

# L'ESSENTIEL

## L'ACTION SOCIALE & LES USAGERS

quelles relations ? quelles perspectives ?

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



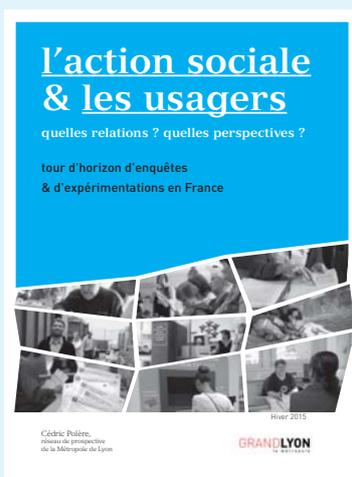
Le document « **L'ACTION SOCIALE & les USAGERS : quelles relations ? quelles perspectives ?** » fait le point sur les diverses méthodes et approches mobilisées par les professionnels du champ social pour prendre en compte l'utilisateur, ainsi que sur les enjeux qui questionnent la relation usagers/institutions.

Cédric Polère,  
réseau de prospective  
de la Métropole de Lyon

**GRANDLYON**  
la métropole

Au cœur de l'aide et de l'action sociales s'inscrit la relation entre un professionnel et une personne, momentanément définie comme « usager ». La qualité de cette relation est souvent décisive pour l'accès aux droits sociaux et aux prestations, et pour l'efficacité de l'accompagnement. Mais comment mettre en œuvre cette relation dans un contexte qui s'est renouvelé en profondeur (demande sociale croissante, contraintes budgétaires, e-administration, etc.) ? Comment combiner les différents aspects de cette relation (servir, protéger, aider, soutenir, « activer ») ?

## MÉTHODOLOGIE ET STRUCTURE DU DOCUMENT



### 22 FICHES CONSTRUITES EN SCRUTANT DE MULTIPLES ENQUÊTES ET EXPÉRIMENTATIONS MENÉES EN FRANCE

Ce document ne prétend pas à l'exhaustivité ; il propose un panorama et des pistes de réflexion, issus d'un travail exploratoire sur différentes enquêtes, études et démarches visant à mieux appréhender et prendre en compte les usagers dans le champ des politiques sociales.

### LE DOCUMENT EST CONSTRUIT SELON PLUSIEURS PARTIS-PRIS :

- L'appui sur une large sélection d'enquêtes, scrutées par l'œil d'un sociologue afin d'en présenter quelques enseignements ;
- L'accès aux données originales de ces enquêtes (graphiques, extraits des études, au fil des pages) ;
- **Un mode de restitution par entrées individualisées** : chacune des 22 entrées du document porte sur un enjeu, une tendance, des méthodes, une expérimentation, etc. Le lecteur peut ainsi puiser en fonction de ses intérêts.

### UNE STRUCTURATION EN 3 PARTIES

- Les questions de méthodes : quels sont les différents types de **méthodes** et d'approches **qui sollicitent le point de vue et l'expérience de l'usager**, pour configurer des prestations, produire un service, ou l'évaluer ? Quels enjeux y a-t-il derrière les manières différentes de prendre en compte ce point de vue des usagers ?
  - ■ ■ voir fiches 1 à 6
- Les principaux enseignements sur la **relation usager/institution** dans le champ des politiques sociales (tendances, questions posées...), tirés des enquêtes et expérimentations explorées.
  - ■ ■ voir fiches 7 à 17
- **Quelques initiatives inspirantes**, qui montrent que des collectivités n'ont pas attendu pour innover dans le champ de la relation à l'usager.
  - ■ ■ voir fiches 18 à 22

# PISTES DE RÉFLEXION

## TIRÉES DE CE TRAVAIL EXPLORATOIRE

### L'EXPERTISE D'USAGE, UNE RÉVOLUTION CULTURELLE EN PUISSANCE

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale 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'utilisateur, en raison de son expérience, est « celui qui connaît les usages ». Au regard du fonctionnement classique des organisations, mettre en pratique cette idée est une véritable révolution culturelle.** La perception de l'utilisateur peut servir dans la phase de diagnostic, l'évaluation, comme dans la construction de solutions, par exemple la conception d'un nouveau service, ou la refonte de l'accueil. Mais comment une institution peut-elle arriver à « penser » usager ?

Pour mobiliser cette expertise, l'on peut, par exemple, interroger les usagers sur les démarches qu'ils effectuent pour accéder à leurs droits ou à des aides (retraite, RSA, tutelle, etc.), et comparer ensuite leur parcours réel au parcours théorique. Pour les organismes qui ont exploré cette voie, cela permet de repérer puis corriger les incohérences dans les dispositifs.

Le « design de service » est aussi sur ce créneau. L'utilisateur « expert de son expérience » est invité à témoigner mais aussi à co-construire des solutions avec les équipes impliquées. Sur un autre plan, les enquêtes de satisfaction utilisent le « retour » des usagers pour améliorer la qualité de service.

► Voir Fiche 5 :  
L'approche par les « événements de vie »

► Voir Fiche 6 :  
Le design de service dans le champ des politiques sociales

### L'ADMINISTRATION MANIE DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DE L'USAGER

Les conceptions de l'utilisateur, que mobilise l'administration, se répercutent sur les modes de faire. Pense-t-on « Usager-bénéficiaire », figure traditionnelle de l'utilisateur ? « Usager-acteur » des solutions qui le concernent ? « Usager-client », modèle venu de l'entreprise qui implique négociation, consumérisme ?

« Usager-communautaire », ce qui implique d'activer des soutiens relationnels de proximité ? « Usager-citoyen », situé alors par rapport à l'intérêt collectif, etc. ?

**En fonction de la manière dont l'institution pense l'utilisateur, les approches de la relation sont différentes.**

► Voir Fiche 1 :  
Vous avez dit « usager » ?

► Voir Fiche 7 :  
Les acteurs des politiques sociales produisent de la catégorisation





## METTRE L'USAGER AU CENTRE DES PRÉOCCUPATIONS ? OUI MAIS...

Le rapport «Place des usagers» remis en février 2015 par le Conseil supérieur du travail social refuse le mot d'ordre «mettre l'utilisateur au centre des dispositifs». Il ne s'agit pas de faire de l'utilisateur la grille de lecture exclusive, mais bien de prendre en compte le point de vue et le vécu des usagers au côté d'autres aspects.

À titre d'illustration de démarches qui évitent ce piège, on peut citer la Fabrique de l'hospitalité à Strasbourg. **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 de l'hôpital, il prend aussi en compte les besoins du personnel.

► Voir Fiche 1 : Vous avez dit «usager» ?

► Voir Fiche 18 : Comment concevoir des espaces d'accueil adaptés aux besoins des usagers ?

► Voir Fiche 22 : Comment la participation des allocataires du RSA aux dispositifs peut contribuer à les améliorer

## INTÉRÊT ET LIMITE DES ENQUÊTES PORTANT SUR LA SATISFACTION DE L'USAGER

Parmi les outils pour connaître le point de vue des usagers, les enquêtes de satisfaction sont devenues incontournables, qu'elles soient ponctuelles ou régulières, de type «Baromètre». L'objectif principal de ces enquêtes de satisfaction est d'améliorer la qualité de service, par le suivi d'indicateurs clés. Les «cartes de satisfaction» sont particulièrement intéressantes de ce point de vue, en indiquant sur quels aspects de la qualité de service il convient de travailler de manière prioritaire.

Mais en focalisant l'évaluation sur la satisfaction de l'utilisateur, ces outils peuvent parfois favoriser des dérives :

—Tendance à considérer avant tout les usagers comme des «clients-consommateurs» qu'il convient de satisfaire.

—Standardisation de la qualité de service induite par la mise en place d'indicateurs à respecter.

—Recherche de la satisfaction de l'utilisateur qui engendre parfois des objectifs contradictoires : par exemple, réduire le temps d'attente de l'utilisateur peut se traduire par une baisse de la qualité de l'accompagnement si la réduction du temps d'attente est obtenue par une réduction des durées des entretiens en face à face.

► 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.

► Voir Fiche 2 : Les études en France sur les usagers des politiques sociales

► Voir Fiche 3 : Des approches dominées par les enquêtes de satisfaction

► Voir Fiche 4 : Les limites des outils de mesure de satisfaction

## POINT DE VUE FRAGMENTÉ DES INSTITUTIONS VERSUS POINT DE VUE GLOBAL DE L'USAGER

Compte tenu de son organisation, le point de vue de l'administration sur l'utilisateur est forcément parcellaire. « 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 » (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique – SGMAP). C'est la raison pour laquelle le recours à l'utilisateur est très utile, parce qu'il est capable de dire les incohérences qu'il vit et de mettre sur la voie de pistes de simplification et d'approches globales.

### ☛ Cela plaide pour une meilleure connaissance des parcours d'utilisateurs

Les analyses des parcours d'utilisateurs (RSA, demande de retraite, etc.), permettent de faire un panorama de ce qui fonctionne et dysfonctionne, bref, de se donner les moyens de comprendre et réviser des fonctionnements. Ces études peuvent déboucher sur la formalisation d'un parcours idéal de l'utilisateur, composé d'étapes, de services et de canaux de contact.

### ☛ et ouvre une piste de travail intéressante : l'approche par « événements de vie »

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 fait de vieillir et devenir dépendant... Cette approche, appelée aussi situationnelle, est aujourd'hui utilisée par la Caf, par exemple, pour déployer un continuum d'aides et de services.

► Voir Fiche 3 : Des approches dominées par les enquêtes de satisfaction

► Voir Fiche 5 : L'approche par les « événements de vie »

► Voir Fiche 17 : Le besoin d'une information suivie, voire d'un relationnel incarné, empathique, disponible



## LE NON-RECOURS : QUELS ENJEUX DANS LA RELATION DE SERVICE ? QUELS FACTEURS EXPLICATIFS ?

Le taux de non-recours au RSA socle est de l'ordre de 40 % au niveau national ; 80 % des bénéficiaires potentiels de l'aide pour une complémentaire santé (ACS) ne la perçoivent pas... L'enjeu du non-recours aux droits sociaux pousse à regarder de près les pratiques concrètes de l'utilisateur. Quelles peuvent être les causes du non-recours ? Des facteurs cognitifs comme la non connaissance des aides, ou la crainte d'être stigmatisé, se surajoutent à des facteurs d'ordre pratique comme les difficultés d'accès à l'administration ou la complexité des règles d'attribution. Le non-recours est donc en partie un problème d'offre de service et d'obstacles générés par le fonctionnement des organisations.

### ☛ Les moyens de réduire le non-recours sont multiples

Les enquêtes donnent des pistes d'action. Elles nous apprennent que le rôle des professionnels du social est capital dans les usages des dispositifs, y compris par leur capacité à lever des freins psychologiques de l'utilisateur. Mais l'enjeu de lutter contre le non-recours est loin d'être une évidence. Certains travailleurs sociaux estiment que c'est aux personnes concernées de faire un effort minimal pour se saisir de leurs droits, et non aux services sociaux de lever tous les freins, à moins de basculer totalement dans l'assistanat.

► Voir Fiche 8 : Les facteurs de non-recours aux droits sociaux

► Voir Fiche 9 : Si l'on veut réduire le non-recours, il faut surmonter de nombreux blocages

## QU'EST-CE QUI FAIT LA PROXIMITÉ AVEC LES USAGERS ? LES CRITÈRES GÉOGRAPHIQUES NE SONT PAS SEULS EN QUESTION

« L'accessibilité des services publics est perçue différemment par l'administration et les usagers » observe une enquête. Les acteurs institutionnels surestiment le rôle de la proximité géographique des services publics comme facteur de leur utilisation, alors que les usagers en font une variable mineure, sauf exception (exemple : les personnes âgées peu mobiles).

Les éléments de perception qui contribuent à produire de la distance envers les institutions sont nombreux : complexité des démarches à accomplir, froideur, manque d'humanité, etc. À l'inverse, une relation continue, le respect, le sourire génèrent de la proximité.

Des facteurs sont objectifs (distances géographique et temporelle, tarifs, délais), d'autres sont d'ordre cognitif, en ce sens qu'ils sont directement liés aux connaissances et systèmes de représentation des individus.

✦ **Les enquêtes donnent des pistes pour réduire ces formes multiples de distance :** 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.

► **Voir Fiche 10 :**  
Accessibilité des services et des aides

► **Voir Fiche 21 :**  
Les jeunes sont accros à l'écran : comment adapter la relation éducative aux nouveaux espaces numériques ?

## LE RÔLE CLÉ DES TEMPORALITÉS DANS LA RELATION DE SERVICE

### Délais de traitements et temps d'attente, des incontournables de la qualité de service

Le rapport parlementaire « Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs » (Cornut-Gentile, 2010) a préconisé l'usage d'indicateurs temporels dans les administrations. Depuis, cette notion est placée au centre des dispositifs qualité. Le temps d'attente et les délais d'instruction des demandes sont les indicateurs les plus scrutés.

### Le temps administratif et le temps des usagers

Le temps administratif correspond mal aux usagers précarisés, qui sont dans l'immédiateté, le présent. Cela se perçoit à leur difficulté à se projeter dans le long terme et de ce fait à adhérer à des logiques de « projet », à leur réticence aux aides durables (les accepter reviendrait à reconnaître leur impossibilité de sortir de leur situation difficile). Le temps administratif pour obtenir de l'aide est aussi souvent en inadéquation avec leur besoin d'une aide immédiate et souvent matérielle.

### ✦ Appréhender les différentes temporalités

Une recherche exploratoire, menée dans cinq mairies innovantes, distingue quatre « configurations temporelles » : les temps improductif et productif de la prestation, le temps d'investissement dans la relation, le temps d'investissement dans l'autonomisation de l'utilisateur. Le temps improductif, c'est par exemple le temps pris par l'éclatement des démarches, les demandes réitérées, les opérations redondantes. Le temps productif au contraire est un temps optimisé ou qui crée de la valeur pour l'utilisateur. Investir dans la relation à l'utilisateur permet de s'assurer que la personne a bien compris, ce qui évitera qu'elle ne rappelle ou revienne pour la même information. Quant à investir dans l'autonomisation de l'utilisateur, cela revient en général à lui déléguer des tâches, afin de rendre l'utilisateur actif.

► **Voir Fiche 13 :**  
De l'usage du temps passé avec l'utilisateur

► **Voir Fiche 19 :**  
Comment rendre la relation et l'accompagnement social plus ajustés à la personne ?

► **Voir Fiche 20 :**  
Comment tirer parti d'outils numériques pour plus de réactivité dans la relation aux usagers ?



## LE TRAVAIL SOCIAL : DES MÉTIERS EN TENSION

### Personnalisation/dépersonnalisation

Parmi les modes de contacts, la relation personnelle reste appréciée des usagers. Mais l'effet de ciseau entre – d'une part l'augmentation des publics concernés par les politiques sociales et d'autre part les restrictions budgétaires – est peu propice à ce temps de la relation. Les enquêtes montrent également que la personnalisation des relations peut entraîner une demande d'aide épuisante pour le professionnel.

### E-administration

Sites internet, téléprocédures, espaces personnels numériques ou bornes sont des accès de plus en plus obligés vers les droits sociaux. Ces outils apportent de la performance

et présentent de l'intérêt pour une majorité d'usagers, mais aussi du formatage des processus, de la déshumanisation du service public et de l'inégalité dans l'accès au service. Les enquêtes indiquent des résultats contrastés.

### Prescriptions managériales versus vécu des professionnels

Il arrive que les prescriptions venant des directions sur la qualité de l'accueil/du service entrent en tension avec le vécu des professionnels. En cause : des objectifs, des indicateurs et des modes de définition de la qualité de service qui ignorent voire contredisent l'expérience du terrain.

► **Voir Fiche 11 :**  
L'avancée vers la e-administration

► **Voir Fiche 12 :**  
La qualité de l'accueil et de la relation aux usagers

► **Voir Fiche 14 :**  
Personnalisation ou dépersonnalisation de la relation à l'utilisateur ?

► **Voir Fiche 20 :**  
Comment tirer parti d'outils numériques pour plus de réactivité dans la relation aux usagers ?

► **Voir Fiche 21 :**  
Les jeunes sont accros à l'écran : comment adapter la relation éducative aux nouveaux espaces numériques ?

## LES DIFFÉRENTES CULTURES D'INSTITUTIONS

### Des passerelles entre les usagers et les institutions

Les médiations entre les personnes fragilisées et les institutions ont une grande importance. C'est un rôle tenu par l'entourage familial, des associations, mais aussi des professionnels qui semblent « désinstitutionnalisés » aux yeux des usagers, comme l'assistante sociale. Les centres sociaux font partie de ces médiations, servant souvent de relais pour accéder à des droits sociaux et à des ressources éducatives et culturelles.

### Des cultures propres à chaque institution

En se basant sur les représentations des agents Caf, une enquête a ainsi qualifié, par exemple, la différence entre le travail social d'un Conseil général et celui d'une Caf : 96,7 % des enquêtés Caf considèrent que le travail social y est différent de celui des conseils généraux.

► **Voir Fiche 15 :**  
Quelles différences de fonctionnement et de relation aux usagers entre les structures ?

► **Voir Fiche 16 :**  
Les centres sociaux, un maillon indispensable entre les personnes fragilisées et les institutions

**QUALITÉ DE SERVICE**

**Événements de vie**

**TEMPORALITÉS**

**BESOINS**

**RELATION**

**Accueil**

**NON-RECOURS**

**ÉCOUTE**

**TRAVAILLEURS SOCIAUX**

**PARCOURS**

**E-administration**

**USAGER**

**SATISFACTION**

**PROXIMITÉ**

**ENQUÊTES**

**PERSONNALISATION**

**DESIGN DE SERVICE**

MÉTROPOLE DE LYON  
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE  
ET DU DIALOGUE PUBLIC  
20 RUE DU LAC  
CS 33569  
69505 LYON CEDEX 03

Retrouvez toutes les études sur [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)