

Note de synthèse et de propositions portant sur une conduite de projet et soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

Département « X »

Le 9 sept. 2020

A l'attention de
Monsieur le Président du Conseil départemental

S/C Monsieur le Directeur général des services

Objet : Note de synthèse sur l'amélioration de la qualité du service public pour les usagers

En lançant le programme « Action Publique 2022 », le Président de la République a souhaité impulser une nouvelle étape dans la transformation de la fonction publique. Cela s'inscrit dans la suite des réformes engagées par ses prédécesseurs, Nicolas Sarkozy avec la Révision générale des Politiques publiques (RGPP), puis François Hollande avec la modernisation de l'action publique.

Outre des objectifs quantitatifs (suppression de 150 000 postes de fonctionnaires), la réforme en cours comporte un volet qualitatif au sein duquel la satisfaction de l'utilisateur du service public figure au premier plan. C'est ainsi plus particulièrement l'amélioration de la qualité de service à l'utilisateur qui est concerné par une série de mesures.

L'Etat joue ici un rôle d'incitateur auprès des collectivités locales, en impulsant notamment de nouvelles méthodes et démarches d'amélioration de la qualité du service public.

Dès lors, fort de l'intérêt que vous portez à ce sujet et à la proximité de notre établissement avec les citoyens, vous avez souhaité inscrire notre établissement dans une démarche de certification de la fonction « accueil du public » sur les sites du Conseil départemental, répartis sur l'ensemble du territoire du département.

S'engager dans une démarche de cette ampleur est une exigence et représente un défi important pour notre établissement. En effet, le Conseil départemental joue un rôle de proximité essentiel sur le territoire, au contact et au service d'utilisateurs qui figurent parmi les plus précaires et les plus fragiles. A cela, il faut rappeler que notre établissement n'a jamais conduit de démarche stratégique ni de refonte de la fonction « accueil ».

C'est pourquoi, je vous propose d'exposer, au travers d'une note de synthèse, les enjeux liés à l'amélioration de la qualité du service public rendu à l'utilisateur, puis les différentes méthodes qui peuvent permettre d'accompagner notre institution dans une démarche de changement des pratiques en matière de qualité de l'accueil.

I. L'utilisateur au cœur des services publics : un enjeu prioritaire pour l'amélioration de la qualité du service public

A. La satisfaction de l'utilisateur au centre des préoccupations des collectivités

Les collectivités locales sont confrontées à la nécessité de transformer leur relation à l'usager, sous la pression de deux phénomènes : la nécessité de fournir des services publics conformes à la politique du gouvernement d'une part, et de répondre aux besoins des administrés d'autre part. La transformation de la société et du modèle familial, la précarisation croissante d'une partie des citoyens, mais aussi la désynchronisation des rythmes de vie entre temps de travail et loisirs, font peser sur les collectivités la nécessité d'adapter leurs politiques d'accueil, leurs horaires d'ouverture des équipements (bibliothèques, musées, ...), et d'accélérer la mutation de leur offre de service par une numérisation accrue (services en ligne).

L'accueil des usagers du service public est en passe de connaître de multiples refontes, tant dans les services de l'Etat que dans les collectivités locales. Pourquoi est-il important et urgent d'agir en ce domaine ?

- Parce qu'en ces temps de numérisation croissante, il est nécessaire de maintenir la proximité avec les usagers, notamment ceux qui ne peuvent accéder à Internet (zones blanches) ou qui sont touchés par la précarité ou la difficulté à maîtriser les outils numériques.
- Parce qu'il est aujourd'hui primordial de faciliter le « parcours usagers », c'est-à-dire simplifier les démarches, accompagner et accueillir avec attention l'usager, tout en répondant efficacement à ses demandes et en l'orientant vers d'autres structures.

B. La professionnalisation des agents du service public : un préalable indispensable

L'amélioration de la relation aux usagers nécessite d'accompagner les agents du service public.

Ainsi, la formation des agents, notamment les agents qui travaillent au contact du public, est un axe que toutes les collectivités engagées dans ces démarches ont initié en parallèle.

La formation est importante car elle permet :

- d'impliquer les agents dans les démarches d'amélioration et de les motiver par un regain de sens pour leur action.
 - d'apaiser la relation de l'usager qui accorde plus de crédit à ses interlocuteurs.
- La collectivité gagne ainsi en confiance et en image avec le citoyen.

En outre, cette professionnalisation des agents permet de monter en compétences et de passer ainsi du statut obsolète d'hôtesse d'accueil à chargé(e) d'accueil qui est une fonction plus qualifiée où l'agent doit apporter une réponse de premier niveau.

II. Des méthodes et des démarches plurielles qui permettent de guider et conduire le changement des pratiques.

A. Présentation des principaux labels et certifications

Une palette d'outils de certification est à la disposition des collectivités. Sans viser à l'exhaustivité, je vous présenterai trois outils les plus couramment utilisés par les collectivités.

1) La norme ISO 9001

Cette norme est relative au management de la qualité, et fournit un ensemble d'exigences indépendant du domaine d'activité et du statut juridique (privé ou public).

2) Le label Qualiville

Décerné par l'AFNOR, ce label met l'accent sur une approche plus globale de la qualité, notamment pour l'accueil du public.

3) Le guide Marianne

Promu par l'Etat, ce référentiel met l'accent sur la relation à l'utilisateur et la personnalisation du service rendu.

B. Des collectivités innovantes et inspirantes

Un rapide benchmark de collectivités similaires à la nôtre fait ressortir deux exemples intéressants à notre égard :

- Le département des Bouches du Rhône qui a été certifié « Accueil service public local » pour l'ensemble de ses sites par l'AFNOR.
- Le Conseil départemental du Val-de-Marne qui a revalorisé la fonction d'accueil en regroupant notamment accueil physique et accueil téléphonique au sein d'une même plate-forme.

Je reviendrai prochainement vers vous à ce sujet afin de vous présenter, si vous le souhaitez, des pistes d'actions en faveur d'un plan de refonte et d'une démarche nouvelle centrée sur la qualité de nos accueils déconcentrés.

Note à l'attention de M. le Directeur général

Objet : propositions d'actions opérationnelles pour la mise en œuvre d'une démarche qualité sur la fonction « accueil »

Vous m'avez demandé de formuler des propositions visant à mettre en œuvre une démarche « qualité accueil ». Avant cela, vous avez souhaité que soient identifiés les enjeux en terme d'amélioration et de dresser une analyse critique des labellisation (I).

Je vous exposerai ensuite des propositions d'actions concrètes et opérationnelles pour mettre en œuvre et transformer notre action en matière d'accueil du public sur nos sites déconcentrés. Ces axes de projet seront assortis de propositions d'organisation et de gestion managériale de ce projet (II).

I. Préambule : enjeux de l'amélioration de l'accueil et esquisse d'analyse critique des démarches de labellisation.

A. Les enjeux

- 1) Améliorer la relation à l'utilisateur,
- 2) Passer d'une logique de guichet à une offre de service personnalisée,
- 3) Professionnaliser et motiver nos agents, notamment ceux qui sont au contact des publics les plus difficiles et fragiles socialement,
- 4) Restaurer la confiance du citoyen dans le service public.

B. Analyse critique de la labellisation

Dans notre société contemporaine, le citoyen se comporte en « client » et le risque est que ce terme venu du secteur privé ne remplace le terme d'« usager ».

Dès lors, les démarches de labellisation, inspirées et initiées par des groupes du secteur privé, ne semblent pas toujours adaptées à la spécificité du secteur public.

La norme ne semble pas une fin en soi, l'essentiel de ces démarches étant à trouver dans la méthode.

De ce point de vue, la labellisation peut constituer un outil adapté pour le management des équipes car cela peut impulser un changement de mentalité et de la cohésion d'équipe.

II. Propositions opérationnelles

A. Mettre en place un mode projet

Je vous propose d'animer un groupe projet dans une logique de décloisonnement de notre organisation, associant l'ensemble des directions présentes dans nos sites déconcentrés. Il apparaît important de procéder ainsi pour éviter un management où ce projet souffrirait de l'effet « silo » de notre organigramme :

- Les services de l'action sociale (unités territoriales) regroupant la majorité de nos effectifs déconcentrés : aide sociale à l'enfance, RSA, PMI...
- Les service d'aides aux personnes âgées qui versent l'APA,
- Le comité départemental du tourisme,
- Les équipes des bases de loisirs départementales,
- Les gestionnaires des espaces naturels sensibles ouverts au public,
- Les MDPH avec lesquelles nous travaillons de concert et que nous subventionnons,
- Le SDIS.

Je propose de recruter un Assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour nous assister dans la conduite de cette démarche.

Le calendrier d'actions sera le suivant :

- 1) Diagnostic et mise à plat de nos pratiques, avec consultation de nos agents → 6 mois
- 2) Ateliers de co-construction entre directions animés par l'AMO → 3 mois
- 3) Document de cadrage stratégique et opérationnel qui constituera notre Livre blanc de la démarche qualité « accueil départemental » → 6 mois
- 4) Evaluation ex ante par un expert que l'AMO sous traitera afin d'évaluer notamment les impacts RH et financiers du Livre blanc → 3 mois
- 5) Comité de pilotage présidé par le Président lui-même avec le VP RH.
- 6) Inscription d'une délibération à l'Assemblée départementale pour :
 - ⇒ Acter en faveur du Livre blanc,
 - ⇒ Voter le budget correspondant,
 - ⇒ Prendre acte de la nouvelle organisation des services qui découlerait de ce plan stratégique.

Au total, il faut envisager une durée d'un an et demi entre le lancement et l'approbation du projet : un an pour produire le Livre blanc et environ 6 mois de délai de validation (copie + conseil avec d'éventuelles modifications).

B. Placer les managers des sites déconcentrés en animateur de la conduite du changement

Je propose d'accompagner nos managers par un programme de formation accéléré sur ce thème de la conduite du changement. Notre marché à bons de commande avec notre organisme de formation titulaire conviendra pour cela et nous fera gagner du temps (pas d'appel d'offres).

Il s'agit en effet de placer nos managers comme responsables d'un management plus participatif, moins hiérarchique afin de contribuer à l'adhésion des agents d'accueil et de terrain.

L'enjeu est ici de gagner en cohésion de groupe au sein de chaque site déconcentré.

C. Les outils de pilotage nécessaires à la crédibilisation et la pérennisation de la démarche

1. Instaurer une démarche d'évaluation continue

Les prestations délivrées à l'utilisateur, et notamment la première d'entre elles, l'accueil, fera l'objet d'une enquête de satisfaction auprès des usagers un an après la mise en œuvre du Livre blanc.

Cela favorisera l'appropriation du processus d'amélioration continue par les agents.

Il s'agira également d'identifier les points faibles et les points forts de la démarche à partir de critères qui seront définis par les groupes de travail qui co-construiront le plan d'actions.

Cela permettra ensuite de décider des actions correctives à entreprendre pour la poursuite de la démarche.

2. Assurer la continuité du service public en temps de crise

Il s'agit d'intégrer au Livre blanc un ciblage des missions d'accueil prioritaires pour notre établissement et les publics que nous accompagnons en priorité afin de continuer l'activité en temps de crise :

- Les personnes âgées et handicapées,
- L'enfance en danger,
- La santé infantile,
- Le SDIS,
- Le versement des aides sociales (RSA)

En parallèle, nous veillerons à intégrer au plan de crise, un volet « accueil du public » qui tienne compte de notre nouvelle organisation. Notre PCA (Plan de Continuité d'Activité) sera également actualisé ainsi que notre PRA (Plan de Reprise d'Activité).

3. Communiquer en interne et en externe

La publication du Livre blanc sera effectuée sur le site intranet et un numéro spécial « modernisation des services départementaux au public » pourrait être publié et diffusé au grand public.

4. Prévoir et inscrire un budget pluriannuel de fonctionnement

Je vous propose d'ouvrir une autorisation de programme dans notre budget afin que cette démarche bénéficie d'une lisibilité plus grande.

En conclusion, cette démarche sera porteuse de changements positifs pour le public et nos agents.