

## Sommaire

### éditorial

#### ◆ Évoluer pour mieux servir le public

### page 2

#### ◆ L'utilisateur-citoyen ou le chaînon manquant

- Introduction au compte-rendu des 3<sup>es</sup> Rencontres internationales de la gestion publique

### page 2 à 3

#### ◆ Mesurer la satisfaction

### page 4 à 5

#### ◆ S'organiser en fonction de l'utilisateur

### page 5 à 6

#### ◆ Une nouvelle frontière

### page 7 à 8

#### ◆ Qualité, satisfaction, confiance : trois facettes d'une logique à construire

### page 8

#### ◆ Perspectives pour l'utilisateur-citoyen

#### ◆ Contacts

Tél : 01 53 18 62 66  
marie-therese.deleplace  
michel.marechal  
@institut.minefi.gouv.fr

## Évoluer pour mieux servir le public

*“Ce que je fais, déclare, décide, est-il directement utile pour le citoyen, l'utilisateur, le bénéficiaire ?”* Et si cette question simple, que peut se poser tout agent public, constituait l'un des leviers les plus puissants de la réforme de l'État ?

Les thématiques abordées tout au long de ces **3<sup>es</sup> Rencontres internationales de la gestion publique** procèdent de ce questionnement : la place de l'utilisateur, du citoyen, du bénéficiaire dans la chaîne de décision et d'action. Comment recueillir ses attentes, mesurer son degré de satisfaction ? Comment s'organiser en fonction de l'utilisateur ? Comment faire de l'utilisateur un acteur du changement ?

Autant de questions qui nous ramènent à l'évidence de ce que sont les missions de nos administrations. Autant de questions qui, parce qu'elles trouvent un écho en chacun de nous, démontrent à quel point le besoin de réforme n'est pas tant un saut dans l'inconnu que l'ambition d'être fidèle à nos valeurs : servir le public au mieux de ses attentes et ses besoins.

En matière de réforme, sa nécessité, son périmètre, les écueils à éviter, tout a été dit et écrit, parfois jusqu'à l'incantation.

### une réforme, des réformes...

Le temps de l'action est désormais venu. Les administrations doivent évoluer en permanence en même temps que nous devons assumer qu'il n'y a pas LA réforme mais DES réformes de l'État... qui nécessitent détermination, expérimentation et cohérence.

Détermination parce que les changements doivent s'inscrire dans le long terme ; expérimentation parce que ce qui doit guider l'action de tout agent public est de faire mieux dès aujourd'hui, plutôt que de réfléchir à faire parfaitement (mais...) demain... ; cohérence, enfin, parce que la volonté de conduire les changements en continu, de mener des expérimentations spécifiques selon les secteurs d'intervention ne doit pas empêcher d'avancer de manière coordonnée.

Nous disposons, pour cela, de deux outils performants à faire entrer dans nos mœurs.

### .. autant de leviers pour le changement

Un État plus transparent, un État dans lequel les responsables pourront exercer plus facilement leurs missions, un État où le Parlement pourra mieux jouer son rôle. **La LOLF est aussi un formidable outil d'évolution qui ne modifie pas seulement le cadre budgétaire mais la portée générale de l'action des pouvoirs publics.**

Ensuite, **les Stratégies Ministérielles de Réforme**. Ces démarches novatrices doivent constituer l'un des socles d'une véritable vision stratégique de la réforme permanente de l'État. Il nous faut, aujourd'hui, conforter dans l'action les ambitions affichées par ces projets de modernisation.

**L'alliance de la LOLF et d'un système de Stratégies Ministérielles de Réforme pilotée**, organisée et cohérente doit constituer le cadre de référence permettant d'asseoir et de pérenniser la conduite durable du changement.

En affichant clairement notre vision de l'action publique qui est de répondre au mieux aux attentes des citoyens ; en développant des outils de gestion souple et moderne nous permettant de décliner en missions claires et efficaces notre ambition, nous donnerons envie à chaque agent public de participer activement à la modernisation du service public tout en renforçant la confiance des citoyens dans l'action publique.

**C'est à la mise en oeuvre de ce cercle vertueux qu'il faut nous atteler sans délai car, ainsi que le précisait Marcel Proust, “Agir est bien autre chose que parler avec éloquence voire même penser avec ingéniosité”... Dont acte !**

**Éric Woerth**  
Secrétaire d'État à la Réforme de l'État



# L'usager-citoyen ou le chaînon manquant ?

Prendre en compte la qualité de service comme indicateur de performance peut conduire les administrations françaises à se heurter à la difficile mesure de ce qui n'est encore souvent qu'un " mot valise " intégrant des notions différentes : qualité/sécurité, qualité/procédure, qualité/management. Une des orientations suivies consiste à s'intéresser à la satisfaction des usagers et donc de tenter de construire des outils d'enquête. Mais se poser la question de la satisfaction des bénéficiaires des services publics peut mener à des préoccupations plus profondes remettant en cause les schémas "tayloriens" sur lesquels reposent souvent la structure de nos administrations

Passer d'une réponse de type "industriel" à une véritable relation de service se traduit par une interrogation sur les besoins et les attentes des usagers. La consultation devient donc un outil de management, pouvant se concrétiser par une redéfinition des processus de production du service, par une simplification des formalités administratives et par une véritable réorganisation des services eux-mêmes. Mais jusqu'où aller dans la relation de service et la coopération avec les citoyens/usagers? Quels doivent être les rôles respectifs des pouvoirs publics et du secteur associatif dans la définition des critères de qualité et dans la production du service public lui-même ?

Une chose est sûre : de la qualité du dialogue établi, de cette meilleure adéquation du service rendu aux besoins des bénéficiaires peut naître une plus grande confiance des citoyens envers leurs pouvoirs publics.

**C'est autour de ces idées que s'est tenue, les 13 et 14 Mai 2004, la troisième édition des *Rencontres internationales de la gestion publique* intitulée "l'usager-citoyen ou le chaînon manquant"**

Ce numéro 11 de *Perspective Gestions Publiques* a pour objectif de rendre compte de la richesse des interventions qui, comme les années précédentes, ont permis de synthétiser les pratiques innovantes des administrations des pays de l'OCDE. Ainsi, de l'Espagne au Canada en passant par la Turquie, une douzaine d'expériences a été présentée.

*"Comparer pour comprendre, comparer pour réfléchir : il ne s'agit pas de copier, mais de nous aider à trouver notre propre chemin"*

## Mesurer la satisfaction

□ Comment recueillir les attentes des usagers et mesurer leur satisfaction ? □ Quels outils privilégier pour améliorer la qualité du service rendu ? □ Les expériences belge, canadienne, irlandaise et de la Commission européenne présentées au sein de la 1ère table ronde des Rencontres internationales de la gestion publique □

De nombreux pays de l'OCDE estiment nécessaire de mesurer la satisfaction des citoyens à l'égard des services publics. Ils se sont accordés sur ce qui doit être mesuré: **la satisfaction vis-à-vis de services effectivement utilisés par les usagers durant l'année écoulée**. Cela étant, ils ont mis en œuvre des outils très différents : baromètres, enquêtes, grande consultation, panels, questionnaires, usagers mystères (ou mystery shopping, faux usager)...

En dépit de ces outils multiples, les attentes des usagers vis-à-vis des services publics connaissent quelques traits communs :

- ♦ la question des délais, jugés trop longs par les usagers ;
- ♦ la courtoisie et le traitement équitable ;
- ♦ la compétence des services ;
- ♦ la prestation délivrée et sa conformité à l'attente de l'usager.

### Baromètres belges, une bonne idée en léthargie ?

En Belgique, tout a commencé en 1993 par la "charte de l'utilisateur" qui fixe les droits et devoirs de l'usager dans ses relations avec l'administration. L'application de cette charte a reposé sur une volonté politique forte, une appropriation par les fonctionnaires et sur la mise en place d'un mécanisme d'évaluation. Les baromètres de la qualité ont donc été développés au sein de l'administration belge. Instruments pour interroger les usagers sur leur satisfaction et réalisés en interne par le bureau Conseil en Organisation et Gestion, ces outils ont connu leurs premières applications dans les ministères belges en 1998-99.

Les baromètres ne se présentent pas seulement comme un outil de mesure, mais également comme un outil pédagogique qui permet grâce à un mode d'emploi de faciliter leur mise en

œuvre. Conçus pour des fonctionnaires, par des fonctionnaires, leur principale caractéristique réside dans leur orientation "clients", les citoyens, les usagers et les fonctionnaires eux-mêmes. Leur usage se veut facile, généralisable à toute l'administration fédérale, souple, adaptable, pertinente scientifiquement et équitable.

Cet instrument de mesure reprend le parcours de l'usager dans ses relations avec l'administration, au cours de 4 étapes distinctes (l'approche : à quel service s'adresser, l'accueil, le service traitant et l'après vente : une fois la décision prise ou le service rendu, quand l'usager éprouve des difficultés). Il évalue sa satisfaction au travers de 4 critères (la rapidité, la précision, l'efficacité et l'amabilité) pour 6 familles de prestation (prestations non financières, allocations, impositions, informations de l'administration, informations à l'administration et contrôles).

Les baromètres ont rencontré un grand succès auprès des usagers (taux de réponse de 40%). Loin de stigmatiser systématiquement l'administration, le public s'est montré prêt à s'engager dans une démarche d'évaluation des services publics. Ils ont ensuite été mis en veille, priorité étant donnée à la réforme Copernic.

### **"Citoyens d'abord" au Canada**

Le Canada procède tous les 2 ans, depuis 1998, à de grandes enquêtes nationales. L'étude "Citoyens d'abord" (Citizen First) concrétise la démarche résolument "orientée client" de l'administration canadienne. Elle s'attache à proposer une photographie précise de l'opinion des citoyens sur les différents services publics ainsi qu'à proposer des outils permettant d'améliorer ces indices de satisfaction. Les enquêtes de 1998, 2000 et de 2002 ont porté sur 28 services municipaux et territoriaux et 18 services fédéraux. Le Canada s'est appuyé sur un panel de 9 000 personnes pour améliorer le service. Les résultats des enquêtes entre 1998 et 2002 montrent une amélioration significative de la perception du service public et de la satisfaction des usagers. L'enquête "Citizen First 3" (2002) a tenté d'établir le lien entre la qualité des services et la confiance des citoyens dans le gouvernement et dans les institutions.

Contrairement aux idées répandues, ces enquêtes ont montré que les canadiens estiment que de nombreux services publics sont de qualité élevée ou supérieure à celles des services offerts par le secteur privé. Elles ont également insisté sur la priorité accordée par les usagers à la réduction des délais.

### **De la mesure de la satisfaction à la consultation**

Les intervenants belge et canadien ont choisi de mettre l'accent sur un outil unique de mesure de la satisfaction (baromètres ou enquête nationale), alors que l'Irlande et la Commission européenne ont insisté sur la multiplicité des outils de consultation : formulaires de feed-back, consultations web, groupes de liaisons industriels, forum de consultation, panels, réunions publiques, ..., usager mystère. En Irlande, chaque ministère est ainsi libre d'utiliser les outils qu'il juge les plus appropriés dans sa démarche de consultation. La Commission européenne recueille quant à elle les avis des entreprises et des citoyens via ses réseaux dans les Etats membres.

### **de la consultation aux chartes en Irlande**

Depuis 1997, l'Irlande a véritablement systématisé la prise en compte de l'utilisateur pour moderniser ses services publics et améliorer leur qualité. C'est cette même année qu'avait été lancée l'initiative sur la qualité des services qui impose à chaque ministère de procéder à une consultation effective des usagers. Cette initiative débouche sur des « plans d'actions de l'utilisateur » et des mesures d'amélioration de la qualité des services. Cette consultation généralisée a permis l'élaboration en 2004 des "Chartes de service usagers".

En Irlande, la consultation s'effectue :

- ♦ directement auprès des individus ou des citoyens ;
- ♦ auprès d'autres organisations publiques ;
- ♦ auprès d'entreprises "clientes" des services ;
- ♦ auprès de représentants d'associations.

Les services du premier ministre ont mené en 1997 et en 2002 des enquêtes sur la satisfaction des usagers vis-à-vis des services publics. Ces dernières démontrent une augmentation de 75% du niveau de la satisfaction entre ces deux dates.

Le Ministère des affaires sociales est également actif en matière de consultation, avec 3 enquêtes nationales et 40 enquêtes locales menées et plus de 60 panels d'utilisateurs mobilisés.

Le Ministère de l'industrie, du commerce et de l'emploi a pour sa part recouru à des enquêtes téléphoniques et des "usagers mystères" sur les questions de qualité.

Il ressort de l'ensemble de ces consultations et enquêtes :

- ♦ qu'il est nécessaire d'avoir un dialogue ouvert avec les usagers des services publics ;
- ♦ que la consultation débouche sur des mesures d'amélioration de la prestation de service (consultation orientée décision) ;
- ♦ et que la consultation doit permettre d'établir un véritable partenariat, voire une coproduction avec les usagers, même si l'administration doit garder le contrôle des décisions en matière de prestation de service.

### **Europe ou le développement de politiques interactives**

Partant du constat qu'en 2001, 73% des entreprises communautaires considéraient que la Commission ne les écoutait pas, les autorités européennes ont décidé de développer

l'"Interactive Policy Making" (IPM ou politiques interactives), afin d'améliorer la consultation avec les entreprises et les citoyens.

L'objectif de l'initiative IPM est de disposer des avis, opinions et des expériences vécues des citoyens et des entreprises européennes et d'évaluer l'impact réel des politiques. L'initiative IPM s'articule autour de 2 éléments : la consultation et le mécanisme de feedback. Ainsi, des consultations sont lancées chaque année, via des questionnaires en-ligne portant sur les Communications et les Livres verts. En 2004 : 23 consultations ont déjà été lancées (par toutes les DG de la Commission sur des sujets comme les visas, l'égalité de traitement, la recherche...) avec près de 12 000 réponses. Pour quelle utilisation ? Essentiellement une évaluation ex-post des programmes ou actions et pour déterminer si les objectifs des programmes ont bien été atteints. Par ailleurs, la Commission européenne a développé un panel de 3 000 entreprises des Etats membres, le "European business panel", représentatif des différents secteurs industriels, pays... (ex: panel sur la fiscalité, sur les marchés publics...). A l'avenir, il y aura 6 consultations de ce panel par an.

Outre la consultation, le mécanisme de feed-back permet de recueillir le vécu des citoyens européens, à travers 3 réseaux relais (le réseau dédié aux citoyens, les guichets d'information des consommateurs et les 200 centres européens d'information ou Euro Info Centres).

Il existe aujourd'hui près de 50 000 témoignages enregistrés dans une base de données de problèmes rencontrés par les citoyens européens (pour les entreprises, les problèmes de libre circulation des marchandises et les contrôles ; pour les citoyens, les problèmes de sécurité sociale et de paiements d'allocation).

Ces deux outils permettent à la Commission européenne d'effectuer un état des lieux du marché intérieur et de mieux jouer son rôle de gardien des traités de la Communauté européenne.

### **sites**

Informations sur la satisfaction du citoyen

Irlande

[www.bettergov.ie](http://www.bettergov.ie)

Canada : Institute for Citizen Centred Service

[www.iccs-isac.org](http://www.iccs-isac.org)

# S'organiser en fonction de l'utilisateur ?

□ La deuxième table ronde, "S'organiser en fonction de l'utilisateur" a réuni des responsables des administrations danoise, suédoise, espagnole et britannique □ Le recueil et la mesure des attentes sont des points cruciaux de tout processus de modernisation □ La consultation change la nature des relations entre administration et usager/citoyen □ Elle a des conséquences sur l'organisation et le fonctionnement de toute entité administrative, sur la nature des services fournis et sur la définition même des politiques publiques □

Entre l'évidence du dire, "répondre au mieux aux attentes de l'utilisateur", et la difficulté de "s'organiser effectivement en fonction de l'utilisateur", il y a place pour remettre en question les structures administratives. Dans toute entité, la modernisation se traduit d'abord par l'amélioration des processus et procédures internes (maîtrise des coûts, recherche d'efficacité...). Pourtant, les exigences à satisfaire pour être une organisation ouverte sur le public, performante et moderne sont d'une toute autre ampleur. Il faut en effet dépasser - lorsqu'elles existent - les contradictions entre :

- ❖ la nécessité d'être une entité souple et réactive et une structuration hiérarchique et verticale ;
- ❖ la réponse au plus près des exigences de chacun et la préservation de l'intérêt général ;
- ❖ l'amélioration de l'accessibilité de service et la garantie de l'action publique ;
- ❖ enfin, l'amélioration de la transparence et la légitimité de l'autorité publique.

Les administrations représentées dans cette table ronde ont fait du recueil et de la mesure des attentes des usagers/citoyens l'un des principaux leviers de changement de leur organisation. Ces administrations se sont interrogées sur l'accessibilité de leurs services, la simplification de leurs processus et procédures et l'organisation de leur structure. Mais, au-delà de ce simple constat, les expériences présentées permettent d'identifier le cheminement suivi par des administrations soucieuses de prendre en compte les besoins formulés par les usagers/citoyens.

Cinq points majeurs se dégagent de cette demi-journée.

## améliorer l'accessibilité

La question de l'accessibilité des services est le premier point souligné par les représentants des quatre pays. La consultation, selon eux, conduit nécessairement à l'amélioration de la qualité de service (engagement et charte de services), la simplification et la multiplication des canaux d'accès à l'administration voire à l'amélioration de la lisibilité de l'organisation.

Au sein de l'Agence nationale des impôts espagnole, par exemple, l'intégration des attentes des usagers s'est traduite par l'élaboration de documents de planification stratégique (pluriannuelle et annuelle) et la mise en place de chartes de service.

La performance de l'organisation est alors mesurée au regard des préconisations à l'issue de la consultation. En matière de simplification des relations avec les usagers, l'Espagne a développé des initiatives visant à multiplier les canaux d'accès aux services fiscaux (portail internet offrant des services personnalisés, partenariats avec des organisations relais - banques, caisses d'épargne, organisations professionnelles, syndicats... - pour faciliter le paiement de l'impôt). Enfin, les administrations ont été habilitées à s'échanger des données sans avoir à solliciter l'utilisateur (certificat de revenu, par exemple).

## personnaliser l'engagement

On retrouve ce type d'initiatives concrètes au Danemark et en Suède. Cela étant, l'expérience suédoise est intéressante en ce sens que l'engagement à mieux servir est incarné par le dirigeant.

C'est dans le cadre du programme gouvernemental d'action pluriannuel -

- "Une administration au service de la démocratie" - que figurait le projet "Dialogue et engagement de services"<sup>(1)</sup>, initiative mise en place par l'Agence régionale des impôts de la province de Skåne. Un constat : les contribuables ne sont pas satisfaits des services offerts par leur agence des impôts... Une solution : engager un dialogue avec les usagers-citoyens (" les amener à dire ce qu'ils souhaitent "), à travers des panels, des groupes qualitatifs, des entretiens ou encore en recueillant leur réaction par voie électronique... Le "plus", est que l'engagement de service qui en découle est un **engagement personnel** du dirigeant. Il a d'ailleurs plusieurs conséquences : la professionnalisation de l'accueil, les personnes clés étant bien celles qui sont en relation avec les usagers ; l'obligation vis-à-vis du public que représente cet engagement (et que le personnel s'engage à suivre également) ; l'idée, enfin, que l'amélioration de la qualité de service, et donc de la confiance, est basée sur une collaboration accrue entre administrations et usagers (l'une des rubriques de cet engagement s'intitule "aidez-nous à nous améliorer").

## rendre l'organisation plus souple

L'expérience danoise fait état des mêmes évolutions que les autres pays dans la prise en compte des attentes des usagers. Avec moins de 40% d'usagers satisfaits, selon l'étude exhaustive qu'elle a lancée, l'Agence pour le commerce et les entreprises a entrepris d'être à la fois plus réceptive aux besoins de ses clients et plus flexible. Elle s'est pour cela fixée un objectif très ambitieux : atteindre 90% de satisfaits.

Mais cette agence ne s'est pas contentée d'impliquer plus avant les usagers dans l'évolution des procédures et dans l'amélioration de l'accessibilité des services. L'originalité de la démarche est qu'elle a poussé sa logique jusqu'à se réorganiser. Il s'est agi de passer d'une structure en silos, où chaque département disposait à la fois d'une mission spécifique et d'une expertise propre, à une structure plus souple. C'est en partant du principe que les demandes des usagers s'adressent rarement à une seule unité administrative, que cette agence s'est restructurée sur la base d'une organisation :

- ❖ **formelle et hiérarchisée**, mais avec la création d'un service d'accès unique ;
- ❖ **virtuelle, par projets**, qui permet de réunir tous les "experts" d'une même question ;
- ❖ **basée sur la gestion du savoir** qui permet à tous les services de garder le même niveau de connaissance.

Cette évolution est appelée "**organisation 3 en 1**" (voir page 5).

1 - Ce programme, lancé en 1997, visait à améliorer la confiance de l'utilisateur-citoyen dans l'administration. Il a donné lieu à des expérimentations pilotées par l'Agence suédoise de gestion publique (Staatskontoret) dans une vingtaine d'agences. Au nombre des initiatives, le projet "Dialogue et engagement de services".

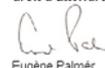
### Vous avez droit à la qualité de service !

Notre mission de service public est de faciliter vos démarches et vous permettre de sauvegarder vos droits et d'accomplir vos obligations. Nous nous devons d'adapter nos prestations de service à vos besoins.

Votre opinion sur le fonctionnement de notre administration revêt une grande importance à nos yeux. Votre perception de notre travail nous permet de prendre conscience de nos forces et de nos faiblesses, et ainsi, de mieux répondre à vos attentes.

Il est donc important que vous nous fassiez part de vos critiques. C'est à ce prix que nous parviendrons à améliorer notre service.

Cette charte de service public est destinée à vous présenter ce que vous êtes en droit d'attendre de nous.

  
Eugène Palmér  
Directeur régional des Impôts



## Un engagement personnel

Si les engagements de services sont fréquents dans la sphère fiscale, la particularité qu'il faut relever ici est sans aucun doute la personnalisation de cet engagement à mieux servir.

"Lorsque j'affiche cet engagement de service, je m'engage personnellement, c'est une déclaration stratégique", indique M. Palmér, directeur régional de cette agence.



## " exploiter le filon ! " ...

L'expérience danoise peut apparaître comme la plus aboutie puisque la transformation de l'organisation vient appuyer l'amélioration des services et de leur accessibilité. De fait, l'ensemble de ces changements implique un renversement de la vision de l'activité et des missions que doivent avoir les gestionnaires et leurs collaborateurs. C'est un point relevé par la Suède et l'Espagne, mais c'est avec beaucoup d'humour que l'une des participantes, fonctionnaire canadienne en mission auprès de la DGI française, l'a synthétisé dans un message clair : la pyramide, qui peut symboliser une entité administrative, une direction ou un service - le(s) dirigeant(s) en haut de la pyramide, les agents en relation avec le public en bas -, doit tout simplement être inversée. L'ensemble d'un service ("front office" et "back office" ensemble) ne doit pas être tourné vers "ce que souhaite le(s) dirigeant(s)", mais être réceptif aux besoins et attentes des usagers. Ils doivent être le point vers lequel toute l'organisation doit tendre. Toute l'attention doit porter sur l'espace d'échange et de dialogue entre usagers/citoyens et administration, que l'on peut qualifier de **"filon à exploiter"**.

## ... pour revisiter le sens de l'action publique

L'objectif de l'intervention britannique était d'aborder une question un peu différente de celles posées par les autres intervenants. Selon M. Skinner, directeur associé de Mori Institute, chargé du suivi du People's panel (cf. encadré), la consultation n'est pas seulement un moyen d'améliorer la qualité de service et de modifier l'organisation des structures administratives. Le People's panel a un objectif plus ambitieux : être une ressource pour les administrations et même pour le pouvoir politique. S'il est le symbole de l'engagement de l'administration à prendre en compte les attentes des usagers, il est également un instrument permettant de mesurer l'évolution des opinions et donc de réorienter les initiatives gouvernementales en matière de politiques publiques. Autre effet bénéfique, la relation qui se noue à travers ce panel n'est pas à sens unique. La volonté d'associer le public à l'élaboration des politiques publiques permet, en retour, d'engager le citoyen vis-à-vis de l'administration.

La consultation en elle-même n'est pas suffisante, il faut développer le cercle vertueux écoute-action-rapport-écoute... Cette boucle d'amélioration continue implique pour les administrations de bien cerner les objectifs de la consultation, de communiquer les résultats et d'expliquer les raisons qui fondent ses choix, en un mot : de rendre compte. Cette démarche pose par ailleurs la question de la représentation des usagers-citoyens et de leurs liens avec l'administration : jusqu'où sont-ils prêts à s'impliquer ?

## Le People's panel

Royaume-Uni

### La consultation pourquoi ?

5000 citoyens adultes, d'âges, de sexe et de zones géographiques différents, ont formé le People's panel qui, de 1998 à 2002, a permis au Cabinet Office\* de mener des consultations et de prendre en compte, dans l'élaboration des politiques publiques, les avis recueillis.

Mettre à disposition de tous les services publics une base de données réunissant avis et propositions des citoyens concernant toute une série de politiques ou d'initiatives publiques, mesurer l'évolution des idées sur une période, fournir un cadre d'analyse aux questions transversales de l'administration publique ou encore permettre des consultations qualitatives d'un groupe de personnes ont été les principaux objectifs du People's panel.

### Des particularités...

Deux particularités, au moins, font de ce panel une expérience à suivre : la transparence, qui fait que tous les rapports ont été rendus publics, et son impact sur la décision publique au Royaume-Uni puisque, plus qu'un simple recueil des opinions des usagers des services publics, ce panel a contribué à l'amélioration de la qualité des services et a conduit à des réorientations en matière de stratégies de politiques publiques (mise en place de chartes des passagers du métro et du train, priorités de la direction de la santé en matière de prévention de l'usage de drogue par exemple).

\* La mise en place de ce panel par le Cabinet Office s'est faite en coopération avec MORI, institut de recherche en gestion publique et du département des politiques publiques de l'Université de Birmingham. Pour de plus amples informations concernant le People's panel, se référer aux sites [www.mori.com](http://www.mori.com) et [www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/panel/summary.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/panel/summary.htm)

# Une nouvelle frontière

□ La troisième table donnait la parole à des représentants du monde associatif ou des entreprises □ Fergus O'Ferrall (association The Wheel), Giovanni Moro (association Citoyenneté active), Korkmaz Ilkorur (BIAC-OCDE), Henning Lühr (Sénat des finances, ville de Brême) sont intervenus □ Ils ont développé l'idée d'une évolution de la citoyenneté pour une plus grande association de la population à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques. □

C'est sous les auspices d'Alexis de Tocqueville et d'Abraham Lincoln ("Le gouvernement du peuple, pour le peuple et par le peuple") que Fergus O'Ferrall a débuté son intervention. Selon lui, la participation des citoyens est essentielle dans une démocratie vivante. Il s'agit de les associer étroitement à la vie publique, de développer une **"citoyenneté active"**. Les citoyens ne sont pas seulement des cibles de l'intervention publique, ils sont aussi coresponsables de sa définition et de sa mise en œuvre.

## dépasser les préjugés

L'engagement des associations dans l'action publique est soumis au bon vouloir des pouvoirs publics et à leur volonté d'impliquer de nouveaux acteurs. Or de nombreux préjugés freinent la participation des citoyens. G. Moro en a énuméré quelques uns : ils ne seraient pas suffisamment formés pour faire face aux problèmes sérieux, n'auraient pas assez de compétences ; ils n'auraient que des opinions subjectives et très souvent, ne seraient que des fauteurs de troubles ; la consultation ne pourrait exister que sur des problèmes locaux, quant à l'implication !!!...

Le grand nombre d'organisations et leur caractère disparate permet de mettre en cause leur représentativité et de les reléguer en arrière plan.

Par ailleurs, il n'existe pas de définition politique et institutionnelle de la participation citoyenne dans la vie publique. Elle se résume au mieux, à un système dans lequel les citoyens demandent et l'État réalise. Cela conduit à donner à la participation un aspect protestataire sans capacité constructive. Dans un tel contexte, les pouvoirs publics jouent un rôle exclusif dans la résolution des problèmes.

Les citoyens n'auraient pas besoin d'associations citoyennes pour être repré-

sentés car ils le sont déjà par leurs élus. Dans cette acception traditionnelle de la notion de citoyenneté, voter en est la plus haute expression. Selon G. Moro, ce modèle est actuellement en crise. Il est urgent de construire un nouveau consensus qui s'appuierait sur la volonté croissante des citoyens de participer à la vie publique.

### représentativité (Combien de divisions ?)

Compte-tenu du nombre d'associations existant dans certains secteurs, leur représentativité pose un réel problème. Il est résolu le plus souvent en appliquant un critère quantitatif (nombre d'adhérents...), mais cela ne permet pas de prendre en compte la diversité des associations. Elles ne sont pas seulement importantes parce qu'elles ont un grand nombre de membres mais surtout parce qu'elles ont une excellente connaissance des problèmes de la société et qu'elles peuvent aider à générer des consensus... Il faut identifier des critères de pertinence des associations de citoyens. Mais cela suppose aussi que les administrations osent dire "Nous appelons cette association parce qu'elle répond à nos besoins", et donc qu'elles s'expliquent sur leurs choix.

### "activer" la citoyenneté

Fondée sur le développement d'un partenariat avec le gouvernement, elle permet aux citoyens de prendre toute leur part dans la définition du contenu de l'action publique. Si la décision finale incombe au politique, elle doit reposer sur un accord. Pour jouer leur rôle, les citoyens doivent disposer d'une information complète et ne pas être simplement consultés de manière technocratique.

Il s'agit de passer d'une définition de la citoyenneté centrée autour des droits et devoirs des citoyens, à la notion de pouvoir et de responsabilité dans la sphère des politiques publiques.

Pour F. O'Ferrall, on ne peut pas laisser les forces économiques déterminer seules notre avenir sauf à affaiblir la démocratie. L'existence d'un secteur associatif solide participe au progrès de la société.

■ **Au Royaume-Uni**, les pouvoirs publics ont signé un accord avec les organisations non gouvernementales dans le secteur social, reconnaissant l'intérêt de leur contribution à la vie sociale et politique du pays. En donnant la parole à ceux qui sans ces associations seraient sans voix, elles favorisent la diversité et l'égalité.

Avec l'adoption d'un amendement constitutionnel instituant la "subsidiarité horizontale", ■ **l'Italie** reconnaît le rôle fondamental des citoyens dans la fourniture de services d'intérêt général. L'État, les Régions, les Métropoles, les Provinces et les Communes favorisent

l'initiative autonome des citoyens, seuls ou en association, pour le développement d'activités d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité. (Article 118 de la Constitution). Sans abandonner ses propres responsabilités, l'État reconnaît qu'elles peuvent être mieux exercées par les citoyens. L'administration a ainsi perdu le monopole de l'action publique.

■ **En Irlande**, malgré l'existence d'un secteur associatif développé, il a fallu attendre l'année 2000 pour que soit publié un livre blanc intitulé "Supporting Voluntary Activity". Ce document réaffirme le rôle de ce secteur dans le développement d'une société pluraliste et démocratique. Cependant, les difficultés budgétaires et des réorganisations administratives ont retardé sa mise en œuvre effective.

■ **La ville de Brême** a pris de nombreuses initiatives pour associer toute la population, y compris les habitants plus en retrait (jeunes, immigrés) à la vie de la cité, partant du principe que la modernisation de l'administration ne peut qu'échouer si celle-ci "invente" elle-même ce que les citoyens souhaitent.

### améliorer la qualité

La participation des associations de citoyens se révèle aussi être un formidable moyen d'amélioration de la performance collective.

Elle permet :

○ **d'améliorer la qualité des services** en faisant remonter des informations sur des situations concrètes qui concernent la vie de la population : sécurité des écoles, heures d'ouvertures des bureaux...

○ **d'améliorer la qualité réglementaire** : à la demande du gouvernement irlandais, et en préalable à la loi réformant le secteur caritatif, l'association The wheel a organisé les consultations avec les différentes parties prenantes. Le représentant du BIAC a donné l'exemple de la Corée où les citoyens et les entreprises, à travers les associations peuvent présenter des suggestions de simplifications administratives lors de réunions bi-annuelles. L'administration est aussi tenu de rechercher auprès des entreprises des pistes d'amélioration.

○ **d'obtenir un consensus** en prenant en compte des besoins des utilisateurs : fermeture de petits hôpitaux obsolètes en Italie, interdiction de fumer dans les endroits publics en Irlande, construction d'équipements publics à Brême... ;

○ **de trouver un équilibre entre des demandes d'acteurs différents** : la prise en compte des points de vue des citoyens peut faciliter les négociations entre les syndicats et l'administration publique.

○ **d'influer sur la perception** que les agents publics peuvent avoir de leurs actions (impact des grèves sur les services publics et donc sur la population)

○ **d'encourager les bonnes pratiques** ; en Italie, dans le secteur hospitalier, les associations de citoyens participent aux audits des hôpitaux et suivent la réalisation des priorités retenues. Les agences sanitaires locales doivent ensuite mettre en œuvre des actions correctrices. Dans la région de Lacia, un protocole d'accord a été signé avec l'association Citoyenneté active. Les citoyens réalisent une évaluation sur la base des droits contenus dans la charte européenne des patients. L'administration accepte de prendre en compte les observations faites et les intègre dans le processus d'évaluation des gestionnaires. Il existe donc une corrélation entre la qualité des services et la présence active des associations de citoyens.

○ **d'établir des partenariats** et des collaborations avec le secteur associatif, d'autant qu'il est très diversifié et permet de rendre de nombreux services de manière innovante et au meilleur coût. L'Irlande a développé un partenariat social à la fin des années 1980 avec la signature d'une série d'accords nationaux. Signé en 1987 avec les organisations de salariés, d'agriculteurs et d'employeurs, le "Programme for National Recovery", devait face aux problèmes sociaux auxquels l'Irlande était confrontée. Par la suite plusieurs accords ont été signés incluant aussi le secteur communautaire et bénévole (associations confessionnelle, de chômeurs, de femmes, de jeunes). Cette nouvelle forme de gouvernance associant largement les citoyens est considérée comme une des causes de la croissance du pays.

Améliorer l'information, faire des guichets uniques... est sans doute utile, mais pour les intervenants de cette table ronde, il faut aller plus loin, réfléchir sur les valeurs, travailler sur les réseaux pour faciliter l'organisation des citoyens d'objectifs communs. Il est important de reconnaître la pluralité des acteurs dans la vie publique et dans la réalisation des prestations publiques. Dans ce contexte, l'État doit jouer un rôle de facilitateur et pour reprendre les mots de Fergus O'Ferrall en réponse à une question de la salle "Si les cinq millions de fonctionnaires [français] étaient des facilitateurs, quelle dynamique pour les 60 millions d'habitants !!!"

### Petite fable sur la réforme administrative à Brême

Il y a 10 ans un grand cirque arrive à Brême, les lions demandent à voir l'un de leur frère embauché comme fonctionnaire au zoo de la ville. Ils l'appellent : "Léo, Léo !" Mais il est introuvable. Les lions sont très déçus. Ils s'apprentent à rentrer chez eux, quant ils voient dans une cage dans la zone des singes, un lion tout décharné. Ils lui demandent : Qu'est-ce que tu fais là ?

Nous avons eu une consolidation budgétaire, les postes de lions ont été supprimés, j'ai maintenant un job de singe et tous les jours je reçois deux bananes et une noix de coco. En plus, les visiteurs ne sont pas très contents !!!

**Moralité de l'histoire** : il faut des changements bien pensés et des compétences bien utilisées.



## Qualité, satisfaction, confiance...?

# Trois facettes d'une logique à construire

□ Geert Bouckaert, professeur à l'Université catholique de Leuven et animateur du réseau "Qualité" du Groupe Européen d'Administration Publique (GEAP), a conclu la première journée des 3es Rencontres internationales de la gestion publique □ Son intervention a porté sur les liens existants en matière de gestion publique entre "Qualité de service, satisfaction de l'utilisateur, ... et confiance du citoyen ?" □

Comment appréhender la chaîne logique qui va de la qualité de service à la confiance du citoyen, en passant par la satisfaction de l'utilisateur ? Pour répondre à cette question, le Pr. Bouckaert a présenté une série de travaux (Mori, Bouckaert) en conclusion de la première journée des 3es Rencontres internationales de la gestion publique.

Ces travaux permettent de relier les trois concepts (qualité - satisfaction - confiance) à trois niveaux d'analyse : micro pour la qualité de la prestation, meso pour une politique publique, macro pour la confiance dans les pouvoirs publics.

## trouver les bons remèdes ? Comment ?

Quelles sont les conditions à remplir pour optimiser la confiance ? Quels sont les modèles utilisés, lorsqu'on parle de "qualité - satisfaction - confiance" ? Quelles sont les "histoires" qui se cachent derrière les mots-clés ?

A chaque problème sa rationalité spécifique qu'elle soit managériale, propre à l'administration publique, politico - sociologique ou économique. A chaque problème sa solution, le remède approprié ! (Cf. : Tableau 1)..

## identifier la complexité, y faire face

Tableau 1 : Diagnostic, réactions, rationalités différentes et remèdes

S'attaquer à la question de la confiance du citoyen envers les pouvoirs publics signifie qu'on doit d'abord faire face à une réalité éclatée :

- ◆ diversité des opinions : par exemple, le point de vue d'un usager sur un service public peut être contradictoire avec son point de vue en tant que contribuable ;
- ◆ mesure des opinions qui restent des opinions tant qu'elles ne sont pas des "éléments mesurables, appréhendés en tant que faits !" répond Geert Bouckaert ;

- ◆ diversité des acteurs : l'utilisateur et/ou le citoyen, le politique, les différents niveaux de gouvernement (local, régional, central) ;
- ◆ diversité des clients qui peut aller jusqu'au paradoxe : par exemple, les collectivités locales peuvent être des clientes tout en rendant un service public local ;

- ◆ diversité des producteurs de services publics : ONG, partenariats public-privé... ;
- ◆ diversité des stratégies pour améliorer les services publics ;
- ◆ coût d'une réforme : faut-il accroître les dépenses pour obtenir une meilleure qualité de service ?

Comment affronter ce qui apparaît comme autant de contradictions, de paradoxes, voire parfois comme éléments d'une synergie ? Pour cela, il existe une réflexion théorique mais aussi certains outils : enquêtes, baromètres, chartes (charte de l'utilisateur, charte du citoyen ou charte de qualité qui traduisent une adaptation culturelle des stratégies d'amélioration).

Hélas, méthodes et discours sont parfois opérants, mais ne permettent pas d'appréhender l'intégralité du processus. Il faut donc replacer l'ensemble des éléments dans leur contexte, leur donner du sens et trouver les remèdes qui permettent d'améliorer véritablement la satisfaction pour optimiser la confiance.

Problème à régler : Recherche de la confiance	Diagnostic La confiance est en baisse	Réactions des usagers et/ou citoyens	Remèdes
<b>Rationalité managériale</b>	Les performances du secteur public sont mauvaises	Il n'y a plus de confiance dans le secteur public. Les réactions sont violentes (Exit & Voice - agressions, vandalisme)	Améliorer la qualité et la satisfaction Accélérer la réforme Organiser la pression interne et externe sur le secteur public
<b>Rationalité de type Administration publique</b>	L'attente des usagers est trop grande (Government Overload)	La déception est systématique. Les réactions sont "tonitruantes" : protestations ; grèves ; manifestations	Corriger perception et attentes des usagers/citoyens Définir de nouvelles priorités en matière de politiques publiques
<b>Rationalité sociologique</b>	Le niveau de confiance est partout en baisse	Le citoyen se désengage : abstentions massives lors des scrutins ; recours aux votes extrémistes, anomie	Reconstruire le capital social Favoriser l'émergence d'associations d'organisations non gouvernementales (ONG)
<b>Rationalité économique</b>	L'information sur le rapport Qualité/prix est plus attractif dans le privé	Réactions négatives : refus de payer taxes et impôts ; pouvoirs publics délégitimés	Gestion et politiques par la co-production et le partenariat Recours à la participation des citoyens Renforcement de l'appropriation des problèmes par les citoyens

## rendre la démarche cohérente

Mais, encore faut-il croiser les trois concepts clés avec trois niveaux de description de la réalité (micro - meso - macro) pour comprendre les axes logiques et donner du sens.

Ainsi, dans le **tableau 2**, la qualité pour un service rendu à l'utilisateur est du niveau micro. La satisfaction face à la mise en oeuvre d'une politique publique (emploi, environnement, santé publique...) ou par rapport au niveau de gouvernement (local, régional, national) est du niveau meso. La confiance en la qualité du système, en sa transparence ou dans les processus de décision relève du niveau macro.

En considérant, à priori, que la plupart des études empiriques démontrent que les zones "qualité et satisfaction du niveau micro", ainsi que la zone "confiance du niveau macro" sont souvent analysées, le Pr. Bouckaert conseille de procéder à une lecture croisée, verticale et horizontale, pour déterminer les liens de causalité entre les différentes zones et mesurer le degré réel

**Suite de la page 7** de satisfaction. Cette approche globale a une incidence immédiate sur la définition des stratégies d'amélioration et le choix des remèdes à apporter.

**Combinaison des axes (linking quality, satisfaction and trust)**  
- Tableau 2 -

MACRO			
MESO			
MICRO			
	QUALITE	SATISFACTION	CONFIANCE

## Avoir une vision dynamique

Lors d'une enquête de satisfaction menée au sein de la Poste Belge, l'étude a bénéficié d'un taux répété de participation et de réponse extrêmement élevé (60 à 65 % de réponses, notamment à une question ouverte sur le fonctionnement de ce service). Celle-ci démontre combien les citoyens souhaitent être parties prenantes. C'est peut-être cette idée qui doit être le socle à partir duquel il faut réformer les organisations afin qu'elles soient capables d'écouter et d'associer les citoyens à la prise de décision ?

Quoiqu'il en soit et quelque soit l'histoire politique et administrative d'un État, "la qualité, la satisfaction et la confiance des citoyens en leurs pouvoirs publics représentent désormais un enjeu de démocratie". Un tel enjeu implique l'engagement de toutes les parties prenantes.

## L'usager-citoyen ou le chaînon manquant ?

Les 3es Rencontres internationales de la gestion publique comme si vous y étiez !

Extraits des interventions (audio-vidéo) aux adresses suivantes :

Intranet : [http://alize.alize/crp/crp\\_base/rigp2004/rigp2004.htm](http://alize.alize/crp/crp_base/rigp2004/rigp2004.htm)

Internet (mois de septembre uniquement) : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

puis aller à la page : [www.institut.minefi.gouv.fr](http://www.institut.minefi.gouv.fr)

(une information déroulante en page d'accueil fera le lien durant les premiers jours de mise en ligne du site)

## Perspectives pour l'usager-citoyen

### Contribution de Christian SAOUT, Président de AIDES

#### S'inspirer des acquis dans la santé

Les usagers de l'administration française n'ont cessé de se mobiliser. Même si la notion d'usager ne concerne pas uniquement l'administration régaliennne mais aussi l'ensemble du service public. On parle volontiers d'usagers de la santé et d'usager de l'assurance maladie.

C'est, par exemple, dans l'administration hospitalière que nous avons pu faire comprendre que les horaires d'ouvertures des pharmacies hospitalières où l'on délivre certains anti-rétroviraux devaient être élargis à des moments accessibles aux patients. Ce n'était pas si facile pour un service qui a surtout vocation à procurer des médicaments au sein de l'hôpital. Autre exemple, c'est vers le département de la santé que nous avons porté un projet de prise en charge à domicile des personnes vivant avec le VIH/sida quand aucun des dispositifs prévus pour les personnes âgées ou les handicapés n'était capable de prendre en charge des personnes jeunes profondément affectées par une maladie parfois lourdement invalidante.

Mais, après tant d'années de mobilisation pouvons-nous passer à une autre étape ? Marquée par une volonté publique constante plutôt que par des réponses au coup par coup ? Ce serait souhaitable.

#### Comment devenir acteur du changement ?

Des efforts ont été faits en ce sens pour permettre notamment que s'instaure en France une démocratie sanitaire qui garantisse aux représentants des usagers de la santé

une place institutionnellement consacrée dans les instances hospitalières ou de santé publique. L'émergence concrète de cette innovation de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé est complexe et lente. Trop lente. Des efforts comparables avaient pourtant déjà été faits en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement. C'est sans doute le modèle de participation institutionnelle de l'usager-citoyen le plus poussé, avec la commission nationale du débat public (CNDP), les mécanismes d'enquête publique, et la fiche d'impact annexée à tout projet de loi ou de décret.

#### AIDES, une expérience certaine

C'est au cœur de cette réflexion que l'expertise de AIDES, association de lutte contre le sida reconnue d'utilité publique, peut avoir quelques vertus pour aborder plus généralement la question de l'usager-citoyen. En effet, plus que d'autres, les mobilisations des associations de lutte contre le sida et les mobilisations de patients ont permis de considérer autrement la relation entre les usagers et l'administration.

Une réflexion sur ces modèles et leur généralisation dans des conditions qui restent à débattre est évidemment souhaitable. L'édiction de mesures favorisant une plus grande participation du citoyen-usager serait la bienvenue dans notre modèle français. Accusé d'être trop jacobin et trop centré sur les besoins de l'administration, il pourrait ainsi aisément montrer une plus grande capacité à se faire l'écho des préoccupations de nos concitoyens, en tenant compte au plus près de l'expression de leurs attentes. De

telles approches contribueraient à réduire la fracture parfois durement ressentie entre l'administration et les citoyens et entre les pouvoirs publics et les usagers. Elle ne va pas contre l'intérêt général. Elle vient l'épauler, c'est toujours mieux. D'ailleurs ne dit-on pas en matière de santé : d'abord ne pas nuire ! Ce devrait être une maxime publique.