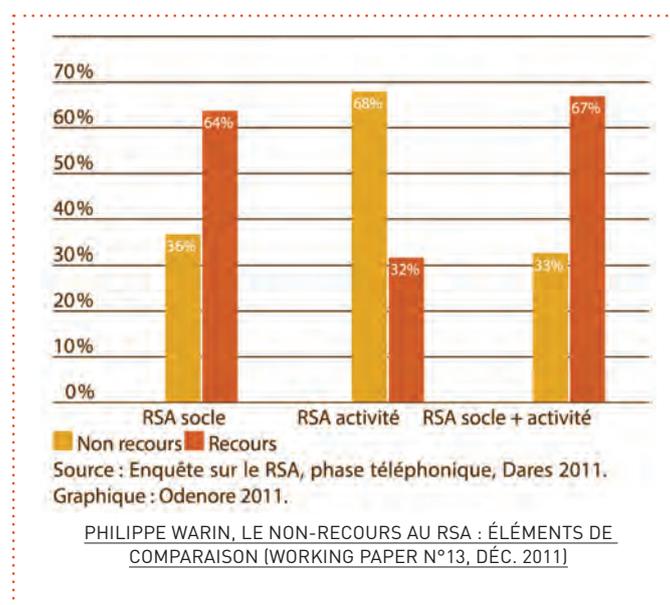
— le non-recours par non-connaissance, lorsque l'offre n'est pas connue ;

— le non-recours par non-demande, quand l'offre est connue mais pas demandée ;

— le non-recours par non-réception, lorsque l'offre est connue, demandée mais pas obtenue ou utilisée ;

— le non-recours par non-proposition, lorsqu'un agent ne propose pas une offre, notamment parce qu'il estime que le demandeur, généralement en grande précarité, n'est pas prêt à entrer immédiatement, même accompagné, dans un dispositif, et craint qu'en cas de difficulté ou d'échec, cela se traduira par un repli durable sinon définitif de cette personne. (Warin, 2014)

Dans le cas du RSA socle (graphique ci-contre) les profils qui y recourent moins que la moyenne sont les nouveaux précaires (notamment les femmes isolées avec enfants), les personnes en situation de handicap léger ou de grande précarité, les personnes percevant des indemnités chômage (ARE) peu élevées, les 25-30 ans à la charge de leur parents (fin d'études), les retraités entre 60 et 65 ans, les ruraux isolés, les travailleurs indépendants, les propriétaires.



<sup>2</sup> | L'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) fondé en 2003 par le chercheur Philippe Warin et la sociologue Catherine Chauveaud construit à la fois des outils de mesure et analyse les situations de non-recours, afin d'aider à améliorer l'accès aux droits.

## LES FACTEURS « ADMINISTRATIFS » ET LES FREINS PSYCHOLOGIQUES

Concernant le RSA par exemple, les principaux motifs de non-recours sont multiples : la crainte d'être stigmatisé, les difficultés d'accès à l'administration, la complexité des règles d'attribution en raison de la versatilité de l'éligibilité du fait de situations évolutives, les difficultés à comprendre les subtilités de la législation (mode de calcul des prestations, périodes de référence pour les

ressources, notion d'enfant à charge, etc.), la méconnaissance des aides dont il serait possible de bénéficier, le désintérêt financier de la mesure, la difficulté pour le bénéficiaire potentiel à envisager sa situation actuelle et future, etc. Ces difficultés peuvent être renforcées par la fragilité personnelle, l'illettrisme, les problèmes de transport, etc.

### LES DISPOSITIONS PSYCHOLOGIQUES DE L'USAGER PRÉCARISÉ PEUVENT ENTRER EN TENSION AVEC LE TEMPS ADMINISTRATIF

Pour des personnes précarisées, accepter une aide durable reviendrait à reconnaître qu'ils sont dans l'impossibilité de sortir de leur situation difficile, et qu'ils vont y rester. Ils éprouvent davantage le besoin d'une aide immédiate, peu compatible avec le temps administratif. L'injonction d'être « actif » et « responsable » qui ressort des entretiens qu'ils ont avec les professionnels du social provoque aussi chez certains usagers un sentiment d'invalidation de leurs propres capacités et une dégradation de l'image de soi.

Le premier facteur (crainte d'être stigmatisé) a été abondamment analysé.

Une étude qualitative décrivait ainsi les comportements des allocataires à très faibles revenus : *« Vivant mal sa relation avec la Caf, ce public s'efforce de rester à distance. Son attitude et son rapport à la Caf font apparaître un certain malaise et le désir de ne pas être considéré comme « quelqu'un qui vit des allocations ». Le discours de ces allocataires montre, de manière flagrante, une volonté de se distinguer des personnes vivant*

*des minima sociaux. Elles disent éviter le plus possible les contacts avec la Caf (par exemple, se déplacer à l'accueil) car cela donne « une image dévalorisante de soi-même ». Ce rapport de dépendance mal vécu rend difficile la relation avec les agents de la Caf. « L'attitude et les paroles des agents sont décodés de manière négative par ce public qui se sent toujours jugé, voire agressé. »* (SOFRES, « Satisfaction et attentes des allocataires des Caf », rapport d'étude qualitative pour la Cnaf, juin 2002) Dans de telles situations, un bénéficiaire potentiel d'une aide pourra choisir de ne pas y recourir parce que les « coûts symboliques » en termes d'estime de soi seront jugés trop élevés par rapport aux bénéfices attendus (Maurel, 2012).

**Il ressort des enquêtes que toutes les aides qui relèvent de la technique du ciblage, potentiellement stigmatisantes, accroissent le taux de non-recours, par refus de se voir « coller » une image négative.** Les prestations qui font le plus l'objet de non-recours sont donc les prestations ciblées.

## PLUS LE PUBLIC EST EN DIFFICULTÉ, PLUS ON LUI DEMANDE DE SE JUSTIFIER... C'EST AUSSI UN FACTEUR DE NON-RECOURS

«Si les personnes dont la situation est précaire et instable sont particulièrement susceptibles de «tomber Public à Faible Niveau d'Autonomie administrative», c'est avant tout parce que le niveau d'exigence administrative croît dans leur cas en proportion inverse à leurs moyens d'y faire face. Les formulaires sont difficiles à remplir, moins vous avez de ressources, plus on vous demande de les justifier.» (MIPES Ile-de-France, 2003)

Confrontés à une exigence d'initiative administrative d'autant plus élevée que ça va plus mal, des allocataires potentiels ne se manifestent pas ou renoncent à leurs droits. Les causes se surajoutent les unes aux autres : isolement, méfiance à l'égard de l'agent, représentation négative de l'institution, crainte du guichet, sentiment d'être en situation irrégulière, dépression, handicap, etc.

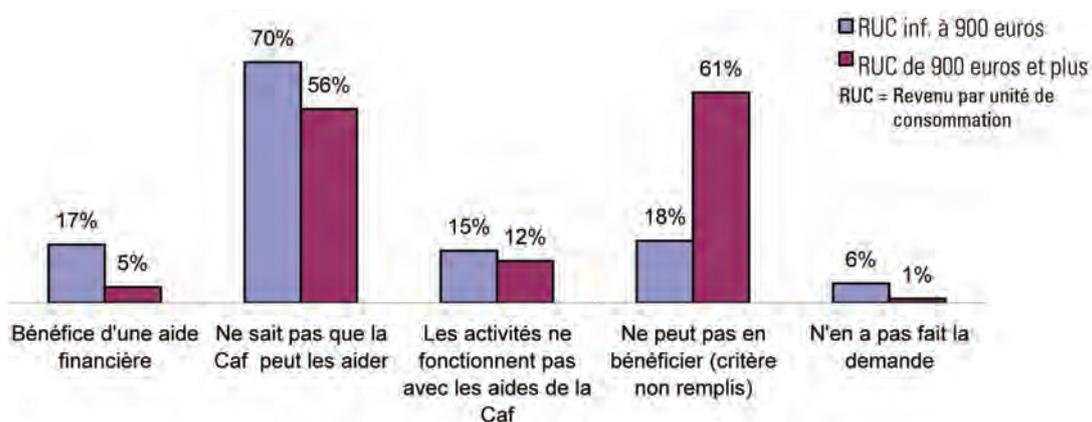
## LE NON-RECOURS PAR MÉCONNAISSANCE : LE CAS DES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE DES CAF

P. DOMINGO, «LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE DES CAF, UNE ENQUÊTE AUPRÈS DES BÉNÉFICIAIRES», CNAF/DSER, DOSSIER N°143, 2011

La Caisse Nationale des Allocations Familiales a réalisé, en 2009, sa première enquête transversale sur sa politique d'action sociale à destination des familles. Elle visait à connaître les bénéficiaires et non bénéficiaires de ses interventions, à prendre la mesure des attentes, afin de mieux adapter ses interventions. Le champ de l'enquête était celui des bénéficiaires potentiels d'action sociale, à savoir les familles percevant des allocations familiales (familles de deux enfants et plus) et les familles percevant des prestations sociales (allocation logement, minimas sociaux, etc.). Les aides financières des Caf complètent les prestations légales pour les plus démunis.

L'enquête fait apparaître le grand nombre de familles qui peuvent bénéficier d'une aide aux activités extra-scolaires et/ou pour partir en vacances (centres de loisirs ou garderie pour les 4-12 ans, aide financière individuelle AFI pour une activité extra-scolaire ou pour partir en vacances, fréquentation d'un centre de vacances financé par la Caf). Cela concerne 40% des bénéficiaires potentiels d'action sociale. Or la possibilité de recevoir cette aide financière est méconnue : c'est ici une des principales raisons de non-recours.

### BÉNÉFICE D'UNE AIDE FINANCIÈRE POUR LA PRATIQUE D'UNE ACTIVITÉ EXTRA-SCOLAIRE (ENFANTS ÂGÉS DE 4 À 12 ANS) ET MOTIF DE NON RECOURS



LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE DES CAF - DOSSIER D'ÉTUDES N°143, 2011

## L'ABSENCE D'IDENTIFICATION DES BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS DU RSA À LA CATÉGORIE DES « TRAVAILLEURS PAUVRES »

NADIA OKBANI, « LES TRAVAILLEURS PAUVRES FACE AU RSA ACTIVITÉ, UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ ? », REVUE FRANÇAISE DES AFFAIRES SOCIALES, N°4, 2013

Nadia Okbani a réalisé une recherche-action dans la Caf de la Gironde en 2010, qui comportait à la fois une expérimentation (recherche de bénéficiaires potentiels), la réalisation d'entretiens, une

observation participante, et l'analyse comparative de la gouvernance du RSA dans 12 Caf.

### L'ENQUÊTE A MONTRÉ L'IMPORTANCE DU NON-RECOURS PAR NON IDENTIFICATION : LES TRAVAILLEURS PAUVRES NE SE RECONNAISSENT PAS DANS CETTE CATÉGORIE

— Si 72 % des répondants estiment que la catégorie de « travailleurs pauvres » décrit une réalité sociale et n'est pas stigmatisante, ils ne s'identifient pas pour autant à cette catégorie.

— Alors même qu'ils ont reçu une information ciblée, 46 % des répondants ne pensent pas être éligibles au RSA, 44 % ne savent pas s'ils sont éligibles et seulement 10 % pensent pouvoir en bénéficier.

— Les enquêtés refusent de s'identifier à la catégorie des « travailleurs pauvres » qui correspondrait à un aveu d'échec. Ils sont dans le déni de leur situation pour garder une image acceptable de soi.

— On est parfois proche du non-recours « volontaire », ou refus du dispositif sur le fond.

### L'ENQUÊTE SIGNALE AUSSI LE NON-RECOURS « PAR COMPLICATION »

Si les destinataires du RSA activité connaissent le dispositif, pensent y être éligibles, jugent le principe d'un complément de revenu intéressant et souhaitent en bénéficier, ils peuvent néanmoins être découragés par la complexité des démarches administratives à fournir, ce qui les amène à abandonner. Ils mettent alors en avant diverses raisons : *« Moi, je travaille en intérim et vous comprenez, faire les démarches pour le RSA,*

*ça me prend une journée pour toucher 100 euros. 100 euros, c'est une journée de travail. Moi, je préfère chercher du boulot pendant ce temps ».*

L'analyse croisée du phénomène par les formes de non-recours et ses facteurs (graphique ci-contre) met en évidence des inadaptations de l'offre pour les travailleurs pauvres.

### Analyse croisée du non-recours au RSA activité chez les travailleurs pauvres en emploi précaire ou atypique

Facteurs explicatifs / Formes de non-recours	Le dispositif	L'institution	Le destinataire
Méconnaissance du dispositif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nouveau dispositif</li> <li>- Synchrétique</li> <li>- Complexe</li> <li>- Nouveaux destinataires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Communication insuffisante sur le RSA activité</li> <li>- Arbitrage gestion/ accès aux droits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficulté de compréhension du RSA</li> <li>- Méconnaissance du volet activité</li> </ul>
Non-identification comme public cible	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Synchrétique</li> <li>- Complexe</li> <li>- Nouveaux destinataires</li> <li>- Image sociale négative du RSA et/ou de l'assistance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbitrage gestion/ accès aux droits</li> <li>- Insuffisante démarche de recherche ciblée de bénéficiaires potentiels</li> <li>- Campagne sur la fraude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frein d'assignation identitaire comme bénéficiaire du RSA</li> <li>- En emploi, moins de sentiment de besoin</li> <li>- Illisibilité de l'éligibilité</li> </ul>
Complication	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Droit quérable</li> <li>- Demande complexe à réitérer sous trois mois de non-éligibilité (inadaptée aux situations des travailleurs précaires)</li> <li>- Faible montant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accessibilité et qualité de l'information et du traitement du dossier pour ces publics spécifiques</li> <li>- Campagne sur la fraude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Illisibilité de l'éligibilité et du montant des droits</li> <li>- Démarches contraignantes et complexes (capacité, temps, instabilité)</li> <li>- Incertitudes sur la durée</li> </ul>
Volontaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Droit quérable</li> <li>- Dispositif d'activation et image sociale véhiculée</li> <li>- Fonctionnement inadapté aux situations des travailleurs pauvres</li> <li>- Faible montant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Image de l'institution et de l'assistance</li> <li>- Accessibilité et qualité de l'information et du traitement du dossier pour ces publics spécifiques</li> <li>- Campagne sur la fraude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Volonté d'indépendance</li> <li>- Barrières psychologiques par peur de la stigmatisation</li> <li>- Raisons politiques et refus de principe</li> <li>- Non-intérêt</li> </ul>

NADIA OKBANI, LES TRAVAILLEURS PAUVRES FACE AU RSA ACTIVITÉ, UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ ?  
REVUE FRANÇAISE DES AFFAIRES SOCIALES, N°4, 2013

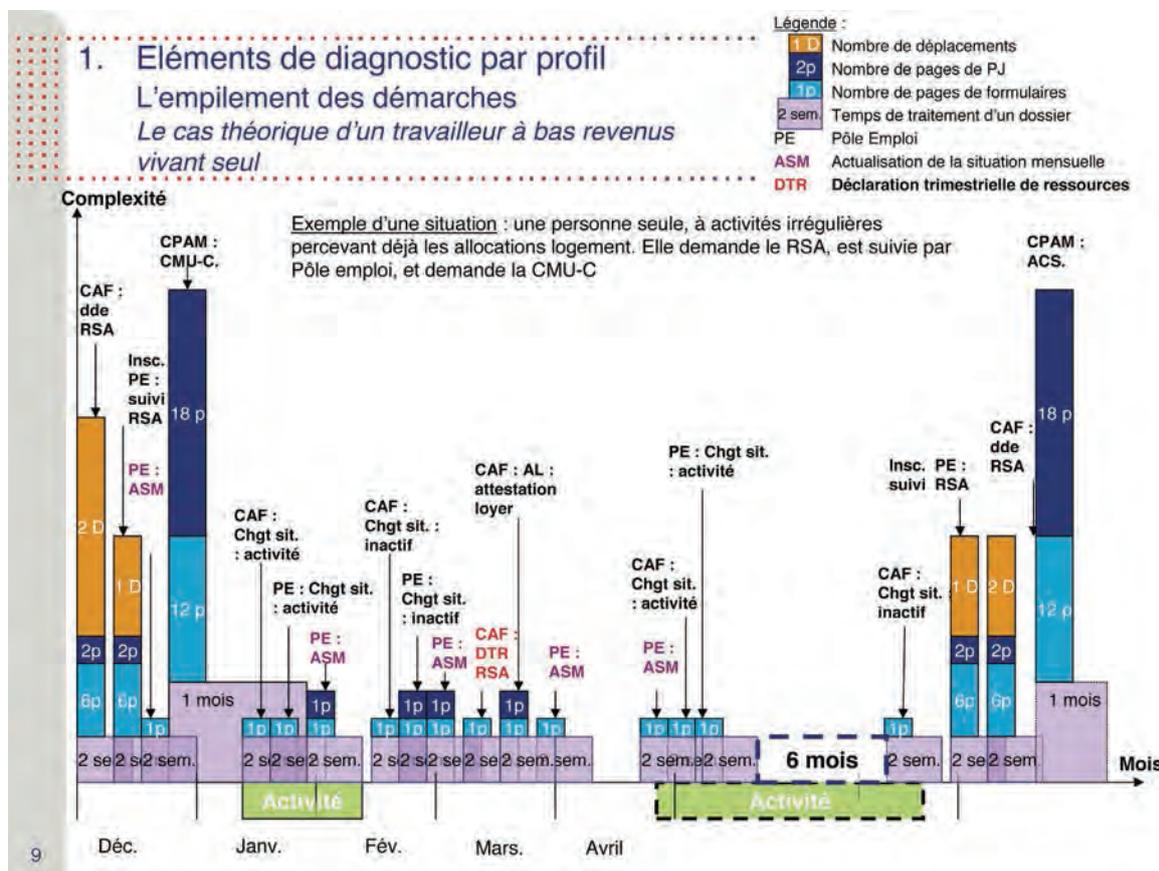
## LE REPÉRAGE DES MOTIFS DE NON-RECOURS GRÂCE AU TÉMOIGNAGE DES NON-RECOURANTS

DIAGNOSTIC / RECHERCHE-ACTIONS POUR RÉDUIRE LE NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES, SGMAP 2014

Cette recherche-actions menée dans deux départements volontaires (Seine-et-Marne, Loire-Atlantique) repose sur deux diagnostics fonctionnant en miroir : **le premier** est une étude du comportement des usagers renonçant à l'offre publique, réalisée à partir d'entretiens individuels en face à face (cette phase a été difficile à réaliser, car ce public est difficile à identifier puis ensuite à convaincre de participer à une enquête) ; **le second** est une analyse des

interactions des usagers avec l'administration, menée à partir d'entretiens avec des professionnels et par observation. À noter que la phase de recherche a été suivie par une phase action visant à faire émerger des solutions opérationnelles pour répondre aux motifs de non-recours.

## L'EMPILEMENT DES DÉMARCHES



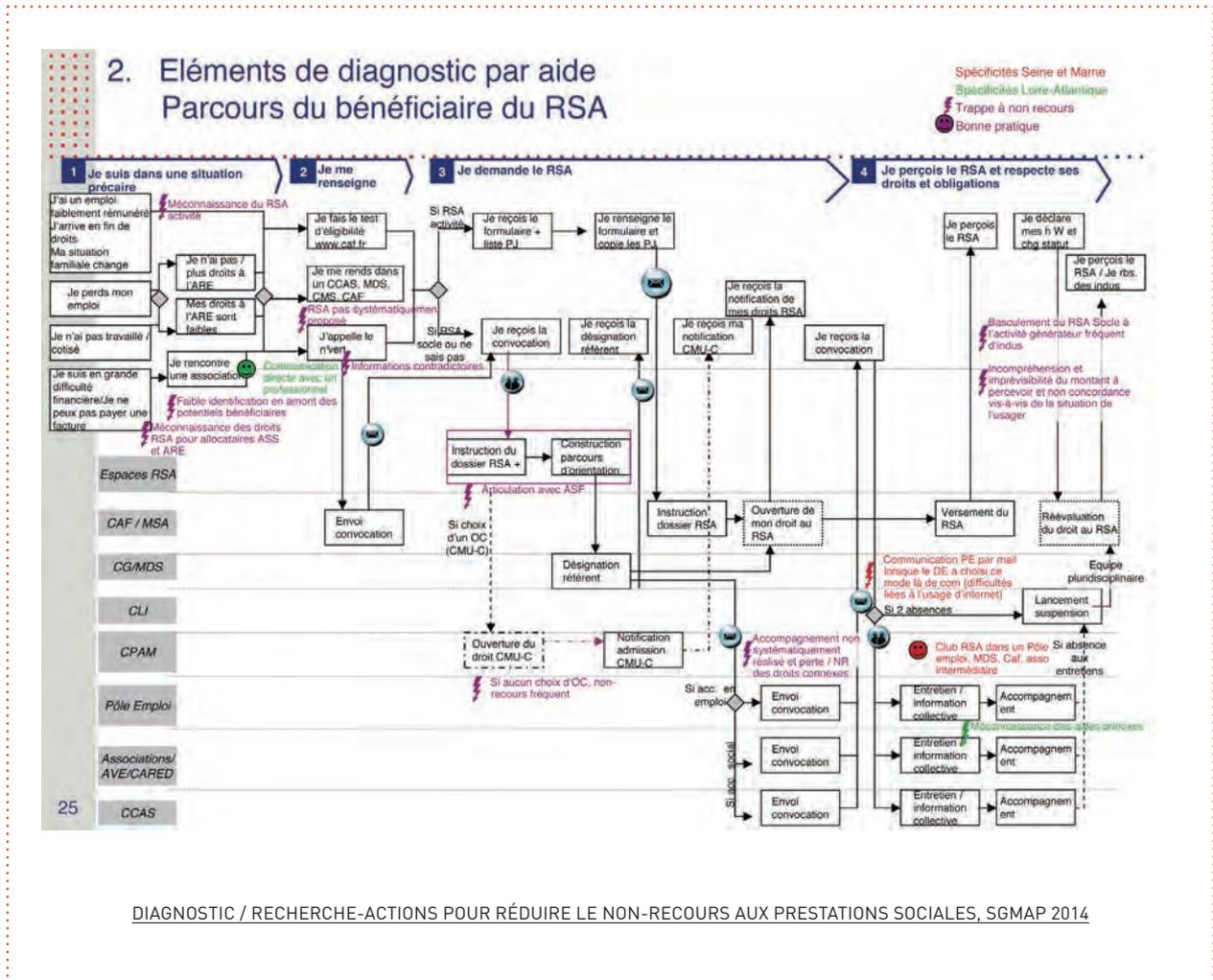
DIAGNOSTIC / RECHERCHE-ACTIONS POUR RÉDUIRE LE NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES / SGMAP 2014

Le graphique ci-dessus rend compte du parcours réalisé par un travailleur à bas revenu vivant seul (c'est l'un des quatre sociotypes retenus par l'étude) sur l'ensemble des démarches au cours d'une période donnée. Il s'agit d'une personne de 25 à 65 ans, un nouveau précaire, actif à carrière irrégulière, qui travaille parfois à temps partiel ou en intérim. Il est éligible au RSA socle et au RSA activité, à l'ACS (Aide pour une Complémentaire Santé, réservée aux personnes dont les ressources sont légèrement supérieures au plafond d'attribution de la CMU-C), à la CMU-C (prise en charge gratuite de la part complémentaire des dépenses de santé), et à l'APL. Il doit indiquer d'une part à la Caf et d'autre part à Pôle emploi ses changements de situation. On visualise la complexité de la démarche au regard de différents critères : fréquence des déplacements, nombres de documents à fournir,

nombre de pages du formulaire à renseigner, temps d'instruction de la demande.

Le schéma met aussi en évidence que les différentes aides se cumulent et augmentent la complexité des démarches telle que ressentie par l'utilisateur.

Le schéma ci-après retrace l'ensemble du parcours effectué par l'utilisateur à partir de l'événement ou de la situation (par exemple « je perds mon emploi », « je suis en grande difficulté financière ») qui le rend éligible à une aide. On visualise les acteurs concernés, les démarches à effectuer, les trappes à non-recours, et les bonnes pratiques.



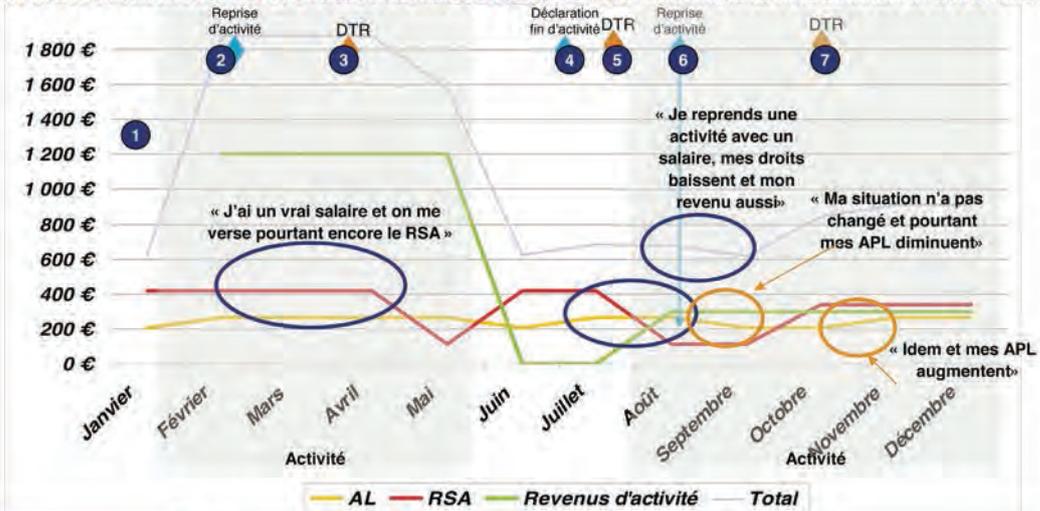
## LES FACTEURS DE NON-RECOURS AUX DROITS SOCIAUX

L'octroi des aides sociales suscite de l'incompréhension, parce qu'elles sont imprévisibles pour l'utilisateur, et ne concordent pas avec sa situation réelle.

Le graphique ci-après illustre le cas théorique d'une personne qui reprend une activité salariée en février, mais pour autant reçoit le RSA socle pendant trois mois, jusqu'à fin avril, parce qu'elle n'avait pas de revenu le trimestre précédent (incompréhension : pourquoi y-a-t-il cumul intégral de mon salaire et du RSA ?), qui ne travaille plus ensuite quelques mois, reprend ensuite une activité moins bien rémunérée, mais voit alors ses revenus globaux baisser fortement dans un premier temps (baisse du RSA et des aides au logement). Ces incompréhensions ont plusieurs causes : le RSA est calculé sur les trois derniers mois ce qui produit forcément un décalage avec la situation au présent, et l'utilisateur peut renforcer lui-même ce décalage par une déclaration tardive de son changement de situation.

## Fiche N°8 - RSA : incompréhension, imprévisibilité et non-concordance vis-à-vis de la situation de l'utilisateur

Exemple 1 : Le cas d'une personne aux RSA socle et activité **avec** aides aux logement (1/4)



### Quelques éléments d'incompréhension

- Le **cumul intégral**, notamment en cas de salaire complet
- La perception du **RSA socle** en juin alors que sur le **trimestre précédent** la personne avait des **revenus d'activité** => image trompeuse issue de la déclaration trimestrielle
- Les **variations des allocations logement** alors que le loyer ne varie pas
- La possible **diminution des droits** en cas de reprise d'une activité avec un salaire inférieur

DIAGNOSTIC / RECHERCHE-ACTIONS POUR RÉDUIRE LE NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES, SGMAP 2014

## L'ATTITUDE FACE AUX AIDES SOCIALES DES PERSONNES VIVANT SEULES SANS ACTIVITÉ

EXTRAIT D'UNE FICHE PROFIL DU DIAGNOSTIC USAGER SGMAP



### Description :

- Personne, homme ou femme, vivant seule et au chômage, elle vit de la «débrouillardise» au quotidien, après avoir connu des situations de marginalité (sdf), ou la prison
- En assez forte précarité, puisque sans revenu, elle vit de boulots au noir, de l'aide de ses proches ou de la solidarité de ses pairs

Connaissance et attitude vis-à-vis des aides :

- En théorie la cible la plus proche de la prise en charge car en plus grande nécessité
- Mais dans les faits :
  - La cible, avec les retraités, la moins bien informée sur les aides sociales
  - Et surtout, la plus réfractaire aux aides sociales permanentes
- Elle possède une très mauvaise image des aides sociales, en premier lieu du RSA assimilé à de l'assistanat, et se révèle dans une posture de refus de toute inscription dans un dispositif durable qui acterait un statut de «pauvre» qu'elle rejette et qui participerait à la démotiver dans sa recherche d'emploi
- Pour autant, cette cible n'est pas dans le refus de toute aide : elle est en demande d'aides ponctuelles qui s'inscrivent dans sa temporalité de vie
- Dès lors, elle fréquente assez peu d'acteurs institutionnels de l'aide sociale, mais des acteurs de la solidarité (associations)

### Ce qui peut la faire basculer dans le recours ?

- La dégradation de sa situation personnelle
- La valorisation des dispositifs d'aides institutionnelles non comme des dispositifs permanents mais comme des «facilitateurs», une «assurance pour l'avenir» (ce qui suppose une adaptation des temporalités en conséquence)
- Elle peut être plus encline à accepter les aides au logement que les autres, car avoir un toit est un rempart à la grande précarité

Le tableau ci-dessous synthétise **les trappes à non-recours aux droits sociaux identifiées dans l'étude**. On voit par exemple (ligne «RSA activité»/colonne «Eligibilité non perçue») qu'un frein au recours au RSA est l'éligibilité non perçue d'une partie du public qui pourrait le recevoir : en effet, des travailleurs sociaux

pensent à tort que lorsqu'une personne reçoit l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), elle ne peut prétendre au RSA. Un autre frein est le «manque d'information» : par exemple Pôle emploi n'informe pas systématiquement les chômeurs non indemnisés sur la possibilité qu'ils ont d'obtenir le RSA.

## 2. Eléments de diagnostic par aide

### Synthèse : vision des principales « trappes à non-recours » identifiées par aide

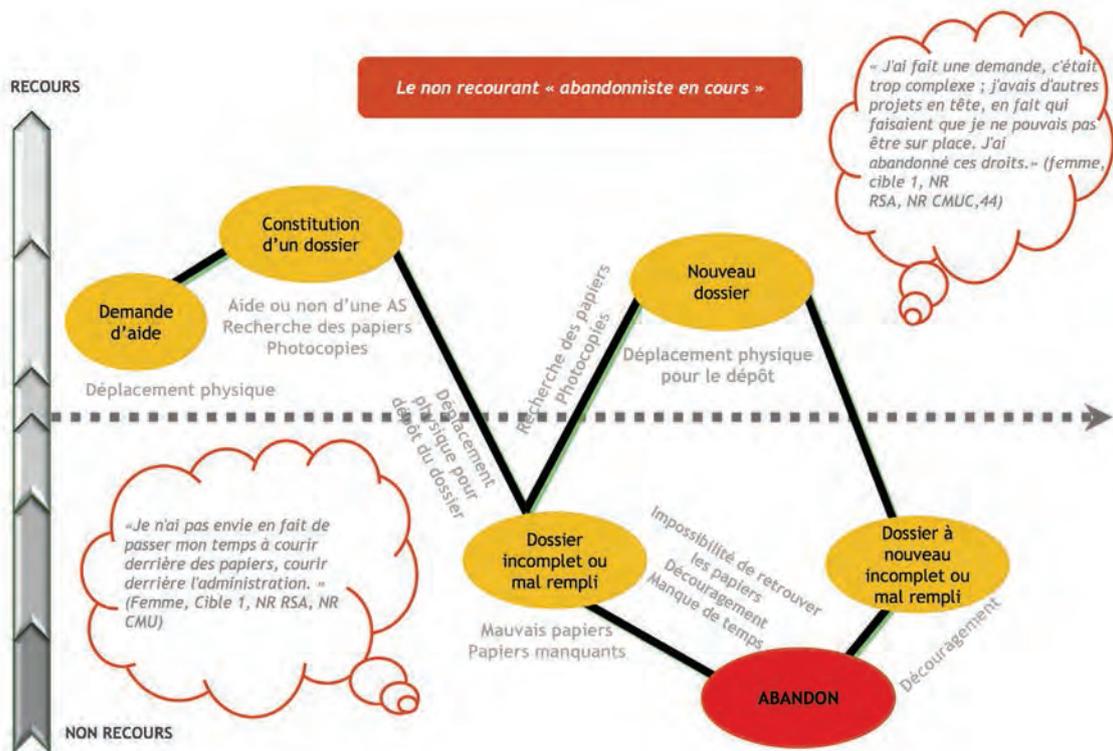
Causes / Aides	Mauvaise image: aide / bénéficiaires	Manque d'information	Absence de proactivité	Eligibilité non perçue	Déficit de médiation orientation	Complexité	Rupture de processus d'instruction / délais	Concurrence / Intérêt faible
<b>RSA socle</b> « Assistanat »	++	+	-	+	-	+	+	--
<b>RSA activité</b> « Image RMI »	++	++	+	++	+	++ Incapacité à prévoir le budget	+	++ PPE
<b>CMU-C</b> « Mutuelle au rabais »	++	-	-	-	-	++ Dossier lourd	++ Aggravation en cas d'incomplétude du dossier	-
<b>ACS</b>	--	++ Notoriété faible	++	--	++	++ Dossier lourd	++ Idem CMU-C	++
<b>Allocations logement</b>	--	+	+	++ Changement de situations / Accédants à la propriété	+	--	-	--
<b>ASPA</b>	+	-	++ Ciblage et temps d'information	+	-	-	--	++ CMU-C et AL / Recours sur succession

DIAGNOSTIC / RECHERCHE-ACTIONS POUR RÉDUIRE LE NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES, SGMAP 2014

Le document livre des fiches spécifiques qui croisent l'aide (ex. le RSA) avec chaque facteur de non-recours (ex. «mauvaise image»/«stigmatisation des bénéficiaires du RSA», ou «déficit d'information + perception de l'éligibilité»/«non connaissance du RSA activité», etc.).

Des fiches décrivent les profils des non-recourants, les raisons de non-recours, et les moyens de les faire basculer dans le recours.

## PROFILS DES NON RECOURANTS



NON RECOURS AUX MINIMAS SOCIAUX, RAPPORT D'ÉTUDE QUALITATIVE, SGMAR MARS 2013

Plusieurs profils sont différenciés : ci-dessus l'«abandonniste en cours» abandonne la démarche parce qu'il se décourage face aux demandes qui lui sont faites (compléter un dossier parce qu'il manque des papiers ou nécessité de se déplacer). Mentionnons aussi le non recourant «traumatisé» qui a vécu une

mauvaise expérience, humiliante ou injuste (accueil jugé méprisant, promiscuité avec les autres demandeurs, attente debout, demande rejetée sans explication, impossibilité de déposer son dossier...), expérience au demeurant qui n'a pas forcément un rapport direct avec les aides auxquelles il ne recourt pas.

## CINQ CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE SGMAP SUR LE NON-RECOURS

SOURCE : SGMAP, DIAGNOSTIC/RECHERCHE-ACTIONS POUR RÉDUIRE LE NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES, 2014

- 1 – Tant les acteurs de la sphère sociale que les usagers «mettent en avant d'une part **des facteurs objectifs** comme le manque d'information, la complexité administrative (cf. manque de lisibilité de l'administration perçue comme un «grand tout») et d'autre part **des facteurs subjectifs** comme les freins psychologiques (craintes du regard social, de la contrepartie, stigmatisation,...).»
- 2 – L'étude pointe la nécessité «**d'une administration plus proactive où l'utilisateur n'est plus dans une posture de demandeur.** Dans cette optique, l'étude estime nécessaire de passer d'une logique de recours à une logique de service où l'utilisateur bascule d'une posture de demande à une posture d'usage d'un droit.» Cela renvoie à la modification de l'architecture des choix (une semblable solution est suggérée dans un entretien avec Nicolas Fieulaine, <http://www.millenaire3.com/interview/entrer-en-relation-avec-l-usager>).
- 3 – **Quatre acteurs ont un rôle central d'accompagnement vis-à-vis des usagers :**
  - **l'entourage de la personne en difficulté.** Il peut être différent selon le profil, la famille étant plus proche des travailleurs pauvres, les voisins des personnes âgées et les amis et les pairs des personnes sans emploi ;
  - **les associations.** Elles offrent une aide ponctuelle, matérielle et psychologique. Ce sont des lieux de rencontre entre pairs qui permettent de nourrir le bouche-à-oreille sur les différents dispositifs d'aide ;
  - **la mairie.** C'est la porte d'entrée naturelle et l'institution la mieux identifiée en matière d'aides sociales. Elle est identifiée soit de façon concrète parce que l'utilisateur connaît par exemple le CCAS, soit de manière fantasmée sans bien savoir quelle est sa mission ;
  - **l'assistante sociale.** C'est une figure majeure notamment pour les publics les plus précarisés, elle incarne une relation fondée sur la confiance et l'écoute, et fait figure d'«alliée» au sein du système.
- 4 – **Le temps administratif ne correspond pas aux besoins des usagers :**
  - d'une part, s'oppose la durée souvent longue des dispositifs d'aide face à une volonté des usagers de ne pas se projeter sur la durée dans cette situation difficile qu'ils rencontrent. Ici, l'aide durable revient à «acter l'impossibilité de sortir de sa situation difficile» ;
  - d'autre part, le temps administratif pour obtenir l'aide (recherche des justificatifs, instruction de la demande,...) est en inadéquation avec le besoin d'une aide immédiate et souvent matérielle (nourriture, logement,...).
- 5 – **L'accessibilité des services publics est perçue différemment par l'administration et les usagers :** «Ainsi les acteurs institutionnels valorisent l'éloignement géographique des services publics comme cause du non recours alors que les usagers en font une variable mineure excepté pour les personnes âgées peu mobiles vivant en milieu rural où c'est un facteur aggravant plus que central.»

## POUR SIMPLIFIER LA VIE DES USAGERS ET L'ACCÈS À LEURS DROITS, DE BONNES ET DE MAUVAISES PISTES

### BONNES PISTES :

#### FUSION DE DISPOSITIFS, ÉCHANGES DE DONNÉES ENTRE INSTITUTIONS, DÉMARCHES DE PARCOURS, NOUVELLES FORMES DE COOPÉRATIONS ENTRE ORGANISMES, ETC.

— La fusion des dispositifs peut être un moyen d'améliorer l'accès aux droits, ce que réalisera sans doute la création de la prime d'activité par exemple, en substitution de la PPE et du RSA-activité.

— Rendre moins complexes les aides relève de la simplification, comme la proposition de calcul du RSA une seule fois par trimestre avec un versement mensuel fixe pendant ce trimestre de référence, et non plus modifié à chaque changement de situation.

— Le développement des échanges de données entre organismes permettra de moins solliciter les usagers pour des déclarations de ressources et de situation. La Direction générale des finances publiques échange ainsi des données avec Pôle emploi, la Cnaf, organismes qui eux-mêmes échangent des données avec leurs partenaires. La simplification est aussi dans la dématérialisation des pièces justificatives. Par exemple l'État a engagé une simplification de la demande d'aide au logement par la dématérialisation des pièces justificatives, ou encore le remplacement de l'attestation de scolarité pour le paiement de l'allocation de

rentrée scolaire des 16-18 ans par une déclaration sur l'honneur effectuée par téléservice.

— Alors qu'il est avéré qu'une même personne peut être suivie par plusieurs institutions différentes qui ne communiquent pas entre elles, la démarche des «parcours», appelée à se développer, est également porteuse en principe de simplification. Le principe se concrétise avec le programme PAERPA (Personnes Agées En Risque de Perte d'Autonomie), ou encore dans «Agille» (Agir pour améliorer la gouvernance et l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion), expérimentation lancée en 2014 qui cherche à susciter de nouvelles méthodes de coopération entre les travailleurs sociaux, ainsi que des modalités de coordination entre les institutions, de l'État aux CCAS en passant par les Caf et les CPAM. Les coopérations peuvent progresser grâce à des réseaux sociaux sur internet spécifiques aux professionnels, ou en fusionnant des comités de pilotage d'institutions qui se retrouvent régulièrement. Si, sur un même territoire, les acteurs s'entendent pour une coordination, l'État est prêt à accepter des assouplissements de normes.

## MAUVAISE PISTE : DES DOSSIERS UNIQUES ÉLABORÉS SANS REVOIR LES ORGANISATIONS

Le gouvernement avait décidé d'expérimenter un dossier de demande simplifié pour les principales prestations sociales. Les objectifs étaient d'éviter que les personnes se présentent à de multiples guichets, de limiter les pièces justificatives, et donc de faciliter le recours aux droits sociaux. Deux départements, la Loire-Atlantique et la Seine-et-Marne ont expérimenté depuis début 2014 ce dossier, sous la conduite du SGMAP. Ce dossier unique s'est avéré une fausse bonne idée, faute d'homogénéisation des bases ressources de ces différentes prestations (IGAS,

2015). Selon l'IGAS «le dossier unique était une compilation de dossiers de demandes aux règles et critères d'éligibilité distincts qui a mis en évidence la superposition et la complexité des droits». Ce résultat interroge sur la manière dont la simplification est parfois pensée. Un dossier unique ou un guichet unique n'est une bonne idée que si l'organisation est elle aussi complètement repensée.

### ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

DARES (Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques), Enquête quantitative sur le RSA, 2011

Philippe Warin, «L'action sur le non-recours devant des résistances du travail social», Revue française des affaires sociales, n°1-2, 2014

Philippe Warin, «Le non-recours au RSA : éléments de comparaison», Working paper n°13, déc. 2011

FNARS et Observatoire Sociologique du Changement, Enquête Détresse et rupture sociale et Enquête ATD Quart Monde, in Les difficultés rencontrées par les usagers et leurs attentes dans leurs rapports avec les institutions – Synthèse des travaux disponibles, MIPES Ile-de-France, 2003

Elodie Alberola, Léopold Gilles (Credoc), Enquête qualitative auprès des bénéficiaires du RSA, déc. 2011

Elisabeth Maurel, «Le non-recours aux prestations sociales : les enjeux révélés par le vécu des usagers», Revue de droit sanitaire et social, n°4, juillet-août 2012

SGMAP, Diagnostic/Recherche-actions pour réduire le non-recours aux prestations sociales, 2014

SGMAP/BVA, Non recours aux minima sociaux - Rapport d'étude qualitative - avec verbatim, mars 2013

Nadia Okbani, «Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ?», Revue française des affaires sociales, n°4, 2013

Hélène Revil, «Il faut relégitimer l'accès aux droits sociaux», Direction(s), n°125, nov. 2014

IGAS, Évaluation de la 2<sup>e</sup> année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Tome 1, 2015



# 9



## SI L'ON VEUT RÉDUIRE LE NON-RECOURS, IL FAUT SURMONTER DE NOMBREUX BLOCAGES

*En cause, les représentations du travail social et de l'assistance*

### À RETENIR

- « Les baromètres du non-recours » sont une expérimentation initiée en 2010 dans le cadre d'une collaboration entre l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) et deux CCAS de l'agglomération grenobloise. L'objectif était d'impliquer des professionnels dans le repérage et l'analyse des situations, ainsi que dans la construction des réponses.
- Cette expérimentation a révélé les résistances que l'action contre le non-recours peut rencontrer du côté des travailleurs sociaux.
- Un grand nombre de professionnels a quitté le dispositif assez vite et d'autres, moins nombreux, l'ont fait progressivement. Les premiers (les plus nombreux) rejettent l'idée même d'agir sur le non-recours : des droits existent, c'est aux personnes concernées de faire un effort à minima pour s'en saisir, et non aux services sociaux de lever tous les freins, à moins de basculer totalement dans l'assistantat. Les seconds ne manifestent pas un désaccord de principe mais doutent des moyens des institutions à réduire le non-recours.
- Ces résistances portent donc surtout sur le sens de cette action, et sont liées aux représentations que portent les travailleurs sociaux sur l'assistance et sur les publics. L'enjeu de lutter contre le non-recours est donc loin d'être une évidence dans le champ des politiques sociales.
- Pour Philippe Warin cela pose la question de l'épuisement de notre modèle d'action sociale, puisque l'action sociale génère toujours plus de besoins et impose en conséquence toujours plus d'objectifs intenables à réaliser à ses professionnels (Warin, 2014).

## CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE-ACTION

Les « baromètres du non-recours » (BN-R) sont une expérimentation initiée en 2010 dans le cadre d'une collaboration entre l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), à l'origine du projet, et deux CCAS de l'agglomération grenobloise (l'un de la ville centre : Grenoble, l'autre d'une commune périphérique : Pont-de-Claix). L'objectif de départ des CCAS était de constituer dans des quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs) des plateformes d'accès renforcé aux droits, à partir d'un accueil mutualisé entre antennes de mairie et centres sociaux, auxquelles d'autres structures pourraient se joindre. Trois objectifs ont structuré la proposition de créer des baromètres du non-recours sur quatre secteurs communaux, concernant en tout douze quartiers en Cucs : détecter les situations de non-recours et les renseigner à partir de l'accueil de publics ou du traitement de dossiers ; analyser collectivement

les situations pour en comprendre les raisons et imaginer des réponses possibles ; porter les analyses de situations et les propositions de solutions vers les institutions concernées pour agir globalement et durablement sur les causes. Cette action a impliqué au départ près de cent dix professionnels de l'action sociale. L'idée était de les impliquer dans le repérage et l'analyse des situations, ainsi que dans les réponses. (Warin, 2014)

Cette démarche expérimentale des « Baromètres du non-recours » a été développée dans le cadre du projet « Université de l'accès aux droits sociaux » (UNIDAD), réalisé grâce au soutien financier de la Région Rhône-Alpes. Elle a impliqué divers partenaires (Conseil général de l'Isère, MRIE, etc.). Plusieurs travaux rendent compte de cette expérimentation (voir la bibliographie à la fin de l'article de Warin).

## LE « FORMULAIRE DU NON-RECOURS », UN OUTIL POUR RELEVER LES SITUATIONS DE NON-RECOURS

Sur chacun des territoires de l'expérimentation, les groupes ont élaboré un outil de relevé des situations de non-recours, appelé le « formulaire du non-recours ». Il est utilisé au cours de campagnes de relevé de situations, d'une durée de deux à trois semaines chacune. Entre ces campagnes de relevé, des données sont recueillies de manière à consolider l'analyse et préparer des recommandations. Par exemple un groupe a produit une analyse des situations de non-recours aux tarifs sociaux des transports urbains qui affectent en particulier les personnes âgées. Il a ensuite émis plusieurs propositions, comme la rectification d'erreurs sur la tarification sociale sur le site internet de la société mixte de transports en commun de l'agglomération

grenobloise (SEMITAG) et sur l'affichage dans les arrêts de transport en commun, l'installation d'une borne Caf dans les agences de la société de transports, la formation des personnels des agences au calcul du quotient familial pour les non-allocataires, ou l'information par SMS des bénéficiaires de leur date d'échéance pour éviter les pertes de droit. *« Depuis, le transporteur a amélioré les informations sur l'existence des tarifs solidaires et leur échéance, qu'il délivre dans les abribus, sur son site internet et sur écrans dans les trams et bus. Il a aussi corrigé sa première version de tarifs sociaux (qui connaissait un important effet de seuil). Et la gratuité en heures creuses a été rétablie pour les personnes âgées ».* (Warin, 2014)

## DES RÉSISTANCES DE LA PART DES TRAVAILLEURS SOCIAUX À REMÉDIER AU NON-RECOURS

Un grand nombre de professionnels a quitté le dispositif assez vite et d'autres, moins nombreux, l'ont fait progressivement.

— **Les premiers et les plus nombreux à sortir du dispositif ont indiqué leur désaccord avec l'idée de faire de l'action sur le non-recours un objectif prioritaire. Ils rejettent même l'idée d'agir sur le non-recours.**

**EXTRAITS** « Ces professionnels de l'accompagnement social considèrent que l'accès aux droits est « d'abord l'affaire des gens eux-mêmes », « que ces droits existent et que c'est aux personnes de s'en préoccuper en premier ». L'action sur le non-recours heurte leur conception de l'assistance, « dans la mesure où demander de pallier sinon de lever les obstacles administratifs ou relationnels que certains publics n'ont pas les capacités de franchir revient, selon eux, à verser dans une forme d'assistanat ».

« Ce point de vue renvoie sur le fond au débat sur la représentation de l'assistance qui oppose ceux qui considèrent que les individus doivent être tenus pour responsables de leurs buts, à ceux qui estiment que la responsabilité individuelle dépend des capacités de chacun à être autonome. Cette réaction montre que l'action sur le non-recours va à rebrousse-poil d'une opinion publique fondamentalement ambivalente, qui, dans la période présente, laisse davantage parler son tempérament soupçonneux que son côté solidariste ».

Ces professionnels ont du mal à considérer que l'offre de prestations puisse ne pas « faire envie ». Pour Warin, la non-envie des prestations est un impensé : « Cette situation est très certainement liée aux représentations des publics reproduites dans les formations professionnelles et

entretenu par la suite, dominées par ce postulat qui imprègne largement encore notre modèle de solidarité collective, selon lequel les individus sont censés se satisfaire de la redistribution générale qui les protège ».

— **Les seconds ne manifestent pas un désaccord de principe mais doutent des moyens dont disposent les institutions pour réduire le non-recours.**

**EXTRAITS** « Les professionnels qui quittent plus tard l'expérimentation évoquent d'abord le manque de retours de la part de leur hiérarchie sur leurs travaux et propositions ». « Ils considèrent ne pas avoir les moyens pour accompagner les personnes vulnérables vers leurs droits », et « pensent par conséquent que leur rôle n'est pas de compenser ou de réparer un système défaillant, alors que les décideurs ne peuvent ou, peut-être, ne veulent pas le transformer ».

« Ces professionnels expriment d'une certaine façon leur scepticisme devant un nouvel objectif, dont ils partagent les raisons, mais dont ils doutent de la réalisation au vu de l'épuisement du modèle d'action sociale. Agir sur le non-recours apparaît à ce second groupe de professionnels comme une nouvelle ligne de fuite d'une action sociale qui génère toujours plus de besoins et impose en conséquence toujours plus d'objectifs à réaliser à ses professionnels. »

Dans les deux cas, l'expérimentation a fait apparaître que la participation des professionnels à des outils (ici les baromètres) est effective, durable et efficace à partir du moment où l'objectif ainsi que le dispositif font sens pour eux.

## LES PROFESSIONNELS DU SOCIAL N'ADHÈRENT PAS TOUJOURS À L'IDÉE QU'IL FAUT REMODELER L'OFFRE À PARTIR D'UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DES PUBLICS

Philippe Warin relève qu'on est loin de l'adhésion aux idées portées par des acteurs comme ATD Quart Monde, selon lesquels, pour agir sur le non-recours et rendre les aides plus pertinentes, il convient de remodeler l'offre publique en intégrant ce qui ressort de la compréhension des destinataires. «Les aides doivent pour cela se socialiser à la demande sociale et non plus seulement l'inverse, à savoir les destinataires aux

règles et conditions de l'offre publique». «Pour cet acteur associatif comme pour d'autres, l'action sur le non-recours doit permettre d'organiser l'offre publique non plus d'un seul point de vue mais à travers l'association d'une diversité, incluant les destinataires, même les plus pauvres». Pour Philippe Warin cette idée relève de l'utopie au regard des fonctionnements réels.

---

## LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION SUR LE SENS DE L'INTERVENTION SOCIALE POUR DÉBLOQUER LES REPRÉSENTATIONS

**EXTRAITS** «Dans ces conditions, les points de blocage à lever pour libérer les représentations des travailleurs sociaux renvoient de façon beaucoup plus structurelle à la définition même du sens de l'intervention sociale aujourd'hui. En passant d'un "social de gestion" à un "social de compétition", comme rappelé plus haut, les professionnels du travail social sont devenus peu à peu les acteurs de politiques sociales individualisées, tournées fortement sur le "développement du pouvoir d'agir" pour inciter et aider les usagers à se prendre en charge (Vallerie, 2012). Or, les représentations sur les publics n'ont guère évolué au sens où il est attendu que les usagers construisent eux-mêmes leur autonomie avec l'aide nécessaire mais non subrogative de l'action

sociale, sans qu'on leur reconnaisse toutefois le droit de ne pas accepter éventuellement cette règle générale et ses nombreuses déclinaisons pratiques. Ainsi, amène-t-on de plus en plus les usagers à être acteurs de leur destinée, mais sans chercher à écouter ce qui fait sens ou pas pour eux (Mazet, 2010). Le débat actuel sur l'individualisation croissante des politiques sociales sans mise en œuvre d'une politique de l'individu (Brugère, 2013) met précisément en avant ce manque de reconnaissance de l'individu.»

L'enjeu politique de l'action sur le non-recours est donc loin de faire l'unanimité parmi les travailleurs sociaux.

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

Philippe Warin, «L'action sur le non-recours devant des résistances du travail social», Revue française des affaires sociales, n°1-2, 2014

Catherine Chauveaud, Pierre Mazet, Philippe Warin, «Retour d'expérience sur le «Baromètre du non-recours» - Rapport qualitatif final», Région Rhône-Alpes / Projet UNIDAD, février 2013



# 10



## ACCESSIBILITÉ DES SERVICES ET DES AIDES

*La proximité physique n'est pas tout, d'autres facteurs sont tout aussi décisifs*

### À RETENIR

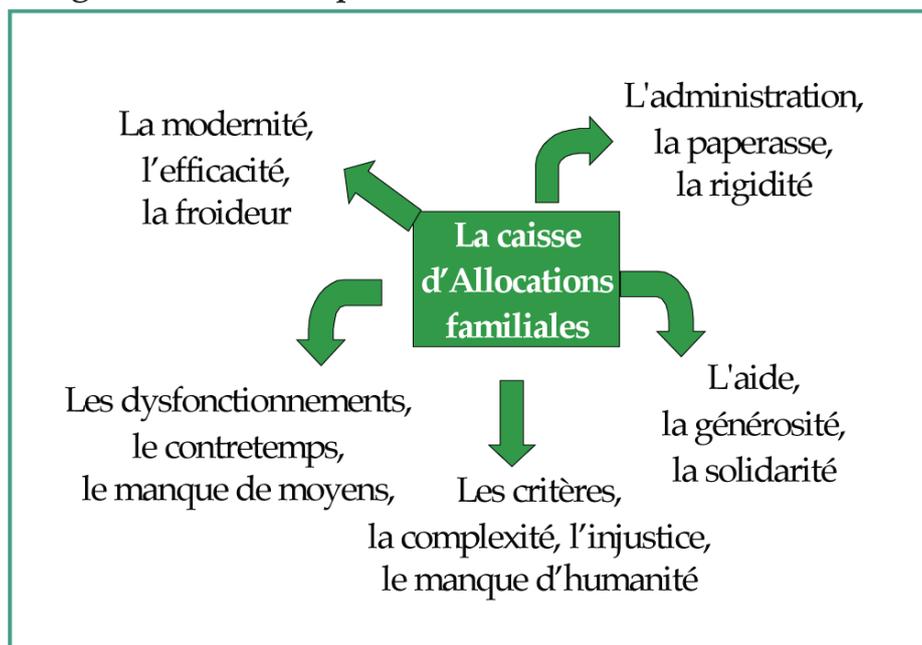
- «L'accessibilité des services publics est perçue différemment par l'administration et les usagers. Ainsi les acteurs institutionnels valorisent l'éloignement géographique des services publics comme cause du non recours alors que les usagers en font une variable mineure excepté pour les personnes âgées peu mobiles vivant en milieu rural où c'est un facteur aggravant plus que central.» (Enquête SGMAP 2014)
- La qualité de la relation usager-institution joue un rôle décisif. Ainsi, les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont vécues par leurs usagers comme des institutions trop distantes en raison d'une information jugée défailante et d'un relationnel insuffisamment empathique et disponible (SGMAP 2014, voir Fiche n°17).
- Parmi les facteurs qui contribuent à mettre à distance les usagers potentiels de l'aide et de l'action sociale, certains peuvent être considérés comme objectifs (Labasse et Polère, 2006). C'est le cas de la distance géographique, de la distance temporelle, de la distance financière (coûts ou tarifs), mais aussi du délai d'interaction (délais), ou d'une information inexistante, difficile à trouver ou lacunaire.
- À l'inverse, d'autres facteurs peuvent être considérés comme cognitifs ou sociocognitifs, en ce sens qu'ils sont directement liés aux connaissances et systèmes de représentation des individus. Les difficultés à comprendre les critères d'éligibilité, à se saisir d'outils numériques, ou la crainte d'être stigmatisé à partir du moment où l'on demande une aide (cela relève du sociocognitif).
- À mi-chemin entre les deux grandes catégories précédentes, certains facteurs peuvent être considérés comme fonctionnels. C'est le cas de l'accessibilité à une administration, de la disponibilité d'un service, de leur utilité pour la personne, ou de la complexité administrative.
- Diverses études indiquent les moyens dont disposent les institutions pour réduire les formes multiples de distance qui entravent la bonne relation aux usagers : selon les cas cela invite l'administration à être plus proactive, à produire des documents plus pédagogiques, ou à utiliser l'entourage de la personne en difficulté pour servir d'interface, etc.

## L'IMAGE QUE LES USAGERS SE FONT DES ORGANISMES SOCIAUX A UN IMPACT SUR LEUR UTILISATION

Les éléments de perception qui contribuent à produire de la distance sont nombreux, comme l'indique le graphique ci-dessous : froideur, dysfonctionnements, complexité des démarches à accomplir, manque d'humanité, rigidité, etc., sont autant de perceptions négatives qui selon

les cas peuvent produire des tensions ou des phénomènes de non-recours. Les perceptions qui à l'inverse rapprochent l'utilisateur de l'institution sont les notions d'aide, de générosité et de solidarité.

### Image de la CAF auprès des allocataires



SOURCE : FRANCK GÉRARD, L'IMAGE DE LA CAF À TRAVERS LES RÉSULTATS D'UNE ENQUÊTE DE LA SOFRES, CAF, RECHERCHES ET PRÉVISIONS N°71, 2003

## DES COMPORTEMENTS D'OPÉRATEURS QUI GÈNÈRENT DE LA DISTANCE VOIRE DE LA FUITE

Autant le caractère personnel de la relation, le respect, la politesse, le sourire génèrent de la proximité, autant le caractère impersonnel de l'accueil ou le ressenti de mépris génèrent de la

distance ou de la fuite. Les personnes en difficulté sont soucieuses également du respect de la confidentialité.

## UNE INFORMATION PEU COMPRÉHENSIBLE MET À DISTANCE BIEN PLUS SÛREMENT QUE LES KILOMÈTRES À PARCOURIR

Au-delà du fait que des gens sont «repoussés par les papiers», le langage administratif suffit parfois à susciter de l'incompréhension. Les enquêtes pointent souvent que les informations produites sur les dispositifs et aides manquent de simplicité, de clarté, ne sont pas assez concrètes, voire même sont contradictoires entre elles. L'étude SGMAP/BVA «Non recours aux minima sociaux» (2013) montre que le nombre pléthorique d'acteurs qui interviennent dans le champ

social (mairie, CCAS, Caf, CPAM, etc.) contribue à ce que des personnes se retrouvent ballottées d'un organisme à l'autre, confrontées à des informations contradictoires, en fonction du degré d'information et de compétence des agents à qui elles s'adressent. Les cas sont innombrables où un agent est obligé de corriger une information erronée ou incomplète provenant de partenaires ou d'autres administrations.

---

## QUELS FACTEURS CONTRIBUENT À CRÉER DE LA DISTANCE ENTRE LES AIDES SOCIALES ET LES PERSONNES ÉLIGIBLES ?

Le laboratoire Odenore distingue le non-recours par méconnaissance (l'offre n'est pas connue), le non-recours par non-demande (l'offre est connue mais pas demandée soit par sentiment de ne pas être concerné par l'offre, soit par volonté de ne pas être stigmatisé, soit par découragement face à la complexité des démarches administratives à fournir), le non-recours par non-réception (l'offre est connue, demandée mais pas utilisée). Des facteurs cognitifs (non connaissance des aides, difficultés à comprendre les subtilités de la législation, crainte d'être stigmatisé, idée qu'accepter

une aide durable reviendrait à reconnaître l'impossibilité de sortir de la précarité, dispositions psychologiques de la personnes heurtées par l'injonction d'être «actif» et «responsable», et de se conformer au temps administratif) se surajoutent à des facteurs de praticité (difficultés d'accès à l'administration, complexité des règles d'attribution).

---

On voit apparaître des facteurs objectifs comme le manque d'information (difficulté à la trouver, information lacunaire, illisibilité de l'éligibilité, etc.) ou la complexité administrative, et des facteurs subjectifs comme les freins psychologiques (craintes du regard social, de la

contrepartie, stigmatisation, etc.). La proximité subjective, ce sentiment qui fait que les lieux, les êtres ou les choses sont ressentis comme plus ou moins éloignés de la sphère personnelle de chaque individu, et largement aussi importante que la proximité objective.

## LES MULTIPLES FACETTES DE LA PROXIMITÉ

SOURCE : BERTRAND LABASSE, CÉDRIC POLÈRE, 2006

À supposer qu'un individu ait à fréquenter un espace quelconque, l'analyse classique voudrait qu'il préfère automatiquement celui qui se trouve le plus près (critère spatial). Or, on sait que ce n'est pas nécessairement le cas. Les raisons peuvent en être multiples, par exemple :

- le lieu proche n'est « pas pour les gens comme moi » (trop populaire, trop huppé) : critère social
- le lieu proche est situé dans des rues encombrées : critère temporel
- le lieu proche m'est mal connu, je n'y ai pas de repères : critère cognitif
- les prestations du lieu proche sont trop onéreuses : critère économique
- le personnel du lieu proche est désagréable : critère interpersonnel
- le lieu proche a des escaliers : critère d'accessibilité
- le lieu proche a des horaires impossibles : critère de praticité

Ces divers facteurs peuvent évidemment se recouper. Certains sont objectifs, d'autres non. Il est possible de ramener ceci à quelques caractéristiques.

- A) **Certains facteurs d'éloignement peuvent être considérés comme objectifs, en ce sens qu'ils sont mesurables par un tiers, indépendamment des sentiments personnels des individus impliqués.** C'est le cas de la distance géographique, de la distance temporelle, de la distance financière, ou du délai d'interaction (délais).
- B) **D'autres facteurs peuvent être considérés comme cognitifs ou sociocognitifs, en ce sens qu'ils sont directement liés aux systèmes de représentation des individus.** C'est en particulier le cas des connaissances qu'ils peuvent mobiliser

ou construire (distance cognitive) et de leur position vis-à-vis des groupes ou des champs sociaux (distance sociale). On peut aussi y inclure les attitudes résultant de leur histoire personnelle (distance affective), de leurs goûts (distance hédonique), etc. Les travaux sur la proximité mettent en avant l'importance cruciale des facteurs cognitifs. Le rapport entre proximité et connaissances est réciproque : je connais mieux ce qui m'est proche, mais je me sens plus proche de ce que je connais.

- C) **À mi-chemin entre les deux grandes catégories précédentes, certains facteurs peuvent être considérés comme fonctionnels, en ce sens qu'il relèvent de l'adéquation de l'objet considéré avec les attentes (ou les craintes) et les besoins de la personne considérée.** C'est le cas de l'accessibilité d'un équipement, de la disponibilité d'un bien ou d'un service, de leur utilité pour la personne ou, au contraire, de la sécurité ou de l'insécurité qu'ils présentent pour elle.

Le tableau qui suit présente les rapprochements qu'il est possible d'envisager entre les composantes du potentiel d'interaction (proximité) et les types d'intervention disponibles.

Cette nomenclature peut être utilisée comme une sorte de check-list, permettant de se demander si aucune variable importante n'a été oubliée. À titre d'exemple, on regardera si la grille tarifaire est adaptée aux publics visés (facteur économique), si les délais moyen et maximal entre l'expression de la demande et sa satisfaction sont ressentis comme acceptables (réactivité), si l'environnement socioculturel de l'équipement peut heurter des valeurs ou des schémas culturels spécifiques (social), si l'aspect extérieur et intérieur de l'équipement est esthétiquement valorisant, chaleureux ou froid (hédonique), si l'accueil est bien senti, si le lieu est facile à trouver, bien desservi, s'il est facile de se garer (accessibilité), si le service répond clairement à la demande et au besoin spécifiques attendus par les usagers (utilité), etc.

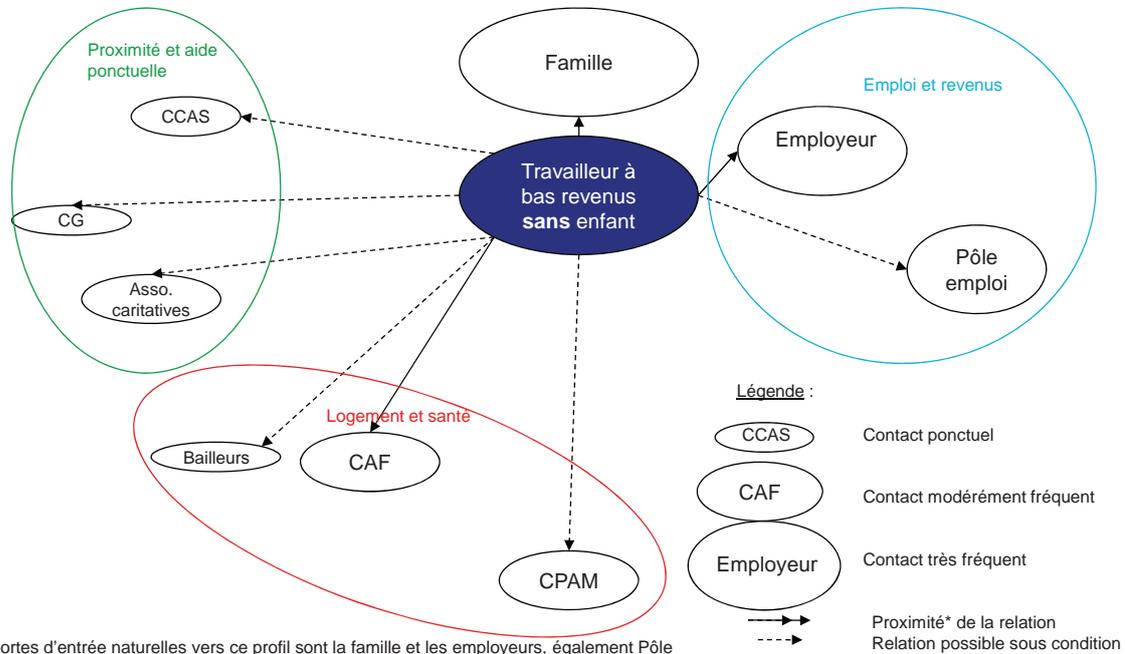
Proximité			
Composante Objective	Géographique	Distance	Relocalisation, désenclavement, desserte
	Temporel		
	Economique	Coût	Ajustement tarifaire, fiscalité
	Réactivité	Inertie	Traitement immédiat des demandes, bornes self service
	Généalogique	Parenté	<i>(médiation familiale)</i>
Composante Sociocognitive	Cognitif	Connaissance, familiarité	Portes ouvertes, brochures, Visites guidées, formation, vulgarisation
	Social	Affinité	Animation, médiation sociale, rencontres, mixité urbaine...
	Affectif	Attachement, mémoire	Communication
	Hédonique	Aspect, goûts	Rénovation, décoration
	Inter-individuel	Sympathie	Amélioration de l'accueil, écoute, badges patronymiques
Composante Fonctionnelle	Accessibilité	Possibilité, praticité	Réaménagement, ouverture au grand public, accès P.M.R., ouverture à midi et le soir, accès sans rendez-vous
	Disponibilité	Présence	Adaptation des stocks (pour les biens) et/ou des effectifs (pour les services)
	Utilité	Besoin	<i>(publicité)</i>
	Sécurité	Risque (= probabilité x effet)	Réduction de la probabilité, minoration des effets

## QUELS POINTS D'APPUI POUR RÉDUIRE LA DISTANCE ENTRE LES USAGERS ET LES PRESTATIONS SOCIALES ?

Diverses études indiquent les moyens dont disposent les institutions pour réduire les formes multiples de distance qui entravent la bonne relation aux usagers : selon les cas ces études invitent l'administration à être plus proactive et à ne plus mettre l'utilisateur dans une posture de demandeur, dans d'autres cas à utiliser l'entourage de la personne en difficulté, ou à adapter le temps de l'accompagnement au rapport au temps des usagers.

Le graphique ci-contre représente l'écosystème de relations autour de la catégorie «travailleur à bas revenu sans enfant», afin d'identifier les points de contacts naturels et les relais à activer pour l'atteindre. On voit ici que c'est avec la famille et l'employeur que les contacts sont les plus fréquents, et que c'est en premier lieu par ces biais que l'on peut agir sur cette catégorie d'utilisateur.

## Éléments de diagnostic par profil Le « réseau » d'acteurs au contact des travailleurs à bas revenus sans enfant



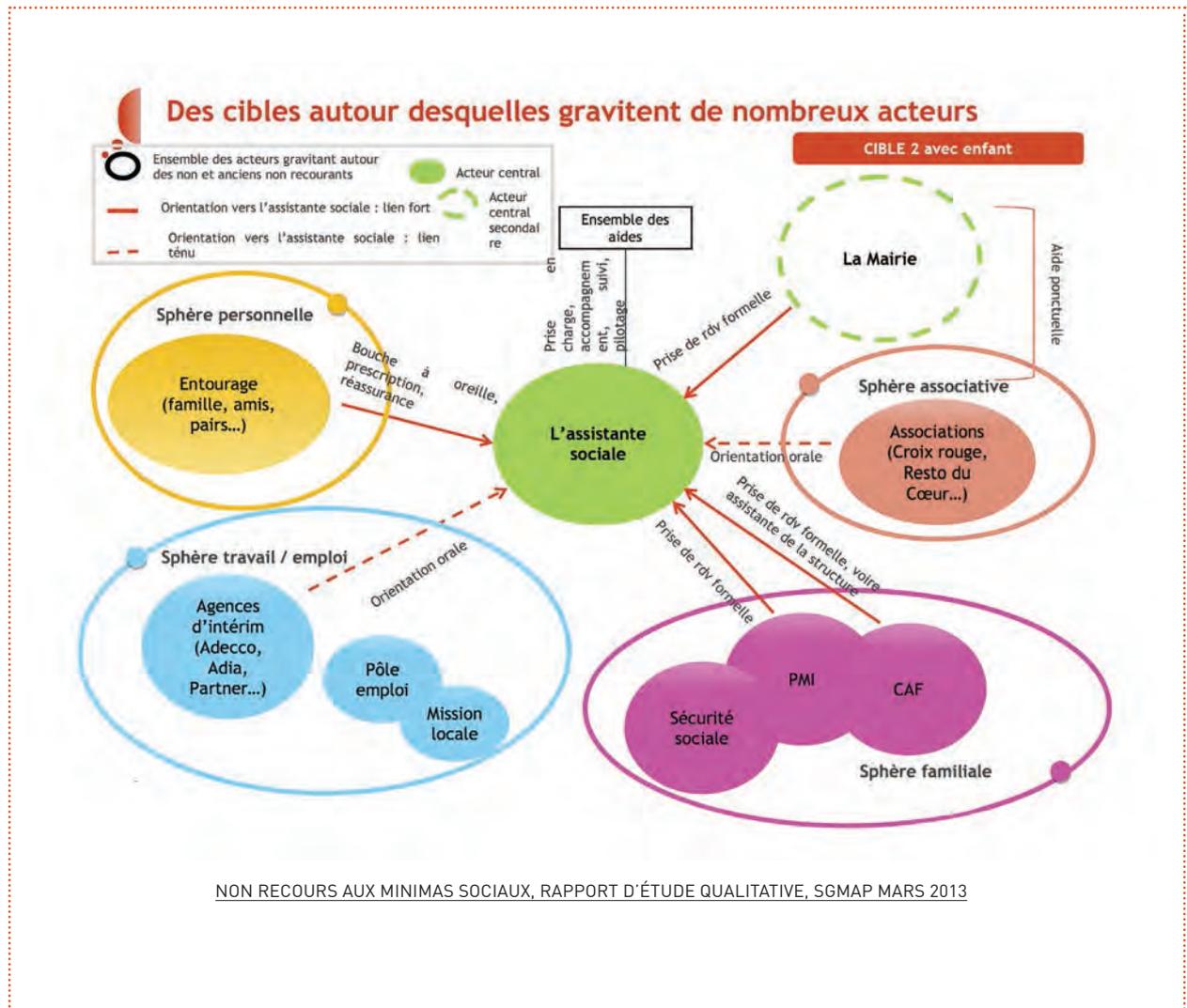
- Les portes d'entrée naturelles vers ce profil sont la famille et les employeurs, également Pôle emploi en cas d'activité irrégulière.
- Il est possible de les atteindre via les contacts liés à leur logement (les bailleurs ou la CAF).
- Pour les personnes ayant des difficultés et demandant une aide ponctuelle, il est possible de s'appuyer sur les CCAS, CG et les associations pour les inscrire dans des dispositifs d'aide.

\* Proximité s'entend ici comme la perception par les institutions quand à l'inclinaison naturelle de l'usager à se tourner vers elles

DIAGNOSTIC / RECHERCHE-ACTIONS POUR RÉDUIRE LE NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES, SGMAP 2014

L'enquête qualitative SGMAP/BVA « Non recours aux minima sociaux », basée sur 36 entretiens réalisés en Seine-et-Marne et 30 en Loire-Atlantique (2013), met en évidence les nombreux acteurs qui gravitent autour des publics concernés par le non-recours. L'entourage personnel (famille, amis, pairs) a un rôle primordial tant affectif que financier et de conseiller, pour accroître ce recours, d'où l'enjeu que cet

entourage puisse être bien informé. En fonction du public cible concerné par le non-recours, cette galaxie d'acteurs n'est pas la même, notamment les acteurs institutionnels qui sont plus ou moins présents. En transversal deux acteurs se détachent à nouveau, la mairie (et son CCAS) et l'assistante sociale. Le graphique ci-après indique que c'est vers cette dernière que converge très largement l'orientation des non-recourants.



## LES MULTIPLES CHEMINS DE L'ACCESSIBILITÉ

EXTRAIT DE PREUVES DE L'INNOVATION, RAPPORT DE RÉMI CHAINTRON, JUIN 2014

En janvier 2014, l'Assemblée des Départements de France a confié à Rémi Chaintron, président du Conseil général de Saône-et-Loire, une mission sur « L'innovation dans les politiques départementales ». À la veille d'une réforme territoriale de grande ampleur, il s'agissait de révéler les capacités d'innovation des départements. Les expérimentations recensées montrent qu'il existe des manières très différentes d'améliorer la proximité et l'accessibilité de l'aide sociale.

### EXTRAITS

#### **Eure : Visio-accueil**

Une expérimentation qui permet à des habitants d'un des cantons du département d'obtenir rendez-vous et renseignements auprès de conseillers de différents services publics sans avoir à se déplacer. Un service identique a été mis en place dans le Département des Hautes-Alpes.

#### **Oise : Maison départementale itinérante**

Le Département de l'Oise dans sa démarche de service public de proximité étoffe son dispositif avec la Maison du Conseil général mobile, une camionnette dotée de deux espaces, un espace accueil et accès à Internet, et un espace « entretien », plus confidentiel. Un même dispositif existe dans les Alpes-Maritimes.

#### **Drôme : Plateforme « Solidarités »**

C'est une plateforme téléphonique pour donner réponse aux usagers âgés et/ou handicapés quel que soit le service en charge de leur dossier. L'objectif est la simplification et l'amélioration de la qualité de l'intervention face au constat de l'errance des usagers entre services.

#### **Hérault : Bus PMI**

Pour permettre aux familles isolées géographiquement et socialement d'accéder aux services de PMI, un bus se déplace dans tout le département en proposant des consultations et des permanences de puéricultrices à ceux qui ne fréquentent pas habituellement les lieux d'accueil physique.

#### **Rhône : Webnapperon**

Lutter contre l'exclusion numérique et relier toutes les générations : ce sont les objectifs visés par le Département du Rhône, qui expérimente cette plateforme multimédia ultra simplifiée. Au delà de sa fonction décorative, le Webnapperon est un terminal qui rend accessible les réseaux web 2.0 aux seniors et aux handicapés. Le Webnapperon est le fruit d'une longue démarche collective entre le living lab Erasme et la Coordination médico-sociale du Département dans le cadre des missions du Département du Rhône en termes de maintien à domicile.

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

MIPES Ile-de-France, Les difficultés rencontrées par les usagers et leurs attentes dans leurs rapports avec les institutions – Synthèse des travaux disponibles, 2003

Bertrand Labasse, Cédric Polère, Les mutations du sentiment de proximité, *rapport Grand Lyon*, Direction de la Prospective et du Dialogue Public, 2006, <http://www.millenaire3.com/ressources/les-mutations-de-la-proximite-mieux-comprendre-pour-mieux-agir>

SGMAP, Diagnostic / Recherche-actions pour réduire le non-recours aux prestations sociales, 2014

SGMAP/BVA, Non recours aux minima sociaux - Rapport d'étude qualitative - avec verbatim, 2013



# 11



## L'AVANCÉE VERS L'E-ADMINISTRATION

*Quels effets ?*

### À RETENIR

- Les outils qui se mettent en place nous mènent, dans une large mesure, vers l'e-administration, pour des raisons d'abord budgétaires. L'État, par le biais de conventions (les conventions d'objectif et de gestion, Cog) qu'il signe avec les branches de la sécurité sociale, et des outils qu'il contribue à diffuser, suscite l'essor de l'administration électronique dans le champ social. L'enjeu est d'inscrire le développement de cette offre dématérialisée dans une « logique multicanal » pour une meilleure maîtrise des différents modes de contact avec les organismes.
- Les sites internet des organismes sociaux, de plus en plus fréquentés, répondent à des « préoccupations de premier niveau » qui, du point de vue de l'État, ne justifient plus d'appeler ou de se déplacer : éditer une attestation de droits à son domicile, télécharger un formulaire, ou consulter ses derniers paiements. Sites internet, téléprocédures, portails, espaces personnels numériques ou bornes sont des accès de plus en plus obligés vers les droits sociaux.
- Ces outils apportent de la performance (Caizzi 2010, Roux 2010) et présentent un intérêt considérable pour une majorité d'utilisateurs, mais aussi du formatage des processus et de la neutralité du service public. Les enquêtes indiquent des résultats contrastés, révélant par exemple à la fois une satisfaction globale forte concernant l'utilisation de sites internet, et des publics qui ne trouvent pas leur chemin dans ces outils, d'où un risque de non-recours.
- Le guichet physique reste indispensable pour une bonne partie des usagers, et pas seulement pour les usagers les plus défavorisés, les situations les plus complexes, et les urgences.

## VERS UNE ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE

Le lancement en 1998 du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (Pagsi) a été le déclencheur d'une politique nationale de développement de l'administration électronique, dont les objectifs sont d'améliorer la qualité du service au public et de simplifier les relations avec les usagers. (Roux, 2010)

Le terme d'«administration électronique» peut être compris dans le sens strict de mise en place de systèmes informatiques et techniques, ou dans le sens plus large d'outil pour transformer les organisations et améliorer le service rendu aux citoyens. L'OCDE a défini en 1993 l'administration électronique comme «l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) et en particulier de l'Internet en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité envers les citoyens».

On distingue quatre étapes dans le développement de l'administration électronique, perceptibles aux fonctionnalités des sites Internet (Roux, 2010):

- dans la phase d'information, le site a une visée éditoriale et/ou informative (ex. les rubriques «Vos droits» de service-public.fr mises à jour par les administrations centrales) ;
- dans la phase d'interaction, le site propose de communiquer avec l'utilisateur par courriels et comprend quelques téléservices. Un téléservice ne permet pas de tout faire en ligne, il

nécessite l'envoi d'un dossier papier, le plus souvent pour fournir des pièces justificatives ;

— dans la phase de la transaction, des téléprocédures apparaissent sur le site ce qui permet à l'utilisateur de faire des démarches complètes en ligne. Grâce aux «formulaires intelligents» (seuls sont affichés les champs correspondants au cas traité) et au pré-remplissage des formulaires, les téléprocédures apportent un traitement personnalisé et simplifient les démarches. Cela permet l'accès direct des usagers à leurs dossiers administratifs en ligne et se traduit par une diminution des délais de traitement. Par exemple, pour le remboursement des frais médicaux, la télétransmission des feuilles de soins Sesam-Vitale a réduit les délais de remboursement de plusieurs semaines à moins de cinq jours) ;

— dans le stade ultime du développement de l'administration électronique, appelé phase d'intégration, on assiste à un changement de paradigme dans la livraison du service public qui s'effectue alors en réseau. Par exemple le site mon.service-public.fr. permet aux usagers d'accéder à un ensemble de services administratifs en ligne sans multiplier leurs identifications (un seul mot de passe suffit). Il s'agit d'un «guichet unique virtuel». Si les administrations vont vers cette phase ultime, seuls dans le monde Singapour et le Canada l'auraient atteinte à ce jour.

## UNE UTILISATION CROISSANTE D'INTERNET PAR LES ASSURÉS SOCIAUX : QUELQUES CHIFFRES

SOURCE : PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, 2014

En février 2015, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) a lancé une campagne «Pour ma retraite, je clique, c'est plus pratique !» ([www.lassuranceretraite.fr](http://www.lassuranceretraite.fr)), qui incite les retraités du régime général à ouvrir un compte personnel sur internet. Des spots radio mettent en scène des retraités dans des situations quotidiennes d'utilisation du web, à l'instar du «mari de Nicole», étonné que sa femme veuille se créer un

«espace personnel» après «45 ans de mariage». Objectif affiché: «simplifier les démarches» et «disposer de services personnalisés, sécurisés et gratuits». Cette démarche est significative d'une tendance globale dans le secteur social.

Les sites des services publics sont de plus en plus utilisés. Le taux de connexion aux sites publics a augmenté de manière régulière ces dernières années, ce qui reflète la croissance constante du taux global de connexion à Internet (80 % des Français ont une connexion à domicile en 2014).

— le site [caf.fr](http://caf.fr) s'avère être l'un des premiers sites des organismes de service public avec 196 millions de visites annuelles, dont près de 136 millions de consultations de comptes allocataires ;

— le site [Ameli.fr](http://Ameli.fr) a reçu 98 millions de visites, et le site de l'assurance retraite [www.cnnav.fr](http://www.cnnav.fr) a enregistré plus de 3,3 millions de visites en 2012 ;

— le site [www.mon-enfant.fr](http://www.mon-enfant.fr) recense la quasi-totalité des établissements d'accueil du jeune enfant, des relais assistantes maternelles, des lieux d'accueil enfants-parents et des accueils de loisirs financés par la branche Famille, ainsi que les coordonnées de plus de la moitié des assistantes maternelles en activité (163678 sont recensées sur le site, qui a enregistré plus de 3,2 millions de visites en 2012 ;

— tous ces sites voient leur fréquentation augmenter d'année en année ;

— les usagers utilisent de plus en plus leurs espaces personnels, auxquels ils accèdent avec un identifiant et un code confidentiel. Leur fréquentation progresse à mesure que les fonctionnalités s'enrichissent. Sur [Ameli.fr](http://Ameli.fr), plus de 10,7 millions d'assurés disposaient d'un compte fin 2012 où ils disposent en lecture immédiate de l'ensemble de leurs droits et remboursement, sans attendre un envoi par courrier ;

— la nature et la variété des téléservices proposés sur ces sites et espaces ne cessent de se développer. Pour la Cnaf, la téléprocédure de demande d'allocation logement sur [caf.fr](http://caf.fr), réservée aux étudiants en 2011, a été ouverte à l'ensemble des bénéficiaires en 2012. La Cnaf offre la possibilité au demandeur de compléter l'intégralité de son dossier en ligne, en numérisant directement les pièces justificatives à l'appui de son dossier. La nouvelle Cog Cnaf 2013-2017 prévoit le développement des téléservices et des téléprocédures avec l'objectif d'une offre « 100 % dématérialisée » ;

— les volumes d'e-mails ont atteint des chiffres significatifs : 2,9 millions de courriels avec les CPAM et 2,7 millions avec les Caf en 2012. Les

dernières générations de Cog intègrent le courriel comme mode de relation avec l'utilisateur, avec un engagement de réponse sous 48 heures. La gestion des courriels tend à être intégrée aux espaces personnels comme sur « Mon compte [Ameli](http://Ameli.fr) », les espaces personnels des sites de la Caf, de la MSA et de l'URSSAF, ce qui facilite l'identification, la sécurisation, le suivi avec les autres instances du dossier et la traçabilité des échanges ;

— les démarches par Internet dans les Caf se développent : pour résoudre l'équation du retour à une charge de travail normale dans les Caf, dans un contexte de baisse d'effectifs, la convention 2013-2017 décline un programme de modernisation et de simplification, dont l'axe majeur est le développement des démarches par Internet ;

— la branche Famille a déjà rénové son site Internet [www.caf.fr](http://www.caf.fr) en 2012 avec la création de nouveaux services. La dématérialisation des pièces justificatives (déclaration de grossesse en ligne, suppression de la fourniture d'un RIB papier, téléprocédure pour la demande de RSA...) est opérationnelle. Dans les Caf, une bonne partie des pièces reçues ont été envoyées par Internet. Inversement, les agents communiquent de plus en plus par mails pour des relances ou l'envoi d'informations. Autre dispositif : l'affectation dans les Caf de personnels à la téléprocédure dans les files d'attente pour orienter les personnes vers les ordinateurs et les accompagner dans leurs démarches en ligne. L'idée est de dégager du temps pour ceux qui ont besoin d'un contact direct au guichet. Mais les résultats de ces démarches sont loin de faire l'unanimité ;

— la Cnav a fortement modernisé ses outils. L'ergonomie du portail Internet [www.lassuranceretraite.fr](http://www.lassuranceretraite.fr) a été entièrement repensée en 2013 selon des « parcours assurés » proposant des informations et services en ligne personnalisés, gratuits. À partir de l'espace personnel, les internautes peuvent consulter leur relevé individuel de carrière ou recevoir une alerte chaque fois que celui-ci est mis à jour, obtenir une estimation du montant de leur future retraite ou transmettre leurs questions en ligne. L'offre de service digitale de l'Assurance retraite comprend également une application smartphone gratuite « Retraite sécu », une page Facebook et un compte Twitter. L'Assurance retraite a également mis en place, en septembre 2013, un site spécial « réforme des retraites » <http://www.reforme.lassuranceretraite.fr>, s'adressant en priorité aux assurés relevant du régime général, soit près de 18 millions de cotisants et plus de 13 millions

de retraités. Pour accéder aux services, il suffit d'ouvrir son espace personnel sur le site [www.assuranceretraite.fr](http://www.assuranceretraite.fr). On peut alors consulter son relevé tous régimes pour faire le point sur les droits déjà acquis, calculer son âge de départ, obtenir une estimation du montant

de sa retraite, contacter un conseiller par mail, prendre un rendez-vous en ligne avec son agence retraite, télécharger certains formulaires de demande, faire sa demande de retraite en ligne, etc. (source : «Actualités de la Cnav - Point presse 29 avril 2014»).

---

## NÉANMOINS DES ENQUÊTES SÈMENT LE DOUTE

Selon les données de l'«*Enquête de satisfaction sur les services offerts par la branche retraite du régime général*» (7<sup>e</sup> vague, juillet 2011, Note de synthèse, LH2 pour la Cnav), et a contrario des autres modes de contact, l'utilisation des outils de contact dématérialisés stagne. Le recours aux e-mails ne décolle pas : alors que 63 % des retraités interrogés disposent d'Internet à domicile, seuls 7 % d'entre eux ont contacté leur caisse de retraite par e-mail. Quant à la fréquentation du site Internet, elle est relativement faible (un quart des retraités interrogés se rendent sur le site [lassuranceretraite.fr](http://lassuranceretraite.fr)). Ces résultats ont motivé les efforts de refonte du site de la Cnav.

L'enquête «*CNAV, PARCOURS CLIENT : analyse de l'écoute client 2011-2014 / Je demande ma retraite*», DOSMR – DPOS, 31 juillet, 2014» révèle des difficultés d'utilisation du site internet et des outils numériques, qui contredisent la satisfaction affichée dans la communication de la Cnav.

«*Les services en ligne connaissent une baisse constante de satisfaction quant à leur usage. Pour les plus anxieux qui souhaitent anticiper, les tentatives sont donc aussi souvent avortées, faute d'outils.*»

L'évolution des notes de satisfaction des services en ligne (environ 35 000 retours/an) indique une dégradation sur tous les points mesurés (exemples) :

- Demande de retraite : 59 % de satisfaction en 2012, 45 % en 2014
- Relevé de carrière : 79 % de satisfaction en 2012, 74 % en 2014
- Montant à déclarer : 78 % de satisfaction en 2012, 65 % en 2014

L'enquête reproduit des verbatim d'agents qui confirment cette tendance : «*Notre site Internet a évolué récemment, il a évolué dans la forme mais dans le fond il y a encore des problèmes, dans d'autres entreprises on ne trouve pas ces problèmes. Ce terme est ambitieux. Le site Internet a juste été rhabillé, c'est la même machine derrière, l'assuré ne sait pas ce qu'il se passe dans son dossier, le test des RDV en ligne n'est toujours pas disponible. Le projet est ambitieux pour satisfaire notre client mais on ne se donne pas les moyens, on fait du bricolage*».

## LES NOUVELLES TECHNOLOGIES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION ONT DES AVANTAGES OBJECTIFS

Ces avantages sont d'une part la performance administrative (capacité à traiter les dossiers, à donner des réponses rapides, à détecter les fraudes, etc.), face à la demande sociale et à l'importance croissante des flux à traiter, et d'autre part la réduction des coûts. L'« optimisation de la relation à l'utilisateur » sur tous les canaux de contacts est considérée par l'État comme un moyen de simplification et de réduction des coûts pour les services publics<sup>3</sup>. Il s'agit notamment d'éviter la répétition des contacts en utilisant au maximum l'outil Internet. En évitant les contacts dits inutiles, et en déléguant à l'utilisateur un certain nombre de tâches (suivre son dossier sur internet, remplir et envoyer des pièces par voie électronique, etc.), on peut escompter des économies.

Selon Geneviève Koubi, l'objectif affiché d'amélioration de la qualité du service ne doit pas faire oublier que l'objectif premier est financier, objectif qui au passage est tout à fait légitime voire indispensable. *« L'expansion de l'administration électronique a bien davantage été motivée par un souci de rationalisation du travail des administrations publiques et des organismes sociaux que dans le but d'améliorer le service rendu aux allocataires et l'accès au droit. »*

Les avantages sont aussi appréciés par des usagers, qui peuvent gérer plus facilement leurs droits, et gagner du temps dans la réalisation des démarches. *« Les sites publics sont un apport indéniable pour simplifier l'accès et la gestion des droits des usagers. »* (Roux, 2010)

Les enjeux de l'administration électronique ne consistent pas seulement à proposer un portail de services accessibles par les usagers, mais à revoir l'infrastructure des systèmes d'information qui rendent possibles ces services, et par conséquent faire évoluer les métiers et les organisations. L'avancée vers l'e-administration ne se traduira par davantage d'efficacité que si cela va de pair avec de profondes évolutions dans l'organisation interne : procédures de partage de l'information, processus de décision hiérarchiques, adaptation de la législation, etc. C'est déjà ce que le rapport Carcenac *« Pour une administration électronique citoyenne : contributions au débat »* affirmait en 2001, en particulier à travers la formule à succès qui invitait à passer d'une administration « en silos » à une administration « en réseau », c'est-à-dire à refondre les processus pour mettre en relation les services administratifs décloisonnés, via l'interopérabilité des dispositifs techniques. (Roux, 2010)

*« Aujourd'hui, une interface unique présente au gestionnaire l'ensemble des informations nécessaires pour traiter le dossier et pour gérer la relation avec l'utilisateur. (...) L'omniprésence de l'ordinateur est telle que le dialogue avec l'utilisateur se fait de plus en plus par un partage de la lecture de l'écran. L'ordinateur « sait » à la fois ce que l'allocataire a dit, ce que l'administration connaît de lui et ce qu'il en résulte en termes de droits. »*

---

<sup>3</sup> | Le programme « 100 % contacts efficaces », portée par le SGMAP, à destination des services publics, a pour objectifs d'identifier, expérimenter et partager des bonnes pratiques qui permettent d'apporter aux usagers une réponse satisfaisante via le canal le plus adapté. La volonté première est de maîtriser les coûts, et pour cela de définir des processus standardisés et d'inciter les usagers à réaliser leurs démarches en ligne partout où cela est possible.

## MAIS L'E-ADMINISTRATION NE PEUT REMPLACER LE GUICHET ET LA RELATION DIRECTE

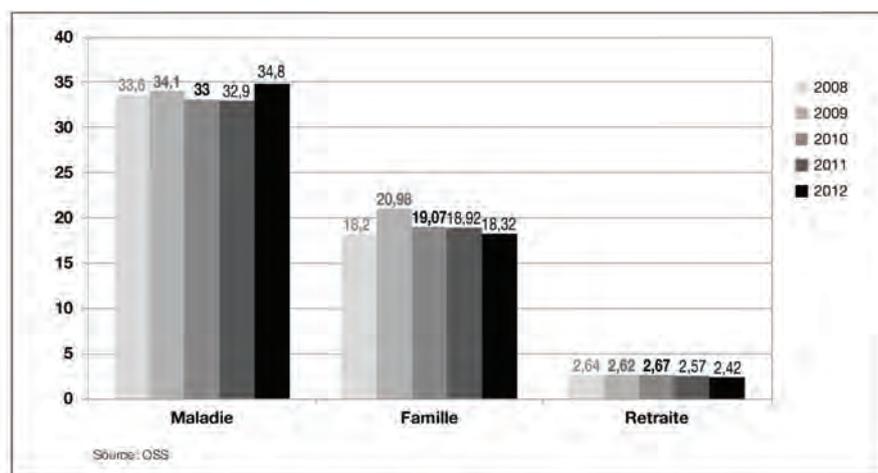
Les usagers dans leur ensemble apprécient la relation directe et les accueils physiques.

Malgré les outils alternatifs proposés, l'accueil physique ne baisse pas. En 2012, la volumétrie des visites pour les trois principaux réseaux des CPAM, Caf et Carsat s'élève à plus de 55 millions de visiteurs, en accroissement par rapport à l'année précédente (54 millions). (Projet de loi de financement de la sécurité sociale, 2014)

«L'enquête de satisfaction sur les services offerts par la branche retraite du régime général» (LH2 pour la Cnav, 2011) indique que les modes de contacts les plus utilisés par les assurés

interrogés sont la visite en point d'accueil (81 % des retraités se sont rendus au moins une fois en caisse de retraite) et le téléphone (75 % ont appelé au moins une fois). D'après l'enquête, l'amabilité et la courtoisie du personnel de l'Assurance Retraite constituent des points forts des points d'accueil (69 % très satisfaits), de même que leur disponibilité et le temps qu'ils consacrent aux retraités (62 % très satisfaits). Ces modes de contacts plébiscités sont ceux qui ménagent une relation personnelle. Il est frappant également de constater que ce mode de communication classique qu'est le courrier ne baisse pas, au contraire, il conforte sa troisième place.

### NOMBRE DE VISITES POUR LES ORGANISMES DU RÉGIME GÉNÉRAL (EN MILLIONS)



PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, 2014

### DES PUBLICS NE TROUVENT PAS LEUR CHEMIN DANS CES OUTILS, ET ONT BESOIN DU GUICHET ET DE LA RELATION DIRECTE

«L'accueil physique reste le mode de contact privilégié des allocataires rencontrant des difficultés dans la compréhension de leurs droits, la gestion de leur dossier ou, d'une manière générale, dans la relation avec leur Caf. Les agents sont face à des dossiers relevant de situations de vie parfois lourdes socialement et supposant une prise en charge spécifique.» (Mazet, 2007)

Pour ces usagers, l'accueil physique reste indispensable.

L'administration électronique ne peut être un gain qu'à partir du moment où, pour l'utilisateur qui le souhaite, elle ne se substitue pas totalement aux autres modalités de contact et de remise de dossiers.

Le Rapport 2010 du Médiateur de la République (Delevoye, 2011) soulignait que les services accessibles par la voie électronique « depuis tout lieu et à toute heure » affaiblissent l'administration « à visage humain ». Dans des domaines

fondés sur des approches relationnelles (social, santé, petite enfance, insertion professionnelle..) la dématérialisation des relations administratives peut avoir des conséquences négatives.

## UNE INFORMATION PARFOIS INCOMPLÈTE, OU AU CARACTÈRE ABSCONS

*« Sur service-public.fr, des informations utiles pour tout usager d'un service social peuvent être glanées. Mais, outre le fait qu'une mise à jour prompte et fiable de ces informations n'est pas systématiquement assurée, la qualité de ces informations souffre d'un double défaut. D'une part, les renseignements proposés à la lecture sont fragmentaires et dépareillés ; ils sont insuffisants pour tout connaisseur des textes législatifs ou réglementaires portant sur l'attribution de droits sociaux. D'autre part, malgré l'emploi d'un langage ordinaire, les informations sont doctes et magistrales pour tout usager d'un service social n'étant pas au fait des textes juridiques applicables, ils sont incomplets pour toute personne cherchant sans façon des éclaircissements afin de faire valoir ses droits. (...) »*

*Les informations délivrées, indispensables pour procéder au téléchargement du formulaire ou à la téléprocédure associée au service connecté, ne peuvent être instructives que pour les personnes ayant une connaissance élaborée de la langue française. Leur lecture comme leur exploration exigent une compréhension mesurée des vocables utilisés ; se justifieraient là les nouveaux enjeux de la lutte contre l'illettrisme. De plus, en dépit des référentiels d'accessibilité pour les personnes handicapées, l'utilisation de nombre de ces services en ligne ne peut se réaliser sans aide personnalisée. » (Koubi, 2013)*

Ces outils contribueraient alors à renforcer l'exclusion des publics les plus fragiles, et à compliquer le recours à leurs droits.

*« En quelque sorte, une extension des domaines couverts par l'administration électronique, voire aussi une obligation à terme d'utiliser les réseaux internet pour toute formalité, multiplieraient les causes d'exclusion. De fait, l'institution de guichets électroniques ne permet à certaines catégories de personnes ni d'obtenir les informations nécessaires à la composition d'un dossier, ni de solliciter la reconnaissance de leurs propres droits. En outre, toutes les prestations sociales ne sont pas référencées sur les sites internet. C'est le cas de la plupart des traitements de situations imprévues et imprévisibles, des aides facultatives d'urgence, d'autres secours comme les indemnités temporaires d'inaptitude – même s'il existe un téléservice « avis d'arrêt de travail », ou encore des aides à la réadaptation et la réinsertion professionnelle qui dépendent d'institutions éclatées à divers niveaux, de Pôle emploi jusqu'aux établissements d'enseignement supérieur. Ces lacunes ne peuvent qu'accroître l'ignorance ou la méconnaissance des offres publiques. (...) **L'e-administration, contrairement à l'intention affichée jusque dans la loi, contribue à doubler la fracture sociale d'une fracture numérique.** » (Koubi, 2013).*

## L'E-ADMINISTRATION NE FAIT PAS L'UNANIMITÉ

**EXTRAIT** *« Elle (la politique de dématérialisation) ne correspond pas à la réalité sociologique des publics reçus, notamment dans certains départements, comme les Bouches-du-Rhône ou la Seine-Saint-Denis, où ils sont peu équipés ou dans une telle précarité qu'ils ne peuvent compléter seuls leur dossier — sans compter les difficultés liées à la langue. Cette approche est en outre complètement déconnectée de la demande de lien social des allocataires : avec l'augmentation du chômage, de la précarité et de la pauvreté, fréquenter l'accueil de la Caf est, pour certains, l'unique moyen d'être rassurés sur le paiement des mensualités qui sont parfois la seule ressource de la famille. » (Anne-Marie Meynard, secrétaire de l'Union départementale de la CGT des Bouches-du-Rhône). »*

*« Caisses d'allocations familiales : une situation explosive », Actualités Sociales Hebdomadaires (ASH), n°2846, 7 février 2014*

**EXTRAIT** *« De manière quotidienne, je remarque aussi les désagréments relationnels dus à l'usage intensif des outils informatiques au sein des institutions. Par exemple, un conseiller de la mission locale doit remplir, lors d'un premier entretien, avec un « jeune » le logiciel « parcours 3 ». Cependant, il n'a pas le temps de tergiverser, au bout de vingt minutes d'inactivité, le logiciel se déconnecte automatiquement (un message « session invalide » apparaît). De plus, le conseiller ne dispose que de 80 caractères pour décrire « l'actualité » du jeune. Le conseiller se doit donc de rédiger son commentaire en « short message service » (SMS), selon la charte nationale « parcours 3 ». De plus, ce dispositif maintient une distance relationnelle entre le jeune et son conseiller, du fait que ce dernier reste bien souvent rivé à son écran.*

*Nous observons que de nombreux jeunes adultes auprès de qui nous intervenons se retrouvent en difficulté pour faire une demande d'emploi en « télétravail » ou pour réaliser des démarches administratives en ligne. »*

*David Puau, « Tension des deux côtés du guichet », Actualités sociales hebdomadaires, n°2771, 24 août 2012*

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

Andrea Caizzi, «Présence et représentation des usagers aux guichets des caisses d'Allocations familiales», Informations Sociales, n°158, 2010

Geneviève Koubi, «Services en ligne et droits sociaux», Informations sociales, n° 178, 2013

Laëtitia Roux, «L'administration électronique : un vecteur de qualité de service pour les usagers», Informations sociales, n°158, 2010

Ministère de l'économie et des finances, Ministère des affaires sociales, Projet de loi de financement de la sécurité sociale, Annexe 2 «Objectifs et moyens des organismes de sécurité sociale: Les conventions d'objectifs et de gestion» – Cog, 2014



# 12



## LA QUALITÉ DE L'ACCUEIL ET DE LA RELATION AUX USAGERS

*Une tension entre les prescriptions venant de la hiérarchie  
et le vécu des professionnels*

### À RETENIR

- S'il est une évidence que l'accueil contribue à la qualité du service rendu, les procédures mises en place pour garantir cette qualité de service posent quelques problèmes. Les enquêtes réalisées dans les caisses d'Allocations familiales (Mazet, Syndex) montrent que les objectifs poursuivis au niveau institutionnel d'amélioration de cette qualité sont parfois en contradiction avec la perception que portent les agents sur la qualité de service. Ces derniers formulent par exemple des objections précises concernant l'imposition d'une contrainte temporelle qui tend à fixer un cadre normatif aux conditions de déroulement de l'entretien avec les usagers.
- Pour les agents, la mise sous contrainte temporelle provoquée par les indicateurs conduit « à faire prévaloir une norme de qualité réduite, qui ne rend pas compte de la qualité de la réception et s'accorde mal en outre avec l'évolution qualitative des pratiques préconisée par les discours institutionnels » (Mazet, 2007).
- Ces résultats interrogent alors qu'une réforme de l'offre d'accueil physique est engagée dans les Caisses de sécurité sociale notamment, articulée autour de trois différents niveaux de réponse (informations générales, spécialisées et expertise) et d'une typologie des motifs de contacts. La Cog Cnaf 2013-2017 prévoit ainsi un accueil organisé en trois niveaux en fonction des besoins des allocataires, ainsi que la mise en place d'accueils sur rendez-vous. Cette logique se retrouve dans les autres organismes.
- Il est important que la connaissance de l'utilisateur remonte de l'expérience du terrain, de manière à éviter des prescriptions décalées avec la réalité vécue par les professionnels. Toutefois, les services publics semblent fonctionner « selon des méthodes de conception centralisée, top-down, sans souci de fabriquer et de faire remonter l'expérience du « terrain », considéré comme l'endroit où l'on applique ou exécute des politiques, et non comme le lieu d'une mise en œuvre apprenante. (Ginsbourger, 2013)

## LES ÉVOLUTIONS DE LA RELATION DE SERVICE DANS LE CHAMP DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : DIVERSIFICATION DE L'OFFRE ET NOUVELLE FORME DE SPÉCIALISATION

Années 1980	Années 1990	Années 2000
<p><b>La question « du Public » est appréhendée de manière globale :</b> c'est un flux à canaliser, ou une population abstraite qu'il faut toucher sur l'ensemble du territoire pour l'informer de ses droits.</p> <p>On parle du « Public » avec un grand P et au singulier : c'est cohérent avec le mode d'attribution des prestations (politique familiale, risque vieillesse, santé) qui repose sur un principe universaliste.</p> <p><b>Modèle wébérien d'organisation : spécialisation des tâches</b></p> <p>La relation aux usagers est prise en charge par les agents les plus qualifiés.</p> <p>La clé de voute de l'expertise professionnelle est la <b>maîtrise de la législation</b>, mais aussi l'écoute sociale.</p> <p>Dissociation de l'accueil (gestion des visites, réception des appels téléphoniques) et de la « production ».</p> <p>Le souci des usagers s'exprime avec la multiplication des points d'accueil, et le recours à des enquêtes.</p>	<p><b>On parle des « publics », des « usagers », au pluriel :</b> cela revient à considérer qu'ils ont des particularités et des besoins spécifiques, qu'il faut prendre en compte.</p> <p><b>« Relation de service » :</b> ce paradigme de la modernisation, apparu au milieu des années 1980, s'impose :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- organisation de roulements des personnels aux guichets, <b>la polyvalence remplace la spécialisation bureaucratique ;</b></li> <li>- fusion et intégration de services autrefois distincts</li> <li>- <b>gestion plus automatisée et intégrée des informations</b> relatives aux dossier des assurés sociaux ;</li> <li>- <b>individualisation de la politique sociale, personnalisation du traitement</b>, attention accrue portée aux personnes : via l'insertion, l'Allocation de parent isolé, etc., on cherche à mieux ajuster l'attribution de prestations légales aux situations réelles des intéressés. Insistance sur la <b>responsabilité</b> de l'individu, et sur ses droits et devoirs.</li> </ul>	<p>Idem</p> <p><b>Essor du modèle de la relation de service, mais bouleversement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- introduction, depuis la contractualisation entre les organismes de protection sociale et l'Etat (ordonnances Juppé en 1996 et mise en place des Cog), de méthodes de gestion (démarches qualité, certification ISO 9000) qui mesurent la qualité de service selon des <b>standards industriels</b> ; raisonnement en termes de flux d'activités et de réalisations quantifiables (délais de traitement, stocks, projets, programmes) ;</li> <li>- <b>l'offre de service se diversifie</b>, d'où une <b>spécialisation des agents</b> (prestation, plateforme téléphonique, accueil au guichet, liquidation, contentieux..);</li> <li>- <b>retour à une forme de spécialisation fonctionnelle de l'accueil des assurés et du traitement des dossiers, mais différente des années 1980</b> : la maîtrise de la législation n'est plus au cœur de l'expertise professionnelle valorisée ;</li> <li>- développement de dispositifs techniques (carte Vitale, sites électroniques, bornes automatiques, plateformes téléphoniques..) et de nouvelles fonctions (téléconseiller, etc.)</li> </ul>

SOURCE : NOUS AVONS DISTRIBUÉ PAR DÉCENNIES LES ÉVOLUTIONS DONT JEAN-MARC WELLER REND COMPTE DANS SON ARTICLE « COMMENT LES AGENTS SE SOUCIENT-ILS DES USAGERS », INFORMATIONS SOCIALES, N°158, 2010

## UN « MODÈLE INDUSTRIEL » QUI CONTREDIT LES CONCEPTIONS QUE LES AGENTS ONT DE LEUR MÉTIER

Le modèle industriel de prise en compte des usagers (obligations de résultats, mesure de la performance des activités sur une base quantitative comme le temps passé, etc.) qui s'est développé depuis les années 1990 contredit les conceptions que se font les agents de leur métier et des sources de leur expertise. La relation à l'utilisateur en pâtit :

*« Au nom des usagers, le travail des agents est reconfiguré dans la perspective d'un dégagement de gains de productivité accrus. Il n'y a sûrement pas de mal à le faire. Mais la spécialisation fonctionnelle sur laquelle repose la réorganisation actuelle des services s'opère au détriment de la conception qu'ont les agents de leur propre métier, sûrs de leur expertise en matière de législation sociale (...) ou d'écoute sociale des plus démunis (...). Les cultures professionnelles des agents de base, dans les organismes de protection sociale, sont des cultures fortes, produits de l'histoire. **Or les recherches sont unanimes sur ce point : le fait que les agents se sentent empêchés de faire le travail qu'ils estiment devoir mener ne révèle pas seulement une intensification du travail, mais bien une dégradation, mettant à mal les régulations collectives existantes et risquant de générer des phénomènes de repli ou de violence** (Ginsbourger, 2008). Ni les agents, ni les usagers n'en sortent indemnes : ce*

*sont leurs capacités locales d'ajustement qui sont éprouvées. **Car, faute de pouvoir critiquer les contradictions de l'organisation, c'est la relation avec l'utilisateur qui cristallise paradoxalement la souffrance.** » (Weller, 2010)*

François Aballéa porte une analyse semblable : *« la "relation de service" mute en "relation du service", c'est-à-dire en une réponse du service reposant sur une division du travail et un processus séquencé de résolution des problèmes : accueil, orientation-diagnostic, résolution de problème - souvent par le recours à la médiation institutionnelle - suivi ou accompagnement, évaluation des résultats. Le tout s'inscrivant dans des procédures et des dispositifs dûment "ingéniérisés" et fortement « coordonnés », gérés de façon efficiente par de nouveaux "managers du social". C'est ce que d'aucuns ont appelé l'industrialisation de l'intervention sociale en lieu et place d'un mode d'intervention artisanal dans lequel le travailleur social assurait l'intégralité de la prestation, de l'écoute de la demande à la proposition d'une solution, de la mise en œuvre de celle-ci à l'accompagnement nécessaire » (Aballéa, 2003).*

## LA RELATION USAGER/ADMINISTRATION DEVIENT DE PLUS EN PLUS DÉCISIVE DANS L'ACCÈS À DES DROITS

L'accès aux droits sociaux est de plus en plus soumis à une évaluation précise des situations individuelles, qu'il faut qualifier au plus près des personnes. Pour savoir si un jeune est éligible au FAJ ou bien décider de l'octroi d'aides à l'insertion liées au statut de RSA, il faut une appréciation d'un professionnel du social, ce qui nécessite un échange entre ce professionnel et le bénéficiaire potentiel (interview Léa Lima, <http://www.millenaire3.com/interview/l-expertise-sur-autrui.-exemple-des-politiques-d-insertion-des-jeunes>). *« La tendance à des prestations plus individualisées a renforcé l'enjeu de ces relations.*

*Dans la mesure où les aides sont davantage ajustées aux situations individuelles, mais aussi où elles sont assorties de contreparties demandées à ceux qui les reçoivent, le face-à-face joue un rôle plus important que jamais dans l'accès aux prestations, dans l'évaluation des situations, dans la vérification des obligations, parfois dans l'application de sanctions » (interview Vincent Dubois, <http://www.millenaire3.com/interview/2015/les-relations-de-guichet-l-interaction-entre-les-usagers-et-l-administration>)<sup>4</sup>.*

<sup>4</sup> | Concernant les impacts du référentiel de l'activation, on se reportera à la synthèse « Un nouveau paradigme dans les politiques sociales : l'activation » (mars 2015 - <http://www.millenaire3.com/articles/un-nouveau-paradigme-dans-les-politiques-sociales-l-activation> - Cédric Polère).

## LA STANDARDISATION DE « L'ACCUEIL AU GUICHET »

La standardisation de ce que l'on appelle l'«accueil au guichet» est stimulée par l'État, les branches de la Sécurité sociale et les organismes sociaux afin de rendre objectivable le service rendu, sa qualité, et ainsi en favoriser l'évaluation et l'amélioration. C'est par exemple la philosophie de la démarche «Marianne», adoptée dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques, qui est à la fois un label décerné à des administrations et un baromètre annuel de la qualité de l'accueil au sein des services publics de l'État (l'édition 2014 de ce baromètre a été réalisé auprès de cinq réseaux de services, sur 595 sites). La performance de l'accueil est alors objectivée surtout sur les dimensions du service et sur des critères de gestion. La diffusion de référentiels de bonne pratique joue aussi un rôle.

Concernant les Caf, deux rapports parus en 2009, l'un de l'Inspection générale des affaires sociales (Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion État-Cnaf 2005-2008) et l'autre de la Cour des comptes (L'accueil et l'accompagnement des usagers dans la branche Famille) constataient une qualité de service rendu aux usagers très inégale selon les caisses. S'en est suivi une circulaire d'orientation relative au travail social qui a proposé un socle de services commun à l'ensemble des Caf. Déjà en 2004 la Cour des comptes avait critiqué l'absence de consigne nationale sur le type d'accueil à privilégier. La Cnaf avait alors donné des directives sur les jours d'ouverture, les missions des différents types d'accueil, etc., sans pour autant rechercher une normalisation totale d'ailleurs impensable en raison de l'autonomie des conseils d'administration des Caf.

## UNE ENQUÊTE MENÉE DANS TROIS CAISSES D'ALLOCATION FAMILIALE INDIQUE QUE LES INDICATEURS PLACENT LES AGENTS EN PORTE-À-FAUX

PIERRE MAZET « LA QUALITÉ DANS L'ACCUEIL OU L'EXEMPLE PARADOXAL D'UNE MODERNISATION RÉUSSIE. LE CAS DES AGENTS D'ACCUEIL DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES », RECHERCHES ET PRÉVISIONS, N°8, 2007

### FACE À L'AFFLUX DE PUBLICS PRÉCARISÉS, DES OBJECTIFS QUANTIFIÉS D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE SERVICE

Dans les années 1990, la prise en charge du versement du revenu minimum d'insertion (RMI) a provoqué dans les Caf un afflux de publics précarisés à leurs guichets, ce qui a modifié en profondeur les fonctionnements de leurs services d'accueil, mais aussi créé des perturbations, qui se sont traduites par des retards importants dans le traitement des dossiers. Selon Mazet (2007), «*Le guichet est devenu un lieu central dans le fonctionnement des Caf, et un objectif à part entière d'amélioration de la qualité de service*». Dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (Cog), les Caf doivent se tenir à des

objectifs quantifiés de qualité et de performance concernant l'accueil physique des allocataires (temps d'attente des allocataires au guichet, etc.). Les engagements à l'égard de l'utilisateur sont aussi qualitatifs, concernant la qualité et la personnalisation du service rendu. Rappelons que dès la Cog 2001-2004, «mieux accueillir les allocataires» était l'un des six axes d'engagement de service du socle d'engagements qui comprenait vingt-deux propositions, ainsi que des objectifs quantifiés. Ce socle d'engagements a conduit les Caf à repenser leurs organisations.

### UNE RÉORGANISATION EN PROFONDEUR DE L'ACCUEIL

Les trois Caf étudiées par Pierre Mazet ont en effet changé leur organisation, en réaménageant leurs locaux (agrandissement de la salle d'attente, création soit d'un pré-accueil soit d'un accueil rapide) et en développant des accueils décentralisés dans des antennes.

Elles ont par ailleurs doublé l'effectif de leurs équipes d'accueil en l'espace de cinq ans, et redéfini les profils de postes et les compétences des agents d'accueil. (Mazet, 2007).

## DES AGENTS PLUS POLYVALENTS, PLUS AUTONOMES, PLUS UTILISATEURS D'OUTILS INFORMATIQUES

Mazet repère trois évolutions dans les Caf enquêtées : l'ensemble des agents d'accueil est devenu polyvalent, ils ont monté en technicité, et ont suivi des formations pour cela ; les outils informatiques équipant les guichets des Caf ont pris une place grandissante, et ont modifié le poste d'agent d'accueil ; le travail des agents a gagné en autonomie : ils peuvent verser des acomptes aux allocataires, fixer des rendez-vous dans les cas jugés trop complexes pour être traités dans

l'immédiat, voire dans une Caf, traiter le dossier en temps réel à l'accueil. *«Le nombre et le type de tâches réalisées par les agents d'accueil se sont considérablement enrichis. Ces tâches vont de la simple demande de renseignement sur une prestation au déblocage d'un dossier, de la simulation de droits au diagnostic d'une situation trop complexe justifiant une orientation sur l'action sociale, de la fixation d'un rendez vous au traitement d'un dossier en back office.»*

## DES INDICATEURS DE QUALITÉ DE SERVICE QUI SUSCITENT DES OBJECTIONS FONDÉES

Dans les Caf, pour que l'ensemble des agents soient motivés pour atteindre les objectifs de qualité de service (délais d'attente à l'accueil, taux de réception téléphonique et délai de traitement des pièces), un dispositif d'intéressement a été mis en place. Une prime est distribuée annuellement à l'ensemble des personnels selon le taux d'atteinte des trois indicateurs.

*«Quand on me dit "ily a une demi-heure d'attente", je comprends bien, j'essaie d'aller le plus rapidement possible. Mais quand vous avez l'allocataire en face de vous qui attend une certaine réponse, dont le dossier est très complexe, vous n'allez pas tout bâcler en dix minutes parce qu'il y a trente personne qui attendent, enfin !» (agent d'accueil, Caf). (Mazet, 2007)*

Lorsque les agents reçoivent un allocataire, un logiciel informatique leur signale le nombre de personnes présentes dans la file d'attente et un bandeau décompte la durée de leur entretien (le bandeau rougit à partir de vingt minutes pour devenir noir au-delà de trente minutes). **Cette contrainte temporelle qui fixe le cadre attendu du déroulement de l'entretien avec les usagers est considérée comme contre-productive par les agents :** *«Ils rejettent le glissement revenant à étendre la définition de la qualité d'accueil – assurer une attente courte – à la réception elle-même – recevoir vite c'est recevoir bien – en imposant une norme de qualité jugée inadaptée aux situations et peu efficace globalement.»*

Selon Pierre Mazet, les indicateurs ont été un levier efficace des modifications organisationnelles, et ont entraîné une amélioration sensible des conditions d'attente des allocataires, mais *«ils portent néanmoins une inversion de l'objectif initial : pensés pour rendre compte de la réduction du temps d'attente, les indicateurs finissent par mesurer la qualité de l'accueil. Même affichée et identifiée, cette limitation de la qualité de l'indicateur prend valeur de représentation dominante et suffisante de la qualité de service des organismes. Or, "recevoir vite" n'a pas de sens pour les agents et paraît doté d'une faible légitimité normative en tant que tel.»*

Dans la mesure où le profil des allocataires et la nature des visites à l'accueil sont marqués par une grande diversité, la perspective d'un entretien rentrant dans un cadre standard préétabli (questions posées, durée) leur paraît illusoire.

La démarche de qualité de service et le pilotage par les indicateurs *«conduisent à donner la priorité à une qualité exprimée en terme de standard de performance, mais laissent aux agents le soin d'assurer, in fine, la qualité de l'intervention administrative elle-même. Le paradoxe est que les agents opèrent un rééquilibrage de la norme en faveur de la qualité de service au nom d'une adhésion et d'une appropriation des objectifs de modernisation de l'Institution.»* Pour le chercheur, c'est parce que les agents ont une certaine conscience professionnelle qu'ils réalisent un tel rééquilibrage.

**EXTRAITS** *«Chaque dossier est particulier, il y a des cas où cela va très vite et des personnes pour lesquelles il est nécessaire de passer beaucoup plus de temps, parce que déjà c'est le gage d'une bonne compréhension» (agent d'accueil).*

## SATISFAIRE LES INDICATEURS OU RÉPONDRE À L'ALLOCATAIRE ?

**EXTRAITS** | (Mazet, 2007) / «Face à des demandes complexes, les agents perçoivent la performance de réception comme une obligation de choisir entre répondre à l'allocataire et répondre aux indicateurs. Dans les exemples cités, ils mettent régulièrement en scène les effets d'un strict respect de la norme qui les obligerait à «bâcler l'entretien», «expédier» ou «gicler l'allocataire», en l'abandonnant à son sort et son problème: «Moi, la semaine dernière, j'ai pris un allocataire qui était en instance de séparation, dans un pataquès pas possible. Je ne pouvais pas bâcler l'entretien et lui dire "débrouillez vous !" (agent d'accueil, Caf de Terce).»

«Les techniciens d'accueil critiquent, par ailleurs, la vision mécaniste sous-tendue dans l'idée d'un entretien standardisé dont on maîtriserait le déroulement, comme s'il s'agissait "d'une chaîne avec d'un côté des machines et de l'autre des produits": «La qualité ce n'est pas tout et n'importe quoi. On m'a dit que c'était tant, il faut que je fasse

tant, et une fois que j'arrive à la limite du rouge, c'est "au revoir monsieur !" (agent d'accueil, Caf).»

«Cette mise en tension résultant de l'exigence de performance est d'autant plus mal reçue que la qualité mesurée par les indicateurs laisse de côté le cœur de la relation et l'issue qualitative du contact : "Les indicateurs, cela veut dire qu'il y a des efforts qui ont été faits par rapport à il y a dix ans, quand il fallait attendre deux heures à l'accueil. Après, on peut seulement attendre trois minutes et être mal reçu ou avoir de mauvaises informations. Ce n'est pas forcément fixable par une Cog".»(Agent d'accueil Caf).

**Pour les agents, la mise sous contrainte temporelle induite par les indicateurs conduit ainsi à faire prévaloir une norme de qualité réduite, qui ne rend pas compte de la qualité de la réception et s'accorde mal en outre avec l'évolution qualitative des pratiques préconisée par les discours institutionnels.»**

## L'APPROPRIATION PAR LES AGENTS DES OBJECTIFS D'AMÉLIORATION DU SERVICE RENDU AUX ALLOCATAIRES

L'enquête montre que les agents ont intégré les réflexions menées depuis les années 1990 sur l'accueil ainsi que les engagements qualitatifs pris par les Cog en matière d'amélioration du service rendu à l'allocataire: «dans leur définition de la qualité de leur travail, les agents reprennent à leur compte les thématiques de l'accès aux droits («faire le plein des droits»), de l'étude globale du dossier (ou approche globale), ou de la satisfaction et compréhension de l'allocataire».

«Il semble que la circulation des notions de "relation de service" ou de "qualité de service", notamment par l'intermédiaire des formations tant nationales que locales, ait modelé une sorte de "référentiel" de la qualité des pratiques d'accueil auxquelles les agents se rapportent, même en l'absence de formalisation explicite ou de projet d'action de leur organisme. Par rapport à une époque – pas si lointaine – où la culture institutionnelle préconisait de limiter la réponse à la seule demande de l'utilisateur, sans "aller plus loin" – à savoir sans prévenir d'autres demandes ou anticiper sur les droits potentiels de l'allocataire –, dans leur discours, les agents montrent une incorporation nette de l'idée

d'"aller au-devant de l'allocataire", que préconise le socle d'engagements de la Cog.» (Mazet, 2007)

Mais, relève l'enquêteur, la mise en œuvre pratique de ce référentiel pose problème parce qu'il y a une incompatibilité entre les référentiels de qualité qui se traduisent par les indicateurs et la mise en œuvre pratique de la «qualité de réception» qui repose sur une approche globale et une personnalisation de la réponse.

**La qualité de la relation n'est ni mesurée ni valorisée, ce qui suscite un désaccord de fond sur la question de la définition du travail et sur la perception de son efficacité.**

Contrairement à la norme de rapidité, l'approche globale de l'utilisateur et la qualité de la relation ne font pas l'objet d'un intéressement : la qualité de la réception n'est ni mesurée, ni réellement évaluée, ni rémunérée par les organismes. « **Le système d'intéressement mis en place n'incite donc pas à opter pour une pratique qualitative, dans la mesure où les agents n'ont aucun "intérêt" à aller au-devant des allocataires.**

*L'intéressement à la qualité de service porte davantage sur une contrainte – recevoir vite – que sur une définition positive du poste et du travail d'accueil – bien accueillir.»*

**Pour les agents, la prise en compte globale de la situation de l'allocataire donne un meilleur «retour sur investissement», ce qui justifie par exemple la variabilité de durée de l'entretien :** *«les bénéficiaires en terme de qualité du service rendu d'une démarche personnalisée, qui prend le temps de l'étude globale, apparaissent évidents aux yeux des agents. Dotée d'une efficacité immédiate au regard de la réduction du temps d'attente, la réponse rapide est présentée comme davantage génératrice de contacts potentiels par la suite. En privilégiant la productivité de l'entretien, les indicateurs invitent, voire incitent, les agents à aller plus vite, au risque de manquer certains aspects du dossier. À l'inverse, en accordant le temps nécessaire à l'examen total du dossier, les agents peuvent assurer une meilleure efficacité "longitudinale" du contact, qui réduirait le taux de retour de l'allocataire et les flux de visites à l'accueil». «Ils appliquent alors un raisonnement de type investissement-coût pour montrer que la prise en compte globale de la situation de l'allocataire réserve finalement un meilleur "retour sur investissement". Ce faisant, ils se positionnent sur un plan général, distancié de la gestion immédiate des flux, pour envisager la relation avec l'allocataire dans le temps.»*

*«À l'indicateur de gestion qui définit le temps comme la contrainte d'un délai d'attente à respecter, ils opposent une vision qualitative du temps d'entretien comme investissement: c'est le temps du déroulement de l'entretien de face à face, de la complétude de la réponse et, enfin, de l'efficacité globale de la rencontre.*

*De ce point de vue, la mise en place d'indicateurs a eu pour effet de «temporaliser» les organisations – on ne parle plus seulement de pièces ou de flux mais de délais – sans toujours clarifier le temps des pratiques en relation à la qualité de service à atteindre.» (Mazet, 2007)*

Cette analyse correspond exactement aux conclusions de l'étude de Meyssonier et Tahar sur la manière de rendre la relation usager-administration plus efficace à partir de l'utilisation du temps (Fiche n°13).

**Dans les entretiens réalisés, la majorité des agents disent ne pas tenir compte des indicateurs.**

La norme est ou non appliquée en fonction de l'utilisateur présent et de ce qui se joue dans la relation. Les agents dotés d'expertise sont particulièrement réticents à caler leur pratique sur les exigences de performance qui se manifestent lors des démarches de redéfinition des postes ou des réorganisations.

---

## DES DÉMARCHES D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ À L'EFFICACITÉ LIMITÉE : L'APPROCHE GESTIONNAIRE MISE EN QUESTION PAR L'ENQUÊTE DE DAMIEN COLLARD

DAMIEN COLLARD, «LA GESTION CONTRE LE TRAVAIL ?», TRAVAILLER - REVUE INTERNATIONALE DE PSYCHOPATHOLOGIE ET DE PSYCHODYNAMIQUE DU TRAVAIL, N°30, 2013

**Cette enquête indique que la conception gestionnaire du travail, entre autres raisons parce qu'elle favorise la méconnaissance des situations de travail réelles, amène à lancer des démarches d'amélioration de la qualité à l'efficacité limitée.**

De multiples travaux soutiennent que la montée en puissance d'une conception gestionnaire du travail va de pair avec une méconnaissance croissante des situations de travail réelles

Le texte qui rend compte de cette recherche revient d'abord sur l'évolution de l'entreprise

durant ces dernières décennies. De multiples travaux indiquent que les questions qui touchent au management ont progressivement pris le pas sur les préoccupations liées au travail. Les pratiques langagières de métier sont colonisées par la «description gestionnaire du travail». Or, selon le sociologue du travail Vincent de Gaulejac (2005), «la prégnance d'une conception gestionnaire du travail favorise une méconnaissance des situations de travail réelles». Ce constat est partagé par Dominique Lhuillier, pour qui «le monde du travail connaît aujourd'hui un processus de réduction symbolique et une approche gestionnaire du travail de plus en plus déconnectée des

*réalités entendues comme ensemble de confrontation au réel, à ce qui résiste à la technique, au savoir, à la maîtrise» (Lhuillier, 2011).»*

La déconnexion entre l'approche gestionnaire et la réalité du travail est due au fait, selon Damien Collard, que les cadres et les dirigeants d'entreprises ou d'organismes ont souvent une image déformée du travail des opérateurs, en raison des filtres utilisés.

**EXTRAITS** *«En tant que prescripteurs et organisateurs du travail des autres, ils se réfèrent avant tout à un ensemble d'indicateurs de gestion (ratios, quotas de production, chiffres clés, etc.) et d'instruments qui les aident à domestiquer «la complexité et le flot incontrôlable et non domestiquable d'informations.»»*

*«Sur un plan pratique, les instruments de gestion s'avèrent utiles aux dirigeants. Ils permettent en effet d'«homogénéiser le réel» (Gaulejac, 2005), les pratiques et les processus d'évaluation (Courpasson, 2000), facilitent la prise de décision et la coordination (Berry, 1983 ; Moison, 1997), guident et structurent l'action collective (Lorino, 2003). Ils jouent donc un rôle important dans la régulation des rapports sociaux et le maintien de la cohérence organisationnelle.*

*Cependant, ils sont aussi porteurs d'effets pervers, tant sur le plan organisationnel – mise en place d'automatismes de décision, baisse de la vigilance, rigidité des comportements, «résistances au changement», aveuglement collectif, etc. (Berry, 1983) – que sur celui du travail. Ainsi, les indicateurs d'évaluation sont susceptibles de produire des effets ravageurs sur la subjectivité des travailleurs. Les gestionnaires ayant tendance à rabattre le travail sur quelques indicateurs clés (comme le nombre d'actes réalisés par unité de temps, le taux de satisfaction de la clientèle, etc.), les difficultés et la complexité du travail réel à accomplir ne sont pas prises en compte et ne permettent pas, ce faisant, de reconnaître les efforts déployés par les travailleurs pour tenir les objectifs (Vézina et al., 2006, p.35) et plus généralement le «travail vivant» au sens où l'entend Marx (Périlleux, 2005). Cette situation est génératrice de souffrance.»*

## MISE EN PERSPECTIVE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

Dans les deux cas étudiés par Collard, le déni porte sur trois niveaux : sur le contexte dans lequel le travail s'exerce, sur le travail lui-même ou «travail réel», et sur le «réel du travail» au sens où l'entend la psychodynamique du travail<sup>5</sup>, soit le travail tel qu'il est ressenti, vécu, souffert, à travers le monde réel qui résiste, met en échec la maîtrise, les procédures, les savoir-faire, la technique :

— **le contexte social dans lequel se déroule le travail des agents a été largement ignoré par les producteurs de normes, directions et donneurs d'ordre** (avec la minimisation, par exemple, des phénomènes d'insécurité) ;

— **les pratiques et les compétences professionnelles des agents ont été occultées** (occultation des dilemmes et des tensions propres à leur activité, ainsi que des compétences qu'ils mobilisent en situation de travail), en raison à la fois de la standardisation de la relation de service imposée par la direction, et des outils mis en place ;

— **les difficultés rencontrées par les agents dans leur activité – induites en partie par la mise en place de normes de service rigides – ont été ignorées.**

Ce déni du travail a induit une «activité contrariée». À titre d'exemple, le travail réalisé dans le cadre d'une des démarches (humanisation des gares) a été vécu par les agents d'ambiance comme frustrant, peu consistant, parfois comme inutile, et dans tous les cas comme nettement moins efficace que le travail de médiation sociale réalisé auparavant dans le cadre d'équipes.

«Incontestablement, **cette «amputation du pouvoir d'agir» a été une source de souffrance pour ces agents et pour les encadrants de proximité.** «L'activité contrariée» et «l'amputation du pouvoir d'agir» (ces terminologies sont empruntées à Yves Clot) découlent aussi du caractère dépersonnalisant des normes de service imposées par la direction.

**| EXTRAIT |** «En effet, les normes de service mises en place par cette direction véhiculaient non seulement une représentation idéalisée de la relation de service, mais étaient perçues comme des entraves à l'expression de leur personnalité dans le travail, d'où les termes utilisés par certains d'entre eux (ex. : «automates», «pancartes», «poteaux indicateurs», etc.) pour qualifier le processus de "déshumanisation" et de "chosification" de la relation de service induit par ces normes (Avarguez, 2009).

Enfin, dans les deux cas étudiés, les normes de service ont été perçues par la majorité des agents comme un obstacle à la réalisation d'un travail de qualité. La "qualité empêchée" (Clot, 2010) dont il est question ici est le corollaire de "l'activité contrariée" décrite précédemment. La qualité du service rendu ne peut effectivement pas être évaluée sur la base du seul respect des normes de service. Rappelons à ce sujet que, pour la psychodynamique du travail, "il est [même] impossible d'atteindre la qualité en respectant scrupuleusement les prescriptions" (Ganem, 2011, p.131). Se contenter d'assurer une simple présence en gare pour "humaniser" les lieux, respecter scrupuleusement les normes vestimentaires définies par la direction, ou encore s'en tenir au strict respect des formules de politesse contenues dans les scripts langagiers ne garantissent en rien la qualité du service rendu. En effet, les attentes des clients sur le plan du service peuvent ne pas correspondre aux "promesses" ou aux "engagements" pris par l'entreprise dans le cadre des procédures qualité, malgré les dispositifs d'évaluation et de contrôle mis en place (comme les «enquêtes client mystère»). Par ailleurs, les agents au contact du client ont généralement leur propre idée sur ce que doit être un travail de qualité, parfois assez éloignée des critères de qualité qui sont véhiculés par les normes de service.»

<sup>5</sup> | La psychodynamique du travail analyse la souffrance psychique résultant de la confrontation des hommes à l'organisation du travail et des processus intersubjectifs mobilisés dans les situations de travail.

**Cette incompatibilité entre les normes du service imposées et l'idée que se font les agents de la qualité est corroborée par l'étude de la Cour des Comptes**

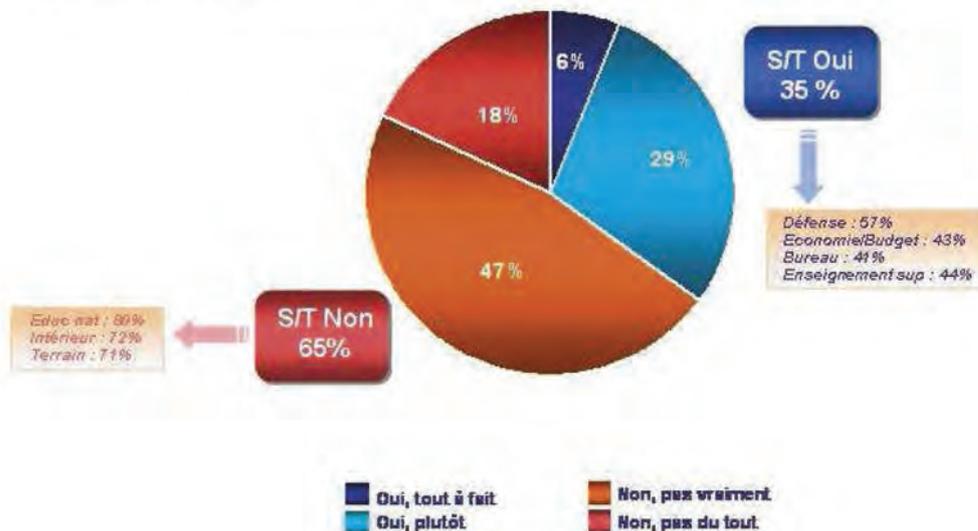
- L'enquête réalisée pour la Cour auprès d'un échantillon représentatif de 800 agents de catégorie A et B indique que la plupart (81 %) des agents de l'État approuve l'idée selon laquelle il est justifié de donner des objectifs à leur administration, mais qu'ils sont majoritairement hostiles au principe d'indicateurs mesurant la performance des agents (41 % pour, 59 % contre).
- Une large majorité des fonctionnaires (65%) considère que les indicateurs de performance qui s'appliquent à leur activité sont inadaptés pour apprécier la qualité de leur travail ou de leur service (graphique ci-dessous).



**L'adéquation entre les indicateurs de performance et la qualité du travail**

**Question :** Et estimez-vous que ces indicateurs sont adaptés pour apprécier la qualité de votre travail ou celui de votre service ?

Base : à ceux dont le travail fait l'objet d'indicateurs de performance.



COUR DES COMPTES, LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES  
 LOLF : UN BILAN POUR DE NOUVELLES PERSPECTIVES, 2011

- Outre un jugement sévère sur les conséquences de la LOLF jugées plus négatives que positives sur leur travail au quotidien, sur leur service ou leur administration, sept enquêtés sur dix pensaient que la LOLF n'avait pas amélioré la qualité de service rendu aux citoyens.
- Ces indicateurs sont plus ou moins refusés/acceptés en fonction des postes occupés (les agents de terrain y sont les plus hostiles), en fonction des âges (les plus de 50 ans y sont les plus favorables), et des administrations (les agents de l'Éducation nationale y sont largement hostiles).

# UNE ENQUÊTE DANS LA CAF DES BOUCHES-DU-RHÔNE MONTRE COMMENT LES ORIENTATIONS DE LA BRANCHE FAMILLE SE RÉPERCUTENT SUR LES RELATIONS AUX USAGERS

SYNDEX, CAF 13 - ANALYSE DES FACTEURS DE RPS PORTANT ATTEINTE À LA SANTÉ ET AUX CONDITIONS DE TRAVAIL DES SALARIÉS AU CONTACT AVEC LE PUBLIC, RAPPORT D'EXPERTISE POUR LE CHSCT, 8 MARS 2013

L'enquête, menée en 2013 a été réalisée par questionnaire (303 personnes sur 595 ont répondu aux questionnaires adressés), par entretiens, observation, et analyse documentaire.

Le questionnaire fait ressortir que les agents jugent les conditions d'accueil insatisfaisantes et que les impératifs de rendement les stressent.

Les conditions d'accueil physiques sont insatisfaisantes pour 83% des agents (tableau ci-dessous), confronté des façon croissante aux incivilités du public.

70 % des enquêtés ont le sentiment de toujours travailler dans l'urgence, de voir le travail s'amonceler sans pouvoir résorber le retard (pour 55 %).

78 % répondent oui à la question « On me demande de plus en plus de rendement (dossiers traités, allocataires reçus...) dans mon activité ».

La hausse du stress est objectivée : 30 % ressentent des troubles du sommeil liés à leur travail, 17 % disent pleurer à cause de leur travail.

## DES LOCAUX MAL ADAPTÉS, RELATIVEMENT BRUYANTS, DES DISPOSITIFS D'ACCUEIL INSATISFAISANTS ET DES MOYENS POUR FAIRE FACE AUX INCIVILITÉS INEFFICACES

ENVIRONNEMENT PHYSIQUE ET MOYENS	Jamais, rarement, pas du tout d'accord	De temps en temps, parfois, plutôt pas d'accord	Souvent, régulièrement, plutôt d'accord	Toujours, beaucoup, tout à fait d'accord	Non réponse	Total
Q28 L'aménagement des locaux est adapté à mon travail	23%	43%	30%	3%	1	302
Q36 Je suis gêné(e) dans mon travail par le bruit environnant	25%	38%	25%	12%	1	302
Q44 Je bénéficie d'un éclairage satisfaisant à mon poste de travail	9%	21%	46%	24%	4	299
Q52 Travailler à plusieurs dans le même bureau me gêne	47%	29%	12%	11%	3	300
Q60 Les dispositifs d'accueil du public (plateforme téléphonique, bornes, pré-accueil, réception en box...) facilitent les démarches des allocataires	12%	34%	45%	9%	3	300
Q68 L'accueil physique des allocataires est satisfaisant	42%	41%	14%	3%	6	297
Q76 Les moyens mis en œuvre (gardiens, fiches incidents...) pour faire face aux incivilités sont efficaces.	45%	39%	15%	2%	2	301

CAF 13 - SYNDEX, 2013

**L'aménagement de l'accueil apparaît pour beaucoup d'agents comme une question non résolue de façon satisfaisante. L'activité d'accueil est considérée très majoritairement par les agents concernés (techniciens conseil en prestations familiales : TCPF et cadres) comme la part de leur travail la plus éprouvante.**

L'aménagement de l'espace de contact avec le public conditionne la qualité des échanges. Or, face aux fortes affluences du public sur tous les sites (dans certains cas en permanence), l'espace devient fréquemment insuffisant. Il arrive que les files d'attente débordent sur la rue, qu'il n'y ait plus de places assises. Cet inconfort pour le public se traduit par des nuisances et des perturbations du travail pour les agents : bruit, surcharge, pressions...

«L'accueil c'est très bruyant. Quant ça crie trop on appelle le cadre ou l'agent de sécurité. Il y a des gens qui viennent avec de la musique. Il y aussi les odeurs et pas assez de lumière. On a mal à la tête. Tout le monde a du paracétamol dans son tiroir, on est sûr d'en trouver». (Un TCPF)

«Les gens se bousculent. Parfois ça tourne mal, ils vont jusqu'à se battre». (Un TCPF)

«C'est la fosse aux lions ; à la fin de la journée on est plus bon à rien». (Un TCPF)

## LA PRESSION À L'ACCUEIL ENGENDRE UNE MULTIPLICATION DES INCIDENTS

«Il y a des problèmes avec les files d'attente, par exemple : avec les tickets, des gens qui n'en prennent pas ou qui ne savent pas lire qui manquent leur tour. Alors on est sans arrêt interpellé au guichet. Cela perturbe le travail, on doit s'interrompre, répondre à plusieurs personnes en même temps. On peut pas se concentrer sur le dossier. Et il faut rentrer les données sur l'ordinateur. Quand je fais l'accueil, je suis épuisée, je rentre chez moi, je me couche sur le canapé, je dors ; je comprends que des collègues craquent». (Un TCPF)

«Le public peut devenir agressif. Il y a de l'agressivité gratuite, et aussi justifiée : à cause des files d'attente et des retards de prestations». (Un TCPF)

L'espace d'accueil comprend plusieurs configurations et dispositifs techniques (guichets, hygiaphones, bornes internet, vitres, sièges, etc.). Plusieurs aménagements sont récents, ou en cours d'expérimentation. Le point de vue des agents sur ces aménagements est divisé.

La salle d'attente unique, où le public est regroupé frontalement face au guichet est majoritairement mal vécue par les professionnels, considérée comme pénible

«Les gens font masse, ils nous regardent, on est sous tension permanente, on ne peut pas traiter correctement la demande de la personne au guichet, car on voit les autres qui attendent». (Un TCPF)

Les guichets avec hygiaphone suscitent des avis ambivalents.

«On est mieux séparé du public, plus en sécurité». (Un TCPF)

«C'est une barrière à la communication, les gens haussent la voix, ils s'énervent plus facilement». (Un TCPF)

## LES AVIS SONT TOUT AUSSI CONTRASTÉS CONCERNANT LES « POSTES AVANCÉS » D'ACCUEIL-ORIENTATION

«Cela permet de traiter plus vite la file d'attente, d'orienter tout de suite les gens soit vers le guichet, soit les box pour les cas complexes, et de traiter les simples demandes d'information ou dépôts de lettres ; c'est un travail simple, on n'a pas à se concentrer». (Un TCPF)

«Ça ne fait que déplacer le bouchon de la file d'attente ; mais là, les gens sont debout.. C'est pas normal, il y a des femmes enceintes, des handicapés...Et ça défile. Hier on a reçu plus de 800 personnes, on devient des distributeurs de tickets. Et comme on n'a pas accès aux dossiers, il y a des erreurs d'orientation entre guichet et box, et c'est les collègues de ces postes qui ont à rattraper l'erreur». (Un TCPF)

## LA PLATE-FORME TÉLÉPHONIQUE ÉVITE DE MULTIPLES DÉSAGRÈMENTS

Beaucoup d'agents considèrent que les conditions d'accueil sont meilleures à la Plateforme. Celle-ci comporte deux salles et les postes ont des cloisons, ce qui réduit les bruits. L'affluence des appels est souvent forte, et s'il arrive des débordements et des «incivilités», le dispositif technique du téléphone réduit la proximité au public à des échanges de paroles.

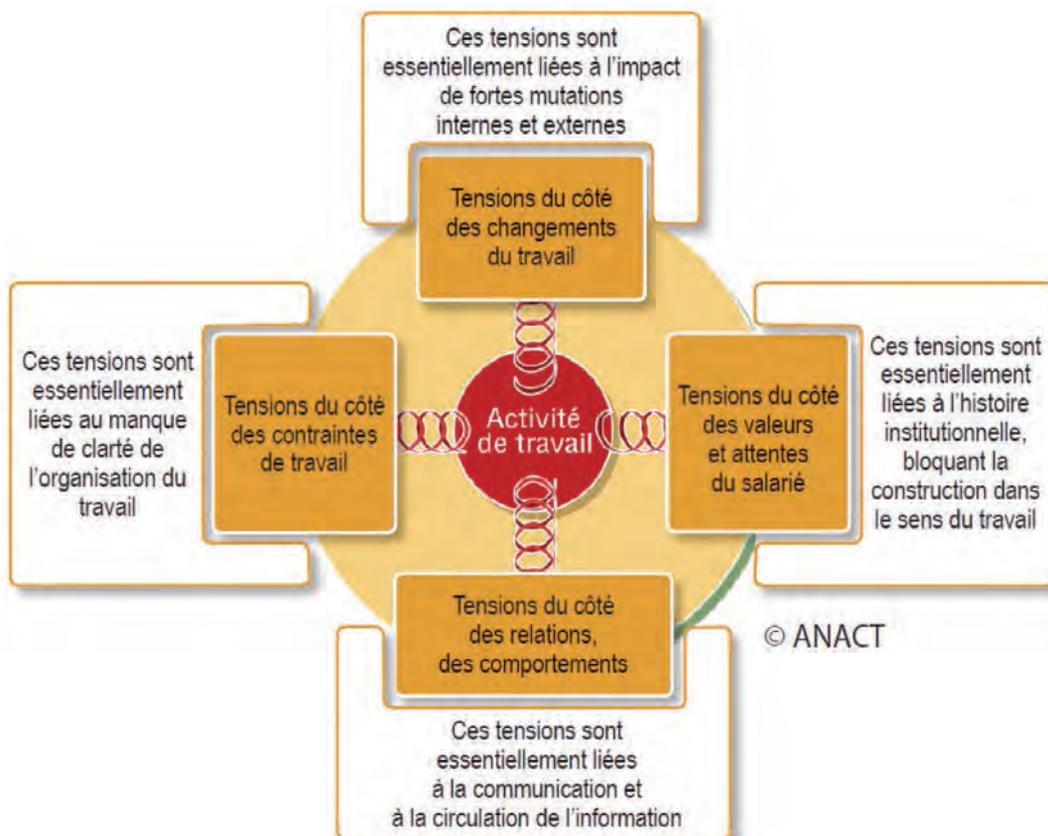
« On voit la file d'attente qui s'affiche sur l'écran, c'est une pression, mais on n'est pas physiquement exposé, et si ça dérive dans les injures, on peut toujours raccrocher ». (Un TC PT)

## PLUSIEURS FACTEURS SE CONJUGENT POUR RENDRE LE TRAVAIL PLUS DIFFICILE À RÉALISER

La majorité du personnel considère que le travail est devenu de plus en plus difficile à réaliser au cours des dernières années. Les principales raisons évoquées sont le manque d'effectif face à la croissance de la charge d'activité, la montée d'impératifs quantitatifs et de contrôle du temps, une organisation du travail et des consignes instables. Ces aspects se conjuguent entre, ce qui crée des problèmes de coordination dans les équipes, des baisses de qualité du service, des

tensions, des insatisfactions professionnelles et une relative impuissance du personnel à projeter des améliorations.

Les tensions ne sont pas seulement liées à l'accueil. **Le modèle des tensions de l'ANACT ci-dessous, qui modélise les difficultés rencontrées, distingue quatre familles de tensions.**



CAF 13, SYNDEX 2013

## CONTRÔLE DU TEMPS ET IMPÉRATIFS QUANTITATIFS DE RENDEMENT NUISENT DANS CERTAINS CAS À LA QUALITÉ DU SERVICE

L'impératif de quantité nuit à la qualité du service. Ceci peut alimenter des boucles d'activités préjudiciables à la santé des agents :

A l'accueil la demande de l'allocataire traité avec insuffisamment de temps peut se traduire par des problèmes dans la constitution des dossiers (informations incomplètes, risques d'erreurs, etc.),



A la liquidation, les dossiers incomplets conduisent à du retard. Et l'impératif du chiffre incite à traiter les dossiers les plus simples,



Le retard de la liquidation entraîne le retour des allocataires à l'accueil,



ce qui amplifie l'affluence à l'accueil et entretient une situation de débordement des agents au guichet



et ce qui provoque le mécontentement du public, ce qui conduit au développement de risques d'incidents et « d'incivilités »,



et donc alimente l'insécurité et le stress pour les agents

CAF 13 - SYNDEX, 2013

Les techniciens conseils ont un temps d'accueil décompté (3 minutes pour le pré-accueil, 20 minutes pour l'accueil en box). À la liquidation un suivi statistique de l'activité instaure un contrôle du rendement. Ceci entretient une pression permanente, et le sentiment exprimé par les agents d'une perte d'autonomie pour conduire leur travail. « Le risque est l'instauration d'une activité en mode dégradé, avec un cercle vicieux : la rapidité nuit à la qualité, ce qui accroît les retards de traitement des dossiers et gonfle la file d'attente. »

« Le pré-accueil est particulièrement pénible ; il y a beaucoup de gens, on n'a pas le temps. Moi je masque la barre pour pas la voir, c'est trop stressant de voir défiler les minutes. Il vaudrait mieux garder les gens plus longtemps pour régler leurs problèmes, comme ça ils n'auraient pas à revenir : ils auraient leur réponse et la file d'attente serait moins grosse ». (Un TC PF)

« À la liquidation, avec la mise en place du suivi statistique de l'activité, chaque TC doit remplir chaque jour une fiche de production décomptant

les dossiers traités. Or les dossiers les plus complexes, cela prend plus de temps. Pour faire du chiffre, le plus de dossiers, certains ont tendance à prendre les plus faciles et laisser les autres dans la corbeille. De plus tout le monde n'a pas la compétence pour traiter toutes les prestations. En tant que TC expert, je me retrouve avec les dossiers les plus lourds ; alors je m'arrange pour en prendre aussi de plus légers pour faire du chiffre, sinon je suis pénalisée ; ce n'est pas juste ». (Un TC PF)

« Recevoir le plus de monde, écluser la file d'attente dans le hall, ça devient de l'abattage. On est pas là pour ça. C'est absurde. C'est un cercle vicieux : si les demandes ne sont pas traitées correctement à l'accueil, après ça crée des problèmes dans la constitution des dossiers, et donc la liquidation ne peut pas être faite correctement, il manque des pièces, on peut faire des erreurs ; des dossiers sont retournés et doivent être à nouveau traités, ça gonfle le stock, le retard s'accumule. Alors les gens reviennent mécontents à l'accueil, ce qui augmente la fréquentation et les tensions, et on est submergé ». (Un TC PF)

## LES AGENTS SE DISENT CONFRONTÉS DE FAÇON CROISSANTE À DES INCIVILITÉS DU PUBLIC, CE QUI ENTRAÎNE LA BONNE RÉALISATION DU SERVICE

La gestion de la communication parfois difficile face à des publics en difficultés est le plus souvent considérée comme une partie du métier social, mais les agents voudraient que cette tâche de relation soit mieux reconnue, ainsi que sa pénibilité.

*«On reçoit des gens en difficultés, qui peuvent avoir des comportements abrupts, c'est notre métier de gérer ça. Mais l'agressivité non. Quand on en parle à la direction, on dirait qu'on est considérés comme des enfants qui se plaignent. Ce qu'on voudrait c'est que ce soit reconnu que c'est un travail pénible».* (Un TC PF)

Des incidents concernent les allocataires entre eux : les agents sont parfois démunis quant à la façon dont ils doivent intervenir. Ces situations les mettent en situation de subir indirectement l'agression.

Au fil des années, la direction de la Caf 13 a développé plusieurs dispositifs contre les incivilités : un « Guide opérationnel pour faire face aux incivilités » est mis à la disposition du personnel ; sur les sites d'accueil, des gardiens sont présents,

employés d'une société privée. Une procédure incident a été mise en place, elle comprend une fiche de compte rendu d'incident remplie par les cadres, la possibilité de courrier d'avertissement aux allocataires auteurs de troubles, la possibilité pour les agents victimes d'incivilité de consulter le psychologue du travail qui assure des permanences au siège de la Caf à Marseille nord.

L'enquête remarque que le terme « incivilité » utilisé englobe des faits très différents, allant de comportements relevant du manque de politesse, jusqu'à des agressions physiques constituant des infractions relevant du droit pénal. Cela indique une relative confusion dans la qualification des faits. **L'enquête révèle aussi que les définitions retenues dans le guide Caf mélangent les niveaux de gravité au regard des classifications pénales, ce qui « traduit une sous-estimation des risques à l'accueil pour les agents, et des consignes et procédures qui restent en partie relativement indéterminées. »** Les tableaux ci-après qui comparent la qualification pénale et la qualification Caf des incivilités sont éclairants.

### LA PRÉCARISATION DES PUBLICS DEPUIS LA CRISE DE 2008 A DES IMPACTS SUR L'ACCUEIL

Les enquêtes s'accordent sur le fait que les populations auxquelles sont confrontées les structures d'aide et d'action sociale ont changé, même si le mouvement s'est engagé dès les années 1980<sup>6</sup>. Elles sont plus hétérogènes, précarisées, représentent des problèmes plus divers, et sont globalement plus averties de leurs droits, ce qui forcément se répercute sur l'accueil.

La crise économique et financière qui a débuté en 2008 a eu des effets sur les publics : la dégradation du marché du travail a entraîné une augmentation du nombre de demandeurs d'emplois, et une diminution des revenus d'activité pour des millions de salariés et travailleurs indépendants. La pauvreté tend par ailleurs à se polariser et à s'intensifier depuis les années 2000. En 2012, le taux de pauvreté monétaire (à 60 % du revenu médian) s'élève à 13,9 % de la population, soit 8,5 millions de personnes (14 % en 2010). Après trois années consécutives de hausse du taux de pauvreté, 2012 marque une diminution de 0,4 point par rapport à 2011, en raison d'une baisse générale du niveau de vie médian en 2012 (- 1 % en euros constants par rapport à 2011). Le seuil de pauvreté monétaire à 60 % correspond à 987 euros mensuels pour une personne seule. L'intensité de la pauvreté augmente, et passe de 19,1 % en 2011 à 20,5 % en 2012.

La catégorie de la population la plus touchée par la pauvreté demeure celle des chômeurs, avec un taux de pauvreté de 37,2 % en 2012. Cette évolution se traduit par une augmentation sensible des demandes d'aide et le développement du surendettement.

[source : Yvette Rayssiguier, Josianne Jégu, Michel Laforcade, Politiques sociales et de santé. Comprendre et agir, Presses de l'EHESP, 2012 ; « Les niveaux de vie en 2012 », Insee Première, n°1513, septembre 2014]

<sup>6</sup> | Olivier Cousin, « Les mutations du travail social : de la transformation du public aux changements dans les modes de prise en charge », Sociologie du travail, 1996.

## TABLE DE CONCORDANCE ENTRE LA QUALIFICATION PÉNALE ET LA DÉFINITION DONNÉES DANS LE GUIDE DE LA CAF «GUIDE OPÉRATIONNEL FACE AUX INCIVILITÉS»

### Légende:

<b>Contraventions :</b> divisées en 5 classes : la cinquième regroupant les faits les plus graves. ☒ Punies d'une peine d'amende
<b>Délit d'outrage :</b> ☒ Puni d'amende jusqu'à 7500 €
<b>Délit de menaces à chargé de mission de Service public.</b> ☒ <b>Puni de 6 mois de prison maxi si elles sont réitérées ou matérialisées</b>
☒ Délit de violence sur chargé de mission de service public : si + voies de fait (violences) sans ITT ou inf à 8 jours. ☒ Délit de menaces de mort réitérées ou matérialisées ☒ Délit de menaces sous condition ☒ Délit de menaces sur témoin ou victime ☒ <b>Punis de 3 ans d'emprisonnement maxi</b>
☒ Délit de menaces de mort + sous condition/ ☒ Délit de violence sur chargé de mission de service public : si + voies de fait (violences) ITT supérieures ou = à 8 jours. ☒ Délit de Violences sur chargé de mission de service public, avec arme ☒ <b>Puni de 5 ans d'emprisonnement maxi</b>

GUIDE CAF	CODE PENAL
<b>NIVEAU 1</b>	
Tapage	non réprimé
Incivilités	non réprimées
Envahissement	non réprimé
Grossièretés entre usagers	Contravention de 1 <sup>re</sup> classe amende 38€
Disputes entre usagers sans ITT	Contravention de 4 <sup>e</sup> classe amende 750€
Comportement agressif entre usagers	sans ITT mais voies de fait : Contravention 4 <sup>e</sup> classe
Grossièretés envers agent public	Délit d'outrage
Comportement agressif envers agent	Délit de menaces à chargé de mission de Service public
	Délit de violence sur chargé de mission de service public

GUIDE CAF	CODE PENAL
<b>NIVEAU 2</b>	
Incivilités agressives, Insultes	Délits d'outrage
	ou Délit de menaces sur chargé de mission de service public
Violences psychologiques	ou Délit de violence sur chargé de mission de service public
Injures graves (racistes sexistes)	hors service : Contravention de 4 <sup>e</sup> classe amende 750€
	à l'occasion du service : Délit d'outrage
Menaces graves	Délit de menaces de mort réitérées ou matérialisées
	ou Délit de menaces sous condition
	ou Délit de menaces de mort + sous condition
Chantage	Délit de menaces sous condition
Pressions	Délit de menaces sous condition
	Délit de menaces sur témoin ou victime

GUIDE CAF	CODE PENAL
<b>NIVEAU 3</b>	
Violences physiques	Délit de Violences sur chargé de mission de service public sans ITT ou ITT inf à 8 jours
	Délit de Violences sur chargé de mission de service public ITT > = 8 jours
	Délit de Violences sur chargé de mission de service public, avec arme
Crachat	Délit d'outrage
Jet d'objet	sans contact : Délit d'outrage
	avec contact, sans blessure : Délit de violence sans ITT sur chargé de mission de service public
	Avec blessure : Délit de violences aggravées avec arme par destination
Port d'arme	Délit puni selon la catégorie ou l'arme est classée par la loi
Dégradation de matériel/mobilier	Délit de dégradation /destruction d'un bien d'utilité publique.

CAF 13 - SYNDEX, 2013

## UN EFFET DE CISEAUX ENTRE LA HAUSSE DE LA DEMANDE SOCIALE ET LA BAISSÉ DES MOYENS

Des enquêtes indiquent que cet effet de ciseaux est mal vécu dans la branche Famille. La politique de la branche Famille inscrite dans la Convention d'objectifs et de gestion (Cog) se traduit par une recherche de productivité visant à freiner les frais de fonctionnement et à compenser la diminution des effectifs des Caf (1000 emplois seront supprimés dans les caisses de la branche Famille d'ici à 2017 par le non-remplacement d'une partie des départs à la retraite). Selon de nombreux observateurs, la réduction des moyens des Caf dans un contexte de besoins sociaux croissants rend irréaliste les objectifs fixés de qualité de service et de performance.

Les familles pauvres, les bénéficiaires des minimas sociaux représentent entre 30 et 40 % des allocataires des Caf, selon les territoires. Leur nombre a progressé de 3 à 4 points au cours des quatre années de la Cog précédente, or **les allocataires de minima sociaux ont des dossiers qui exigent un traitement plus long que la moyenne** : une demande de RSA prend environ trois quarts d'heure par exemple. Face à cette situation, les Caf ont déployé diverses mesures (heures supplémentaire, recours à des CDD, réduction ou fermeture des accueils physiques ou téléphoniques pour traiter les dossiers, etc.), mais leurs dirigeants estiment qu'il leur faudrait bénéficier de certaines d'emplois qualifiés. (ASH, 7 février 2014)

## UNE INJONCTION IMPOSSIBLE À RÉALISER : COMMENT ACCROÎTRE LA QUALITÉ DE SERVICE AVEC L'AUGMENTATION DE LA DEMANDE SOCIALE ET LA CONTRACTION DES MOYENS ?

De multiples travaux pointent cette contradiction. Voir par exemple Marie-Henriette Etcheverry, « Aujourd'hui veut-on vraiment donner la parole aux l'utilisateur ? », *La revue française de service social*, n°255, déc. 2014. L'auteur, assistante de service sociale, se base sur des témoignages d'assistant de service social. « Des assistants de service social indiquent, que, compte tenu du nombre croissant des usagers (...), leur employeur leur demande que les entretiens soient d'une durée limitée (qui peut être d'un quart d'heure dans certains cas) ». « Toujours pour rentabiliser le

temps, il est demandé à des assistants de service social de centrer l'entretien sur la demande de l'utilisateur qui implique la constitution d'un dossier, afin que ce dernier soit, si possible, finalisé à l'issue de l'entretien. Si l'utilisateur aborde des problèmes qui ne nécessitent ni dossier ni démarches administratives (problèmes d'ordre psychologique, relationnel...), l'assistant de service social doit l'orienter vers un psychologue ».

## COMMENT ÉVITER DE SE LAISSER DÉBORDER ? LES SOLUTIONS VONT VERS L'ACCUEIL SUR RENDEZ-VOUS ET SUR L'INCITATION À UTILISER LES SERVICES EN LIGNE

L'extension des accueils sur rendez-vous telle que planifiée par la Cog suscite des réactions contrastées : si les rendez-vous ont des avantages (confort pour les

techniciens qui peuvent préparer les dossiers, et pour les usagers qui n'ont pas à faire la queue), leur mise en place devrait restreindre l'accessibilité des Caf.

« L'accueil aux guichets des Caf bientôt exclusivement sur rendez-vous », [www.ledauphine.com](http://www.ledauphine.com), 10/09/2014

**EXTRAIT** Pour améliorer leurs services, les caisses d'allocations familiales (Caf) ont engagé une vaste réorganisation : bientôt les usagers ne seront plus reçus que sur rendez-vous, ce qui devrait soulager aussi les agents d'accueil, soumis à une charge de travail croissante et régulièrement confrontés à des incivilités. À la Caf de Colombes (Haut-de-Seine), en ce début d'après-midi de milieu de semaine, les locaux semblent étonnamment vides. Un vigile régule les entrées sans bousculade. Ici, finie l'attente aux guichets : depuis début juillet, les usagers sont tous reçus sur rendez-vous. Une petite révolution. « Certains publics sont vulnérables, ils apprécient de voir qu'on prend le temps de faire le tour de leur situation », assure à l'AFP Fred Latour, le directeur adjoint de la Caf du département. Chaque agent peut en effet consacrer vingt minutes à chaque allocataire ayant pris rendez-vous. Auparavant, les accueils étaient spontanés et en cas d'affluence, les usagers n'avaient droit qu'à quelques minutes au guichet. « On a reçu jusqu'à

640 personnes dans une même journée pour des démarches dont 80% auraient pu être faites à domicile sur internet », souligne Christine Alliesse, la responsable d'agence. Désormais les rendez-vous, pris par téléphone ou sur internet avec sept jours maximum de délai, sont limités à 60 par jour, mais « ils permettent d'étudier les dossiers en profondeur ». Cette « nouvelle politique d'accueil » était inscrite dans la Cog signée en 2013 entre l'État et la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf). Objectif : permettre aux usagers de bénéficier d'un service de meilleure qualité et aux agents de mieux absorber une charge de travail en constante augmentation. Au cours des dernières années, de nombreuses Caf avaient dû en effet temporairement fermer leurs portes au public pour traiter les dossiers en retard, de façon parfois récurrente pour certaines agences.

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

Syndex, Caf 13 - Analyse des facteurs de RPS portant atteinte à la santé et aux conditions de travail des salariés au contact avec le public, Rapport d'expertise pour le CHSCT, 8 mars 2013

Damien Collard, «La gestion contre le travail ?», *Travailler - Revue internationale de Psychopathologie et de Psychodynamique du Travail*, n°30, 2013 (étude de deux démarches de qualité de la SNCF : lancement du Transilien en Ile-de-France et démarche «Gares en mouvement»)

Francis Ginsbourger, «Réinventer la relation de service public», *Esprit*, février 2013

Pierre Mazet, «La qualité dans l'accueil ou l'exemple paradoxal d'une modernisation réussie. Le cas des agents d'accueil des caisses d'Allocations familiales», *Recherches et Prévisions*, n°87, 2007 (enquête dans trois Caf dans le cadre d'un doctorat, réalisée en 2005, appuyée sur des entretiens)

Vincent Dubois, *La vie au guichet*, 1999

Jean-Marc Weller, «Comment les agents se soucient-ils des usagers», *Informations sociales*, n°158, 2010

Yasmine Siblotdu, «Contraintes et ambivalences du travail d'accueil du public», *Informations sociales*, n°158, 2010

# 13



## DE L'USAGE DU TEMPS PASSÉ AVEC L'USAGER

*Pour l'efficacité du service, il ne convient pas toujours de chercher à réduire le temps passé avec l'utilisateur*

### À RETENIR

- À l'instar de secteurs marchands (comme la grande distribution qui a développé les concepts du drive, des caisses automatiques, du self-scan, etc.), des services publics s'engagent dans des démarches d'amélioration de la qualité du service rendu en faisant de la gestion du temps de l'utilisateur une question centrale.
- Une recherche exploratoire, menée au sein de cinq mairies innovantes, a étudié le processus de délivrance de trois prestations de service à l'utilisateur, pour mieux comprendre comment la gestion du temps de l'interface prestataire-utilisateur peut améliorer la performance d'un service public (Meyssonier, Tahar 2014).
- Cette recherche-action distingue quatre configurations temporelles : le temps improductif de la prestation, le temps productif de la prestation, le temps d'investissement dans la relation et le temps d'investissement dans l'autonomisation de l'utilisateur.
- On gagne tout à la fois à diminuer le temps improductif de la prestation, à accroître l'efficacité du temps productif (logique d'optimisation), à investir dans la relation avec l'utilisateur, et à investir dans l'autonomisation de l'utilisateur. Dans les deux derniers cas, on gagne en efficacité, productivité, qualité de service, en consacrant davantage de temps à la relation à l'utilisateur.
- La dimension temporelle de l'interface prestataire-bénéficiaire du service n'avait jamais fait l'objet d'une vision unifiée parce que le contrôle de gestion s'intéresse au temps du prestataire, tandis que le marketing prend en compte celui du bénéficiaire du service. Cette recherche propose un cadre théorique unifié.

## TEMPORALITÉ ET QUALITÉ DE SERVICE

En 2010, dans la prolongation des réflexions provoquées par la mise en place de la LOLF dans l'administration centrale, le rapport parlementaire «*Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs*» (Cornut-Gentille, 2010) a insisté sur l'importance de la temporalité. Il a relevé le mécontentement des usagers des services publics face à la difficulté et à la lenteur

à identifier le bon interlocuteur administratif, devant les temps d'attente avant d'être reçu, et devant les délais de traitement des dossiers, jugés trop longs. Le rapport a insisté sur la nécessité de raccourcir le parcours des usagers et a préconisé l'usage d'indicateurs temporels dans les administrations.

## LA SATISFACTION DE L'USAGER EST DAVANTAGE LIÉE À LA PERCEPTION QU'IL A DE LA DURÉE D'ATTENTE, QU'À LA DURÉE ELLE-MÊME

Dans l'interface de la coproduction du service, on distingue les délais de délivrance, et les délais d'attente qui correspondent au temps séparant le moment où l'utilisateur/client/consommateur est prêt à recevoir le service et le moment où le service commence. L'attente a fait l'objet d'une littérature importante en marketing car elle a un impact important sur la satisfaction. L'attente longue a un impact négatif sur l'évaluation du service, alors qu'à l'inverse, le gain de temps lié à un délai inférieur à ce qui était attendu donne au client un a priori très favorable sur le service: on parle d'un «*effet auréole*».

La satisfaction d'un client ou d'un usager est surtout liée à la perception qu'il a de cette durée.

Les auteurs citent de nombreuses sources pour étayer cette proposition.

«*Groth et Gilliland (2006) confirment cette subjectivité, en indiquant qu'«une attente courte peut engendrer du mécontentement si elle est plus longue que prévue ou si l'environnement est désagréable. À l'inverse, une attente longue peut ne pas être considérée comme désagréable si le consommateur la trouve raisonnable. La satisfaction du consommateur de service est donc plus liée à la perception de l'attente qu'à sa durée elle-même».* Durrande-Moreau (1999) a proposé une synthèse des facteurs qui influencent la perception de l'attente pour le client.» (Meyssonnier, Tahar, 2014)

## LE TEMPS MIS À PROFIT

**EXTRAIT** Meyssonnier, Tahar, 2014 / «*Comme toute ressource, le temps a une valeur qui dépend de l'usage qui en est fait (Vargo et Lusch, 2004). Dans certaines situations, la durée d'une prestation n'est une perte de temps ni pour le prestataire, ni pour le bénéficiaire du service. C'est le cas par exemple lorsque la socialisation organisationnelle du client (Goudarzi et Eiglier, 2006) engage ce dernier dans un processus d'apprentissage de son rôle et du fonctionnement de l'organisation. Le temps qui lui est consacré au début*

*de la relation de service permet d'en améliorer la qualité, d'augmenter la satisfaction du client et de réduire la durée des opérations suivantes. Dans ce même ordre d'idées, Belorgey (2011) met en évidence qu'au sein du service d'urgence d'un hôpital, le temps passé avec les patients permet d'améliorer la qualité du diagnostic, donc de réduire les échecs (et donc les consultations répétées pour une même pathologie) et par conséquent d'améliorer l'efficacité du service.»*

## LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

L'enquête a été réalisée en 2010-2011 dans cinq villes de plus de 50 000 habitants qui ont innové dans la délivrance de services à l'utilisateur (présentations intégrant une phase d'accueil et dont la dimension temporelle est directement perçue par l'utilisateur). Pour réaliser cette étude comparée du mode de délivrance des prestations, Meyssonnier et Tahar se sont appuyés sur une typologie des prestations municipales élaborée par Tahar qui distingue les activités purement administratives (où le respect de la règle est essentiel), les prestations de service au public (où la satisfaction

de l'utilisateur est centrale), et les relations avec les habitants (où c'est la socialisation du citoyen qui est cruciale). Ils ont choisi une prestation par catégorie: pour les activités administratives des mairies, l'établissement d'un passeport, pour les prestations communales de service au public, le prêt en bibliothèque, et pour les relations avec les usagers, l'accueil téléphonique organisé en centre de contact municipal. Cette enquête a été réalisée par entretiens, par analyse documentaire, et par observation.

## L'ENQUÊTE A PERMIS AUX CHERCHEURS D'IDENTIFIER QUATRE MODES DE GESTION DU TEMPS DE L'INTERFACE PRESTATAIRE-USAGER

### 1/ Diminuer le temps improductif de la prestation

Les temps jugés inutiles qui dégradent la qualité de service pour l'utilisateur doivent être réduits en diminuant l'attente par la mise en adéquation de l'offre et demande. Dans le cas des passeports, il est possible de gérer la demande de manière optimale et de réduire les flux d'utilisateurs en mettant en place des rendez-vous pour les demandes de passeport, comme cela a été fait dans une mairie centrale. De même, l'envoi d'un SMS pour annoncer l'arrivée du passeport en mairie évite à l'utilisateur de se déplacer inutilement et pour la mairie, cela réduit le flux d'utilisateurs à renseigner et accueillir.

L'offre peut également être adaptée aux fluctuations de la demande grâce aux outils informatiques, que ce soit au niveau des prévisions des plannings des équipes ou en temps réel. *«Les managers se servent beaucoup du logiciel de files d'attente pour ouvrir et fermer les guichets en fonction de l'affluence et réduire les temps d'attente. Ils basculent des agents qui sont sur un autre pôle, c'est possible du fait de*

*leur polyvalence.»* (La directrice du service des mairies d'arrondissement)

Supprimer les démarches inutiles et les opérations redondantes permet également de réduire ce temps improductif. Tous les responsables rencontrés évoquent la nécessité de simplifier les démarches et les procédures, dans un double but: améliorer la satisfaction des usagers et économiser du temps d'agent, comme dans une démarche de type lean. *«Il y a des mesures de simplification qui ont commencé à porter leurs fruits. La loi de simplification de 2000, qui a supprimé les fiches d'état civil, a généré un gain de temps énorme dans les mairies. Avant c'était infernal.»* (La directrice du service des mairies d'arrondissement)

*«L'inscription unique des usagers pour tous les services municipaux de façon à ne pas recommencer en permanence les mêmes démarches, avec les mêmes justificatifs est une nécessité. Il est clair qu'il faut qu'on passe à une gestion unifiée de l'utilisateur. Ça ferait gagner du temps au personnel aussi.»* (Le directeur adjoint de la bibliothèque municipale)

## POUR OPTIMISER LE TEMPS D'ATTENTE, DES SOLUTIONS ISSUES DU MARKETING DE L'ATTENTE

EXTRAITS DE L'ÉTUDE CNAV « PARCOURS CLIENT : ANALYSE DE L'ÉCOUTE CLIENT 2011-2014 / JE DEMANDE MA RETRAITE », DOSMR-DPOS, 2014

**EXTRAIT** « Dans certaines circonstances, en dépit de la meilleure organisation possible, l'attente s'avère inévitable. Il s'agit de la transformer en opportunité tangible. Dans les transports en commun, dans la salle d'attente, les consommateurs s'avèrent 2 à 3 fois plus réceptifs que devant leur télévision. En effet, selon une étude Ifop, un même spot télévisé est mémorisé par 17 personnes sur 100 à la maison contre 27 sur 100 dans une salle d'attente.

Peut-on optimiser ce temps ? Oui, en communiquant au bon moment, au bon endroit. **L'enjeu du marketing de l'attente (ou wait marketing) est de valoriser ces moments privilégiés pour communiquer de manière innovante et rentable.** En appréhendant le comportement des cibles, les enseignes accueillant du public profitent de la disponibilité des clients en période d'attente. Elles s'assurent ainsi de diffuser leur offre de services en multipliant ainsi l'impact de leur message tout en réduisant leur budget de communication.

Les pratiques du marketing de l'attente peuvent être sources d'inspiration pour rendre l'accueil en agence plus efficient. Brochures, panneaux, tablettes tactiles, écrans, wifi... les services sont plus ou moins innovants. La salle d'attente devient un espace libre-service où le visiteur a, à sa disposition, différents supports d'information pour patienter « utilement ».

Orienté dès son entrée dans l'agence, le visiteur est disponible aux messages et informations diffusés ; en disposant les places assises près des bornes multiservices, présentoirs, pupitres, le client sera naturellement intéressé. »

### 2/ Accroître l'efficacité du temps productif

Par exemple lors de la délivrance de la prestation, l'accompagnement d'un agent peut être nécessaire pour des publics spécifiques et pour des prestations complexes.

Les ressources en heures de main-d'œuvre étant limitées, pour accorder plus de temps d'agent dans ces situations, les responsables municipaux doivent en économiser ailleurs, là où le temps passé avec l'utilisateur n'apporte pas davantage de qualité de service.

### 3/ Investir dans la relation avec l'utilisateur

Éviter les répétitions (démarches multiples pour un même objet) permet également de réduire le temps perdu ou improductif. Au sein des centres de contact, l'objectif est d'éviter que l'utilisateur renouvelle son appel du fait d'une réponse inadaptée, car cela accroît le flux d'appels et engendre des coûts supplémentaires pour la collectivité. Il faut « bien s'assurer que la personne a compris, sinon elle rappelle, donc c'est tout perdu ». Dans les centres de contact, une durée de communication très faible est souvent signe que la réponse apportée à l'utilisateur n'est pas la bonne, ou que l'agent n'a pas pris le temps de « creuser » la demande. « Le temps moyen de conversation, c'est important. S'il est trop bas, c'est que le

téléconseiller ne prend pas le temps de chercher, il ne passe pas suffisamment de temps avec l'utilisateur, c'est souvent corrélé avec un mauvais taux de transfert des appels aux services. » (La directrice adjointe d'un centre de contact)

Une réponse de premier niveau nécessite plus de temps qu'un simple transfert, mais au final, elle permet de réduire le temps de traitement global à la fois pour l'utilisateur et pour la collectivité dans son ensemble. Le temps nécessaire que prend le téléconseiller afin que l'utilisateur ne réitère pas son appel est considéré comme un véritable investissement dans la relation de service.

### 4/ Investir dans l'autonomisation de l'utilisateur

Le principal levier est la délégation de tâches à l'utilisateur. « Déléguer des tâches à l'utilisateur constitue un moyen bien connu d'accroître la capacité de production. Le bénéficiaire du service réalise alors du travail à la place d'un salarié (Dujarier, 2008 ; Bonnemaizon et al., 2012). » Dans les bibliothèques ici étudiées, la volonté de transférer certaines tâches à l'utilisateur s'est traduite d'abord par le libre accès des usagers aux rayonnages, qui a apporté un gain de temps considérable à la fois pour l'utilisateur et pour les agents, alors qu'auparavant des magasiniers allaient chercher les documents en magasin.

Ce levier est combiné à un autre levier, l'automatisation, avec la mise en service d'automates et de services en ligne. Pour que ce transfert se passe bien, les agents doivent prendre le temps de former les usagers (dans les bibliothèques étudiées, cela se traduit par du temps passé avec un nouvel abonné pour lui expliquer le classement des ouvrages, le fonctionnement des automates, etc.).

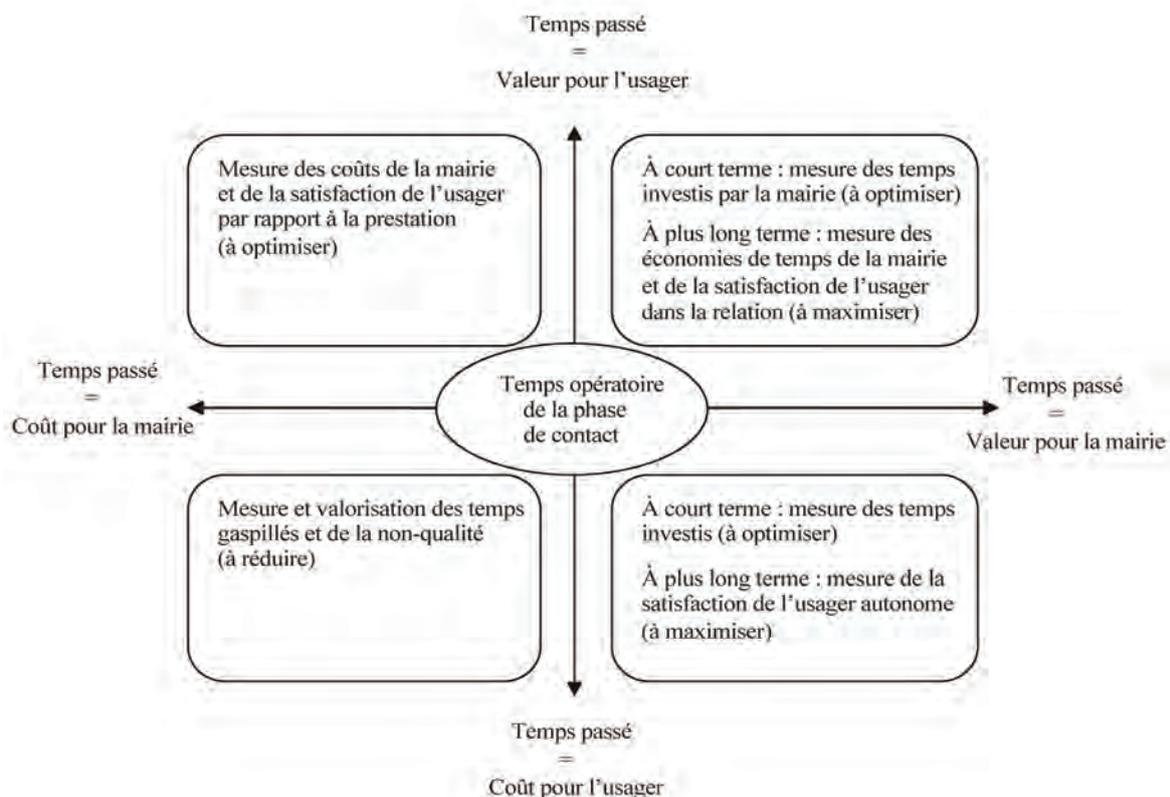
Ces observations du terrain indiquent que certains temps sont réduits, mais d'autres non afin d'optimiser l'usage de la ressource-temps

(les heures de main-d'œuvre) dont dispose la collectivité.

« Les outils de gestion du temps ne peuvent être utilisés de manière indifférenciée. Leur usage doit s'inscrire dans un pilotage qui tient compte des spécificités temporelles de la coproduction du service. »

Les chercheurs ont construit un modèle qui distingue quatre types de temps de la prestation (schéma ci-dessous).

### QUATRE MODES DE CONTRÔLE DU TEMPS DE L'INTERFACE PRESTATAIRE-USAGER



IS MEYSSONNIER ET CAROLINE TAHAR, « GÉRER ET CONTRÔLER LE TEMPS DE L'INTERFACE PRESTATAIRE-USAGER DANS LES SERVICES PUBLICS », COMPTABILITÉ - CONTRÔLE - AUDIT, TOME 20, 2014

— **Le temps improductif de la prestation :** il « correspond au temps perdu, destructeur de valeur pour l'utilisateur et pour l'organisation. Il s'agit du temps pris par l'éclatement des démarches, les demandes réitérées (Belorgey, 2011) et par les étapes inutiles du processus de servuction. La mise en place des guichets uniques contribue à

y répondre. Les usagers évitent les démarches multiples et l'organisation rationalise sa gestion grâce à une mutualisation des services. Les efforts de simplification sont également à l'origine d'un gain de temps pour l'utilisateur et pour les administrations dans une logique qui pourrait s'apparenter à du lean consumption (Womack et Jones, 2005) ».

— **Le temps productif de la prestation :** *c'est un temps qui crée de la valeur pour l'utilisateur mais qui est un coût pour l'organisation. Il correspond aux situations où le temps passé est un moment utile (conseil en bibliothèque) ou agréable pour l'utilisateur (prestation de loisir) mais il accroît les dépenses de l'organisation. Il s'agit d'une situation ordinaire et simple de délivrance d'une prestation».*

— **Le temps d'investissement dans la relation :** *«il crée de la valeur pour l'utilisateur mais également pour l'organisation. Ce temps doit permettre la socialisation organisationnelle du bénéficiaire du service (Goudarzi et Eiglier, 2006). Il s'inscrit dans la perspective mise en évidence par Belorgey (2011) selon laquelle accorder plus de temps au début de la relation permet d'accroître l'efficacité à moyen terme tout en améliorant la qualité de service. Il s'agit des situations où le fait d'accorder du temps à une demande permet d'éviter les répétitions (ou reversements). C'est le cas par exemple lorsqu'un téléconseiller prend le temps de « creuser » la demande de l'utilisateur afin*

*d'être certain de lui apporter la réponse adaptée. L'utilisateur aura obtenu sa réponse dès le premier appel et ne sera pas obligé de le répéter. La qualité de service est accrue, et les dépenses à moyen terme sont maîtrisées pour l'organisation.»*

— **Le temps d'investissement dans l'autonomisation de l'utilisateur :** *«par exemple la formation à l'usage d'un automate ou des services en ligne crée de la valeur pour l'organisation mais pas forcément pour l'utilisateur. Le prestataire prend plus de temps que la simple délivrance de la prestation ne le nécessite afin de rendre l'utilisateur exécutant (Bonnemaizon et al., 2012). Cette formation nécessite que l'utilisateur lui accorde du temps afin de devenir plus autonome dans ses démarches ultérieures. Par la suite, on déplace les frontières entre ce que fait la mairie et ce que fait l'utilisateur. C'est la ressource temps de l'utilisateur qui sera utilisée à la place du temps d'un agent. Cela permet au prestataire d'économiser ses ressources (heures de main-d'œuvre) car c'est la ressource-temps de l'utilisateur qui sera consommée par la suite.»*

## LA MANIÈRE DONT L'ADMINISTRATION ENVISAGE DE FAIRE ÉVOLUER L'UTILISATION DU TÉLÉPHONE DANS SA RELATION À L'USAGER SEMBLE INDICER QUE CES ANALYSES SUR LE BON USAGE DU TEMPS ONT ÉTÉ PRISES EN COMPTE

CONSEIL D'ORIENTATION DE L'ÉDITION PUBLIQUE ET DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE (COEPIA), «RECOMMANDATION : L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU RENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF DES USAGERS PAR TÉLÉPHONE», JANVIER 2013

**EXTRAIT** | L'enjeu est de positionner la relation téléphonique sur sa valeur ajoutée et dans une approche multicanale, c'est-à-dire un accès immédiat et conclusif à l'information pour éviter à l'utilisateur d'engager de nouvelles démarches et limiter les coûts afférents pour l'administration.

Pour les utilisateurs, le téléphone est un vrai mode de communication qui, par rapport à internet, a le mérite de valoriser le contact humain et créer ainsi une véritable relation de confiance, tout en étant peu chronophage au départ. Il ne s'agit pas ici de développer davantage l'usage du téléphone dans la relation avec l'administration mais bien d'en améliorer la qualité.

Le coût plus élevé du renseignement «humain» par téléphone par rapport aux modes «autonomes» d'information des utilisateurs, en particulier sur internet, conduit à proposer d'encourager le développement de l'autonomie des utilisateurs dans les cas où cela est possible et souhaité par les intéressés, et de renforcer l'efficacité des dispositifs de renseignement par téléphone dans les cas où l'apport humain paraît plus nécessaire.

L'objectif est de définir un schéma global reposant sur :

- une automatisation autant que possible en amont des tâches à moindre valeur ajoutée ;
  - un renforcement du 1<sup>er</sup> niveau qui apporte une réponse fiable et personnalisée avec le souci de développer l'autonomie des appelants et de les orienter vers les canaux les moins coûteux ;
  - une redéfinition du 2<sup>e</sup> niveau avec plus de profondeur et d'expertise pour les cas les plus complexes.
- Il convient de définir des politiques globales et intégrées à l'accueil («cross canal») nécessitant que le centre d'appels soit connecté à internet, aux systèmes de gestion...

Les propositions de recommandations du COEPIA pourraient s'organiser autour de trois axes de recommandations :

1. **renforcer la prise en compte des usagers dans la relation téléphonique** (accessibilité, empathie, efficacité du contact, limitation du coût pour l'utilisateur...) ;
2. **renforcer l'efficacité des dispositifs de renseignement téléphonique** (modèle de financement, encouragement du recours aux modes de contacts dématérialisés, mutualisations, mesure de la performance...);
3. **mieux valoriser et reconnaître le travail des agents en charge de la réponse téléphonique** (remontée d'information, valorisation des parcours, professionnalisation des pratiques, formation...)

Ces trois axes se déclinent en 30 recommandations, préconisant des actions opérationnelles ou le lancement de chantiers d'approfondissement afin de formuler des propositions d'amélioration.

## LE TÉLÉPHONE A DE L'AVENIR, MAIS L'ARCHITECTURE TECHNIQUE DE LA RELATION TÉLÉPHONIQUE SE TRANSFORME

PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, 2014, ANNEXE 2 OBJECTIFS ET MOYENS DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES : LES CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE GESTION (COG)

*« La relation téléphonique toutes branches confondues constitue encore le mode de contact privilégié des caisses de sécurité sociale. Les organismes restent souvent sous tension pour le respect des engagements quantifiés de réponse téléphonique.*

*La forte demande et le haut niveau d'accessibilité fixé comme objectif ont conduit les organismes à se doter progressivement d'architectures techniques et de compétences adaptées à ce mode de contact. Ce dernier, de plus en plus accessible, le plus souvent grâce à des numéros nationaux uniques au coût d'un appel local ou gratuits depuis un poste fixe, continue de connaître un vif succès. Les divers organismes poursuivent l'adaptation de cette offre afin de se conformer aux objectifs Convention d'objectif et de gestion (Cog), en achevant une organisation en plateformes spécialisées ou en organisant des mutualisations entre organismes voire entre plateformes dans d'autres cas. »*

Face à des indices de satisfaction en baisse concernant les appels par téléphone, « la Cnaf a mis en place une nouvelle doctrine d'accueil téléphonique, avec une organisation de la réponse aux usagers en trois niveaux :

- la réponse d'information générale ;
- la réponse d'information personnalisée aux allocataires qui, selon les projections réalisées, représente entre 80 et 85 % du flux ;
- la réponse de gestion et d'expertise aux allocataires qui représente entre 10 et 20 % du flux et qui nécessite impérativement de mobiliser les compétences des techniciens-conseils.

Cette organisation est pour l'essentiel fondée sur la mutualisation de l'activité « téléphone » entre les caisses sous forme de plateaux, les plateaux pouvant être « virtuels » ou « physiques ». En outre, la branche met en œuvre des plateaux spécialisés de réponse téléphonique (étudiants par exemple) et a mis en place une prise en charge par des Caf rurales d'une partie des appels destinés aux Caf franciliennes ainsi que l'extension de l'atelier de régulation des charges inter-caisses aux appels téléphoniques. La nouvelle Cog 2013-2017 amplifie cette démarche et y affecte des moyens supplémentaires. »

## DONNÉES CHIFFRÉES SUR LES PRINCIPAUX SERVICES PUBLICS DE RENSEIGNEMENT PAR TÉLÉPHONE

Services publics	Appels/an	Organisation
Pôle emploi	80 000 000	- Un plateau par région (physique ou virtuel) et un plateau national de débordement
CNAMTS	42 000 000	- 70 plateaux (3 500 téléconseillers)
CNAF	37 000 000	- 123 plateaux au sein des caisses primaires - 16 plateaux dédiés au RSA
ACOSS / CNESU / PAJEmploi	11 000 000	- 99 plateaux au sein des Urssaf (3 régions ont mutualisé les moyens téléphoniques des Urssaf de leur département)
CNAV	9 000 000	- 16 plateaux (physique ou virtuel) : un plateau par caisse régionale
Centres Impôts Service	3 200 000	- 3 plateaux (150 téléconseillers)
INPES	2 000 000 <i>dont 50 000 pour Tabac Info Service</i>	- Un plateau dédié pour Tabac Info Service (42 téléconseillers) - Une centaine de plateaux gérés par les associations
3939 Allo Service Public	1 400 000	- Un plateau niveau 1 et un plateau niveau 2 (130 téléconseillers)
Préfecture de l'Hérault	600 000	- Un standard (8 chargés d'accueil)
Travail Info service	270 000	- Un plateau (20 téléconseillers)
Préfecture du Val d'Oise	260 000	- Un plateau d'orientation (6 chargés d'accueil) et un plateau de renseignement, le Service d'Accueil et de Renseignements téléphoniques (5 téléconseillers)
INSEE	250 000	- 3 plateaux (35 téléconseillers)
Info Douanes Services	120 000	- Un plateau

SOURCE : L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU RENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF DES USAGERS PAR TÉLÉPHONE », 2013

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

François Meyssonier et Caroline Tahar, prestataire-usager dans les services publics»,  
«Gérer et contrôler le temps de l'interface *Comptabilité - Contrôle - Audit*, Tome 20, 20143



# 14



## PERSONNALISATION OU DÉPERSONNALISATION DE LA RELATION À L'USAGER ?

*Les effets des transformations des modes de gestion sur les relations aux bénéficiaires*

### À RETENIR

- Le travail social s'est pensé dès l'origine comme un métier d'essence relationnelle au service de l'utilisateur ou de l'ayant droit (Aballéa 2003). Le travailleur social est de ce fait engagé dans une relation d'aide et une relation de service, qui peut être qualifiée de « relation technique personnalisée ».
- Des forces contradictoires sont à l'oeuvre : renforcement / diminution des logiques institutionnelles, hausse / baisse de la qualité de service, personnalisation / dépersonnalisation de la relation.
- La demande de relation de personne à personne, en face à face (et non par téléphone, email...), est forte de la part d'une partie des usagers, d'ailleurs aussi bien en ce qui concerne la relation d'accueil au guichet, qu'en matière d'accompagnement, de service ou de visite à domicile, ou encore d'accueil dans des structures sociales ou médico-sociales (en résumé, des crèches aux EPHAD). Maintes enquêtes indiquent que parmi les modes de contacts, la relation de personne à personne reste le mode de contact le plus satisfaisant (accueil, visite à domicile..). La relation personnelle est très importante pour une partie des usagers (demande de « chaleur humaine », de « bien s'entendre », de nouer des liens personnels, d'être connu, ...) (MIPES Ile-de-France, 2003).
- Or, d'une part le contexte est peu propice à ce temps de la relation (avec l'augmentation des publics concernés par les politiques sociales, les opérateurs tendent à suivre davantage de personnes, ce qui pousse d'ailleurs les organismes à redéfinir les modes de contact) ; et, d'autre part, la personnalisation des relations entraîne une demande d'aide impliquante qui peut s'avérer épuisante pour le professionnel. La demande de relation de la part des usagers est en partie fondée sur des idées fausses : des usagers pensent ainsi qu'ils faut « gagner » leurs droits par des contacts multiples ; dès qu'une incertitude apparaît, ils veulent s'assurer personnellement que la démarche est accomplie.

## UNE DEMANDE DE LIENS PERSONNELS

En matière d'accueil, les enquêtes indiquent régulièrement l'importance prêtée par une partie des usagers à la relation personnelle. *«Quand les accueillis sont interrogés sur leurs attentes en matière d'accueil, ils demandent de la chaleur humaine, des lieux chaleureux où ils peuvent nouer des liens personnels: l'existence de «personnes que l'on connaît», avec qui le dialogue est noué, des «gens avec qui on s'entend bien», le fait «d'être connu», constitue un des premiers critères de fréquentation d'un lieu. Même la Sécu ou les Allocations peuvent être considérées comme des lieux accueillants. Tout est question de personnes. De même lorsque cela se passe mal, c'est encore une affaire de personne et non d'organisme».* («L'accueil des personnes sans-domicile», Secours Catholique, in MIPES Ile-de-France, 2003).

Le filtrage effectué par les moyens modernes de communication renforce la nécessité de l'accueil physique des publics dont les besoins relationnels dépassent le simple échange d'informations.

Les contacts avec l'administration sont aussi un moyen de réassurance. *«Les allocataires, pour faire valoir leurs droits, pensent qu'il faut «les gagner», et cela justifie souvent des contacts multiples. Mais il n'y a pas que ça. Dès qu'un climat d'incertitude ou de manque de confiance s'instaure, on estime que pour que l'acte de gestion soit un succès il faut s'assurer personnellement que la pièce est la bonne, envoyée au bon moment dans les bonnes formes, traitée correctement: encore mieux si on arrive également à en connaître les conséquences.»* (MIPES Ile-de-France, 2003)

## L'IMPORTANCE DE L'ÉCOUTE, DU SUIVI, DE LA DISPONIBILITÉ

L'écoute (active, et non thérapeutique), la compréhension, l'ouverture au dialogue, l'humanité sont, selon les usagers des services sociaux, des conditions essentielles de la confiance. L'écoute suppose que le professionnel ne «donne pas de leçons.» La qualité des services sociaux dépend aussi de la disponibilité des agents et de la rapidité d'intervention et de traitement des dossiers (La satisfaction à l'égard du service social, CRAMIF). Le manque de disponibilité de certains professionnels aggrave les difficultés

des personnes à se faire entendre. *«Ce sont surtout les travailleurs sociaux (particulièrement les assistantes sociales et les délégués à la tutelle) et les administrations (le plus souvent la Caf, mais aussi la CPAM, l'ASSEDIC...) que les personnes essayent de contacter sans succès. Ces difficultés, accrues par les plages d'ouverture parfois limitées des services, sont d'autant plus importantes que les tentatives pour entrer en contact avec les professionnels coûtent cher à des personnes dont les ressources sont faibles».*

## GÉRER L'URGENCE

Les usagers des services sociaux souhaitent que ceux-ci apprennent à réagir dans l'urgence: sont mis en cause les délais d'attente pour les rendez-vous auprès des opérateurs, ou les vacances qui rendent le référent indisponible, etc.

*«Les personnes se manifestent souvent dans des situations (notamment de difficultés financières) qui exigent une réponse rapide». La disponibilité des professionnels est demandée également au niveau de l'information orale: «qu'ils prennent le temps de nous expliquer».* (Enquête auprès des personnes en situation de précarité et de grande pauvreté, ATD Quart-Monde, in MIPES Ile-de-France, 2003)

## L'ATTENTE QUE LES PROFESSIONNELS PRENNENT L'INITIATIVE DU CONTACT

Les usagers attendent de la part du travailleur social un suivi de leur situation, et que ce dernier soit plus souvent à l'initiative de la rencontre. Les travailleurs sociaux qui vont auprès de leurs usagers pour prendre des nouvelles ou pour effectuer un suivi sont jugés trop rares.

Le «turn-over» des assistantes sociales est mal vécu. Les congés, les départs, ... interrompent souvent la relation. (Le regard et l'expérience des bénéficiaires du dispositif CASU, Conseil Général de l'Essonne, in MIPES Ile-de-France, 2003).

## UN INTERLOCUTEUR UNIQUE

Les personnes en situation de précarité ont affaire à une multiplicité des professionnels: personnels de Pôle emploi ou des Missions locales, personnels des HLM, de la mairie, de la Préfecture pour le logement, travailleuses familiales, éducateurs, juges des enfants pour la vie familiale, professionnels de santé, personnels de la CPAM, conseillères en économie sociale et familiale, délégués à la tutelle, curateurs, personnels de la Caf, de la CPAM pour les

ressources, assistantes sociales... Elles souhaitent qu'on règle tous les problèmes qui les concernent à partir d'un interlocuteur unique. Les usagers sont régulièrement en train de «raconter leur vie», et en viennent à ne plus vouloir le faire. (Ma parole contre l'exclusion, Enquête auprès des personnes en situation de précarité et de grande pauvreté, ATD Quart-Monde, in MIPES Ile-de-France, 2003)

---

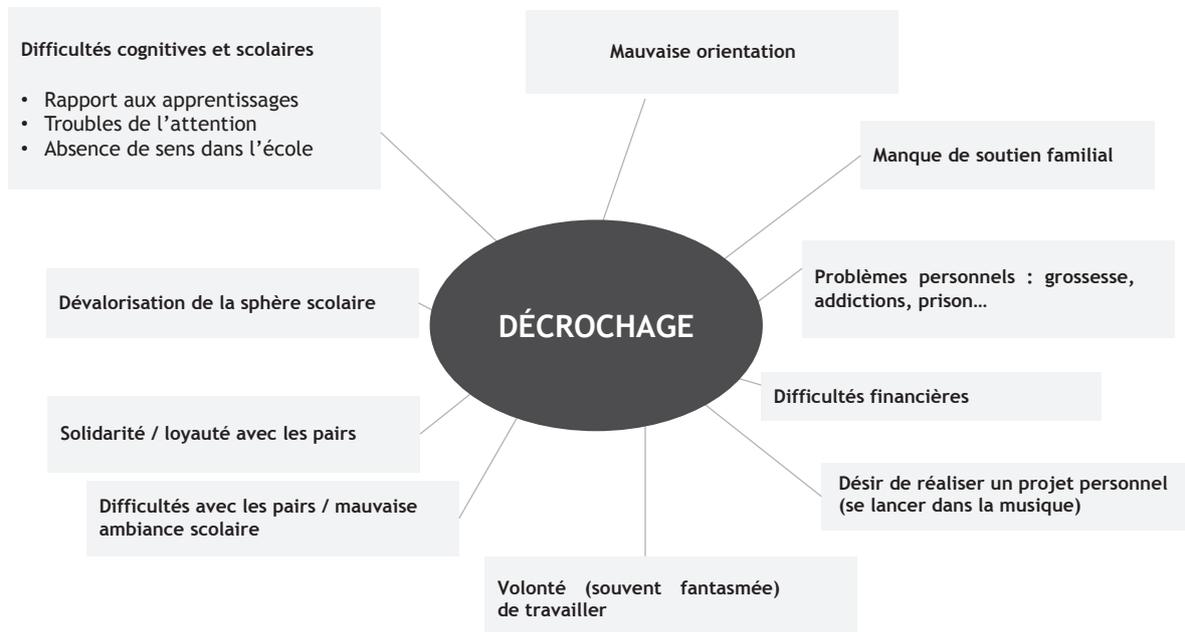
## UNE ÉTUDE QUALITATIVE SUR LES DÉCROCHEURS SCOLAIRES MONTRE TOUTE L'IMPORTANCE DE LA RELATION DE CONFIANCE, QUI EST UNE AFFAIRE DE PERSONNES, PAS D'INSTITUTIONS

L'«Étude auprès des jeunes décrocheurs et de leurs parents - Rapport d'étude qualitative» (BVA/SGMAP, mai 2014) montre à quel point il importe que ce soit des personnes, et non des institutions, qui accompagnent les jeunes en décrochage, de manière à établir une relation de confiance et arriver à un résultat efficace. L'étude montre le rôle joué par un professionnel en particulier pour aider au raccrochage: cette personne dans laquelle le jeune a confiance

n'est jamais identifiée comme faisant partie d'un système, tout se passe comme si l'institution s'effaçait devant l'individualité: *«c'est la Mission locale certes, mais avant tout le conseiller X de celle-ci dont on se souvient... Et cet acteur semble aller plus loin dans l'appréhension du jeune que sa simple situation scolaire, s'intéressant à lui sur différents aspects de sa vie (contrairement à l'institution scolaire) ce qui crée la confiance de la relation»*.

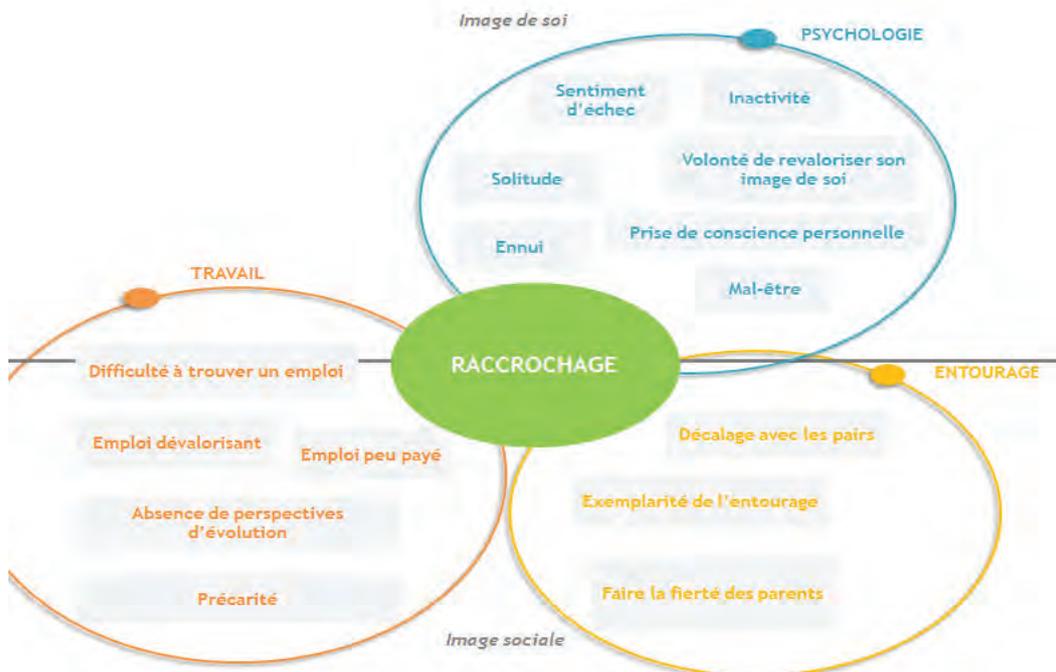
## Au final, des facteurs de décrochage multiples et combinés

In fine, plusieurs facteurs d'influence du décrochage :



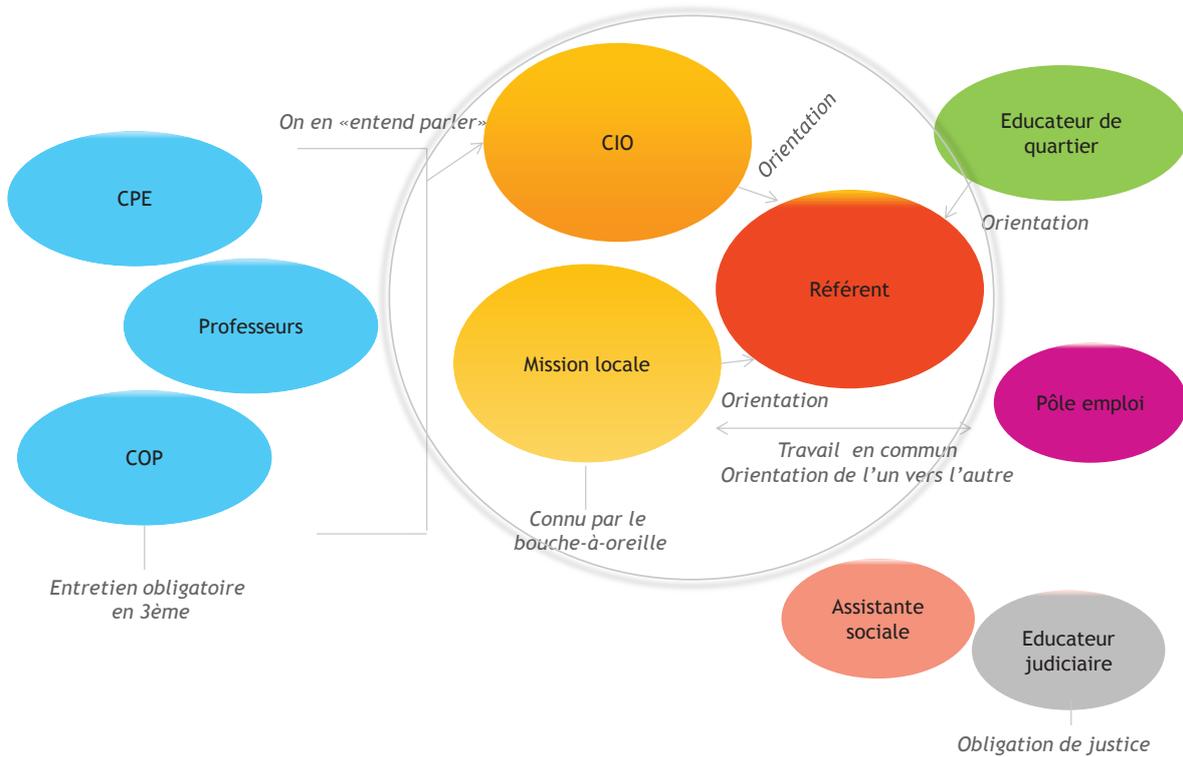
## Au final, les facteurs de raccrochage sont multiples et combinés

In fine, 3 sphères d'influence du raccrochage :



ÉTUDE AUPRÈS DES JEUNES RACCROCHEURS ET DE LEURS PARENTS - RAPPORT D'ÉTUDE QUALITATIVE » BVA/SGMAP, MAI 2014

## Panorama des acteurs



ÉTUDE AUPRÈS DES JEUNES RACCROCHEURS ET DE LEURS PARENTS - RAPPORT D'ÉTUDE QUALITATIVE » BVA/SGMAP, MAI 2014

L'étude indique que le décrochage des jeunes est un phénomène de dégradation long. C'est aussi un processus complexe, où interviennent de multiples facteurs, tant internes qu'externes à l'école. Il est pour beaucoup l'aboutissement d'une scolarité marquée par des difficultés scolaires de longue date (difficultés cognitives et d'apprentissage, difficultés à maintenir son attention dans la durée, redoublement(s), réorientations vers des cursus censés être plus adaptés mais qui se révèlent de mauvais choix). Il est également la marque d'un « ras-le-bol » de jeunes en difficulté face à un système scolaire qui ne les soutient pas, voire la conséquence d'une forme d'éjection du système scolaire liée à l'impossibilité à trouver un établissement après des redoublements ou renvois, ou parce que la formation demandée est

complète. Si les causes de décrochage s'installent sur le temps long, la décision de décrocher est en revanche prise sur une impulsion.

Le décrochage produit donc autant d'histoires et de cas différents que de décrocheurs. Ce constat appelle une diversité d'approches et un travail en réseau entre les acteurs des sphères pédagogique, éducative, sociale et médicale autour du jeune, à tous les moments du processus de décrochage, et dès le primaire.

L'étude souligne par ailleurs que le raccrochage ne doit pas être présenté au jeune comme un « retour au système », mais comme reposant sur une autre solution que le système classique (comme le système scolaire), adaptée au jeune.

## CONTRAIREMENT À CE QUE L'ON POURRAIT CROIRE, LA RELATION USAGERS/AGENTS S'EST PERSONNALISÉE DEPUIS LES ANNÉES 1990

**La personnalisation de la relation usager/administration se mesure depuis les années 1990 par le fait que l'utilisateur est défini comme une « personne » saisie en principe dans la complexité de toute sa situation** (Weller, 2000).

On serait passé du traitement d'un dossier au règlement du problème d'une personne. « *On ne traite plus un cas ou un dossier, on apprécie et évalue une situation personnelle et on règle le problème de telle famille ou de telle personne dont, pour une part, le devenir à court terme dépend de vous [...]. D'une certaine façon, on assiste à un remaniement identitaire, le technicien devenant en quelque sorte de moins en moins bureaucrate et de plus en plus travailleur social* » (Aballéa, 2003, renvoyant aux changements d'organisation dans deux caisses Caf).

**La personnalisation se justifie parce qu'il faut ajuster l'accompagnement aux situations des individus : les usagers ayant des aptitudes différentes face à l'administration, il convient en particulier de porter une attention particulière aux plus vulnérables et défavorisés d'entre eux pour qu'ils puissent accéder à leurs droits et rendre effectif le principe d'égalité de traitement.** Ainsi la convention d'objectifs et de gestion (Cog) 2009-2012 de la branche

Famille prévoyait d'adapter « l'offre de service aux spécificités des publics les plus en difficulté, notamment les populations en situation de précarité, et les personnes handicapées, pour leur permettre d'accéder à tous leurs droits » (article 10.1). La montée du référentiel de l'activation contribue à cet ajustement des prestations et de l'action sociale aux situations individuelles. Depuis les années 1990, en effet, au Royaume-Uni d'abord, puis dans les autres pays d'Europe, les politiques d'insertion cherchent à « activer » les chômeurs, de manière à les mettre sur le marché du travail. L'idée clé est qu'il faut réduire les « dépenses passives » qui fixent les personnes dans l'assistance. Cette logique s'est étendue à l'ensemble du champ de l'intervention sociale. Par un jeu d'incitations et de sanctions financières, et par l'inscription dans des démarches contractuelles de « projet », on pousse les bénéficiaires d'un revenu de remplacement ou d'une aide de type assistancielle (par exemple l'allocataire du RSA) à ce qu'ils fournissent des efforts pour (ré)intégrer le marché du travail. Comme c'est l'individu dans sa singularité qu'il s'agit d'activer, on comprend que le référentiel de l'activation s'appuie sur l'individualisation des droits sociaux. (Léa Lima, interview <http://www.millenaire3.com/interview/l-expertise-sur-autrui-exemple-des-politiques-d-insertion-des-jeunes>).

## CETTE TENDANCE À LA PERSONNALISATION DES RELATIONS À L'USAGER A RENCONTRÉ DES RÉSISTANCES DU CÔTÉ DES AGENTS

« *La personnalisation de la relation avec l'utilisateur a rencontré de nombreuses résistances du côté des professionnels pour les raisons suivantes : risque d'empiètement du travail sur la vie personnelle, absence de reconnaissance pour les nouvelles fonctions assumées, tensions à gérer entre exigences de productivité et durée des contacts, limites de la mission et du métier, difficulté de la conciliation entre postures d'accueil et de liquidation* ». (Caizzi, 2010)

**Selon Andrea Caizzi, il n'est pas évident d'ailleurs que la personnalisation de la relation soit souhaitable, car elle compromet**

**à la fois la performance et la neutralité du service public, et peut mettre en danger les travailleurs sociaux.**

Selon l'enquête « *L'accueil des personnes sans-domicile* » (Secours Catholique, in MIPES Ile-de-France, 2003) « *la personnalisation des relations entraîne une demande d'aide impliquante, une demande d'écoute exigeante qui peut s'avérer épuisante. Il est difficile de gérer les limites de cette personnalisation des relations : savoir tenir la bonne distance face aux demandes des bénéficiaires.* »

## UNE TENSION ENTRE CETTE PERSONNALISATION ET DES FACTEURS QUI POUSSENT À L'INVERSE À LA DÉPERSONNALISATION

Traditionnellement, dans les métiers du social, l'usager était «*au centre de la relation en même temps que son objet. Il était appréhendé dans sa globalité et dans l'ensemble de ses déterminations qui justifiaient elles-mêmes un traitement global ; il n'y avait pas de contradictions à revendiquer la technicité de l'intervention et la personnalisation de la relation*». Une nouvelle logique se met en place dans les années 1990 qui, selon François Aballéa, à la fois accroît la capacité d'intervention des institutions (face à une demande accrue), humanise dans certains cas le service (réduction des délais d'attente et premier accueil, projection d'une image moins bureaucratique de l'institution), produit dans certains cas des réponses plus ajustées aux besoins, et à la fois rompt l'unité et la globalité de la relation, substituant au colloque singulier entre le travailleur social et l'usager, la gestion encadrée

d'un parcours. (Aballéa 2003) Ces facteurs provoqueraient une «*dépersonnalisation*» de la relation.

Cette tension semble traverser l'ensemble du champ social. «*Dans les Caf, la personnalisation de la relation administrative implique une représentation de son interlocuteur dépassant le simple échange fonctionnel d'informations. Il s'agit de faciliter l'accès aux droits tout en évitant les abus, de concilier critères administratifs et prise en compte des trajectoires individuelles sans tomber dans la subjectivité et sans sacrifier l'efficacité. L'omniprésence de l'ordinateur, les procédures de formatage de la relation, l'importance croissante des flux dématérialisés, confortent un fonctionnement performant et neutre du service public.*» (Caizzi, 2010)

## IL NE VA PAS DE SOI DE CONCILIER LA DIMENSION RELATIONNELLE DE L'ACCUEIL ET LA PRESCRIPTION INSTITUTIONNELLE DE NEUTRALITÉ

«*La neutralité est incompatible avec l'engagement dans la relation. Les agents exercent donc une activité relationnelle pour laquelle il n'y a pas de norme prescrite. C'est pourquoi "l'équation personnelle" de chaque agent, ses qualités "naturelles", prennent une telle place. Le registre relationnel est donc très large ; à une extrémité, on trouve "des experts de la relation verbale" qui peuvent s'engager dans une relation de travailleur social, avec l'idéal d'un suivi à 100 % des dossiers, d'où le sentiment d'être "une éponge" qui absorbe la misère du monde. À l'autre extrême, un racisme social et ethnique affiché, une domination sans fard qui dénote une tentation autoritaire, moralisante, culpabilisante et excluante. L'accueil est un univers moral où s'expriment des conceptions différentes de la justice sociale, de ce qui est bien et mal, de ce qui se fait et ne se fait pas, etc.*» (Murard, 2002)

«*Il est difficile pour l'agent de la Caf de ne pas élaborer, tout en restant dans une logique administrative, son propre système de représentations face à l'«autonomie intériorisée» du jeune diplômé qui n'a pas droit au chômage et considère le RSA comme un droit, à l'«autonomie contrariée» du bénéficiaire qui veut qu'on comprenne les difficultés expliquant son maintien dans le dispositif, au «refus de la dépendance» teinté parfois d'«assistantat volontaire» de ceux qui sont dans une logique de retournement du stigmaté» (Duvoux, 2008).*

*Ces différents niveaux de représentation sont souvent imbriqués et peuvent concerner tous les publics. On fera le nécessaire pour tel étudiant rétif aux exigences de l'administration ; on doutera néanmoins de sa colocation sans vie de couple ; et on gardera pour soi l'avis qu'on peut avoir*

*sur un système qui fait bénéficier d'allocations de logement des étudiants entretenus par leurs parents alors que des «gens comme moi», au revenu assez modeste, en sont exclus.» (Caizzi, 2010)*

## MAIS CE N'EST PAS POUR AUTANT QUE CETTE SUBJECTIVITÉ INTERVIENT DANS L'ACCÈS AUX DROITS LÉGAUX

*«L'application égalitaire du droit dans les Caf n'est pas compromise, ni en positif ni en négatif, par la représentation que les agents peuvent avoir des usagers. Les irrégularités que l'on observe sont*

*dues à la mauvaise qualité des données, ou aux déficits éventuels de connaissances réglementaires, et non à une application discriminatoire de la réglementation.»*

### ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

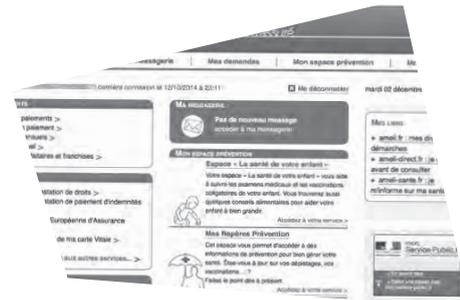
François Aballéa, «Relation de service à l'utilisateur ou relation du service au client ? Les transformations de l'intervention sociale», Pyramides n° 7, 2003

Andrea Caizzi, «Présence et représentation des usagers aux guichets des caisses d'allocations familiales», *Informations Sociales*, n°158, 2010

Numa Murard, «Synthèse des résultats du programme de recherche» (recherche-actions dans plusieurs Caf), Dossier d'études n°37, Cnaf, 2002

MIPES Ile-de-France, Les difficultés rencontrées par les usagers et leurs attentes dans leurs rapports avec les institutions – Synthèse des travaux disponibles, 2003

# 15



## QUELLES DIFFÉRENCES DE FONCTIONNEMENT ET DE RELATION AUX USAGERS ENTRE LES STRUCTURES ?

*Une comparaison Caf / conseil général*

### À RETENIR

- Il existe différentes cultures du travail social : elles sont fonction des métiers (AS, éducateurs, etc.), mais aussi des organismes et des administrations. Au sein d'une même catégorie de structures, par exemple les centres sociaux, les Caf, les CCAS, les missions locales, etc., les enquêtes révèlent des différences notoires. Par exemple l'enquête «Les centres sociaux, entre participation et cohésion sociale» (2013), basée sur six monographies, repère des fonctionnements et des logiques d'intervention différents. Dans l'enquête «Les difficultés rencontrées par les usagers et leurs attentes dans leurs rapports avec les institutions» (MIPES Ile-de-France, 2003) il est question de «pratiques qui diffèrent profondément de Caf à Caf, de technicien à technicien».
- Une enquête a qualifié la différence entre le travail social d'un conseil général et celui d'une Caf, en se basant sur les représentations des agents Caf. 96,7% des enquêtés Caf considèrent que le travail social y est différent de celui des conseils généraux.
- Les agents des Caf perçoivent les interventions du conseil général comme ayant des visées curatives et réparatrices, alors que leurs interventions auraient une visée plus préventive. Les Caf valorisent des principes : approche globale des interventions, posture de prévention, réactivité et souplesse liée à une chaîne hiérarchique moins importante que dans les conseils généraux, inscription des interventions dans la durée et le long terme, capacité à proposer des aides et services et pas seulement à être dans la réponse, appui sur la compétence des usagers plutôt que logique d'assistance.
- Cette enquête révèle à quel point les organismes sociaux fonctionnent à partir d'une culture qui leur est propre, ce qui est instructif alors que l'on envisage partenariat, coopération, intégration, mutualisation, fusion, etc.

La question ici n'est pas de reconnaître que chaque professionnel a un comportement qui lui est propre, lié à sa personnalité, à ses expériences, à ses convictions et au sens qu'il donne à son travail<sup>7</sup>, ce qui forcément, au sein d'une structure donnée, a un impact sur la relation à l'utilisateur, mais de savoir dans quelle mesure les différentes institutions sociales, notamment celles qui ont un rôle clé dans l'accès aux droits (Caf, Conseils généraux, CCAS, missions locales, organismes de tutelle/curatelle, MDPH, etc.) ont des fonctionnements spécifiques, qui contribuent à définir la relation à l'utilisateur.

**Cette enquête fait ressortir des perceptions très tranchées**, ce qui est instructif, même si on doit reconnaître des limites évidentes (elle se base sur des représentations, elle ignore si elles correspondent aux pratiques réelles, elle n'interroge que les agents des Caf, et pas ceux des Conseils généraux):

— **Les représentations des Caf vis-à-vis du travail social du conseil général révèlent une présentation très dichotomique opposant termes à termes le travail social des Caf et le travail social du conseil général.** 96,7% des enquêtés Caf considèrent que le travail social y est différent de celui des conseils généraux.

— **Cette différence résulte des missions assignées à chacune de ces institutions et de leur mise en oeuvre.** Alors que les Caf ont des missions définies par une convention négociée périodiquement avec l'Etat, les conseils généraux ont des compétences de droit commun qui définissent les publics bénéficiaires: publics précaires dont les bénéficiaires de minima sociaux, personnes âgées, et tout public relevant de l'aide sociale (ensemble de la population, en particulier celle ayant des difficultés chroniques

ou récurrentes). Les travailleurs sociaux des conseils généraux sont situés dans une posture généraliste, de polyvalence de secteur, c'est-à-dire pouvant répondre à l'ensemble des sollicitations de la population dépendante de leur champ d'intervention géographique et quelle que soit la thématique d'intervention (problèmes administratifs, financiers, surendettement, relations conjugales, incarcération, santé ...). Ils interviennent sur mandat auprès de l'enfant et de sa famille (protection de l'enfance, Pmi). Pour les Caf, il s'agit des allocataires des prestations familiales et des familles et plus particulièrement celles qui sont en situation de vulnérabilité.

— **Les interventions du conseil général ont une visée curative et réparatrice. Les interventions des Caf ont une visée plus préventive.** Les interventions des travailleurs sociaux du conseil général sont souvent effectuées dans l'urgence et principalement de type individuel, alors que les travailleurs sociaux des Caf sont situés dans une posture d'offre de service (aller vers) visant à anticiper des dysfonctionnements familiaux ou sociaux et à accompagner des familles ou des personnes pour (re)trouver un mieux vivre individuel, familial et social. Ces interventions sociales sont facultatives. Elles s'effectuent sur la base de la libre adhésion des personnes, et concernent le soutien à la parentalité, le logement, l'animation et l'amélioration du cadre de vie. La connaissance des territoires et des événements familiaux à partir des fichiers allocataires permet des positionnements réactifs.

— **Toujours selon les enquêtés, dans les Caf le lien hiérarchique plus court que dans les Conseils généraux et la souplesse de fonctionnement institutionnel favorisent la réactivité, la créativité et l'innovation.**

<sup>7</sup> | Dans l'ouvrage *Tenir ! Les raisons d'être des travailleurs sociaux* (Paris, La Découverte, 2012), le sociologue belge Jean-François Gaspar a mis en évidence par son enquête que les travailleurs sociaux mobilisent différents registres pour rendre compte de ce qu'ils sont et donner sens à leur travail. Il a dégagé trois pôles: les «travailleurs sociaux cliniques» trouvent leur énergie dans l'atténuation de la souffrance des usagers, les «travailleurs sociaux militants» dans le travail politique qu'ils entreprennent et les «travailleurs sociaux normatifs» dans la sensibilisation au respect des règles, perçu comme facteur d'intégration.

## SCHÉMATIQUEMENT, 8 DIFFÉRENCES SIGNIFICATIVES ENTRE LE TRAVAIL SOCIAL DES CAF ET CELUI DES CONSEILS GÉNÉRAUX PEUVENT ÊTRE POINTÉES

**EXTRAIT** « Les interventions sociales portées par la Caf :

1. sont de nature facultative alors que les interventions du CG s'inscrivent dans un cadre législatif et légal ;
2. accordent une place prépondérante aux actions de soutien à la famille et à la parentalité alors que les interventions du CG se centrent sur la thématique de l'exclusion (et principalement l'insertion par l'emploi), les personnes âgées et la gestion des situations d'enfance en danger ;
3. peuvent s'inscrire dans la durée et le long terme alors que les interventions du CG sont de plus en plus centrées sur une réponse d'urgence ou de court terme aux besoins des usagers ;
4. s'adressent à toutes les familles alors que les interventions du CG ciblent prioritairement les familles bénéficiaires de minima sociaux, des familles en situation de pauvreté, des familles ayant des difficultés chroniques ou récurrentes ;
5. sont d'ordre préventif alors que les interventions du CG ont une visée curative et réparatrice : La Caf propose ses services aux familles alors que les interventions du CG s'inscrivent dans une logique de réponse à la demande des familles ;
6. s'appuient sur les compétences des familles, un projet d'émancipation travaillé avec la famille ; les interventions du CG sont plus inscrites dans une logique d'assistance du fait du cadre légal ;
7. sont globales alors que les interventions du CG sont souvent spécialisées ;
8. articulent travail social individuel, collectif et territorial. »

### ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

Cyprien Avenel, Marie-Agnès Cathelain, « Enquête sur le travail social des Caf - État des lieux », Cnaf, Direction des Statistiques, des

Etudes et de la Recherche (DSER), Direction des Politiques Familiale et Sociale (DPFAS), Dossier d'étude n° 115, avril 2009



# 16



## LES CENTRES SOCIAUX, UN MAILLON INDISPENSABLE ENTRE LES PERSONNES FRAGILISÉES ET LES INSTITUTIONS

*Confiance en soi, pouvoir d'agir, lien social, accès à des droits et des ressources autrement inaccessibles*

### À RETENIR

- Les centres sociaux ont un rôle majeur, en particulier chez les publics les plus fragiles, pour favoriser la sociabilité et reconstruire l'estime de soi, à la base de tout projet de vie ou professionnel.
- L'objectif de promotion du lien social est bien plus recherché par les centres sociaux que ceux d'intégration ou de capacitation des usagers.
- Le plus souvent, le centre social se veut porte-parole des usagers et des habitants. Assimilable à un observatoire de la vie sociale, il agrège les demandes et les adresse au politique, dans le but d'améliorer des fonctionnements (du point de vue des habitants et usagers).
- Le « succès » des centres sociaux auprès des usagers se dessine largement par contraste avec le discrédit que ces mêmes usagers portent aux institutions plus classiques de l'intervention sociale et de l'éducation, où l'intervention sociale, sous couvert de « responsabilisation » des personnes, leur renverrait une image négative (« vous n'êtes pas une victime, vous êtes responsable de votre situation ») et installerait une relation asymétrique, éventuellement humiliante. Les jeunes vont alors valoriser par exemple l'aide scolaire associative contre l'école.
- Les centres sociaux servent donc de relai, en particulier pour accéder à des droits sociaux et à des ressources (éducatives, culturelles, etc.).

# UNE ENQUÊTE DE LA CNAF COMPARE LES LOGIQUES DE FONCTIONNEMENT DE SIX CENTRES SOCIAUX

## CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

La France compte plus de 2000 centres sociaux, principalement implantés dans les zones de forte densité de population. Au-delà de missions communes, ils sont divers, selon leur territoire (urbain, péri-urbain, rural) et leur mode de gestion (associative, directe Caf, directe commune, gestion mixte). À noter que les centres sociaux sont de plus en plus gérés par les communes et moins souvent par les caisses d'Allocations familiales.

Les centres sociaux mettent en place une politique d'animation de la vie sociale financée par la Cnaf (de l'ordre de 300 millions d'euros, 7% des dépenses d'action sociale). Ils peuvent

percevoir, en fonction de leurs activités, des prestations pour l'accueil des jeunes enfants, pour des accueils de loisirs ou l'accompagnement au départ en vacances familiales. En contrepartie de ce soutien financier, la branche Famille participe à l'orientation des missions des centres sociaux à travers l'agrément de leur projet (le conseil d'administration des Caf statue sur la validité de chaque projet).

Au cœur des finalités des centres sociaux : la création du lien social. Ils sont aussi un relais de l'action sociale familiale et un acteur de développement social local, partenaire des collectivités locales<sup>8</sup>.

## OBJECTIFS ET MÉTHODE DE L'ENQUÊTE

L'étude, lancée en 2010 par la Cnaf, porte sur l'activité des centres sociaux, et notamment sur leur politique d'animation de la vie sociale. Elle vise à mieux connaître leurs projets, leurs activités et leurs publics. Elle entend aussi analyser leurs forces et leurs faiblesses du point de vue de leurs usagers et de leur inscription dans les politiques locales.

L'étude s'est appuyée sur six monographies de centres sociaux répartis dans trois départements. Pour chacun des centres étudiés, des entretiens individuels et collectifs ont été réalisés, avec des partenaires associatifs et institutionnels, avec la direction et l'équipe des centres sociaux, et avec des usagers.

Tableau 1 – Les sites de l'enquête

	Portage	Territoire	implantation
St-Félicien	Associatif	Ville moyenne	Département de l'ouest
Normandin	Associatif	Rural	
Ste-Véronique	Municipal	Banlieue urbaine	Département du sud
Drummonville	Associatif	Petite ville pauvre	
Jonquièrre	Municipal	Grand quartier d'habitat social	Département d'Île-de-France
Beauprés	CAF	Quatre grands quartiers d'habitat social	

LES CENTRES SOCIAUX, ENTRE PARTICIPATION ET COHÉSION SOCIALE », RÉGIS CORTESERO, DOSSIER D'ÉTUDE N°160, FÉVRIER 2013, CNAF

<sup>8</sup> | Un centre social apparaît comme :

- un équipement de quartier à vocation sociale globale, ouvert à l'ensemble de la population habitant à proximité, offrant accueil, animation, activités et services à finalité sociale ;
- un équipement à vocation familiale et pluri-générationnelle, favorisant le développement des liens familiaux et sociaux ;
- un lieu d'animation de la vie sociale, prenant en compte l'expression des demandes et des initiatives des usagers, favorisant le développement de la vie associative ;
- un lieu d'interventions sociales concertées et novatrices

## PREMIER ENSEIGNEMENT : TROIS LOGIQUES DIFFÉRENTES STRUCTURENT L'ACTION DES CENTRES SOCIAUX

— **promotion du lien social** (c'est le cas de quatre centres sur les six étudiés) : les projets cherchent à combiner la logique de l'individuation (d'aider les individus dans la réalisation de leur projet et de leur identité) et celle de la cohésion sociale. La notion de lien social relie les deux référentiels : la qualité du lien et des relations assurent à la fois le développement d'une vie sociale harmonieuse et l'épanouissement des individus. En opposition avec la logique de l'intégration, la participation active est mise au service de la personne plutôt que d'un intérêt général abstrait.

— **intégration** : cette logique, peu représentée, fait référence à une vision du travail social et de l'éducation populaire héritée de la III<sup>e</sup>

République. La participation à des activités spécifiques doit permettre ensuite celle des habitants à des projets de nature civique ou d'intérêt général.

— **capacitation** : le centre social entraîne les habitants à prendre l'initiative, à être en capacité d'agir par eux-mêmes, pour se faire entendre et agir sur leur environnement. Le centre social se positionne alors en catalyseur de projets.

Les projets de capacitation sont très minoritaires dans le panel étudié : seul le centre social de St-Félicien est concerné. Il aide les habitants à se mobiliser pour développer leurs propres projets et faire entendre leur voix dans l'espace politique local.

## DEUXIÈME ENSEIGNEMENT : LA LOGIQUE DE CAPACITATION STRUCTURE L'ACTION D'UN SEUL CENTRE SOCIAL

### CENTRE SOCIAL DE SAINT FÉLICIEN : LE CENTRE SOCIAL COMME PLATE-FORME DE PROJET ET ENTREPRENEUR DE MOBILISATION (EXTRAITS)

#### Apport de ressources qui font défaut aux personnes

Le centre social se positionne comme un entrepreneur de mobilisation. Il apporte des ressources, ainsi que des capacités logistiques et cognitives, afin que des groupes auxquels de telles ressources font défaut puissent construire des actions collectives et défendre leurs intérêts.

#### Effet d'entraînement, en levant des freins à l'action

En endossant ce rôle d'entrepreneur, le centre social entend ainsi lever l'une des « bonnes raisons » de ne pas agir qui explique la non-mobilisation des personnes : le sentiment d'être trop isolé et pas assez organisé pour pouvoir faire quelque chose ; le sentiment que l'action est vaine parce qu'agir serait trop compliqué, trop dur ou trop risqué... Il apporte la perspective d'un débouché pratique aux projets, désirs ou mécontentements.

#### Associer désir d'agir et réflexion critique

Le travail de mobilisation ne se contente pas d'ouvrir des possibilités d'action face à des problèmes déjà mis en débat et déjà visés comme tels. Il entend susciter le désir et le projet d'agir dans le moment même où il ouvre la possibilité de l'action. Une fois le groupe constitué, la réflexion critique sur l'expérience vécue peut commencer et elle permet alors de nourrir des aspirations, des projets, des rêves... Dans la rhétorique de St-Félicien, cette phase est décrite comme une « prise de conscience collective ». Elle relève bien d'une visée émancipatoire, et découle d'une action de conscientisation.

L'action du centre social vise à faire accéder les personnes à leur propre vérité et à leur propre désir en ouvrant le champ des possibles.





### **Révéler les capacités enfouies des personnes**

Les professionnels sont convoqués sur une sorte de posture d'entraînement, ils « doivent révéler les capacités enfouies des personnes: *«L'accompagnement, c'est pas forcément savoir faire mais c'est plutôt savoir des fois ne pas faire ou ne pas savoir faire pour laisser la place justement à la révélation du savoir-faire ou du savoir-être de la personne.»* (directrice).

### **À l'encontre de la prestation de service, mettre les personnes en situation de mettre en œuvre des projets**

À St-Félicien, sans doute plus qu'ailleurs, toute action doit correspondre à un projet porté par des habitants. Le centre social ne propose aucun service, et l'une des premières tâches, lorsqu'un nouveau contact est établi avec un futur usager, consiste à lui expliquer cette singularité du lieu : *«Quand les gens arrivent, qu'ils sont "envoyés" par les services sociaux, ou parce qu'ils veulent des informations pour leurs enfants etc. J'explique qu'on ne fait pas de la prestation de service. Je leur demande ce qu'ils aiment faire dans la vie, souvent ça les fait sourire d'ailleurs, et du coup, après, j'explique ce que propose, fait St-Félicien en ce moment»* (entretien Équipe St-Félicien).

L'accent est donc mis sur la prise d'autonomie d'individus et de groupes assumant eux-mêmes la mise en œuvre des projets.

### **L'autonomisation contre la responsabilisation**

Il s'agit de susciter l'initiative, d'inciter à prendre l'initiative plutôt que d'être usager de dispositifs, d'actions, d'orientations choisies par d'autres. Cette signification rejoint celle qu'Albert Meister (1972) donnait aux formes de participation volontaire dans les sociétés modernes: *«participer, c'est précisément faire un choix, décider»*. Il ne s'agit pas, dans cette perspective, de rendre le sujet responsable de ses actes, de sa trajectoire. Au contraire, la prise d'autonomie est ici conçue comme un processus d'autonomisation permettant aux personnes et aux groupes d'affirmer leurs propres orientations et leurs propres choix.

### **Idéal autogestionnaire**

Selon le rapport d'activité 2010, l'ensemble des projets développés dans les domaines de la culture et de la vie quotidienne partagent au moins un trait commun: *«Ce sont les personnes qui décident de ce qu'elles souhaitent développer pour elles»*. Une sorte d'utopie autogestionnaire traverse chacun des projets. Par exemple, dans le cadre d'une activité nommée *«tremplin bien être»*, des *«rencontres hebdomadaires»* sont organisées *«autour d'activités décidées en commun par le groupe. (...) Au terme du module, les personnes en groupe effectuent un bilan et définissent comment chacune souhaite continuer à s'accorder du bien-être»*.

### **Produire de l'individuation : tenter de rendre les gens capables et compétents**

Dans le cas de séjours familles, les usagers sont invités *«à concevoir et réaliser leurs vacances collectives ou individuelles avec différents degrés d'accompagnement par les animateurs (...) [afin de] développer, au travers de cette implication, des compétences permettant à ces groupes des départs futurs en totale autonomie»* (rapport d'activités 2010).

Les professionnels du centre social entendent aider les gens à accroître leur pouvoir sur eux-mêmes, leur vie et leur environnement et cherchent à ce titre à actionner un levier individuel et thérapeutique ; ils cherchent à renforcer la personnalité et l'identité des personnes, à les rendre plus fortes, au besoin en mobilisant une sorte de posture de coach, poussant l'individu à se surpasser en puisant dans ses ressources propres.

## TROISIÈME ENSEIGNEMENT : LE CENTRE SOCIAL SE VEUT PORTE-PAROLE DES USAGERS ET DES HABITANTS

— Le rapport expressif ou substitutif = agir au nom d’habitants exprimant une demande sociale

Dans ce cas le plus répandu, le centre social est le porte-parole des attentes des usagers de l’équipement et des habitants du territoire.

Le projet de promotion du lien social donne lieu à un rapport au politique qui peut prendre deux directions, souvent imbriquées. Dans la première (rapport expressif), le centre social se positionne en interface qui fait remonter la demande vers les pouvoirs publics locaux, en mobilisant une capacité d’enregistrer cette demande et d’en susciter l’expression. Dans la seconde, le centre social est aussi une chambre d’enregistrement de la demande, mais il met lui-même en oeuvre les actions adaptées (rapport substitutif).

Dans les deux cas, l’ambition est affichée de peser sur les agendas politiques. Le centre social va se charger de réaliser un travail de qualification et d’agrégation des demandes sociales (ex. centre de Normandin : groupes de travail mixtes professionnels et bénévoles/usagers, fer de lance d’une mobilisation pour pousser les élus à développer des modes de garde adaptés pour les parents d’enfants en âge préscolaire).

Ces centres sociaux développent un positionnement semblable à celui d’un observatoire de la demande sociale. La proximité avec la demande sociale permet à certains d’entre eux de jouer un rôle proche de l’assistance à maîtrise d’ouvrage dans la mise en oeuvre de politiques publiques. La proximité à la demande peut aussi les conduire à se définir comme des défricheurs et des expérimentateurs de dispositifs. L’expression des habitants vient du bas (bottom-up), et non d’en haut, mais l’exploitation politique de cette parole reste une affaire technique négociée entre élus et professionnels.

— le rapport contributif = servir l’intérêt général, préserver la stabilité et des équilibres de la vie sociale et institutionnelle locale

Le centre se comporte comme une sorte d’allié organique et loyal de sa tutelle et ses partenaires. La vision est adossée au référentiel de l’intégration : le politique consiste à servir l’intérêt général, incarnée par la municipalité. Le centre social doit s’en faire l’incarnation dans son territoire de compétence. La vision de la participation est placée au service d’une éducation morale : la participation doit porter les personnes vers des préoccupations distinctes de leur intérêt privé, liées à l’intérêt citoyen, à l’échelle de la communauté locale, et les inviter à impulser des actions en relevant.

— le rapport agonistique (lié au conflit) = les habitants expriment directement leurs besoins et leurs attentes aux politiques, le centre social ayant alors un rôle de catalyseur

C’est l’idéal d’une participation autonome à l’orientation de l’action publique. Cette figure, rare, est incarnée par le centre social de St-Félien. Le centre social organise la confrontation directe entre les usagers et les institutions. La demande sociale n’est pas portée par le professionnel, mais adressée directement par l’usager avec l’aide des professionnels.

Le centre social organise et soutient la formation de rapports de force où ceux qui sont traditionnellement exclus de l’action et de la représentation politique peuvent imposer leur voix et leurs exigences. Il enclenche un processus de négociation, censé déboucher sur un accord équilibré.

Tableau 2 – Les figures du rapport au politique

Rapport au politique	Portée de l’action (A)	Objectif de la participation (B)	Nature du projet (C)	Nature de la médiation (D)
1. Contributif	Organisationnelle	Éducation morale / Bénévolat	Intégration	Experte / Tutélaire
2. Expressif / Substitutif	Institutionnelle	Demande sociale / prise de responsabilité	Lien social	Émergente / Experte
3. Agonistique <sup>28</sup>	Sociétale	Émancipation	Capacitation	Réflexive / critique

SOURCE : RÉGIS CORTESERO/CAF, "LES CENTRES SOCIAUX, ENTRE PARTICIPATION ET COHÉSION SOCIALE", 2013

## QUATRIÈME ENSEIGNEMENT : PARTICIPER AUX ACTIVITÉS D'UN CENTRE SOCIAL APPORTE UN GAIN INESTIMABLE AUX USAGERS, EN MATIÈRE DE CAPITAL SOCIAL ET D'ACCÈS À DES RESSOURCES DIVERSES

Les témoignages des usagers mettent en lumière divers types de profits qu'ils retirent de leur participation aux activités des centres sociaux.

— **Le profit d'affiliation = les centres sociaux sont avant tout des espaces de sociabilité, permettant parfois de renouer une vie sociale et dans tous les cas de produire du « capital social ».**

**EXTRAITS** « L'expérience des usagers confirme que les centres sociaux sont avant tout vécus comme des espaces de sociabilité. Ils permettent de s'inscrire dans des tissus de relations sociales, et ce simple aspect constitue en lui-même une source de satisfaction largement partagée. Ces sociabilités dont les centres sociaux forment le support peuvent aussi donner lieu au développement de solidarités locales. »

« Ces sociabilités interviennent souvent en palliatif de formes d'affiliation perdues ou défaillantes : désaffiliations professionnelles, familiales, territoriales etc. La participation aux activités du centre social permet alors de renouer une vie sociale et des liens qu'un accident de parcours (deuil, perte d'emploi etc.) avait rompus. »

— **Le profit de capacitation = la participation aux activités du centre social permet à certains usagers de reprendre prise sur leur**

**environnement, et finalement sur le cours de leur vie ; ils découvrent alors leur pouvoir personnel (lien pouvoir social/pouvoir sur soi).**

**EXTRAITS** « Le fait d'être placé en position de réussir une activité par soi-même permet de renverser le sentiment d'inaptitude, de rehausser le sentiment d'identité, de retrouver confiance en soi. On voit également comment ce renforcement du sentiment d'identité peut susciter un réajustement du rapport à autrui (ex. le statut, à l'intérieur du groupe familial, va évoluer). »

Certains témoignages d'usagers valident également le postulat d'une réciprocité de perspective entre pouvoir social et pouvoir sur soi, logé au cœur du projet de capacitation. Les participants au groupe mobilisés dans le cadre du déménagement des jardins ouvriers de St-Félicien ont connu ce type d'expérience. La possibilité d'avoir une prise effective sur sa vie, en agissant sur son environnement, émerge désormais à la conscience des participants.

Cette expérience a permis de découvrir son propre pouvoir personnel, comme si celui-ci, déjà-là mais caché à la personne, se trouvait enfin révélé.

Cette prise de conscience de disposer d'un pouvoir sur sa vie peut alors conduire les personnes à envisager de reprendre en main le fil de leur histoire personnelle.

### L'ACCUEIL, COMME PRATIQUE DU RESPECT

Les dispositifs d'accueil et d'écoute, au cœur des pratiques des centres sociaux, sont conçus comme des instruments privilégiés pour apporter du respect aux usagers, et porter attention aux personnes. **L'accueil désigne autant des aménagements (la décoration) qu'une posture professionnelle particulière par laquelle professionnels et usagers sont définis comme des égaux en dignité (« zéro mépris », postures de bienveillance, de non-jugement).**

La qualité du lien tissé avec les usagers participe d'un mouvement plus général de promotion de relations sociales plus épanouissantes et tolérantes. Le lien professionnel/usager fait figure de matrice et doit servir de support et de guide aux liens des usagers entre eux.

Toute trace d'asymétrie et hiérarchie entre l'usager et le professionnel est abolie. La décoration et la mise en avant de réalisations d'usagers, sont là pour signifier que le centre social est en quelque sorte la maison commune des habitants, et non l'espace de travail des professionnels.

*Dans tous ces exemples, l'expérience que procure le centre social peut être décrite comme une mise en situation capacitante.»*

— **Le profit de reconnaissance = un centre social se différencie des institutions (sociales, scolaires...), parce qu'on serait plus dans le respect de l'autonomie et de l'identité des personnes ; il n'y a pas de projet censé faire évoluer la personne, on est dans la reconnaissance de l'individualité de chacun, ce qui permet d'éviter l'humiliation, le sentiment de jugement, etc.**

**| EXTRAITS |** «L'action des centres sociaux, dans sa tendance lourde, peut être qualifiée de «post-institutionnelle». Elle tourne le dos aux modes d'interventions verticaux, visant l'éducation de l'utilisateur. La personne, son intégrité morale et sa reconnaissance passent au centre de l'action. Et ce déplacement de perspective se traduit en actes et en aménagements pratiques : l'accueil, défini comme une relation d'égal à égal, devient le principe régulateur central de la relation. Les relations sociales sont placées sous l'autorité d'un impératif de décence, de respect, marquées par la mise hors jeu de tout ce qui pourrait humilier. La reconnaissance de l'individualité de chacun finalise l'action. Ici encore, les témoignages des usagers confirment la réalisation de ces principes. Le centre social est décrit comme un espace où des relations de bienveillance permettent de soigner une identité abîmée.

De façon générale, on retrouve, dans les témoignages des usagers, cet idéal d'une «société décente» (Margalit, 2007), qui n'humilie pas, qui privilégie les relations horizontales et l'entraide, en opposition à celles, plus verticales et tutélaires, qui prévalent dans les institutions classiques des services sociaux, de l'école... Le cas de l'aide scolaire proposée par les centres sociaux, généralement au travers des programmes CLAS, est intéressant parce qu'il conduit les jeunes à dessiner une opposition entre cette forme d'accompagnement et celle qu'ils reçoivent au sein de l'établissement scolaire. Ils caractérisent cette aide de la même façon que nous l'avons fait à partir des

*projets et des propos des animateurs. L'aide scolaire du centre social serait ludique, plus personnalisée et plus respectueuse de l'autonomie du jeune.»*

— **Le profit de subjectivation = l'expérience du centre social offre un espace de liberté, elle met à distance des contraintes diverses, un quotidien oppressant, les attendus familiaux et sociaux, et permet aux personnes de développer des liens plus libres.**

**| EXTRAITS |** «Par exemple, en permettant la mise à distance, le temps d'une activité récréative, d'un quotidien trop oppressant, le temps passé au centre social est vécu comme un temps pour soi, autorisant un retour réflexif sur soi, qui casse le rythme journalier du rôle de mère, d'épouse, de femmes au foyer.

De même, il offre au jeune un espace propice au développement de sociabilités juvéniles relativement protégées des regards institutionnels, scolaires ou parentaux, espaces utiles à la construction de l'identité chez les jeunes.

Cet espace permet d'abord une mise à distance du contrôle familial – sans pour autant se construire contre ce contrôle ou constituer l'espace d'une quelconque activité transgressive. Simplement, l'espace du centre permet d'apprendre à devenir soi-même parce qu'il protège des définitions externes de l'identité que fournissent les adultes incarnant les institutions éducatives, école ou famille.»

— **Un profit d'accessibilité = il permet aux usagers d'accéder à des ressources, activités et loisirs économiquement inaccessibles. Il permet aussi d'être orienté dans le maquis des dispositifs d'aide, vers des dispositifs qui apporteront aussi des ressources.**

## FINALEMENT

**Tout cela indique une vraie complémentarité avec les institutions, comme si les centres sociaux n'étaient pas des institutions. Ils font l'interface entre des personnes rétives et l'institution, et même réalisent des objectifs institutionnels d'une autre façon.**

**EXTRAITS** «Les centres sociaux multiplient les initiatives visant à accompagner les usagers auprès de ces institutions, modérant, par leur présence, la frontalité d'une rencontre qui conduit parfois ces mêmes usagers à renoncer à leurs droits. Face à une telle situation, les professionnels sont tentés de se tourner vers le centre social, qui, lui, a construit un lien pérenne avec cette population. Il pourrait alors jouer le rôle de «relais environnemental», suivre de façon informelle cette population volatile qui sort des mailles des professionnels».

*«Les centres sociaux font la preuve d'une capacité à faire interface et à adoucir la confrontation entre des usagers rétifs aux modes d'intervention asymétriques, impersonnels, et des intervenants qui revendiquent ce type de posture. Ce faisant, ils offrent à ces institutions l'opportunité d'externaliser une partie des difficultés qui découlent de leurs propres modes d'intervention. Tout comme l'école externalise une partie de l'échec et des incivilités vers les acteurs associatifs, ces institutions manifestent la velléité de déléguer aux centres sociaux la part proprement relationnelle de leur intervention, sur laquelle ils achoppent. Ce faisant, la même question se pose que pour le rapport entre l'école et les acteurs qui lui sont périphériques : ne risque-t-on pas de dispenser les institutions concernées de remises en question et de réflexions de fond sur l'évolution de leurs pratiques, en leur offrant la possibilité d'en déléguer les difficultés les plus immédiates à des institutions tierces ?»*

### ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

Régis Cortesero, « Les centres sociaux, entre participation et cohésion sociale »,

Dossier d'étude, n°160, février 2013, Cnaf

# 17



## LE BESOIN D'UNE INFORMATION SUIVIE, « PROACTIVE », ET D'UN RELATIONNEL INCARNÉ, EMPATHIQUE, DISPONIBLE

*Les résultats de deux enquêtes sur les parcours-usagers, l'une auprès des publics des MDPH, l'autre auprès des nouveaux retraités du régime général*

### À RETENIR

- Pourquoi les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont-elles vécues par leurs usagers comme des institutions trop distantes ? La réponse n'est évidemment pas dans la distance physique. Ici, la distance est créée par l'information jugée défailante, et par le relationnel.
- L'analyse des parcours d'usagers met en lumière un déficit de pédagogie et un déficit continu d'informations sur les droits et les prestations auxquels la personne en situation de handicap peut prétendre, une institution qui ne joue pas son rôle de guide et de conseil, une dépersonnalisation de la relation quand elle a lieu, un formulaire qui ne permet pas d'identifier ce à quoi le demandeur peut prétendre, un déficit de suivi.
- Une étude menée dans un autre domaine, celui de l'accès à leurs droits des nouveaux retraités du régime général, confirme l'importance d'une information dite proactive, qui n'attend pas que l'usager se manifeste. La retraite est appréhendée par les assurés dans les toutes dernières années, voire les derniers mois de leur carrière parce qu'ils sont mal informés par la branche Retraite, et manquent de connaissances sur les démarches. La plupart des Français se sentent alors perdus face à la préparation. Le manque de visibilité globale sur les démarches les empêche de préparer leur retraite en amont et de faire des choix. La mise en place d'un parcours client « Je demande ma retraite » par la Cnav cherche à répondre à cette problématique pour donner aux assurés la vision et les outils nécessaires pour faire des choix en matière de retraite.
- Ce qui vaut pour la retraite vaudrait certainement pour d'autres domaines. D'où l'intérêt de connaître les parcours des usagers, de les analyser, pour introduire les modifications nécessaires.

## L'ATTENTE DE PÉDAGOGIE ET D'INFORMATION TOUT AU LONG DES DÉMARCHES : LE CAS DES MDPH

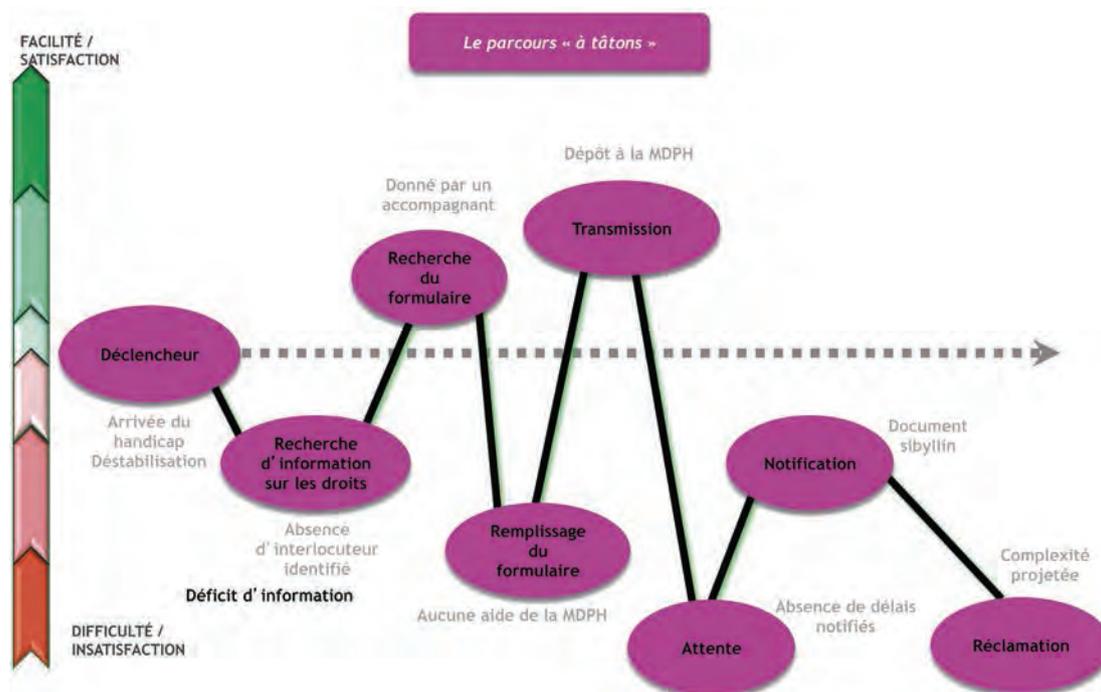
SGMAP/BVA, 2013

Les personnes rencontrées lors de l'étude ont fait part des grandes difficultés qu'elles rencontrent ou ont rencontré dans leurs démarches auprès de la MDPH. Toutes soulignent qu'elles ont du mal à la contacter, et qu'elle les accompagne de manière insuffisante.

« Cette distance est vécue avec d'autant plus d'amertume que les personnes demandant une aide à la MDPH sont déjà souvent fragilisées par leur handicap ou le handicap du proche dont ils s'occupent et que l'univers de la prise en charge du handicap (au-delà même de la MDPH) est évoqué sous l'angle d'une très grande complexité. »

**L'étude distingue trois situations** : celle des personnes qui effectuent une première demande, qui sont les plus démunies à l'égard d'un univers qu'elles méconnaissent (la cartographie ci-après montre à quel point la première demande est compliquée) ; celle des personnes qui effectuent une demande de renouvellement ou de réexamen : elles se montrent moins déstabilisées, puisqu'elles ont déjà une expérience de la MDPH, mais elles rencontrent néanmoins des écueils importants ; celle des parents d'enfants mineurs : les démarches sont plus faciles, parce qu'ils sont très largement aidés sur le long terme par des acteurs impliqués.

### CARTOGRAPHIE DE LA PREMIÈRE DEMANDE



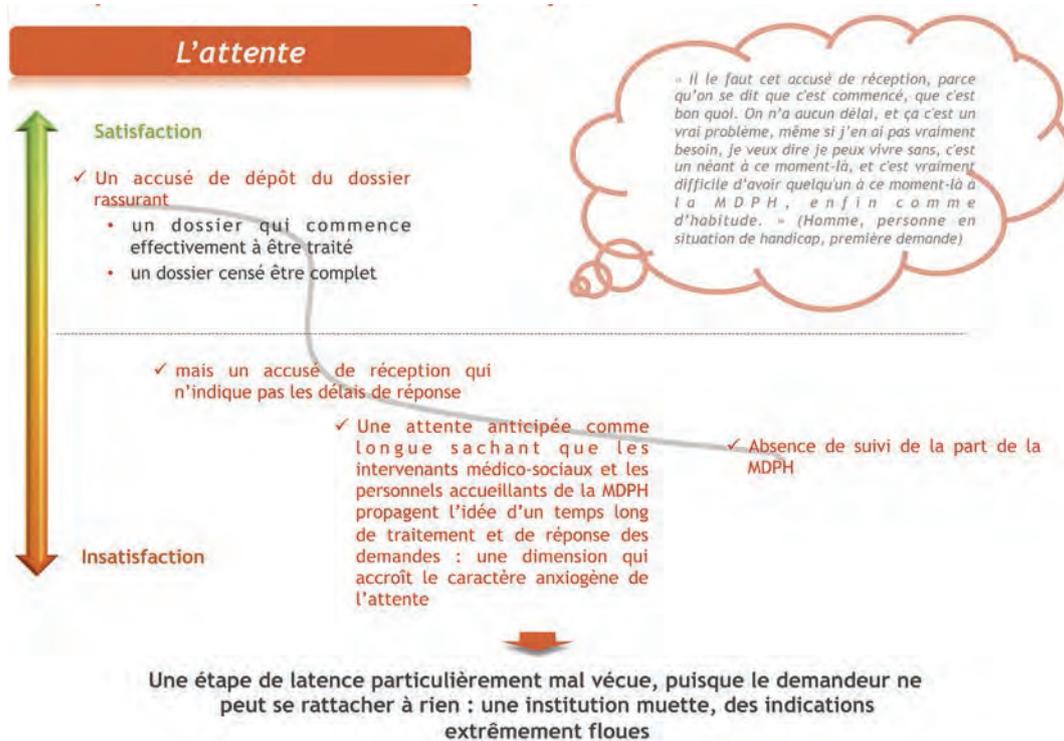
SGMAP/BVA, LES PARCOURS DES PERSONNES HANDICAPÉES ET LA MDPH. RAPPORT D'ÉTUDE QUALITATIVE, JUILLET 2013

Le graphique ci-dessus indique que les personnes en recherche d'information sont assez désorientées et ne savent pas trop où la trouver, qu'elles préfèrent avoir l'information via une relation de personne à personne, mais que les « acteurs déclencheurs » de la demande (médecin, travailleur social...) ont peu d'information, et que la MDPH en donne guère plus. Par défaut, ce sont

les forums de discussion qui en apprennent le plus !

Le graphique ci-après indique que si l'accusé de réception du dossier rassure, en revanche l'absence d'indication des délais de réponse et le silence de l'institution rend ce moment anxiogène.

## UNE PREMIÈRE DEMANDE MARQUÉE PAR UN DÉFICIT D'INFORMATION



SGMAP/BVA, LES PARCOURS DES PERSONNES HANDICAPÉES ET LA MDPH. RAPPORT D'ÉTUDE QUALITATIVE, JUILLET 2013

Le graphique ci-dessous résume les trois étapes qui sont autant de points de blocage lors d'une première demande. On mesure à quel point les

dysfonctionnements portent sur l'information : information préalable, formulaire, et information concernant le traitement du dossier.

## UNE PREMIÈRE DEMANDE MARQUÉE PAR UN DÉFICIT D'INFORMATION

Un « parcours du combattant » devant lequel les personnes en situation de première demande se sentent vraiment démunies à tous points de vue

3 étapes qui constituent les plus grands points de blocage :

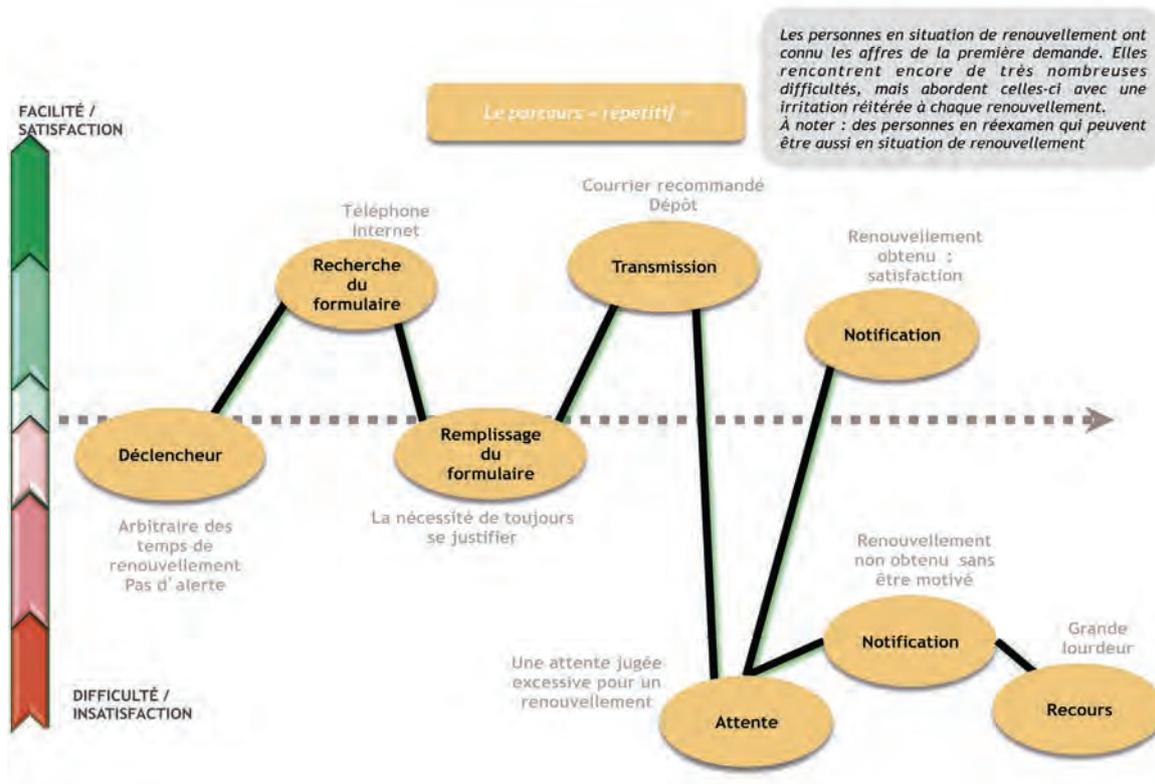


SGMAP/BVA, LES PARCOURS DES PERSONNES HANDICAPÉES ET LA MDPH. RAPPORT D'ÉTUDE QUALITATIVE, JUILLET 2013

L'étude analyse aussi le parcours lors du renouvellement des demandes (graphique ci-dessous), mettant alors en lumière la lourdeur du processus pour des situations qui n'évoluent

pas, le sentiment pour les bénéficiaires d'avoir à toujours se « justifier », ainsi que le parcours de demandeur en situation de réexamen.

## CARTOGRAPHIE DU RENOUVELLEMENT



SGMAP/BVA, LES PARCOURS DES PERSONNES HANDICAPÉES ET LA MDPH. RAPPORT D'ÉTUDE QUALITATIVE, JUILLET 2013

## L'ANALYSE DE L'ENSEMBLE DES PARCOURS MET EN LUMIÈRE QUATRE POINTS DE BLOCAGE

— un déficit de pédagogie à l'égard des bénéficiaires, et un déficit continu d'informations qui permettrait de mieux comprendre l'institution, ainsi que les droits et les prestations auxquels la personne en situation de handicap peut prétendre ;

— l'absence de relation avec l'institution qui a pour rôle de guider et de conseiller la personne en situation de handicap ou son aidant, ainsi qu'une dépersonnalisation de cette relation quand elle a lieu ;

— un formulaire qui n'informe ni sur les droits, les prestations et les conditions d'éligibilité, ni ne permet d'identifier ce à quoi le demandeur peut prétendre ;

— un déficit de suivi: l'étude parle de «trou noir entre la demande et la réponse».

**Les parcours sont très mal vécus parce qu'ils superposent une très grande vulnérabilité (liée au handicap, à la posture de demandeur, à la solitude, mais qui peut aussi être liée à la situation de précarité financière) à une pesanteur administrative.**

L'étude estime que la dématérialisation qui serait un gain de fluidification pour l'institution, à partir du moment où elle ne se substituerait pas aux autres modalités de contact et de constitution du dossier ne saurait être un prétexte à ne pas déployer les autres axes d'optimisation, en particulier « un relationnel incarné, empathique et disponible qui est le point nodal et minimal à mettre en œuvre en tout premier lieu ».

## LA MISE EN PLACE DE PARCOURS-CLIENTS À LA CNAV

CNAV, 2014 « PARCOURS CLIENT »

L'étude Cnav « Parcours client : analyse de l'écoute client 2011-2014 / Je demande ma retraite » (2014) a alimenté la réflexion pour rendre le parcours client plus fluide et cohérent. L'analyse de l'écoute-client, qui inclut l'ensemble des études qualitatives réalisées depuis 2011 jusqu'à 2014 par LH2, BVA, TNS et The Links ainsi que des données quantitatives issues des baromètres de satisfaction réalisés auprès des nouveaux retraités du régime général<sup>9</sup>, a permis d'identifier les points « bloquants » et « irritants » dans le parcours des assurés et de repérer leurs attentes. L'étude a aussi formalisé un parcours idéal « Je demande ma retraite », composé d'étapes, de services et de canaux adéquats.

**Qu'est-ce que le « parcours client » ?** Le parcours client décrit et organise l'ensemble des étapes de la relation que l'utilisateur va parcourir sur l'ensemble des canaux (une agence, le téléphone, le courrier, un site web, le mail, les réseaux sociaux) mis à sa disposition. Le parcours client permet de relater les expériences d'un client lors de son interaction avec un service ou un ensemble de services et les réponses émotionnelles provoquées par ces derniers (satisfaction, insatisfaction, rejet). Ces parcours ne peuvent être définis sur la base exclusive des attentes des usagers, ils doivent aussi intégrer les contraintes des métiers et les objectifs définis par les organismes et la puissance publique.

### LES ENQUÊTES INDIQUENT UNE DÉMARCHÉ TARDIVE, DANS LE FLOU, AUX MULTIPLES IMPACTS NÉGATIFS...

— La préparation à la retraite se fait en dilettante, et se trouve essentiellement stimulée par des éléments extérieurs (surtout en fin de carrière). Les démarches en vue d'un départ à la retraite ne sont pas perçues comme des étapes dans un processus fluide qui aboutirait à une demande de retraite. *« Ce manque de fluidité met en lumière un problème d'architecture de l'offre de services. Les articulations des étapes du parcours ne sont pas suffisamment identifiées pour offrir une expérience efficace et rassurante ».*

— Le fait que la retraite s'impose tardivement dans la réflexion de la plupart des assurés, à quelques années voire quelques mois seulement de l'échéance, génère un sentiment de panique.

— De fait, les démarches sont réalisées au dernier moment. Concrètement, la demande de retraite est souvent initiée 6 mois à un an avant le délai autorisé par l'Assurance retraite. La préparation se déroule donc sur une période très condensée.

— Les assurés sont très majoritairement persuadés que l'Assurance Retraite ne travaille à leur dossier que très tard, dans les toutes dernières années de leur carrière. Ils n'ont pas conscience du suivi étroit assuré depuis le début de leur parcours professionnel.

— La réception du relevé de carrière par courrier, particulièrement plébiscitée, leur fait apparaître qu'ils se trompent, et que l'administration fait son travail. Ce relevé a presque une dimension « magique » pour l'assuré (« Même si on ne s'en occupe pas ça fonctionne quand même » ; « J'étais bluffé de voir qu'ils avaient toute ma carrière depuis le début » ; « C'est miraculeux, je trouve, par rapport à ma carrière où j'ai eu énormément d'employeurs, il ne manquait que un ou deux mois car certains avaient disparu. Leur organisation fonctionne. » (Nouveaux retraités, Paris) ;

<sup>9</sup> | Les études utilisées sont les suivantes : LH2 2011, Etude qualitative auprès des salariés du régime général sur l'évolution des services de l'Assurance Retraite (12 tables rondes réalisées en février et mars 2011 auprès de différentes catégories d'assurés), LH2 2012, Focus groupes « Stratégie multi-canal » (10 tables rondes réalisées en octobre et novembre 2012 auprès de 6 catégories d'assurés), BVA 2013 (Enquête quantitative auprès des assurés ayant reçu des documents lors de la campagne d'envoi 2013 du « droit des assurés à l'information individuelle sur leur retraite », oct.-déc. décembre 2013), TNS 2013, Comment optimiser les parcours clients ? (entretiens réalisés en novembre et décembre 2013 auprès d'assurés et d'agents de la branche Retraite), THE LINKS 2014, Réflexions sur le parcours « je souhaite m'informer sur la retraite » (8 tables rondes auprès d'actifs réalisées en juin et juillet 2014).

«C'est impressionnant. Ils retrouvent même le service militaire et le certificat de bonne conduite. C'est très administratif, très napoléonien, mais c'est rassurant en même temps.» (Homme, 61 ans, retraité, carrière simple, CSP+) ; «On se sent pris en main», «tout y est», «on se dit qu'on a déjà fait du chemin»).

— La réception du relevé de carrière déclenche un sursaut dans la prise de conscience mais sans toutefois déclencher une action. L'idée de s'intéresser au sujet est repoussée à plus tard.

— Le manque d'information de la part de la Cnav vis-à-vis des démarches de demande de retraite engendre de nombreux contacts et surtout des répétitions de ces contacts, qui auraient été inutiles si l'information avait été bien fournie (1428154 contacts sur ce motif au premier semestre 2014 avec un volume de répétition des demandes de 402196, soit 28% des contacts répétitifs sur ce motif).

## DES EXEMPLES DE PARCOURS RECONSTITUÉS

Dans le cadre des entretiens en face à face avec la TNS Sofres, l'étude a reconstitué les démarches et parcours récurrents de quelques personnes interrogées, tels qu'ils les ont vécus. Il en ressort que *«la notion de parcours peine à exister, ou même naturellement à se structurer, pour les assurés jusqu'à l'approche de l'âge de la retraite»*. Ils se disent eux-mêmes plutôt *«perdus»* et indiquent ne pas connaître *«les démarches à suivre»*.

Les parcours montrent les points bloquants lors des démarches : manque d'information, opacité

— Les assurés pointent aussi le manque de proactivité de la part de la Cnav dans le déclenchement des démarches. Un constat qui est fait également à travers le baromètre de satisfaction annuel de la Cnav où 9 assurés sur 10 se disent être à l'initiative du premier contact.

— Pour les personnes interrogées, l'Assurance Retraite est une administration qui n'informe pas suffisamment sur la retraite et manque de transparence dans les étapes. Les assurés regrettent de ne pas avoir connu et pu utiliser avant les services proposés par l'Assurance retraite.

— De la même manière, les brochures d'information semblent être trop générales, et ne sont pas suffisamment précises et adaptées pour entamer une quelconque démarche. L'information est appréciée, mais cette information ne se transforme pas en action.

sur le suivi, réponses contradictoires, délais d'attente, manque de disponibilité des agents, répétition des demandes...

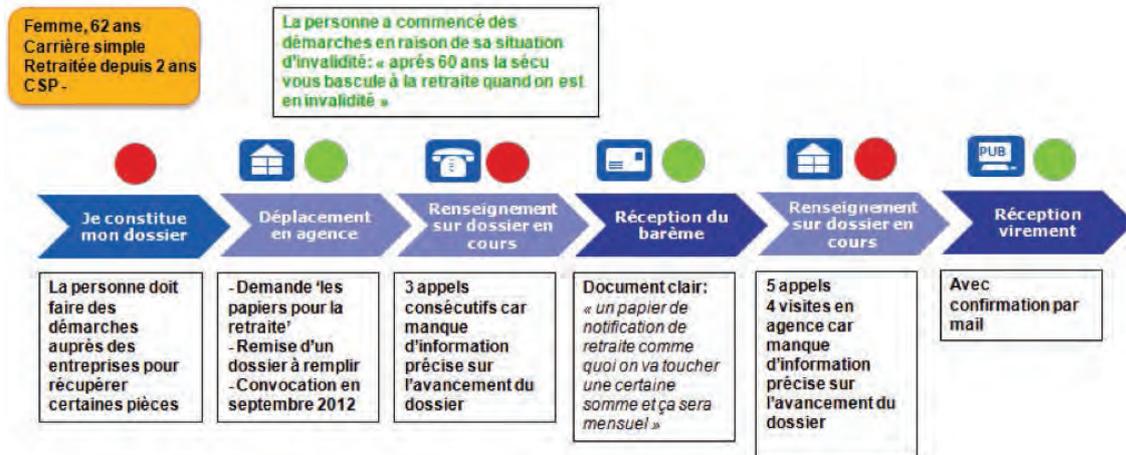
L'étude observe des parcours fondamentalement différents dans la démarche de demande de retraite dans la mesure où l'étape de consolidation du dossier existe ou non, ainsi qu'en fonction d'autres variables objectives ou psychologiques relevant de l'assuré ou relevant de la Cnav. Ces variables vont déterminer différents types de répétition.

## UN SUIVI DE DOSSIER QUI GÉNÈRE DE L'ANGOISSE ET UNE DÉMULTIPLICATION DES CONTRATS

Une fois le dossier déposé, son suivi génère un des plus gros volumes de contact pour l'Assurance Retraite (sur un peu plus d'un million de contacts au premier semestre 2014 liés à de la demande d'information sur les dispositifs d'amélioration de la retraite, le taux de répétition s'élève à 41%, soit 433442 contacts). C'est une étape souvent angoissante pour les assurés qui manquent de

visibilité sur cet aboutissement financier essentiel qu'est le versement de la pension de retraite. La répétition est donc très forte à ce moment-là. Dans le graphique ci-contre tiré d'une analyse de parcours réel, l'absence de suivi de dossier et d'explications sur les délais associés au traitement de la demande génère treize contacts supplémentaires en un mois.

## EXEMPLE DE PARCOURS D'UNE ASSURÉE DÉPOSANT SON DOSSIER (TNS 2013)



CNAV, PARCOURS CLIENT : ANALYSE DE L'ÉCOUTE CLIENT 2011-2014 / JE DEMANDE MA RETRAITE, DOSMR - DPOS, 31 JUILLET, 2014

L'inquiétude des usagers est souvent importante au moment du règlement final de leur dossier. Est-ce que je vais avoir mon dossier complet à temps pour partir comme prévu ? Est-ce que la procédure suit son cours ?

Verbatim / « J'ai dû appeler 20 fois pour avoir un contact. J'ai dû appeler 3 ou 5 fois une fois le courrier envoyé en octobre, c'était en recommandé, ils m'ont dit avoir bien eu le courrier puis après j'ai eu la notification en novembre. J'ai fait environ 36 tentatives de contacts sur 4 mois. » (Nouveaux retraités, Paris)

« J'appelais et on me disait que le dossier était en cours de validation, donc pas validé. On ne me disait pas quand il serait validé, c'est pour cela que j'appelais régulièrement, deux à trois fois par semaine. J'avais un répondeur, il fallait taper son numéro de sécu. A un moment j'ai fait un fax et une dame m'a rappelée dans les 48h, elle avait été étonnée d'ailleurs que j'envoie un fax. » (Nouveaux retraités, Paris)

« Je les ai appelés au moins deux-trois fois entre septembre et janvier pour savoir si tous les papiers étaient correctement remplis, pour savoir si le dossier était complet, on m'a dit "c'est en cours"... je n'ai rien eu, j'ai rappelé... je ne recevais pas mon barème, j'étais inquiète. Moi j'avais peur, je me disais que j'aurais jamais ma retraite au bon moment, il me fallait le versement en janvier. Il faut payer le loyer, les charges, tout en temps et en heure, donc j'ai appelé les administrations, les banques, pour prévenir 'je perds l'invalidité, la Cnav a du retard, évitez de me faire payer des agios'. Comme ce n'était pas loin je me déplaçais, j'allais voir aussi. J'allais à l'accueil, entre décembre et janvier j'y suis bien allée 4 fois en plus. On me disait la personne va vous contacter et voilà, j'étais inquiète, bien sûr ! » (Femme, 62 ans, carrière simple, CSP-)

À en croire l'enquête, pour la plupart des assurés, le suivi de dossier doit pouvoir se faire sur le web, via l'espace personnel, afin d'éviter les appels et déplacements. En effet, les assurés ont l'habitude de consulter en ligne au quotidien le suivi d'un colis, d'une commande faite sur un site e-commerce.

## ESQUISSE DU PARCOURS-USAGER IDÉAL

De manière unanime, les assurés expriment un besoin d'anticipation vis-à-vis de la retraite pour éviter d'être face à une situation d'urgence au moment d'initier les démarches pendant laquelle ils n'ont plus d'autre choix que de « subir » leur retraite. Plutôt que de condenser dans les derniers mois de leur carrière les démarches

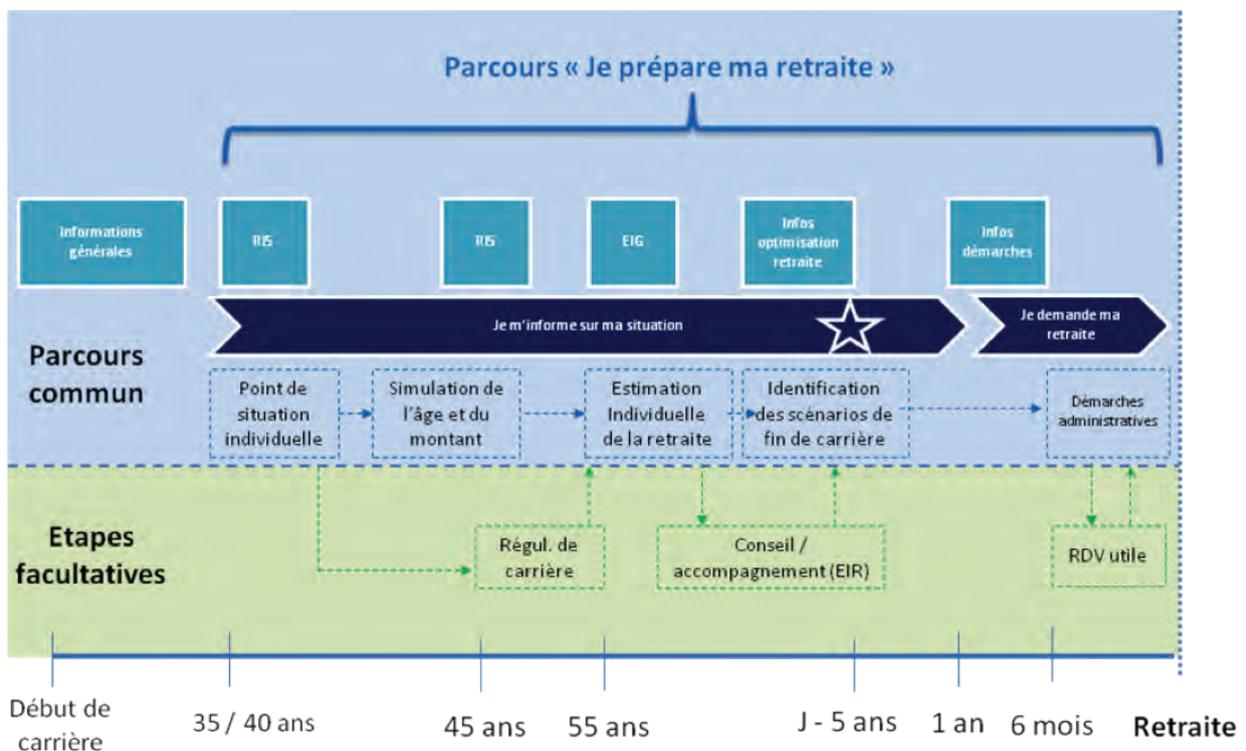
de demande de retraite (consultation du relevé de carrière et son éventuelle régularisation, recueil d'information sur sa situation personnelle, constitution du dossier, etc.), ils souhaitent réaliser ces démarches les unes après les autres de manière ordonnée et en amont, afin d'être en mesure de « choisir » leur retraite.



Le défi pour l'Assurance retraite est de situer l'assuré dans une étape du parcours global et de l'inciter systématiquement à se projeter vers la suivante.

Partant de ces constats, l'étude envisage un «parcours idéal» à l'aune de deux grands axes structurants : «garantir une **architecture cohérente** de l'offre de service (le parcours client) et assurer une qualité de services sur

chacune des étapes. La pro-activité, l'articulation entre chaque étape, la fluidité et la distribution adaptée du service et des supports de qualité contribuent au bon fonctionnement du parcours du début à la fin». **Le modèle proposé par l'étude repose sur trois grandes étapes effectuées par l'assuré** qui apparaissent dans un parcours «macro» appelé «Je prépare ma retraite» :



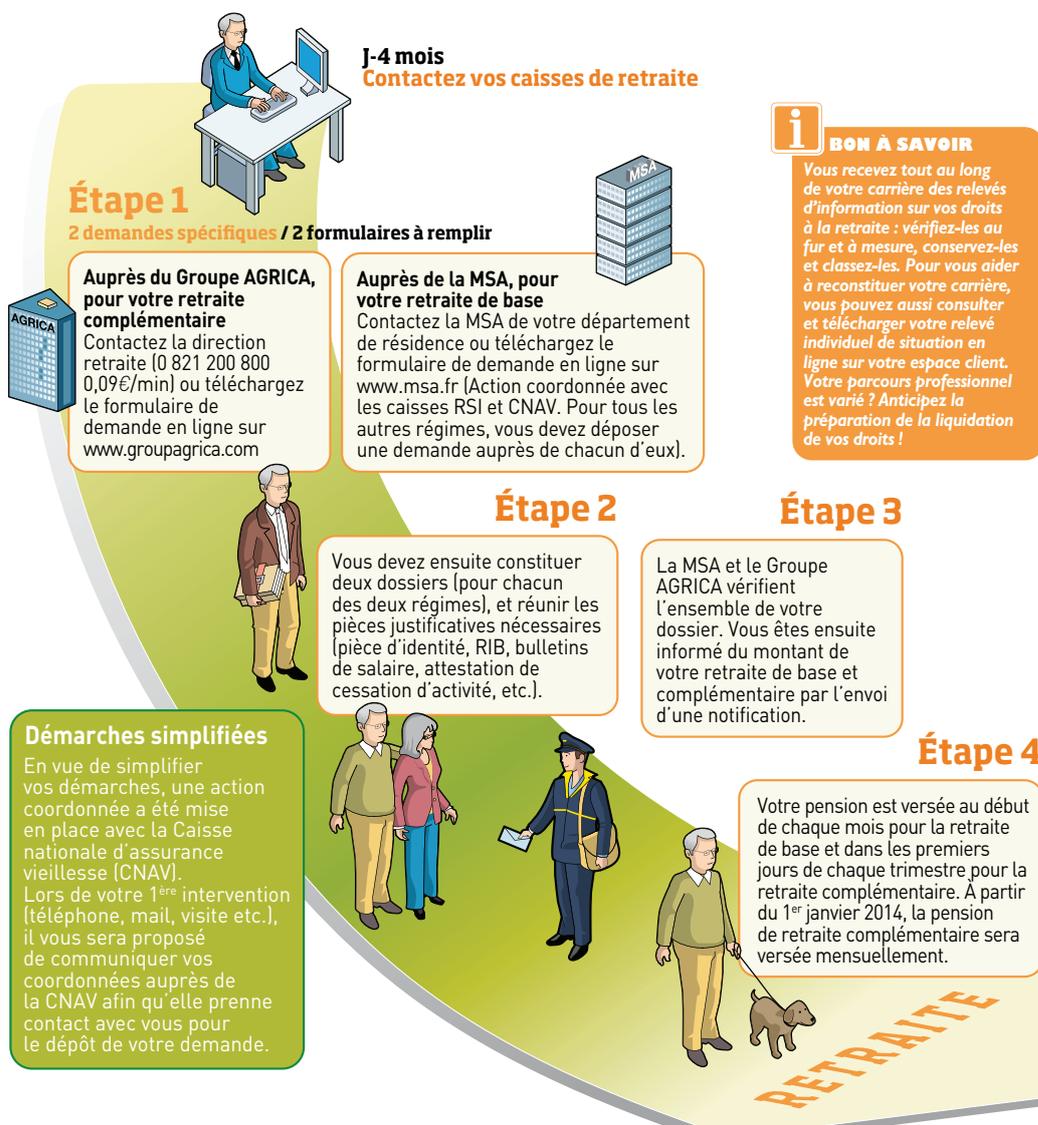
CNAV, PARCOURS CLIENT : ANALYSE DE L'ÉCOUTE CLIENT 2011-2014 / JE DEMANDE MA RETRAITE, DOSMR – DPOS, 31 JUILLET, 2014

Dans cette perspective, il est préconisé que chaque agence de l'Assurance retraite devienne un point d'orientation vers les différentes étapes et services: «L'espace libre-service au sein de l'agence composé d'îlots doit concentrer toutes les informations relatives aux services proposés. Au sein de cet espace, l'information principale, sous format infographie, doit être le parcours de demande de retraite.»

L'étude propose (document ci-après) ce qui pourrait devenir le **document de référence à diffuser sur plusieurs canaux**: sur le site web de l'assurance Retraite, par courrier, par affichage en agence.

Exemple : Agrica / La retraite en clair (BNP Paribas – Cardif)

Votre pension de retraite n'est pas accordée automatiquement. Plusieurs démarches sont à effectuer auprès de vos caisses de retraite. Suivez le guide pour préparer sereinement votre passage à la retraite.



CNAV, PARCOURS CLIENT : ANALYSE DE L'ÉCOUTE CLIENT 2011-2014 / JE DEMANDE MA RETRAITE, DOSMR / DPOS, 31 JUILLET 2014

## ENQUÊTES / ARTICLES DE RÉFÉRENCE

CNAV, «PARCOURS CLIENT : analyse de l'écoute client 2011-2014 / Je demande ma retraite», DOSMR – DPOS, 31 juillet 2014

SGMAP/BVA, «Les parcours des personnes handicapées et la MDPH. Rapport d'étude qualitative», juillet 2013

**PARTIE 3**

quelques  
initiatives  
inspirantes



# INTRODUCTION

La participation des usagers aux politiques qui les concernent est utile pour adapter l'offre institutionnelle aux besoins, identifier et corriger des dysfonctionnements, améliorer des dispositifs. C'est aussi un moyen de faire monter en compétence des usagers, de booster leur estime de soi et leur confiance, de les mobiliser. L'enjeu d'efficacité des actions menées rejoint l'enjeu de développement social.

De nouveaux modes d'élaboration des politiques publiques se caractérisent par une place nouvelle donnée aux usagers, dans le diagnostic, l'évaluation et la construction de solutions. Mais ne nous y trompons pas ! Autant la participation et l'expertise des usagers peut avoir des impacts positifs quand les dispositifs sont bien conçus, autant il convient de ne pas tomber dans le piège des démarches exclusivement centrées sur l'utilisateur.

Dans les expérimentations « inspirantes » présentées dans cette troisième partie (une sélection très réduite et forcément contestable), on voit souvent fonctionner un triangle usagers – professionnels au contact des publics – hiérarchies administratives. Dans la Fabrique de l'hospitalité qui est la première ici exposée, l'expertise des usagers vient en complément de celle des professionnels hospitaliers, et pas en concurrence. Et si le travail de re-conception des espaces vise à mieux répondre aux besoins des usagers, il prend aussi en compte les besoins du personnel.

Chacune des expérimentations qui suit est rapidement décrite en trois temps : points saillants, objectifs et éléments de méthode, apports.

Les expérimentations retenues l'ont été parce qu'elles interrogent ou amènent à repenser nos pratiques, nos conceptions ou nos modèles, tout en relevant de la mise en œuvre opérationnelle. Parfois, sans être révolutionnaires, à l'exemple du Conseil consultatif pour l'insertion mis en place par le Conseil général de Meurthe-et-Moselle, elles pourraient sans doute donner lieu à des avancées si elles étaient « acclimatées » au contexte de la Métropole de Lyon<sup>1</sup>. Dans tous les cas, elles amènent à changer de regard.

---

<sup>1</sup> En 2015, la mise en place d'équipes pluridisciplinaires dans la Métropole de Lyon sur la base de 11 territoires et à travers trois instances (la commission locale d'insertion, l'instance de médiation, l'instance technique territoriale) semble laisser peu de place à la participation des usagers (un seul représentant des bénéficiaires du RSA dans la commission locale d'insertion). Faudrait-il créer une instance similaire au Conseil permanent de l'insertion mis en place en Meurthe-et-Moselle, comme le suggère le Conseil de développement du Grand Lyon ? (« Quelle Métropole pour les citoyens ? 40 propositions pour une métropole inclusive, solidaire et citoyenne », 17 septembre 2014).



# 18



## COMMENT CONCEVOIR DES ESPACES D'ACCUEIL ADAPTÉS AUX BESOINS DES USAGERS ?

*La Fabrique de l'hospitalité, Strasbourg*

### À RETENIR

- Voici une démarche de conception collaborative qui prend appui à la fois sur l'expertise d'usagers et de professionnels. Elle a permis de concevoir les nouveaux espaces d'accueil et de soin.
- La question de la relation de l'utilisateur à l'administration se pose de façon cruciale dans l'univers hospitalier. En raison de la complexité organisationnelle d'un CHU, de logiques gestionnaires et managériales, et du fonctionnement hiérarchique très fort du monde médical, le risque est de voir ces logiques prendre le pas sur la prise en compte des besoins des usagers, de leurs expériences et points de vue, pourtant essentielles à la qualité de service.
- C'est dans ce contexte que s'inscrit la Fabrique de l'hospitalité<sup>2</sup> : ce laboratoire d'innovation mène depuis treize ans aux Hôpitaux universitaires de Strasbourg (HUS) des expériences de conception collaborative en vue d'améliorer à la fois l'accueil des patients et de leurs proches, le soin, mais aussi les conditions de travail du personnel hospitalier.
- Une équipe projet joue un rôle d'interface entre l'hôpital, les usagers, des intervenants extérieurs (sociologues, designers, artistes, architectes, etc.) et les partenaires de l'hôpital (Agence Régionale de Santé, collectivités, etc.).

<sup>2</sup> Image : <http://www.lafabriquedelhospitalite.org/projets>

## LES OBJECTIFS ET LES ÉLÉMENTS DE LA MÉTHODE

- L'équipe projet de la Fabrique de l'hospitalité s'appuie avant tout sur l'expertise d'usage des professionnels (services de soin), qui pratiquent au quotidien l'hôpital. On n'observe pas ici de volonté d'impliquer directement et frontalement les usagers « lambdas » dans les phases de conception.

- L'équipe projet joue le rôle d'interface entre ces professionnels des services hospitaliers et l'utilisateur qu'elle se chargera de représenter, après avoir pris le temps de mener un **travail d'observation et d'entretiens sur le terrain**.

- La démarche recourt à des **outils d'analyse qualitatifs** issus principalement des sciences sociales et le plus souvent adaptés.

- Le travail sur le terrain peut s'étaler sur plusieurs mois. Il est principalement conduit par l'équipe de la Fabrique de l'hospitalité elle-même, en partenariat sur certains projets avec des étudiants d'une formation strasbourgeoise en design avec laquelle la Fabrique collabore de façon durable.

- Le travail d'analyse et de synthèse de la matière recueillie est la base du travail de l'équipe projet. La manière dont ces données sont traitées vise à **replacer l'expérience des usagers dans un contexte global en s'appuyant sur des histoires et des parcours**.

*« Que ce soit dans le cadre de la transformation de l'accueil d'un centre de recherche et de ressources mémoire ou de la réorganisation des urgences pédiatriques, nous commençons par reformuler ce que nous avons compris du fonctionnement existant. Nous introduisons la notion de parcours, les dimensions d'espace et de temps. Nous matérialisons par le discours, par des story board, par*

*des diagrammes ou d'autres formes encore, des réalités objectives restées jusqu'alors invisibles ou informulées et qui créent des dissonances avec la réalité du service tel qu'il fonctionne aujourd'hui. Il ne s'agit pas de critiquer tel corps de métier, tel individu, tel comportement ou telle procédure mais de faire émerger la conscience collective de l'appartenance de chacun à un écosystème complexe dont il est un des éléments. Le groupe peut alors faire le constat des dysfonctionnements de l'organisation. À partir du moment où le diagnostic est partagé et la notion de dimension systémique acquise, l'amélioration du service devient une responsabilité collective dans laquelle le patient a toute sa place. » (Bay et al., 2015)*

- **Ce travail de diagnostic donne ensuite lieu à un travail de formulation de scénarios d'amélioration qui, proposés et confrontés à l'équipe projet, constitueront une base de travail pour la conception non seulement de nouveaux espaces au sein du service hospitalier, mais aussi bien souvent, de nouvelles organisations.** *« Si nous constatons à chaque nouvelle expérience combien l'organisation du service se transforme du seul fait de s'engager dans cette démarche collaborative, il est la plupart du temps nécessaire d'adapter les espaces, les mobiliers, les objets ou encore les documents de communication afin de rendre possibles et de soutenir ces transformations. Nous rédigeons alors des cahiers des charges afin de passer des appels d'offres auprès de créateurs à même de nous accompagner dans leurs traductions. Designers, artistes, coloristes, graphistes, développeurs, etc. viennent enrichir la réflexion et permettre de faire le « pas de côté » encore nécessaire. »*

## LES APPORTS

- Les résultats sont visibles au sein des Hôpitaux universitaires de Strasbourg (HUS) du point de vue des usagers. Les services réaménagés traduisent non seulement le souci de répondre au plus près de leurs préoccupations, mais aussi une symbolique que les membres de l'équipe qualifient « d'esthétique hospitalière ». Elle traduit les valeurs et les missions du service public et donne aux usagers, de façon intuitive, un sentiment de confiance et d'hospitalité.

- Les effets de ce type de démarche semblent également convaincants du point de vue des professionnels et de l'institution elle-même : amélioration de la communication et de la compréhension entre professions et entre professionnels et patients, cohésion des équipes, diminution des turnover et des arrêts maladie, augmentation de l'attractivité et donc des taux d'activité des services concernés, etc.

## SOURCES / POUR ALLER PLUS LOIN

Christelle Carrier (interview, novembre 2015)

Barbara Bay, Christelle Carrier, Anne-Laure Desflaches, Christophe Gautier, «*L'usager, coconcepteur de l'hôpital de demain. La Fabrique de l'hospitalité des HUS*», Gestions hospitalières, n°542, janvier 2015

Christelle Carrier, Barbara Bay, Caroline Merdinger-Rumpler, *La Fabrique de l'Hospitalité des Hôpitaux Universitaires de Strasbourg : une approche de conception de service innovante et transformatrice*, 2014



# 19



## COMMENT RENDRE LA RELATION ET L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL PLUS AJUSTÉS À LA PERSONNE ?

*Deux outils expérimentaux, créés par des travailleurs sociaux*

### À RETENIR

- Deux outils relationnels ont été élaborés par des professionnels du social, sous la conduite de Nicolas Fieulaine, chercheur en psychologie sociale à l'Université Lyon 2, dans un cadre de formation. L'objectif est de rendre l'écoute plus efficace, la relation plus à même d'accueillir les personnes précarisées, de les soutenir, voire de les remettre dans une dynamique active face à l'emploi. Ces outils évitent le double écueil d'une relation trop stéréotypée et d'une écoute qui se perd dans le vécu singulier de chaque personne.
- En se donnant les moyens de (re)connaître les dispositions psychosociales de chaque personne, l'objectif est de mieux construire la relation, de mieux ajuster le dialogue et l'accompagnement. Ces outils peuvent en effet soutenir un accompagnement dans la durée.
- Les deux outils ici présentés sont donc des outils d'écoute et de dialogue. Ils renforcent le cœur de métier des professionnels du social, professionnels de la relation. En ce sens ils réaffirment la primauté du travailleur social dans la conduite de la relation avec l'utilisateur dans un contexte où des logiques gestionnaires tendent à préformater la relation.

## LES OBJECTIFS ET LES ÉLÉMENTS DE LA MÉTHODE

Les deux outils présentés ci-dessous ont émergé lors de formations animées par Nicolas Fieulaine, chercheur à l'Institut de psychologie de l'Université de Lyon auprès de travailleurs sociaux, où il décrivait les impacts psycho-sociaux de la précarité, de l'exclusion, du chômage sur les « usagers » des politiques sociales. Si le vécu de chacun est singulier, les travaux en sciences sociales démontrent depuis des décennies des effets psychosociaux communs chez les gens qui vivent des situations de précarité. C'est sur ce fond commun de différenciation que s'appuient ces outils.

— **Le premier outil se présente sous la forme d'un espace graphique.** Il permet au travailleur social de porter, durant l'entretien avec l'utilisateur, une attention particulière aux quatre dimensions structurantes des expériences vécues de précarité (rapport au temps, à l'espace, aux autres, à soi : estime, contrôle) de façon à travailler avec, et non pas contre, les dispositions individuelles. Il est important de savoir si la personne évoque ou non autrui, si elle parle du présent, du futur ou du passé, manque d'estime de soi ou se valorise, est ou non dans le sentiment de contrôle... Évolutives dans le temps de l'accompagnement, ces ressources psychosociales déterminent aussi bien la relation, que la recevabilité des mesures proposées, ou l'engagement dans l'accompagnement.

— **Le second outil se présente sous la forme d'un jeu de cartes qui décline des problématiques, dans des champs comme le logement, le travail, la famille, les finances, etc.** Son objet : aider à formuler la demande en ouvrant et en organisant les possibles et en reprenant à son compte de manière critique des aspects sensibles de la relation (piocher dans les droits, avoir un « portefeuille d'utilisateurs »...). Les personnes en situation de précarité arrivent en effet avec une demande souvent multiple et confuse, ce qui impose au professionnel de « faire le tri » à un moment donné. Plutôt que de procéder de manière unilatérale, l'idée est de saisir cette occasion pour instaurer une autre relation et laisser la personne « piocher » des cartes. La manipulation de ces problématiques se fait en commun, on va choisir, et crée ainsi un espace partagé, qui mêle demandes et projets. Il revient à la personne elle-même d'indiquer l'importance et l'urgence des problématiques qu'elle retient (certaines demandent une réponse urgente, d'autres sont à plus long terme). À l'issue de l'entretien, le jeu de cartes est donné à l'utilisateur dans un « portefeuille », traduction de l'engagement du professionnel à travailler sur ces sujets. Le jeu de cartes permet à l'utilisateur de s'approprier cet espace de relation, et d'échanger sur cette base avec son entourage.

## LES APPORTS

— **Les outils vont structurer l'accompagnement de la personne, dans ses aspects successifs : écouter, accueillir, soutenir, renforcer, activer.** Structurer l'écoute, grâce à une attention aux dispositions de la personne : peut-elle se projeter dans le futur ? Est-elle disposée à être acteur ou veut-elle que l'on se charge de l'aide ? Ils vont construire un contexte accueillant pour la personne : si l'écoute a mis en évidence que le futur l'effraye, on n'en parlera pas dans un premier temps. Puis soutenir, de manière à créer de la stabilité, et chercher les éléments faiblement disponibles pour les renforcer petit à petit. Renforcer consiste à développer les ressources de manière à faire la jonction avec les dispositions attendues en matière de retour à l'emploi, de retour aux soins, etc. Pour se présenter à un entretien d'embauche par exemple, il faut avoir une estime de soi

suffisante pour résister aux questions gênantes, paraître motivé, savoir organiser son quotidien... Quand les ressources ont été renforcées, à ce moment il est possible de proposer le dispositif qui va incarner la mise en activité des ressources acquises : rédiger un projet personnalisé ou un CV par exemple.

— **Ces méthodes illustrent la possibilité de se donner des outils pour comprendre les personnes dans leurs dimensions psychologiques, sociales et culturelles, de créer une proximité relationnelle, parce que la proximité géographique ne suffit pas.**

— **Par rapport à d'autres outils qui se diffusent aujourd'hui, leur singularité est de participer à la construction de la relation, et à son évolution, en créant un tiers lieu, commun entre les deux points de vue. C'est**

dans le moment de la relation avec ceux qui au final opèrent les politiques sociales que des marges de manœuvre apparaissent.

— **Ce ne sont pas des outils de diagnostic, ils ne mesurent pas mais cherchent à instaurer une relation qui distribue de manière plus équilibrée les responsabilités** (ils peuvent être utilisés de manière plus ou moins partagée) et préviennent les risques de refus, d'abandon et de non-recours.

— Conçus par des travailleurs sociaux dans le cadre de formations, ils montrent leur désir de redonner du sens au travail social, et la nécessité d'ouvrir des espaces de réflexion et de réinterrogation des pratiques dans les institutions.

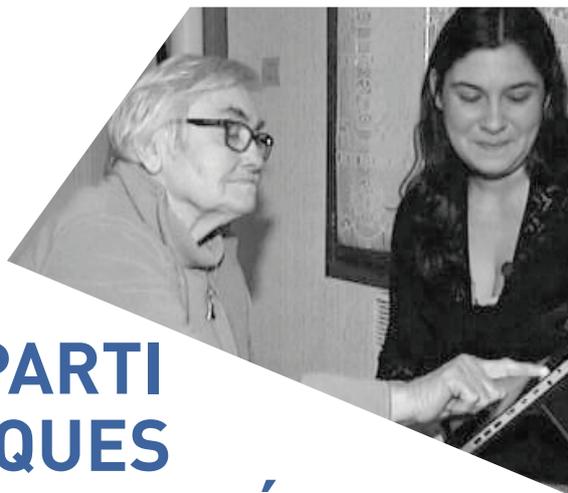
#### SOURCES / POUR ALLER PLUS LOIN

Nicolas Fieulaine (interview, M3 n°9, printemps 2015) -

<http://www.millenaire3.com/publications/m3-societe-urbaine-et-action-publique-n-9>



# 20



## COMMENT TIRER PARTI D'OUTILS NUMÉRIQUES POUR PLUS DE RÉACTIVITÉ DANS LA RELATION AUX USAGERS ?

*L'utilisation de tablettes numériques dans le Loir-et-Cher*

### À RETENIR

- Comment simplifier la vie des usagers ? Les outils numériques ouvrent plusieurs pistes : les échanges de données entre organismes (CNAF, Pôle emploi, etc.) qui permettent de moins solliciter les usagers, typiquement pour des déclarations de ressources ou de situation ; la dématérialisation des pièces justificatives ; la mise en place de simulateurs de droits en ligne qui améliorent la visibilité sur l'éligibilité aux prestations ; les coffres-forts numériques qui conservent des documents individuels, certifiés, accessibles individuellement ou avec l'accompagnement de tiers : un tel outil est actuellement expérimenté avec le groupe SOS et la Fondation Abbé Pierre, alors qu'un autre projet est initié par la Ville de Nantes : l'initiative consiste à numériser et à héberger les papiers d'identité et les justificatifs des personnes sans domicile, et à simplifier les démarches de citoyens en position de stress chronique vis-à-vis de l'administration. Les publics les plus précaires n'auront plus à se soucier de fournir toujours les mêmes justificatifs.
- Les tablettes numériques font aussi leur entrée dans le champ social. Dans la Nièvre, le centre social de Lormes distribue gratuitement aux séniors du canton<sup>3</sup> qui le souhaitent des tablettes au fonctionnement simplifié pour rompre leur isolement en communiquant plus facilement avec leur entourage.
- Ici nous zoomons sur l'expérience qui a consisté à équiper des travailleurs sociaux en tablettes numériques (Loir-et-Cher). Destinée à faciliter le quotidien des travailleurs sociaux dans leur relation avec les usagers et à harmoniser les pratiques professionnelles, cette expérimentation qui a débuté en 2011 est devenue un véritable projet.
- Les apports de la méthode sont surtout dans les procédés de production du service et dans l'organisation du travail. Les tablettes ont contribué à rendre plus rapide la transmission de dossiers, à mutualiser des pratiques professionnelles et à rendre un meilleur service aux usagers (réactivité, etc.). La chaîne hiérarchique a également été équipée, ce qui permet d'imaginer de nouveaux processus d'articulation et de liens entre les différents services, sur les territoires et avec le site central.

<sup>3</sup> | Image: <http://france3-regions.francetvinfo.fr/bourgogne/2013/02/13/nievre-des-tablettes-pour-rompre-l-isolement-des-personnes-agees-199415.html>

## LES OBJECTIFS ET LES ÉLÉMENTS DE LA MÉTHODE

— **Le projet répondait à trois enjeux** : moderniser les outils mis à disposition par le conseil général, faciliter le travail des travailleurs sociaux dans leur relation avec les usagers et harmoniser les pratiques professionnelles, ce qui impliquait un partage de l'agenda entre les agents accessibles depuis le terrain et la mise en place d'un référentiel social commun.

— Une expérimentation menée en 2011-2012 auprès de 19 travailleurs sociaux «nomades», agents et cadres hiérarchiques volontaires, a livré un retour d'expérience positif sur l'utilisation des tablettes : d'une part, les tablettes leur permettaient d'apporter une aide immédiate aux usagers sans avoir besoin de retourner au bureau ; d'autre part, ils ont présenté une liste d'applications pour lesquelles ils avaient développé des pratiques.

— **En 2012, l'expérimentation s'est transformée en projet. Les cinquante agents d'un site pilote, la maison de la cohésion sociale (MDCS) de Romorantin ont été équipés de tablettes** (investissement total : 30/35000 euros).

— Un espace sécurisé, Alfresco, a été créé pour gérer les documents, afin que les travailleurs sociaux puissent stocker dans une bibliothèque commune les documents accessibles depuis leurs tablettes.

— Il a fallu rassurer les agents (crainte de contrôle de leur hiérarchique). Seuls les agents décident d'activer ou non la géolocalisation selon leurs besoins, et les données restent personnelles. L'idée est que les travailleurs sociaux restent maîtres de l'organisation de leur travail. Il a été constaté que certains professionnels s'approprient rapidement les outils alors que d'autres mettent plus de temps. Portées par plusieurs directions, d'autres expérimentations ont eu lieu dans le département.

## LES APPORTS

— Ils sont multiples : transport de documentation non confidentielle qui peut être partagée sur un environnement web (Guide familial, ASH...), accès à «Cafpro» en tout lieu, à des listes de professionnels (ex. assistantes maternelles), compte-rendu de visite mis à jour en temps réel, accès à internet en réunion pour obtenir une information en direct ou apporter une réponse rapide.

— Les travailleurs sociaux du conseil général sont connectés aux administrations quand ils se déplacent. Au domicile des personnes visitées, ils peuvent ainsi scanner des documents et par exemple les transmettre à leurs collègues tout en mettant à jour l'agenda partagé. En pratique, un travailleur social peut remplir un document avec un usager, le faire signer, le numériser et le transmettre par messagerie au siège. **L'outil a contribué à l'accélération des transmissions des pièces de dossiers, à une certaine praticité de la vie professionnelle hors bureau, à la mutualisation des pratiques professionnelles et au service rendu aux**

**usagers.** Selon Eric Cerutti, directeur des systèmes d'information du conseil général, «Les tablettes permettent aux travailleurs sociaux d'obtenir un gain de temps et d'offrir un meilleur service. Ils livrent une réponse immédiate aux usagers et sont plus réactifs grâce à l'accessibilité d'un certain nombre d'informations. Cela permet aux équipes administratives des MDCS de réserver des horaires de rendez-vous sans avoir à appeler les travailleurs sociaux. De plus, les agents ont créé une boîte aux lettres partagée de manière à utiliser les tablettes comme outils d'astreinte».

— **Dès lors que les travailleurs sociaux ont été équipés, la chaîne hiérarchique l'a également été.** Certains cadres ont en effet demandé à être équipés de tablettes parce qu'ils ne comprenaient pas toujours le langage utilisé par les agents. Les responsables de MDCS peuvent ainsi mieux appréhender l'outil et imaginer de nouveaux processus d'articulation entre les différents services, sur les territoires et avec le site central.

## SOURCES / POUR ALLER PLUS LOIN

La Gazette santé social «Améliorer l'aide aux usagers dans le Loir-et-Cher avec des tablettes numériques», interview d'Eric Cerutti, directeur des systèmes d'information du Conseil général, 17.12.2013

<http://www.gazette-sante-social.fr/4121/ameliorer-l'aide-aux-usagers-dans-le-loir-et-cher-avec-des-tablettes-numeriques>





## LES OBJECTIFS ET LES ÉLÉMENTS DE LA MÉTHODE

### LA MISE EN PLACE DE L'EXPÉRIMENTATION DANS LA MANCHE

Des professionnels de la Caf de la Manche, du Conseil général, de l'État et de la Maison des Adolescents ont réalisé un voyage d'étude en Suède en février 2011 sur la présence éducative sur Internet. En mars 2012, une délégation suédoise est venue exposer ce concept. Il s'en est suivi un appel à projet lancé par la Caf pour une expérimentation sur trois ans. Le Conseil général a décidé de financer le poste à mi-temps d'un salarié de la Maison des Adolescents pour l'animation d'un réseau départemental de Promeneurs du Net. Ce réseau rassemble des animateurs et des éducateurs de la Manche travaillant auprès des jeunes. Animée par La Maison des Adolescents, cette démarche est pilotée conjointement avec la Caf et les Ceméa (Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Éducation Active).

— **Chacun animateur ou éducateur, sous la responsabilité de la structure qui l'emploie (Centre social, Maison de jeunes, Point Information Jeunesse, Espace Public Numérique, Foyer de Jeunes Travailleurs, etc.), réalise une partie de son travail éducatif sur**

**internet en assurant une présence sur les différents réseaux sociaux et sur les espaces numériques.** Cette présence peut se situer sur les sites, les réseaux sociaux, les forums, les chats, les blogs mais également les jeux vidéos et tout autre support numérique. Elle peut prendre différentes formes : une conversation instantanée, une écoute, la mobilisation de jeunes sur un projet et de l'accompagnement de projet, du conseil, de l'information, etc.

— Chaque structure est conventionnée avec la Caf et la Maison des Adolescents de la Manche ce qui lui assure un financement et d'autre part la fait bénéficier de l'expérience d'un réseau de professionnels. Des échanges d'expériences ont lieu. Un référentiel commun de travail et de collaboration a été construit.

— **La notion de présence éducative sur Internet a été intégrée à la convention partenariale départementale PESL (Projets Éducatifs Sociaux locaux) liant la Caf, le Conseil général, la Mutualité Sociale Agricole, la Direction Départementale à la Cohésion Sociale et l'Éducation Nationale.**

### LE CHER SE LANCE À SON TOUR

Le Cher a également décidé de mettre en place une telle expérimentation, via l'Association pour les clubs et équipes de prévention (Acep), porteur du projet, qui est financé par la Caf, et régi par une charte. Missions locales, services de prévention spécialisée, points rencontre jeunesse, foyers des

jeunes travailleurs, etc., en tout douze structures socio-éducatives du Cher en contact avec un public de onze à vingt-cinq ans, expérimentent cette relation, en particulier via Facebook, réseau social le plus investi par les jeunes. Cela concerne 20 Promeneurs.

## LES APPORTS

**Les Promeneurs constatent qu'il leur est plus facile de créer un lien avec les jeunes et que la démarche facilite ensuite le travail plus classique d'accompagnement.** «J'arrive plus à aborder les jeunes en communiquant avec les

codes propres aux réseaux sociaux». «C'est plus facile de franchir les portes de la Mission locale lorsqu'on a eu un premier contact sur Internet». (<http://www.berry.fr>, «Les Promeneurs du net accompagnent les jeunes sur le web»)

## SOURCES / POUR ALLER PLUS LOIN

Sites <http://promeneursdunet.fr> ; <http://www.promeneursdunet18.fr> ; <http://www.berry.fr> (*« Les Promeneurs du net accompagnent les jeunes sur le web »*)



# 22



## COMMENT LA PARTICIPATION DES ALLOCATAIRES DU RSA AUX DISPOSITIFS PEUT CONTRIBUER À LES AMÉLIORER ?

*Conseil consultatif pour l'insertion, Meurthe-et-Moselle*

### À RETENIR

- La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 instituant le Revenu de Solidarité Active (RSA) encourage la participation des allocataires au dispositif insertion des conseils départementaux. C'est à chaque département de prévoir des modalités spécifiques pour inviter des bénéficiaires du RSA à siéger dans les équipes pluridisciplinaires, instances chargées de l'étude des dossiers individuels pour statuer sur les réorientations de parcours ou les suspensions et réductions de l'allocation. Nombre de conseils généraux ont joué le jeu comme le montre une enquête de la DGCS : en 2013, 51 départements font siéger des bénéficiaires du RSA dans les équipes pluridisciplinaires.
- Les conseils généraux ont retenu des modalités d'organisation variées. Pour sélectionner des représentants, les pratiques ont été variables : appel à volontaires, ou tirage au sort aléatoire. Plusieurs départements ont décidé de constituer un ou plusieurs groupes d'allocataires du RSA sur lesquels se sont appuyés les allocataires qui étaient membres des équipes pluridisciplinaires. La mise en œuvre de la participation des allocataires dans les équipes pluridisciplinaires s'est faite avec plus ou moins d'accompagnement et de formation. La fréquence, la composition et le nombre d'équipes pluridisciplinaires a été variable d'un département à l'autre. Des équipes pluridisciplinaires ont ainsi vu leurs missions élargies au-delà de l'étude de dossiers individuels pour faire des propositions sur la politique d'insertion.
- Le Conseil consultatif pour l'Insertion du Conseil général de Meurthe-et-Moselle<sup>5</sup> fait partie des dispositifs qui suscitent de l'intérêt. Installé fin 2012, il est constitué à parité d'élus et d'allocataires du RSA, et de représentants des partenaires du Conseil général de Meurthe-et-Moselle. Fait assez rare, ce n'est pas au sein du collège des élus, mais dans celui des allocataires, que le président du conseil est élu pour un mandat de trois ans.

<sup>5</sup> Les 4 dernières expériences mentionnées sont citées dans le rapport de Rémi Chaintron, « Preuves de l'Innovation », juin 2014.

## LES OBJECTIFS ET LES ÉLÉMENTS DE LA MÉTHODE

### PREMIÈRE ÉTAPE, DES ÉQUIPES CONSULTATIVES AVEC DES ALLOCATAIRES TIRÉS AU SORT

— Le Conseil général de Meurthe-et-Moselle a d'abord mis en place une «équipe consultative» pluridisciplinaire dans chacun des six territoires du département (Briey, Longwy, Terres de Lorraine, Val de Lorraine, Lunévillois et Nancy Couronne). Chacune est constituée de professionnels de l'insertion (Pôle emploi, CCAS, Mission locale, Maison de l'emploi, Conseil général, ...) et d'allocataires du RSA. Elle compte 14 membres : 7 personnes siègent au cours d'une séance : 2 professionnels représentant le parcours emploi (Pôle emploi), 2 professionnels représentant le parcours socioprofessionnel (Conseil général, CCAS, etc.), et 3 allocataires du RSA.

— Le département a choisi de tirer au sort les allocataires qui participent aux équipes consultatives, pour faire en sorte d'avoir une représentativité réelle. Dans chaque territoire, un échantillon de 100 personnes est sélectionné à partir du logiciel RSA sur la base de critères précis (âge, sexe, situation familiale, ancienneté du RSA, domicile). Les personnes tirées au sort sont invitées à une réunion qui présente les équipes consultatives et propose aux personnes d'y participer. Sur la base du volontariat, ceux qui le souhaitent intègrent les équipes pour un an.

— Avant d'entrer dans les équipes, ils suivent une formation-action, spécialement élaborée par le conseil général et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). La formation regroupe à la fois les professionnels et les allocataires des futures équipes.

## LES APPORTS

Ces équipes remplissent **deux missions**. Elles donnent d'une part **un avis sur des situations difficiles** avant toute décision du conseil général. Les professionnels de l'insertion sont en effet parfois amenés à prendre des décisions complexes : faut-il réorienter la personne vers Pôle Emploi ou vers des organismes sociaux ? Faut-il réduire ou suspendre l'allocation RSA d'une personne qui ne tient pas ses engagements ? L'équipe examine les dossiers des personnes qui n'ont pas voulu s'engager dans un parcours d'insertion ou qui n'ont pas respecté leurs engagements. Les allocataires concernés peuvent venir expliquer leur situation. L'équipe est donc une instance de régulation,

au positionnement neutre, mais qui a un rôle bienveillant. Elle donne un avis, la décision finale étant prise par le responsable du service territorial. Un «facilitateur de participation» garantit que les allocataires du RSA trouvent toute leur place dans chaque équipe. Ces équipes travaillent d'autre part sur **l'évaluation et l'amélioration de la politique publique d'insertion**. Plusieurs propositions ont été mises en œuvre depuis 2012 (simplification des courriers envoyés par l'institution aux allocataires, aller à la rencontre des personnes qui ne répondent pas aux courriers, rendez-vous tripartite Pôle emploi, allocataire du RSA et conseil général, etc.).

### DEPUIS 2012, UN CONSEIL CONSULTATIF PERMANENT POUR L'INSERTION

— Ce conseil permet aux allocataires et à leurs représentants de s'exprimer et d'apporter leur expérience afin d'améliorer la politique d'insertion. C'est un espace d'analyse, de dialogue, de concertation et de propositions qui peut mener des études à la demande des élus du conseil général ou de la direction de l'insertion. Le conseil se réunit deux fois par an mais peut aussi s'auto-saisir en fonction des circonstances.

— Il est composé de 10 élus du conseil général, 10 allocataires du RSA et de représentants de plusieurs institutions (un représentant respectivement de la Caf, de la Mutualité Sociale Agricole, de Pôle emploi, de la CPAM, de l'État, de la CCI, de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat, de la FNARS-Fédération des associations de solidarité).

## SOURCES / POUR ALLER PLUS LOIN

Conseil général de Meurthe-et-Moselle, «*La participation des usagers dans le dispositif RSA en Meurthe-et-Moselle*», mars 2012

# ANNEXES

## ANNEXE 1

# POUR ALLER PLUS LOIN : D'AUTRES INITIATIVES QUI BOUGENT DANS LA RELATION USAGER / INSTITUTION

## EXPÉRIMENTATIONS MENTIONNÉES AU FIL DE CE DOCUMENT

### Partie 1

- (Agglomération grenobloise) **Réseau d'observatoires OBS'Y**

L'expérience menée par l'OBS'Y dans la région grenobloise est basée sur l'idée que l'on ne peut plus se contenter d'observer en silo chaque thématique d'un territoire et qu'il faut croiser les données et construire des analyses partagées. Certaines productions de l'OBSY associent la Métro, la Ville de Grenoble, le CG, le CCAS, la Caf, etc. (<http://obsy.aurg.org/missions/>)

- (France) **100 % contacts efficaces, des méthodologies pour mesurer et améliorer la satisfaction de l'utilisateur**

Portée par le SGMAP, cette initiative vient compléter le déploiement du référentiel « Marianne » destiné à améliorer la qualité de l'accueil au sein des services de l'Etat. Sont ici exposées les bonnes pratiques n°15 (attitudes relationnelles pour améliorer la satisfaction), n°25 (mise en place de mesures « à chaud » de la satisfaction) et n°10 (expérimentation préalable au développement des parcours usagers par la Cnaf).

### Partie 2

- (10 départements) **Expérimentation « Agile » (Agir pour améliorer la gouvernance et l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion)**

Lancée en 2014, elle cherche à susciter de nouvelles méthodes de coopération entre les travailleurs sociaux ainsi que des modalités de coordination entre les institutions.

- (Loire-Atlantique et Seine-et-Marne) **Expérimentation (négative) d'un dossier de demande simplifié pour les principales prestations sociales**

Réalisée dans deux départements en 2014, ce dossier unique pour demander RSA, ASS, ASPA, CMU et CMU-C, ACS, APL, ASS et ALF s'est avérée une fausse bonne idée, faute d'homogénéisation des bases ressources de ces différentes prestations. (IGAS, Evaluation de la 2<sup>ème</sup> année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Tome 1, 2015)

- (5 départements) **De multiples initiatives pour renforcer la proximité et l'accessibilité**

Eure - Visio-accueil, Oise - Maison départementale itinérante, Drôme - Plateforme « Solidarités », Hérault - Bus PMI, Rhône - Webnapperon (Preuves de l'Innovation, rapport de Rémi Chaintron, juin 2014)

- (Agglomération grenobloise) **Les « baromètres du non-recours »**

Expérimentation initiée en 2010 dans le cadre d'une collaboration entre l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) et deux CCAS de l'agglomération grenobloise. L'objectif était d'impliquer des professionnels dans le repérage et l'analyse des situations, ainsi que dans la construction des réponses. De multiples propositions ont débouché sur des améliorations concrètes. L'expérimentation a aussi révélé des réticences de fond des professionnels à lutter contre le non-recours.

- (Ardèche) Centre social de Saint-Félicien, un exemple de capacitation

## D'AUTRES EXPÉRIMENTATIONS

ISSUES DE CE TRAVAIL DE DOCUMENTATION ET DE RECHERCHEE

- (Annecy/Vénissieux) **Des modules à disposition des Agences de Retraite** : depuis novembre 2014 l'agence de design Plausible Possible travaille avec le SGMAP sur l'accueil physique des caisses de retraite. Pour améliorer l'expérience des assurés en agence, une série d'immersions dans les Carsat de Vénissieux et Annecy a fait émerger des prototypes, qui ont ensuite été testés et rendus opérationnels. L'objectif est de favoriser l'autonomie des assurés, leur orientation et leur accompagnement par les agents. Les directeurs de Carsat pourront sélectionner les modules qui répondent aux problèmes spécifiques à leurs agences. Tous les prototypes seront testés dans les agences d'Annecy et de Vénissieux. (liens : <http://www.plausiblepossible.fr/?p=1296> ; <http://www.plausiblepossible.fr/?p=1207> ; <http://www.plausiblepossible.fr/?p=1192>)
- (Mulhouse) **Un « Conseil des Bénéficiaires »** : Un organisme d'aide à la personne de Mulhouse, APALIB', a mis en place un dispositif très élaboré qui fait remonter l'expression des bénéficiaires en fonction des prestations de l'organisme (résidences, restaurants, animation, livraison et travaux à domicile). Les bénéficiaires qui se portent volontaires sont désignés pour 3 ans dans les groupes d'expression, et dans le Conseil de la vie sociale. Chaque groupe élit ses représentants au sein du Conseil des Bénéficiaires qui se réunit au moins deux fois par an pour échanger sur des problématiques globales liées au fonctionnement général de l'association. Le Conseil des Bénéficiaires désigne ses représentants pour siéger au sein du Conseil d'Administration d'APALIB'. Des enquêtes de satisfaction viennent compléter le dispositif. (Site d'APALIB', <http://www.apalib.fr/fr/apalib-avis/>)
- (Lyon Agglomération) **Les PIMMS pour une proximité physique et relationnelle** : Depuis 1995 et la création du premier Point Information Multi Services à Lyon, les PIMMS ont développé une fonction de premier accueil généraliste et multiservice, où toute demande est a priori susceptible d'être entendue. La personne est accueillie dans sa globalité, mise en confiance par l'agent médiateur. Il faut savoir dépister, au-delà d'une demande parfois banale, des difficultés sociales sous-jacentes qui vont nécessiter de l'orienter vers les acteurs ou des modes d'accompagnement pertinents. Les agents des PIMMS ont alors un rôle d'alerte et de régulation. Ils ont aussi un rôle d'écrivain public, et de médiation entre des usagers et des services (sociaux notamment). C'est justement cette souplesse qui permet de toucher des publics parfois réticents aux cadre des institutions, même si cette complémentarité envers les institutions reste mal reconnue. La grande majorité du public accueilli habite le quartier. Outil souple de veille et de prévention, combinant médiation sociale et culturelle, proximité physique et relationnelle, cet outil contribue à la lutte contre les exclusions (source : FORS Recherche Sociale, Audit du PIMMS Lyon Agglomération, 2008)
- (État) **« mes-aides.gouv.fr », simulateur de droits en ligne** : Ce simulateur que chacun peut utiliser pour savoir à quelles aides il a droit a été mis en place après l'échec d'une expérimentation de dossier unique de demande d'aides sociales. Il simule de manière anonyme et simplifiée les droits aux prestations (demande de RSA, d'ASS, ASPA, CMU et CMU-C, ACS, APL, ASS et ALF, allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, PAJE). Il permet d'améliorer la visibilité sur l'éligibilité aux prestations. Le simulateur a été testé auprès d'un groupe de travail dédié à la simplification. Ce simulateur s'est mis en place courant 2015.
- (Isère) **Co-formation travailleurs sociaux/bénéficiaires du RSA** : La conception et la rédaction d'un outil d'information pour et par les allocataires du RSA, en partenariat avec les travailleurs sociaux du département. La plaquette a été créée sur support papier et numérique.
- (Val de Marne) **« Mes idées aussi »** : le Conseil général a voulu promouvoir la citoyenneté active des personnes handicapées mentales dans le Val-de-Marne. La concertation qui a associé un public en situation de handicap mental, cognitif et psychique et des agents du département a débouché sur 78 actions concrètes.
- (Territoire de Belfort) **Co-écriture des courriers RSA** : Ce sont des bénéficiaires du RSA qui ont élaboré les courriers destinés... aux bénéficiaires du RSA, au travers d'ateliers d'écriture menés avec les agents des services du département du Territoire de Belfort (une semblable expérience a été aussi menée dans le Département de l'Hérault).
- (Val-d'Oise) **La conception de la nouvelle Maison départementale des personnes handicapées** : La construction de la nouvelle MDPH a été conçue grâce à une démarche de design de service avec les agents et les usagers.

## ANNEXE 2

# DES SITES SPÉCIALISÉS POUR ACCÉDER À DES ENQUÊTES ET DES ÉTUDES

DES SITES PERMETTANT D'ACCÉDER À UN GRAND NOMBRE D'ARTICLES, OUVRAGES, ENQUÊTES ET RAPPORTS SUR L'ENSEMBLE DES ASPECTS DES POLITIQUES SOCIALES. DES PUBLICATIONS SONT ÉGALEMENT EN LIGNE

- **Prisme** : Portail documentaire consacré à l'information sociale, médico-psychologique et éducative proposant plusieurs bases de données bibliographiques et des bulletins de veille sociale (site en cours de refonte). <http://www.documentation-sociale.org/prisme/>
- **Le social** : Site d'information spécialisé dans le secteur social et médico-social : contient une revue de presse, un agenda, une sélection bibliographiques et un index thématique d'environ 1 800 liens. <http://www.lesocial.fr/>
- **Odas** : Site de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée : <http://www.odas.net/>
- **UNCCAS** : Union nationale des CCAS <http://www.unccas.org/> (voir en particulier la rubrique « Banque d'expériences »)
- **Prefas-Grif** : Site du Pôle ressource pour la recherche et la formation en action sociale et médico-sociale d'Ile-de-France. Ce site s'intéresse au développement des connaissances dans le champ professionnel de l'action

sociale et médicosociale, <http://www.prefas-grif.fr/>

- **Cedias** : Centre d'études, de documentation, d'information et d'action sociale, <http://www.cedias.org/> (le Cedias édite la revue Vie sociale)
- **Oasis** : Le portail du travail social, <http://www.travail-social.com/>
- **Ministère des affaires sociales et de la santé** <http://www.social-sante.gouv.fr/>
- **Laboratoire LISE** : Cnam-Cnrs <http://intervention-sociale.cnam.fr/> (la rubrique « catalogue » référence l'ensemble des documents acquis dans les domaines du travail et de la formation)

Institut d'études sociales : Haute école de travail social de Genève, <http://www.ies-geneve.ch/>

- **Lerfas** : Laboratoire d'étude et recherche en formation en action sociale, <http://www.atec-lerfas.com>

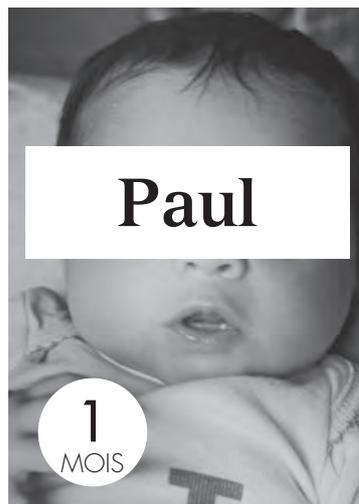
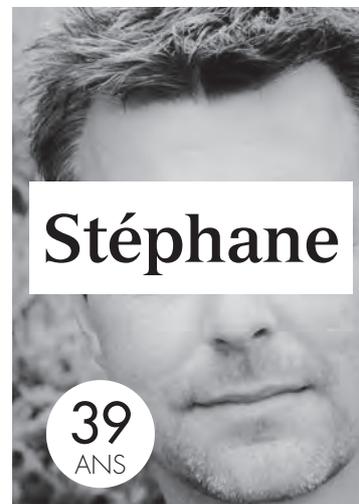
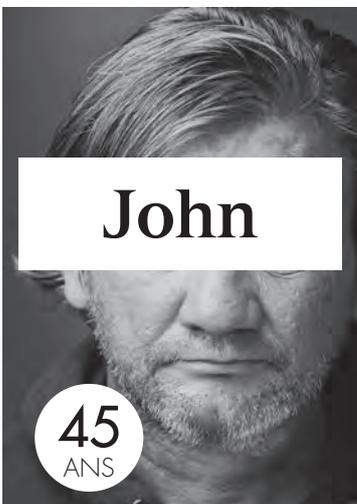
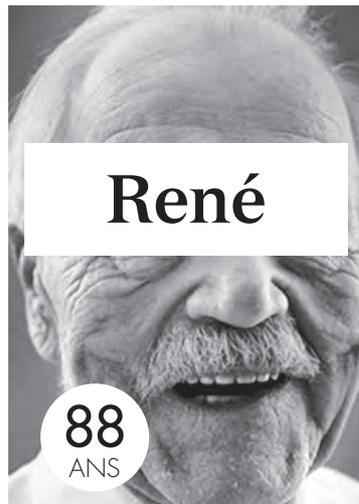
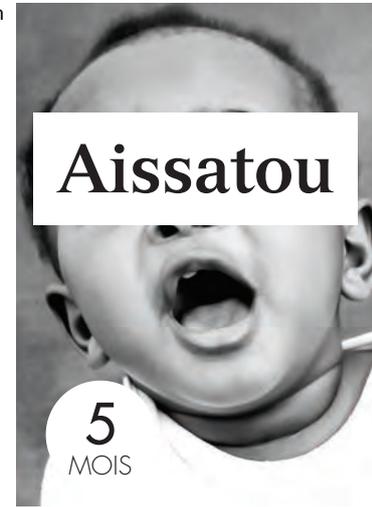
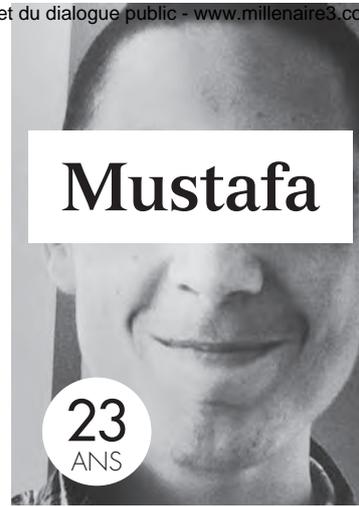
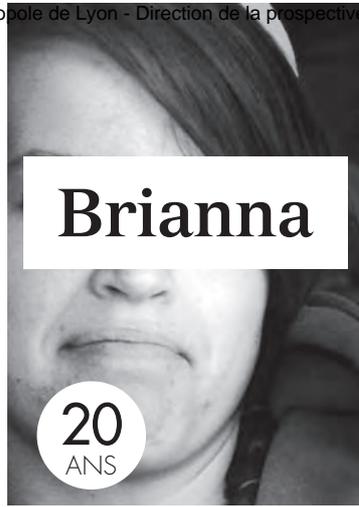
## PUBLICATIONS

- **Actualité sociale** : revue de presse grand public et spécialisée, forums de discussions, et index thématique d'environ 2 000 liens. <http://www.travail-social.com/>
- **Les Cahiers de l'Actif** : Actualités du champ social et médico-social, sommaires téléchargeables et articles en ligne, <http://www.actif-online.com/>
- **Les Cahiers de l'Odas** : Cahiers de l'Observatoire nationale de l'action sociale décentralisée : ils présentent des études sur des thèmes intéressants les acteurs du travail social. <http://www.odas.net/les-publications>
- **Forum** : Revue de la recherche en travail social, éditée par l'Aforts, [http://www.aforts.com/revue\\_forum/presentation.html](http://www.aforts.com/revue_forum/presentation.html)
- **La Gazette santé-social** : Mensuel d'information papier et en ligne. Son site propose également une sélection d'enquêtes et de rapports, <http://www.gazette-sante-social.fr/>
- **Informations sociales** : Revue pluridisciplinaire éditée par la Caf, en accès libre sur internet, <http://www.cairn>

- [info/revue-informations-sociales.htm](http://www.info/revue-informations-sociales.htm)

Le Journal de l'action sociale : Mensuel consacré au travail social : propose un sommaire de chaque numéro, un agenda et des offres d'emploi, <http://www.lejas.com/>

- **Lien social** : Hebdomadaire du travail social. Son site propose des rubriques thématiques, des dossiers en ligne et des sélections bibliographiques, <http://www.lien-social.com/>
- **Lien social et politiques** : Revue internationale et interdisciplinaire de sciences humaines consacrées aux thèmes du lien social, de la sociabilité, des problèmes sociaux et des politiques publiques, <http://www.erudit.org/revue/lsp/apropos.html>
- **Revue française des affaires sociales** : Revue trimestrielle publiée par la documentation française sous l'égide du Ministère du travail, de l'emploi et de la santé, <http://www.drees.sante.gouv.fr/revue-francaise-des-affaires-sociales.2055>



Quand on est seule avec 2 enfants et un petit salaire, les vacances c'est pas la priorité. Avec cette aide on a pu partir une semaine en juillet à Bornes-les-Mimosas en pension complète pour 100 euros. On en avait vraiment besoin.

Quand je suis tombée enceinte d'Aissatou, nous vivions déjà à 5 dans une chambre d'hôtel. Je n'osais pas le dire à la PMI de peur qu'elle me juge. J'ai caché ma grossesse. Quand je leur ai dit, leur regard était terrible.

Je vis seul avec mon chien. Je ne travaille pas. Avec l'aide de la MDPH j'ai pu m'équiper d'un ordinateur spécial pour les mal voyants. Ça m'occupe.

À l'école, c'était une catastrophe, j'étais toujours toute seule dans mon coin. J'ai fait une tentative de suicide. Je ne voulais plus y aller. J'étais traumatisée par les autres de mon âge. Ils m'ont pas torturée mais pour moi intérieurement j'avais peur d'eux.

Quand tu te retrouves toute seule, c'est soit faire à manger à ses gosses, soit travailler, faut choisir. Je choisis de rester avec mes gosses. Galérer au niveau financier, travailler, ne pas voir mes enfants et être dans la même merde, non merci !

Si je n'avais pas eu cette aide de 238 euros, j'aurais pas pu acheter ces vêtements de travail. J'en avais besoin pour ma 2ème année de bac pro. C'est obligatoire.

J'avais 17 ans. C'était la première fois. Je suis tombée enceinte. Mes parents n'ont pas voulu en entendre parler, je me suis retrouvée à la rue. C'est l'assistante sociale qui m'a trouvé ce foyer. Je me reconstruit. Je passe du temps avec mon bébé.

Après son accident, quand on a appris que notre fils ne pourrait plus jamais marcher ni manger tout seul, tout s'est écroulé. Il fallait revendre l'appartement, changer de travail, trouver un lieu d'accueil pour lui.

La famille... chacun a ses problèmes. On ne peut pas obliger les gens à venir vous voir. On a bien élevé nos enfants, mais ils ont leurs soucis. Non ; je suis toute seule, vraiment seule.

Quand Anna a eu 6 ans, la maternelle nous a dit qu'ils pouvaient plus la garder. Il fallait trouver une solution. On a monté un dossier pour avoir une place dans un accueil de jour mais ça a pris 6 mois avant d'avoir une réponse.

Ça fait un moment que je ne signe plus mon contrat d'insertion. Ma référente a jugé que j'étais prêt à travailler. Elle m'a dit de me rediriger vers Pôle emploi. Mais j'y suis pas allé à Pôle emploi. J'y comprends rien de toute façon à tous leurs papiers.

J'ai pu avoir le chèque "Domicile liberté" pour être accompagné à mes rendez-vous chez le médecin. Je ne peux pas y aller seul en raison de mon état de santé.

Je pourrais trouver un boulot, c'est sur, mais je ferais comment ? Quand t'as pas ton permis et que t'habites dans ce quartier, c'est peine perdue. C'est pas avec les 4 bus par jours qui passent... Alors avec les copains on s'occupe.

Dans un foyer-logement, on est chez soi, parfaitement autonome, on fait ses courses, on cuisine pour soi et sa famille quand on reçoit. En même temps, je me sens moins seule. Il y a toujours une présence dans la résidence.

Suite à mon accident, je peux plus marcher. J'ai fait une demande pour avoir un macaron handicapé à mettre sur ma voiture mais j'ai toujours pas de nouvelles...

J'aimerais bien que mes parents s'intéressent plus à l'école. Là j'ai un bon bulletin, j'ai des compliments, l'éduc est content. Mais mes parents, je ne sais pas s'ils savent, j'aimerais qu'ils s'intéressent...

Ça fait 3 mois que je ne prends plus la pilule. Je ne peux pas. Je n'ai pas les moyens.

J'ai arrêté le chauffage. C'est un chauffage au gaz et le gaz a tellement augmenté... Je ne sais pas comment je pourrais payer. Dans la cuisine j'ai un petit four électrique, je l'allume, ça me réchauffe un peu...

Ma retraite, c'est presque rien. Avant y'avait mon mari mais maintenant... Quand on ne peut pas payer son loyer qu'est-ce qui se passe ? Où va-t-on ? Vous savez moi je vais vous dire c'est très simple, il ne reste qu'une chose c'est le suicide.

Une éducatrice m'avait dit "on t'aide jusqu'à tes 21 ans et puis le jour de tes 21 ans, c'est plus de notre ressort. Si tu as trouvé un travail tant mieux, si t'en as pas trouvé..." Voilà... Depuis je suis dans la rue.

J'ai passé mon BEP l'année dernière. J'ai obtenu mon diplôme. Maintenant je travaille, mais qu'une heure par jour. Comme agent de service. Je nettoie des bureaux. Mais ça suffit pas.

Je n'ai jamais travaillé, je suis tombée enceinte, mon CV est complètement vide.

C'est vrai que les études c'était pas mon truc, je suis parti en claquant la porte. Mais faut que je réussisse dans la vie, c'est important pour moi. Je veux pas attendre d'avoir 25 ans pour toucher le RSA ou je sais pas quoi. Je veux avoir mon magasin.

J'arrive pas à trouver ma place dans la société. J'arriverai pas à travailler, c'est sûr. J'ai déjà essayé, mais les gens paniquent. Je sais pas. Je leur fais peur. Je les angoisse. Les gens me trouvent bizarre et ils lâchent prise.

J'ai bénéficié d'une aide pour financer mon appareil auditif. Sans cela, je n'aurais pas pu être appareillé. Je commençais à vraiment plus pouvoir communiquer.

Non je ne demande rien moi. Un handicapé oui, ou quelqu'un qui est malade, il peut avoir le RSA. Moi ça m'intéresse pas, je n'aime pas me faire assister, c'est tout.

Ma grande sœur est dans une famille d'accueil. Moi ils m'ont mis en foyer et du coup je ne la vois pas souvent, un coup de fil par mois. J'aimerais la voir souvent.

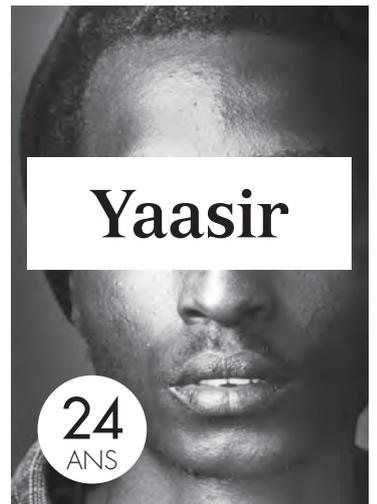
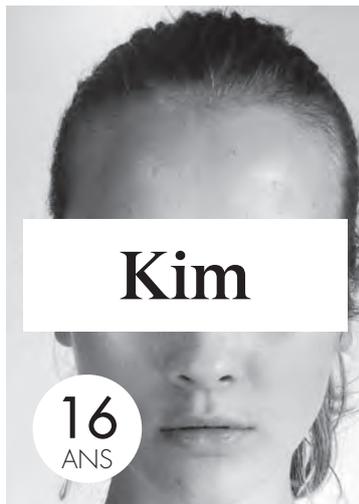
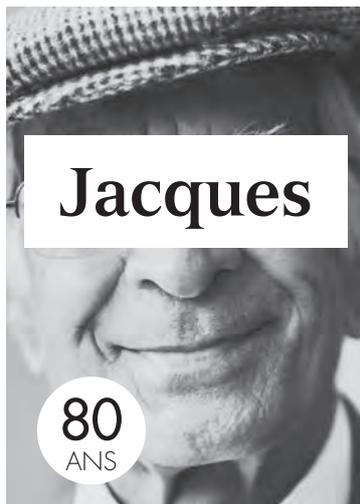
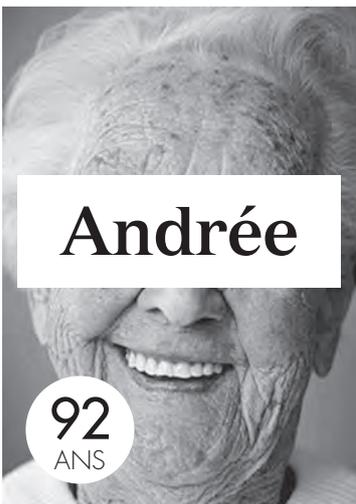
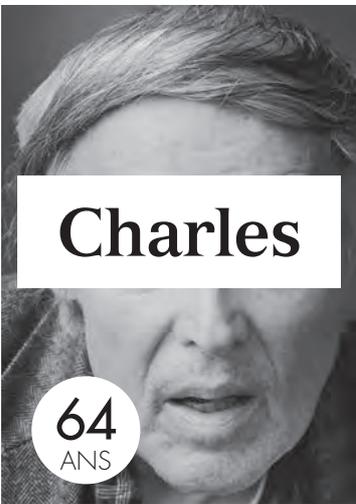
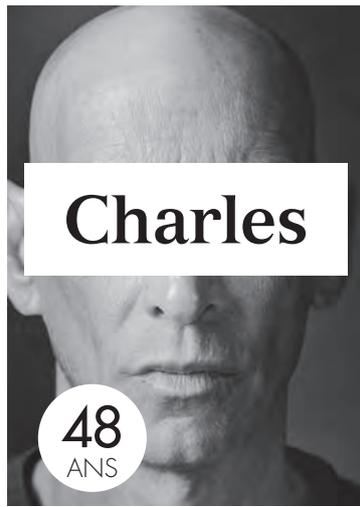
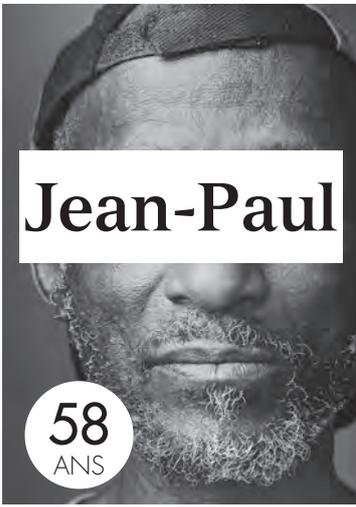
C'est mon premier enfant, au début ce n'est pas facile, l'allaitement, tout ça. J'avais besoin de repères. Les puéricultrices m'ont très bien accueillie, sans jugement, j'ai pu parler avec d'autres mamans.

Ça faisait des semaines qu'Enzo toussait. La personne de la PMI elle est venue. Elle a bien vu que ça n'allait pas. C'était trop humide notre appartement. Et puis le chauffage, on le mettait pas la nuit. Maintenant ils vont nous aider à trouver autre chose.

C'est les copains qui m'ont proposé. Au début c'était juste pour se marrer. Et puis petit à petit on s'est mis à fumer tous les jours. On se barrait de la cour par les buissons. On s'est fait prendre. Ils ont prévenu nos parents, et puis les gendarmes.

Le jour où j'ai reçu la lettre disant que j'avais une retraite de 76 euros, j'ai fait un malaise. Je n'ai pas compris qu'il y avait l'ASPA derrière. J'étais en pleine panique. Il n'y avait personne pour m'expliquer.

La CMU, c'est des copains qui m'en ont parlé. Je savais pas que j'y avais droit. Ça faisait des mois que je traînais des douleurs dentaires. Là j'ai fait faire des devis et je vais avoir droit à une aide pour mes soins.



Adèle Seyrig

## TOUS USAGERS ?

### Usagers de l'action sociale, qui sont-ils ?

Galerie de portraits et verbatims inspirés de situation réelles issues des études et enquêtes consultées dans le cadre de la recherche menée pour le présent document.

WWW.  
MILLENAIRE3.  
COM

RETROUVEZ  
TOUTES LES ÉTUDES SUR

MÉTROPOLE DE LYON  
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE  
ET DU DIALOGUE PUBLIC  
20, RUE DU LAC  
CS 33569  
69505 LYON CEDEX 03