

Élaborer les politiques publiques avec les usagers et les agents : vers une dynamique de co-construction ?



Les auteurs et les personnes citées sont seuls responsables des opinions exprimées dans ce cahier. Leurs opinions ne reflètent pas nécessairement les vues du commanditaire, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire par l'Observatoire social territorial de la MNT.

Élaborer les politiques publiques avec les usagers et les agents : vers une dynamique de co-construction ?

Étude réalisée par les élèves administratrices territoriales
de la promotion Gaston MONNERVILLE

Linda CORTEY
Stéphanie DELEBARRE
Camille GUÉNEAU
Claire LEMEUNIER

Pour l'Observatoire social territorial
de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT)
en partenariat avec l'Institut national des études territoriales (INET)
et l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF)

Juillet 2019

LES AUTRICES



Linda CORTEY (3e concours) a été journaliste en France et au Luxembourg pendant près de quinze ans. Elle a été stagiaire au Conseil départemental du Bas-Rhin et l'eurométropole de Strasbourg.

Stéphanie DELEBARRE (concours interne), après une formation d'avocate, a été manager dans plusieurs collectivités des Hauts-de-France, articulant fonctions support (juridique, finances, RH) et politiques publiques (citoyenneté, relations internationales). Elle a aussi été formatrice pour le CNFPT.



Camille GUÉNEAU (concours interne) a conduit différents projets liés aux transports et à l'aménagement urbains pendant dix ans, notamment en Île-de-France et au Maroc. Durant sa formation à l'INET, elle a réalisé des stages sur les politiques sociales et sur des enjeux organisationnels.

Claire LEMEUNIER (concours interne) a exercé comme avocate en droit du travail avant de rejoindre la fonction publique territoriale sur différentes missions mêlant politiques publiques et fonctions support, management stratégique et management opérationnel (politique de la ville, démocratie locale, affaires générales, ressources...).



SOMMAIRE

« Défendre le service public en l'améliorant, c'est relancer la démocratie », par Jean-René MOREAU	7
« Co-construire les politiques publiques avec les usagers et les agents », par Véronique ROBITAILLIE	9
« Miser sur la parole de l'usager », par Rémy BERTHIER	11
Introduction	13
Méthodologie	17
1^{re} PARTIE : FAIRE DIALOGUER AGENTS, USAGERS ET DÉCIDEURS – UNE PRÉOCCUPATION RÉCENTE PORTEUSE DE SENS	19
A. Rapprocher les usagers et les agents pour améliorer le service public : une idée nouvelle	19
1. Un mouvement en cours : moins de cloisonnement, plus de partage	19
2. Des pratiques naissantes, sources d'interrogations	24
B. Des expériences le plus souvent positives, malgré quelques écueils	27
1. Des effets dans l'ensemble positifs à court terme	27
2. Des risques de désillusions	30
2^e PARTIE : ANCRER UNE DYNAMIQUE APPRENANTE ENTRE USAGERS, AGENTS ET DÉCIDEURS TERRITORIAUX	33
A. Le socle de base nécessaire : organisation, culture, formation ...	33
1. Installer une culture interne de management de l'expérience usager	33
2. Développer une politique RH au service de cette évolution culturelle	35
B. Pour une adaptation continue des organisations aux évolutions sociétales	38
1. S'autoriser à questionner et à adapter régulièrement le rôle et le positionnement des parties prenantes	38
2. Développer des organisations souples, à la carte	41
3. Osons expérimenter!	45
Synthèse des recommandations opérationnelles	47

Présentation succincte des cinq cas étudiés	49
La Transfo	50
Carte blanche dans le bassin de vie de Cahors	52
L'équipe juridique mobile à Grenoble	54
Le baromètre de satisfaction du Pays Voironnais	56
Le projet de Parc naturel urbain (PNU) de Strasbourg	58
3^e PARTIE : ATELIER DE L'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL ...	61
Synthèse de l'étude	85
Bibliographie	91
Conseil scientifique et conseil d'orientation	93
Cahiers déjà parus	97

Défendre le service public en l'améliorant, c'est relancer la démocratie

À l'heure de notre crise démocratique, la satisfaction du public et l'écoute de ses besoins constituent des preuves tangibles de l'efficacité des collectivités, services et élus, appelées à redonner de la crédibilité aux institutions et renforcer le lien social. Placer l'usager au centre de l'action publique, lui faciliter son quotidien, était déjà au cœur de notre précédente publication Réenchanter le quotidien, le sens de l'action publique locale. Il s'agit désormais de franchir le pas en s'inspirant des exemples les plus innovants.



Photo : Amélie Laurin

« J'ai toujours fait mon travail comme ça, pourquoi changer ? Les habitants ont de multiples demandes, comment pourrions-nous répondre à toutes ? » Nous pouvons nous interroger en collectivité jusqu'où aller dans l'adaptation de nos services aux demandes de la société. L'égalité devant le service public n'implique pas sa rigidité, ni la soumission de l'habitant à une administration ayant le monopole des services.

En réalité, ce monopole est une illusion. Chaque réforme de la fonction publique, territoriale en particulier, rime avec économies, annonce de suppressions de postes, recul du statut sur le modèle du secteur privé. Dans ce contexte de transformation, voire de pression, employer les moyens publics en phase avec ce que vivent et attendent les usagers pour montrer – l'évidente – légitimité de nos collectivités est une nécessité.

Aussi, nous avons choisi d'approfondir le thème de l'expérience usagers, abordée avec les participants des Entretiens territoriaux de Strasbourg 2018. Par cette expression, il s'agit de se mettre dans la peau des usagers pour connaître leurs besoins et pour y répondre. En interne, cela entraîne des changements dans l'organisation.

La vraie question à résoudre aujourd'hui est bien comment concilier démocratie représentative et la démocratie participative. N'oublions pas que « [...] le citoyen, c'est l'individu qui peut et qui veut obéir et gouverner tour à tour [...] » (ARISTOTE).

Retours d'expériences, conditions de réussite et limites de dispositifs participatifs, place des agents, renouvellement du management, questionnement du sens politique et des élus : tous ces aspects sont abordés avec lucidité et perspicacité dans l'étude réalisée par les quatre élèves administratrices.

Jean-René MOREAU

Premier vice-président de la MNT
Président de l'OST

Co-construire les politiques publiques avec les usagers et les agents

L'INET veut être le creuset du sens, des responsabilités et des valeurs de l'action publique locale que portent les cadres de direction territoriaux. Ainsi, la participation des citoyens et la qualité des réponses apportées à leurs besoins sont un axe fort de la formation.



Photo : Pascal Bastien

Dans les collectivités territoriales, des initiatives émergent afin de concevoir autrement les politiques publiques. L'usager est le point de départ de ces démarches : quels sont ses besoins, ses habitudes ? Elles valorisent aussi le rôle de l'agent de proximité comme force de propositions et de remontée d'informations pour les directions générales comme pour les élus.

Ces démarches questionnent donc le fonctionnement de l'administration dans son ensemble. Le rôle des managers territoriaux y est central : ils doivent accompagner et encourager les nouveaux modes d'action.

Avec cette nouvelle étude, les élèves administratrices de la promotion Gaston MONNERVILLE analysent différentes initiatives afin de faire ressortir les facteurs de succès et les points de vigilance. Les préconisations forment un guide d'actions à destination de collectivités désireuses de mener à bien de telles démarches. L'étude montre ainsi comment des approches innovantes arrivent à apporter du sens, à la fois pour les agents et pour les usagers. Cela implique toutefois de s'appuyer sur des outils RH nouveaux et d'expérimenter des modes de faire plus souples dans le but de travailler sur la confiance, de responsabiliser et de professionnaliser les agents de proximité. Une évolution qui requiert un encadrement managérial performant, que l'INET et le CNFPT accompagnent dans la montée en compétences des cadres de direction comme de proximité. En mêlant remontées des paroles des agents et des usagers et réflexions stratégiques, les dirigeants territoriaux peuvent apporter un nouveau souffle à ce qui structure l'action publique locale : le triangle usager-agents-décideurs.

Véronique ROBITAILLIE
Directrice générale adjointe du CNFPT
Directrice de l'INET

Miser sur la parole de l'utilisateur

Durant les trois dernières décennies, nous avons collectivement transformé et développé nos relations avec nos administrés. Bénéficiaires de nos politiques locales, nous les avons invités à des réunions d'information, puis de concertation. Nous avons développé des conseils consultatifs, puis participatifs, voire collaboratifs. Aujourd'hui, nous avons pris conscience qu'ils sont souvent la clé de la réussite de l'action publique.



Photo : © Jérôme Dornel / Strasbourg Eurométropole

Les décideurs publics, les élus et les fonctionnaires, ne peuvent plus travailler « en chambre ». Les savoir-faire de l'expert doivent être confrontés aux expériences d'usage. La parole des agents de terrain doit être libérée pour bénéficier de leurs observations quotidiennes.

Parfois perçue comme une nouvelle contrainte externe, cette évolution vertueuse constitue une réelle opportunité de revisiter le rôle de chaque acteur et de nos organisations, en se centrant sur le sens de nos actions : un sens partagé et co-construit le plus largement possible. Ce *verbatim* d'une responsable de projets mis en avant par les quatre élèves administratrices qui ont mené cette étude est particulièrement éclairant :

« Cela a transformé ma manière de penser la ville. Je me considérai comme sachante, aujourd'hui je me considère comme animatrice, éveilleuse de territoire ».

Camille, Claire, Linda et Stéphanie, ce guide managérial sera d'une grande aide pour les cadres territoriaux qui désirent miser encore davantage sur la parole de l'utilisateur. Sa qualité montre une nouvelle fois la pertinence du partenariat bien ancré entre la MNT, l'INET et l'AATF.

Le président de l'AATF, Fabien TASTET, se joint à moi pour vous présenter nos plus sincères félicitations pour la manière dont vous avez mené cette étude et pour les valeurs humaines et professionnelles qu'elle révèle. Nous savons que vous garderez cette attention bienveillante aux usagers et aux agents dans les collectivités qui vous accueilleront dès cet automne.

Rémy BERTHIER
Membre du bureau national de l'AATF

INTRODUCTION

La relation administration-société évolue. Selon Jacques CHEVALLIER¹, l'administration de puissance devient une administration de service. L'administration de puissance ne connaît que des assujettis, passifs et dociles. Placé en situation d'infériorité par rapport à une institution bénéficiant d'une légitimité incontestable, l'administré est voué à l'obéissance. L'administré est alors pris en charge, géré par l'administration, cible de son action, destinataire de ses normes. Il est un objet passif et malléable.

Au début du XX^e siècle, la doctrine administrative a transformé l'administration en actrice du quotidien et en gérante du social. Cette vision est au centre de « l'école du service public » de DUGUIT. L'administration n'a plus vocation à dominer mais à servir. La légitimité administrative ne dépend dès lors plus de l'invocation d'une puissance étatique mythique mais de la **satisfaction des besoins individuels et collectifs. À l'écoute permanente des administrés**, elle doit se préoccuper de leur bien-être, de leur épanouissement, de leur bonheur. Les prérogatives qu'elle détient alors ne sont que le corollaire et la contrepartie des obligations qui lui incombent. De là apparaît le terme « usager », qui évoque une relation bilatérale d'échange avec l'administration, fondée sur la réciprocité, la proximité et la liberté. L'utilisateur dispose d'une faculté de choix, une marge d'autonomie face aux équipements que l'administration met à disposition, devant les services qu'elle offre. L'utilisateur est acteur.

Le glissement d'une représentation de l'administration de puissance vers l'administration de service, de la notion d'administré vers celle d'utilisateur, traduit une évolution du rôle et de la position sociale de l'administration. C'est la **transformation du sens** même de l'institution.

L'administration de service est tenue de satisfaire les besoins du public. Elle est en relation avec des utilisateurs exigeants et revendicatifs. L'administration n'est plus là pour dominer mais pour servir². Suivant cette logique, les collectivités territoriales tentent aujourd'hui de rapprocher les citoyens en les associant aux politiques publiques locales, notamment grâce aux outils de la démocratie participative.

Néanmoins, les collectivités sont confrontées à plusieurs **crises de légitimité** : celle des élites, celle de la représentation, celle de la démocratie. Selon Jérôme FOURQUET³, une coupure sociétale est en cours, tant économique et matérielle

¹ CHEVALLIER Jacques, « Figures de l'utilisateur », In DRAI Raphaël (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, PUF/CURAPP, 1985, p. 35-69

² *Ibid.*

³ FOURQUET Jérôme, *1985-2017, quand les classes favorisées ont fait sécession*, Paris, Fondation Jean Jaurès, février 2018

qu'éducative et intellectuelle. La cohésion de la société française « est mise à mal aujourd'hui, par un processus presque invisible à l'œil nu, mais néanmoins lourd de conséquences : un séparatisme social qui concerne toute une partie de la frange supérieure de la société, les occasions de contacts et d'interactions entre les catégories supérieures et le reste de la population étant en effet de moins en moins nombreuses⁴ ».

Les institutions publiques sont en perte d'efficacité et de légitimité. Les mouvements sociaux sont erratiques. Les symptômes de l'apparent retrait civique sont connus : baisse de la participation électorale⁵, des adhésions aux organisations collectives⁶, de la considération accordée aux institutions (selon les sondages d'opinions), succession d'alternances électorales. Ainsi, en 1977, le taux de participation au premier tour des élections municipales était de 78,9 % contre 63,55 % en 2014. De même, le taux d'adhésion aux associations est passé de 42 % en 2013 à 40,8 % en 2016 (source INSEE).

Tout invite à repenser en même temps **les modes de représentation et de participation** des citoyens⁷. La crise du lien politique, une perte de crédibilité et de légitimité de la politique, voire de la démocratie – de leurs instances comme de leurs mécanismes – se nourrit de la dissolution du lien social en même temps qu'elle l'alimente. « Le tissu social se défait alors même que tombent en panne les instruments de sa réparation⁸. »

Illustrations de ces crises, les rassemblements hebdomadaires du mouvement dit des « gilets jaunes » auquel le gouvernement a lancé en réponse une démarche innovante et inédite, le grand débat national. Toutefois, en contre-réaction et afin de faire remonter la parole citoyenne la plus large possible, le mouvement a invité à participer au « vrai débat », plateforme de consultation en ligne qui elle ne pose aucune question aux internautes. Chacun peut écrire ce qu'il veut.

Ces évolutions sociétales questionnent le rôle du secteur public. Quelle efficacité? Quelle association des habitants aux décisions? Comment lutter et prévenir la défiance vis-à-vis des fonctionnaires et des administrations? Le principal enjeu pour l'administration est **d'adapter l'offre de services publics** aux usagers et aux territoires : par rapport à leurs attentes et à leurs besoins.

⁴ *Ibid.*

⁵ INSEE, « Élections présidentielles et législatives de 2002 à 2017 : une participation atypique en 2017 », *Insee Première*, n°1671, 19 octobre 2017

⁶ PIGNONI Maria Teresa, « La syndicalisation en France, des salariés deux fois plus syndiqués dans la fonction publique », *DARES analyses*, n° 25, mai 2016

⁷ WORMS Jean-Pierre, « Crise de légitimité des élites gouvernementales et politiques françaises, et conditions d'une refondation de la république », *Revue du MAUSS*, n° 26, 2005, p. 105-120

⁸ *Ibid.*

L'administration et les usagers se rapprochent. Ces deux univers tendent à ne plus s'opposer. C'est le défi relevé par exemple par l'établissement public territorial (EPT) **Plaine Commune** avec le service gratuit **Allo Agglo** qui permet au citoyen d'être acteur. Ce service l'accompagne pour ses demandes d'information, pour ses démarches et les signalements concernant l'espace public de la ville. Il en est de même avec l'application mobile DansMaRue de la **Ville de Paris**.

À côté des usagers, c'est désormais la place de l'agent qui est questionnée.

Il est en effet le premier interlocuteur du public, première interface de l'utilisateur, premier contact de terrain de l'administration. Il est la première image de l'administration, la première impression. Dès lors, comment associer les agents, développer leur capacité d'écoute et leur inclusion dans la construction des politiques publiques ?

La prise en compte régulière des idées des agents, en complément et en simultané de celles des usagers, peut en effet être **un levier efficace de management** par le sens, en même temps qu'elle renforce la capacité d'innovation des administrations. C'est l'enjeu de l'adaptabilité des services publics **grâce à une co-construction collective** articulée entre usagers, agents, cadres et élus.

Cette interrogation est au cœur de la présente étude.

MÉTHODOLOGIE

L'étude a fait l'objet d'une réflexion en deux temps, alimentée à mi-parcours par la co-animation d'ateliers participatifs lors des Entretiens territoriaux de Strasbourg (ETS) de décembre 2018 sur le thème « manager l'expérience usager ». Plus de 200 participants ont confronté leurs points de vue, interrogé les cas exposés, donné des perspectives supplémentaires, opérationnelles, aux questionnements.

Deuxième particularité, l'étude a été construite à partir du terrain, par l'analyse de **cinq expériences territoriales** :

- le **baromètre de satisfaction** de la communauté d'agglomération du **Pays Voironnais**
- la **Transfo** proposée par la **27^e Région**
- le défi **Carte blanche** relevé par le **bassin de Cahors**
- l'**équipe juridique mobile** de **Grenoble**
- la création du **parc naturel urbain (PNU)** de **Strasbourg**

Ces cinq cas intègrent la **dynamique usager-agent-décideur** dans la co-construction des politiques publiques. Ils représentent le milieu rural, l'urbain et la richesse des territoires de la France métropolitaine.

Pourquoi ces cas? Au démarrage de l'étude, le choix a été fait de cibler des territoires de taille relativement importante. Plus la taille de la collectivité augmente, plus la relation directe à l'usager doit être questionnée, puisqu'elle ne se fait plus naturellement. Nous souhaitons également porter un regard sur des territoires qui ne font pas l'objet, jusqu'à présent, d'exposition médiatique dans la presse professionnelle. Enfin, nous voulions interroger des actions déjà mises en place pour pouvoir partager des retours d'expériences, des recommandations et des points de vigilance.

Échantillon des entretiens	
Élus	2
Encadrement supérieur	7
Encadrement intermédiaire	5
Agents de terrain	2
Experts	3
Total	19

C'est ainsi que, consolidé par une analyse documentaire, le parti pris de l'approche terrain permet de mettre en lumière quelques recommandations opérationnelles.

Légende du texte :

En **orange** figurent les collectivités territoriales et organisations citées en exemple.

En **vert** figurent les actions mises en place.

1^{RE} PARTIE : FAIRE DIALOGUER AGENTS, USAGERS ET DÉCIDEURS – UNE PRÉOCCUPATION RÉCENTE PORTEUSE DE SENS

Le service public aujourd'hui est mis en mouvement par une recherche de sens, que partagent tous les acteurs. « Quelle est l'utilité de mon travail ? », se demande l'agent. « Quelle réponse est apportée à mes besoins ? », se demande l'habitant (qui peut également être citoyen, usager ou contribuable). « Quel équilibre viser entre qualité et efficacité du service rendu ? », se demande le décideur, élu ou dirigeant.

Certaines dynamiques de co-construction des politiques publiques contribuent à cette quête. Elles sont toutefois encore récentes, fragiles et d'effets contrastés.

A. Rapprocher les usagers et les agents pour améliorer le service public : une idée nouvelle

L'analyse des formes traditionnelles de participation des usagers et des agents du service public montre la segmentation des rôles. Quelques démarches invitent les acteurs à « changer de peau » pour améliorer le service public, sans orientation préalable bien définie. Elles sont source à la fois d'enthousiasme et d'interrogations, voire de dérangement.

1. Un mouvement en cours : moins de cloisonnement, plus de partage

a. La participation des usagers et des agents : deux arènes habituellement disjointes

Dans les collectivités territoriales, l'association des usagers et des agents à la prise de décision s'effectue souvent dans des cercles différents. Les objectifs et l'objet même de leur participation ne sont pas identiques. L'analyse successive des deux dynamiques permet de s'en rendre compte.

La démocratie participative s'est fortement développée et institutionnalisée dans les collectivités territoriales depuis les années 1990-2000. Elle permet d'associer les citoyens au processus de décision politique, au-delà du temps des élections. Elle s'exerce par des vecteurs variés : conseil de quartier, conseil citoyen, budget participatif, ateliers participatifs, etc.

La prise en compte de l'expérience des usagers est **inhérente à certaines politiques publiques**. C'est le cas par exemple de la politique de la ville. La loi Lamy de 2014⁹ a rendu obligatoire la co-construction et la co-évaluation de la politique de la ville avec les habitants à travers les conseils citoyens : « Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain¹⁰. » L'ancien président de la République, François Hollande, l'a rappelé en octobre 2017 lors de la Rentrée citoyenne : le conseil citoyen n'est « pas simplement une instance de participation, mais un acteur du contrat de ville, qui participe à son élaboration et à son application ».

Cinq ans après la promulgation de la loi, le bilan dressé par la Commission nationale du débat public¹¹ est contrasté. D'une part, l'administration et les élus ne donnent pas suffisamment de moyens aux conseils citoyens pour peser dans les décisions (par manque de volonté). D'autre part, les instances de pilotage de la politique de la ville ne sont pas adaptées à la participation des citoyens (procédures et langage trop technocratiques, nécessité de former non pas seulement les conseillers citoyens mais aussi les techniciens et les élus). La Commission nationale du débat public a dit à ce propos : « Les acteurs institutionnels témoignent une fois de plus de la difficulté à se débarrasser de leurs postures et du besoin rassurant – à leurs yeux – de faire entrer les conseils citoyens dans les logiques administratives ». Ou encore : « La deuxième difficulté identifiée par une majorité d'enquêtés est le manque de formation des agents et des élus, ainsi que le manque de co-formation entre agents, élus et habitants. »¹²

La prise en compte de la parole des usagers fait aussi partie intégrante de la philosophie politique et administrative de nombreuses collectivités : placer l'utilisateur au centre des politiques publiques, favoriser la démocratie de proximité à travers divers instances et dispositifs, co-construire et co-évaluer les politiques publiques avec les usagers.

À travers ces démarches, les collectivités territoriales poursuivent des objectifs différents, souvent combinés. Selon Marie-Hélène BACQUÉ *et al.*¹³ et Catherine NEVEU¹⁴, la participation du citoyen-usager répond à une approche fonctionnelle ou gestionnaire (améliorer l'efficacité des politiques locales), une approche sociale (construire la cohésion sociale) et une approche politique (relégitimer le système politique).

⁹ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014

¹⁰ Article 7 de loi n° 2014-173 du 21 février 2014

¹¹ CASILLO Ilaria, ROUSSEAU Daniel, *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*, Paris, Commission nationale du débat public, avril 2018

¹² *Ibid.*

¹³ BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », In BACQUÉ M.-H., REY H., SINTOMER Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 9-46

¹⁴ NEVEU Catherine, « Participation et débat, débat sur la participation », *Pour*, n° 176, décembre 2002, p. 90-95

La connaissance des besoins des usagers n'est donc pas, loin s'en faut, la seule ambition de la démocratie participative. Et celle-ci n'atteint pas toujours ce résultat. La légitimité de cette forme de démocratie est en effet débattue. Selon Pierre ROSANVALLON, la démocratie participative n'est que le prolongement de la démocratie représentative¹⁵. L'historien et sociologue estime que les participants représentent en général **1 à 2 % de la population**, ce qui ne permet pas de produire un véritable consensus.

Du côté des agents, la notion de participation renvoie d'abord au **fonctionnement interne de la collectivité territoriale**. En effet, le statut de la fonction publique garantit le droit à la participation des agents. Il s'exerce dans un cadre normé par le biais des organismes paritaires, sur les questions de carrières, d'organisation et de fonctionnement des services, de conditions de travail...

La participation des agents n'est pas pensée, dans cette acception, comme un moyen de mieux connaître les besoins des usagers. Elle renvoie aux relations entre l'employeur et l'employé, et n'appréhende donc qu'une facette de l'agent.

Le statut de la fonction publique ne prévoit pas de quelle manière l'administration peut s'emparer de l'expérience usager, bien qu'il s'articule au principe de mutabilité¹⁶ (le service public doit s'adapter aux évolutions de la société et suivre les besoins des usagers). Il prévoit que les attachés territoriaux « participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques¹⁷ », mais n'aborde pas la question de la relation aux usagers. Le statut n'est pas plus prolix sur la relation des agents de terrain aux usagers et à leurs managers, se contentant d'indiquer des agents de la catégorie C qu'ils sont chargés d'exécuter des tâches administratives ou techniques.

Le répertoire des métiers du CNFPT n'aborde pas non plus la question de la circulation de la parole des usagers au sein de l'organisation, alors même que l'impératif de prise en compte des besoins des usagers y figure. Ainsi un directeur des espaces verts doit savoir « analyser la demande sociale et les usages¹⁸ » et directeur de l'action culturelle « analyser les besoins culturels et les conditions d'accès à l'offre culturelle¹⁹ ».

¹⁵ ROSANVALLON Pierre, « La refondation démocratique : un désir citoyen manifeste », université d'été de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), 5 et 6 juillet 2018

¹⁶ Le principe de mutabilité fait partie des trois principes du service public formalisés par le juriste français Louis ROLLAND. Les deux autres principes sont la continuité et l'égalité.

¹⁷ Décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant sur le statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux.

¹⁸ Répertoire des métiers du CNFPT, fiche métier directrice/directeur des espaces verts et de la biodiversité.

¹⁹ Répertoire des métiers du CNFPT, fiche métier directrice/directeur de l'action culturelle.

Cependant, en dehors du champ statutaire, **la participation plus large et directe des agents** se développe. Inviter les agents à proposer des idées, les sélectionner et les mettre en œuvre : plusieurs collectivités territoriales se sont lancées dans cette démarche. En 1921, les Postes, Télégraphes et Téléphones (PTT) et le ministère de la Défense faisaient figure de précurseurs avec leurs urnes à idées sur le lieu de travail. Depuis, de nombreuses organisations ont suivi, et les outils numériques ont apporté des fonctionnalités que la boîte à idées cartonnée ou métallique ne pouvait certes pas offrir. Ainsi, la **Mine à idées** de la **mairie de Lille** comporte plusieurs étapes : le porteur d'idée crée un compte personnel sur la plateforme numérique dédiée, publie son idée en l'argumentant, puis les « démineurs » s'en emparent en apportant leur expertise et leur point de vue.

Ces processus d'innovation participative présentent **des points communs intéressants avec la démocratie participative**.

Sur la forme tout d'abord. Dans les deux cas, la participation des usagers et des agents est encadrée, non spontanée, tout en donnant l'image d'une liberté de parole. Sur les finalités ensuite : les boîtes à idées (et démarches équivalentes) visent à rendre les agents acteurs du changement. Elles permettent à la collectivité d'améliorer son efficacité, grâce à des idées qui n'auraient pas émergé autrement, tout en renforçant la légitimité de son action. En effet, l'agent est impliqué donc valorisé et responsabilisé. À l'instar du citoyen-usager participant à un conseil de quartier, l'agent est mieux intégré au processus de décision. Pour autant, l'asymétrie d'informations, entre usagers et décideurs ou entre agents et décideurs, n'est pas abolie. La maîtrise de l'information demeure un levier de pouvoir. Le décideur reste les élus et/ou la direction générale de la collectivité.

Malgré ces points communs, la participation des usagers et des agents à la construction des politiques publiques s'effectue dans les dispositifs ici décrits, dans des espaces disjoints. La rencontre et le dialogue entre ces acteurs pour adapter le service public ne font qu'émerger.

b. L'émergence de démarches conjuguant les points de vue des agents et des usagers

La co-construction des politiques publiques et les démarches d'innovation par le design représentent un stade de maturation avancée dans l'évolution de la relation des collectivités territoriales avec les usagers.

En plus des habitants et des usagers, **certaines de ces démarches associent des agents** du service public (plutôt que des consultants extérieurs par exemple). Le rôle et la posture attendue de l'agent sont très divers suivant les cas. Le plus souvent, un porteur de projet sollicite un agent pour intervenir en tant que spécialiste de son domaine d'activité.

L'association des agents dans une posture différente de celle de l'expert est moins fréquente et spontanée. Le début du projet de **parc naturel urbain de l'Eurométropole de Strasbourg**²⁰ en est l'illustration. Il a été construit avec les habitants et les associations grâce à des réunions publiques, des promenades en immersion, un atelier ayant abouti à un livre blanc présenté aux élus et enfin un retour fait aux habitants du projet retenu. En revanche, au départ, l'agent n'a pas contribué à la remontée d'informations des usagers. Sa place se situait plutôt du côté de l'expert du milieu naturel. L'Eurométropole a pris conscience de ce caractère restrictif, et prend mieux en compte le rôle de l'agent dans la seconde phase du projet.

À l'inverse, certains territoires sont allés loin pour repenser le service public sur la base des besoins des usagers, **en impliquant étroitement les agents**. Notre recherche de cas d'étude nous a permis d'en identifier deux, sans prétention à l'exhaustivité : le programme la **Transfo** initié par la **27^e Région** et l'expérimentation **Carte blanche** lancée par l'État dans le **département du Lot**²¹. On notera que ces deux projets, très ambitieux et innovants, sont à l'initiative d'acteurs externes aux collectivités territoriales.

La **Transfo** est un programme expérimental initié en 2011 par la **27^e Région**, association se définissant comme un « laboratoire de transformation publique ». L'objectif de cette recherche-action est d'accompagner des collectivités territoriales volontaires dans la préfiguration d'une fonction innovation ou d'un laboratoire. Dans chaque Transfo, le projet commence, par un **appel à candidature d'agents de la collectivité**. Appelés « ambassadeurs », ces agents sont sensibilisés voire formés par la 27^e Région à l'innovation publique et au design de service. Ils vont notamment aller interroger des usagers et des habitants sur le terrain, dans la phase d'enquête préalable. Il s'agit d'agents de toute catégorie, pour rompre avec des démarches d'innovation qui n'impliquent que les chefs de service ou les directeurs.

La participation citoyenne n'est pas la clé d'entrée de la Transfo qui recherche bien plus l'innovation par les usages. Dans cette optique, le vécu et le point de vue des usagers sont évidemment la source essentielle d'informations. Et il est d'autant plus important, pour changer les manières de faire et les savoir-être, que ce soit les producteurs du service public qui s'imprègnent de cette expertise d'usage.

La démarche **Carte blanche** a, quant à elle, été lancée dans le cadre de la 2^e Conférence nationale des territoires par une première expérimentation dans le **bassin de vie de Cahors**. L'objectif était de « donner carte blanche » à un territoire pour réinventer le service public en partant des besoins de la population locale. Les agents des collectivités territoriales, services de l'État et acteurs parapublics du territoire ont choisi les champs d'intervention prioritaires pour inventer des solutions nouvelles. Ils ont participé à des entretiens ou réalisé des immersions, et mis en œuvre des techniques du design telles que les *persona*. Un *persona* est un personnage fictif,

²⁰ Voir présentation en annexe, p. 58

²¹ Voir présentation en annexe, p. 52

représentatif de personnes réelles. Cet outil permet d'incarner de façon synthétique les enjeux, les besoins et les vécus des personnes rencontrées. La définition des *persona* amène à identifier à qui vont s'adresser les solutions imaginées. La créativité des agents a été favorisée grâce à une **grande liberté** d'action, sans prédéterminer les axes de travail.

La **Transfo** et **Carte blanche** rompent avec les logiques et cycles habituels de projet dans les collectivités territoriales. Le projet politique, sans être absent, n'est pas le déclencheur ni le concepteur des solutions. Les agents ne sont pas mobilisés seulement pour décliner et mettre en œuvre la stratégie, mais **pour faire émerger les premières idées**, à partir des besoins des usagers. La faible définition du projet de départ laisse une grande place à leur sens de l'observation et à leur imagination.

2. Des pratiques naissantes, sources d'interrogations

a. Des démarches récentes et peu documentées

Quel est le terreau de ces démarches de co-construction avec les usagers et les agents du service public? La prudence est nécessaire pour interpréter ces démarches.

En effet, elles sont récentes et font l'objet de peu de travaux de recherche²², ou dans des champs précis comme celui de la gouvernance expérimentale. La recherche documentaire approfondie réalisée pour l'étude a fait ressortir les exemples, assez spécifiques, de la Transfo et de Carte blanche, ainsi que deux types de démarches de plus en plus répandus dans les collectivités territoriales :

- la création de laboratoires d'innovation
- la reconfiguration d'un espace ou d'un parcours usager par les méthodes du design

Les auteurs analysent souvent la place de l'utilisateur et celle de l'agent dans ces démarches, mais très peu celle du manager et celle de l' élu.

La volonté de changer de regard et de méthode pour construire les politiques publiques est, certainement, au fondement de la plupart de ces démarches. Elles sont également **fortement inspirées du design des politiques publiques**, et ce n'est pas un hasard.

²² Parmi les travaux de recherche réalisés, citons l'article éclairant d'Alexandra GARABIGE, « La participation des usagers et des agents dans une collectivité locale : entre innovation et permanence du modèle d'administration publique », *La revue de l'IREs*, n°75, 2012

Le design des politiques publiques indique à la fois une démarche globale de conception, un ensemble de méthodes créatives, et une façon différente d'aborder les projets. Il vise à mieux comprendre ce que vivent les usagers, pour adapter le service public. En France, l'essor du design des politiques publiques est assez tardif, les premières expériences datant de la fin des années 2000 et du début des années 2010. Il résulte de la coïncidence entre deux mouvements : l'action publique s'est davantage tournée vers ses usagers, et le design s'est tourné vers l'action publique.

On retrouve, dans la **Transfo**, **Carte blanche** et la plupart des démarches, les **quatre piliers du design** décrits dans l'ouvrage *Design de service public en collectivité locale, le passage à l'acte* publié par le département de Loire-Atlantique et l'École de design Nantes Atlantique :

1. l'observation et l'immersion pour rencontrer et se mettre à la place de l'utilisateur : observation d'un même lieu pendant plusieurs jours, entretiens qualitatifs, recueil de verbatim, prise de photographies, etc.
2. la co-construction de solutions avec des techniques de créativité, telles que l'idéation, le dessin, les jeux de rôle, le théâtre forum, etc.
3. l'alternance de recherches et de pratiques concrètes
4. l'expérimentation : tests, méthode de « l'essai-erreur », adaptation du prototype, etc.

À titre d'exemple, la **Caravane des droits**, qui fait partie du plan de lutte contre le non-recours et pour l'accès aux droits de la **Ville de Grenoble**, a été pensée par la voie du *design thinking*. Dans la **Transfo** et dans **Carte blanche**, les agents sont à chaque fois accompagnés par une équipe pluridisciplinaire avec des compétences de design.

b. Des démarches en rupture avec les codes et pratiques

Ces démarches renversent complètement la relation traditionnelle de l'administration avec ses usagers. En effet, celle-ci est à la base une relation de domination : l'utilisateur vient chercher un service et doit donc s'adapter à l'administration. Il est captif, ce qui l'empêche de se tourner vers d'autres producteurs de service s'il n'est pas satisfait, contrairement au secteur marchand.

Bien entendu, cette vision est largement battue en brèche aujourd'hui. Par la réalité tout d'abord : dans de nombreux domaines, le secteur public n'est pas (ou plus) en situation de monopole, l'utilisateur dispose d'alternatives. En matière de mobilité par exemple, l'utilisateur insatisfait de l'offre de transports publics peut se tourner vers l'offre privée : taxis, voitures de transport avec chauffeur (VTC), services de location privés, etc. Par la conception du service public ensuite : les notions de proximité, de réactivité et d'« aller-vers » se sont fortement développées.

La relation à l'utilisateur évolue, dans une certaine mesure, vers une relation commerciale. La gestion de la relation usager (GRU) mise en place par un nombre croissant de collectivités territoriales, est d'ailleurs directement inspirée de la gestion de la relation client (GRC). La GRU ou la GRC vise à simplifier le parcours des usagers dans leur accueil et dans la gestion de leurs demandes à l'administration. Il s'agit d'améliorer la qualité du service rendu, quel que soit le canal de communication : présentiel, téléphone, courrier, courriel...

Néanmoins, les comportements de certains agents restent culturellement imprégnés de cette image de domination dans la relation avec les usagers, même inconsciemment. Par ailleurs, le droit et les sciences de gestion sont traditionnellement très présentes dans le raisonnement des acteurs publics. Ces disciplines incitent l'administration à concevoir le service public à partir de ses contraintes internes (juridiques, financières, organisationnelles...), plutôt qu'à partir des besoins de l'utilisateur.

L'innovation par les usages et les démarches de *design thinking* inversent la logique, en partant de l'utilisateur : sa perception, son vécu, ses besoins. C'est désormais à **l'administration de s'adapter à l'utilisateur**, et non l'inverse.

De même, la place de l'agent dans les collectivités territoriales est traditionnellement marquée par **la prégnance de la hiérarchie**. La hiérarchie administrative tout d'abord : le statut de la fonction publique distingue les agents de catégorie A (fonctions de conception et de direction), de catégorie B (fonctions d'application) et de catégorie C (fonctions d'exécution) ; les agents de catégorie B et C ne sont pas impliqués, en principe, dans la conception du service public. La hiérarchie entre l'administratif et le politique ensuite : les élus disposent d'une légitimité tirée du suffrage universel direct. Ils effectuent les choix politiques que l'administration décline en actions et met en œuvre.

Les démarches innovantes peuvent apparaître, dès lors, à la fois séduisantes et inquiétantes. Les rôles deviennent plus flous.

L'utilisateur est acteur et co-producteur, mais plus seulement consommateur (parfois captif) du service public. Cela implique de concilier la logique technique et la logique de l'utilisateur, à l'instar du **baromètre de satisfaction du Pays Voironnais**²³.

L'agent n'est plus seulement représentant de l'institution et sachant dans sa spécialité, il peut être créatif, imaginatif dans tous les domaines, quel que soit son rang hiérarchique. Lorsqu'ils vont interroger les habitants dans la rue, les ambassadeurs de la **Transfo** sont **tous à égalité**, car cette pratique est aussi inhabituelle pour un agent de catégorie A que pour un agent de catégorie B ou C.

²³ Voir présentation en annexe, p. 56

Enfin, les agents et usagers peuvent proposer des idées **sans commande politique** préalable bien définie, comme dans le cas de **Carte blanche**. La place des élus dans ces démarches est d'ailleurs une question essentielle, comme on le verra par la suite.

B. Des expériences le plus souvent positives, malgré quelques écueils

L'ensemble des expériences analysées dans le cadre de cette étude fait état d'effets positifs sur les administrations, les agents et les usagers. Ces effets, principalement sur la motivation des agents et l'évolution des méthodes de travail, restent toutefois à confirmer dans la durée. En effet, les expériences sont récentes et ne permettent pas d'avoir du recul sur le long terme.

1. Des effets dans l'ensemble positifs à court terme

a. Un élément de motivation des agents

Les différentes expériences étudiées partagent un même effet positif, celui de renforcer la motivation des agents. Elles favorisent une approche pratique du service public, ce qui **répond à la demande de sens des agents**, comme le souligne Jérôme GROLLEAU : « Les agents abordent la question du sens à partir de situations concrètes et vécues, et non par de grands principes abstraits. Leur engagement personnel trouve sa source dans des expériences-types qui les touchent, et sur lesquelles ils peuvent produire des effets. Les valeurs attachées à l'action montent clairement en puissance dans les modes de raisonnement des agents : réactivité, efficacité, adaptabilité... De plus, ces valeurs permettent de répondre à un enjeu fondamental aux yeux des agents, volontaristes et non plus passifs : la reconquête de la reconnaissance publique²⁴. » La capacité de ces expérimentations à redonner du sens à l'action est le plus fort élément de motivation pour les agents.

En plaçant l'agent au cœur de l'innovation, les Transfo constituent également un puissant levier de motivation. La Transfo a pour effet de pousser les agents à **sortir de leurs missions** principales afin d'interroger ensemble le service public, sans considération de métier ou de grade. Les processus d'idéation constituent le cœur des projets et développent les capacités d'innovation des agents au-delà du moment de la période de la Transfo, comme l'a souligné lors d'un entretien Nicolas TRILLAUD, responsable du service innovation dans les politiques publiques **le Lab** à la **région Occitanie**. L'expérimentation de la **Transfo** dure deux ans mais les ambassadeurs continuent de promouvoir les pratiques innovantes au-delà de cette durée. Selon Nadège GUIRAUD, directrice des programmes et des projets de la **27^e Région**, le passage par une Transfo est d'ailleurs **souvent vecteur d'évolution professionnelle** pour les agents qui y participent.

²⁴ GROLLEAU Jérôme, *Réenchanger le quotidien : le sens de l'action publique locale*, Cahier n° 20, Paris, Observatoire social territorial de la MNT, mai 2018

Dans le cas de **l'équipe juridique mobile** à **Grenoble**, c'est la direction de l'action territoriale, familière avec la conduite de projets participatifs, qui a porté la démarche de manière volontariste. L'encadrement supérieur de la ville et du CCAS se montrait plutôt réservé dans un premier temps. Le succès de la démarche et ses premiers résultats l'ont finalement convaincu, à tel point qu'il a choisi d'emprunter la voie du *design thinking* pour penser la Caravane des droits, une autre action du plan d'accès aux droits de la ville.

Cette approche d'une administration de service, fondée sur les usages et les usagers, a par ailleurs un effet sur la posture des agents. La relation d'agent à usagers n'est plus descendante, et celle entre les managers et les agents est elle aussi amenée à évoluer. Dans la mise en œuvre du **parc naturel urbain** de **Strasbourg**, la responsable de projet explique l'impact qu'un tel projet de co-construction citoyenne a eu sur sa posture. « Cela a transformé ma manière d'œuvrer pour la ville et ses habitants. Avant je me situais comme sachante, aujourd'hui je me considère plus comme facilitatrice de projet, à l'écoute des acteurs, éveilleuse de territoire », a indiqué Béatrice PIPART lors d'un entretien.

Néanmoins, les agents non intégrés à ces expérimentations peuvent se sentir mis en concurrence. Ce fut le cas dans Carte blanche pour des secrétaires de mairie qui ont estimé leur rôle remis en question.

b. Une occasion de repenser les méthodes de travail

L'approche centrée sur les usages et les usagers induit très souvent de repenser les méthodes de travail, en y favorisant notamment la transversalité et l'évaluation. Certaines expérimentations, comme **Carte blanche** ou **la Transfo**, ont été construites dans le but de faire évoluer les administrations, afin d'y renforcer la transversalité et le travail collaboratif.

Le projet de Carte blanche a par exemple expérimenté une forme très avancée de polyvalence des agents avec la notion d'agent polyvalent. Il s'agit d'un agent de service public en position de contact direct avec l'utilisateur. Sa mission est d'informer, d'accompagner aux démarches, de résoudre les difficultés administratives, d'orienter et suivre les dossiers des usagers de manière transversale, quel que soit le service public dont dépend leur demande : CPAM, CAF, mairies, CCAS, intercommunalités, préfectures, sous-préfectures. Cette démarche a par ailleurs demandé aux services publics de repenser la nature de leurs fonctions d'accueil.

La démarche centrée sur les usagers a pu également avoir **un effet fort sur l'évaluation des politiques publiques**. C'est le cas avec la mise en place du **baromètre de satisfaction** par la **communauté d'agglomération du Pays Voironnais**. Tous les services ont été équipés de ce baromètre, ce qui a permis de mesurer la qualité perçue des services publics par les usagers et de l'améliorer. Il s'est avéré être un bon outil de communication mais aussi un outil managérial.

Il permet de comprendre les différences de perception de la qualité d'un questionnaire technique et un usager, et **d'orienter la recherche de qualité vers les attentes des usagers**.

L'exemple le plus parlant pour Pascal FORTOUL, DGS de l'EPCI, se retrouve dans la qualité de l'eau. Pour les services techniques, une eau de bonne qualité est une eau ayant une analyse bactériologique parfaite, tandis que pour l'usager c'est une eau qui a bon goût. Or, pour avoir une analyse bactériologique parfaite, l'eau est traitée au chlore qui n'a pas bon goût. Confronter les écarts de perception permet d'adapter le service rendu.

Ces impacts sur les organisations dépendent de la finalité des expérimentations et également de l'engagement des élus dans ces projets. Le **baromètre de satisfaction** a été intégré depuis dix ans par l'administration comme un outil technique, de management et de communication, mais les élus ne se le sont pas approprié. Pour Pascal FORTOUL, cela s'explique par le fait que ce dispositif questionne le rôle de l' élu dans sa fonction de remontée des attentes des administrés.

À l'inverse, **l'investissement des élus est un facteur important de réussite des projets**. Le projet **d'équipe juridique mobile à Grenoble** n'a pu voir le jour que grâce à l'implication forte du maire dans ce projet. Le **parc naturel urbain de Strasbourg** a perduré grâce à la capacité des élus en charge de l'environnement à faire évoluer les élus de quartier. « C'est un nouveau mode de faire, qui n'exclut pas l' élu mais qui nécessite que celui-ci fasse preuve de lâcher prise », précise Christel KOHLER, adjointe au maire de Strasbourg, en charge de la ville en nature et ville nourricière.

In fine, les démarches participatives peuvent modifier l'image que se font les élus du rôle qu'ils doivent jouer auprès de la population. Elles sont susceptibles de renforcer leur rôle stratégique et visionnaire, et d'atténuer leur rôle d'écoute et d'interprétation des besoins des habitants. Le débat entre élus autour de ces questions semble nécessaire.

c. Un bilan nuancé sur les résultats obtenus

Les démarches étudiées ont à chaque fois permis d'atteindre des résultats soit inattendus, soit qui semblaient inatteignables. En intégrant les techniques du design et de l'innovation, en questionnant les usages et en donnant un nouveau rôle à l'agent, elles permettent de **faire émerger des idées qui n'auraient pas émergé autrement**. Ces idées sont souvent sources d'améliorations peu coûteuses et faciles à mettre en œuvre. C'était le cas de la **Transfo à Mulhouse**, qui a travaillé sur la façon de limiter le nombre de mégots jetés dans la rue, en utilisant les techniques du *nudge* (incitation douce en français) pour inciter les fumeurs à jeter leurs mégots dans des collecteurs spéciaux...

Les démarches co-construites avec les usagers disposent d'une **légitimité renforcée**. Elles sont mieux acceptées que des décisions prises dans une simple concertation. Mais ces démarches requièrent une implication plus forte de l'administration et prennent plus de temps. Une lenteur qui doit être assumée par les élus. « Cela demande de l'énergie, beaucoup plus que demander de temps en temps l'avis du conseil de quartier. Mais on s'assure de l'acceptabilité du territoire », résume Christel KOHLER.

Si les responsables interrogés retirent un bilan globalement positif, plusieurs se sont montrés dubitatifs quant à la possibilité d'étendre le périmètre des expérimentations ou de globaliser ces démarches à l'échelle de leur administration. Et ce notamment parce que ces démarches impliquent fortement les citoyens.

Ce phénomène a été mis en évidence par deux chercheurs, Donald NORMAN et Roberto VERGANTI. Ils se sont intéressés « au lien entre radicalité de l'innovation et implication de l'utilisateur et défendent l'idée que les démarches collaboratives mettant l'utilisateur et ses attentes au centre de la réflexion ne peuvent donner lieu qu'à des innovations incrémentales, c'est-à-dire des modifications/améliorations continues des pratiques existantes, avec des résultats facilement appropriables. En revanche elles ne produisent pas d'innovations radicales qui constituent une rupture avec les pratiques habituelles. Cette deuxième catégorie, qualifiée de "meaning-driven innovation" demande une compréhension et une analyse fine de dynamiques socioculturelles beaucoup plus larges, susceptibles de produire des sens et des langages nouveaux, et ne procède pas directement de la consultation des usagers. »²⁵

Si les effets positifs des expérimentations étudiées sont indiscutables, leur portée est à nuancer car ils sont liés au contexte politique et limités à un cadre de mise en œuvre restreint. Par ailleurs, ces expérimentations peuvent être source de désillusion si elles ne sont pas défendues à la fois politiquement et administrativement.

2. Des risques de désillusions

a. Fédérer au-delà des porteurs de projet

Une condition de la réussite d'une expérimentation est l'implication du ou des porteurs de projet. À **Grenoble**, le projet **d'équipe juridique mobile** doit son succès à la forte mobilisation du maire. À **Strasbourg**, le **parc naturel urbain** repose en grande partie sur le travail de la responsable de projet, qui va bien au-delà du périmètre de son poste. Ces forces motrices sont salutaires, mais cela pose la question des **modalités de pérennisation** si les personnes les plus

²⁵ ÖZDIRLIK Burcu, PALLEZ Frédérique, « Au nom de l'utilisateur : co-concevoir la relation au public dans une mairie », *Sciences du Design*, 2017, p. 69-84

impliquées quittent le dispositif. À **Mulhouse**, **la Transfo** a été lancée par le maire, Jean ROTTNER, qui a ensuite démissionné pour devenir président de la région Grand Est. Le projet a été ralenti pendant plusieurs mois et le processus créatif fragilisé, dans une administration qui a pourtant une culture de l'innovation.

Par ailleurs, ces démarches peuvent **déstabiliser une organisation** si le portage est défaillant. Si la grande majorité des Transfo initiées dans les régions et les agglomérations ont produit des effets positifs, au moins à court terme, cette expérimentation a connu un échec dans sa mise en œuvre dans la région Bourgogne-Franche-Comté. La démarche initiée par l'administration n'a jamais réussi à fédérer le portage politique nécessaire, ce qui a déstabilisé l'administration au-delà des simples porteurs de projet. L'effet est négatif pour les agents qui s'étaient fortement impliqués et pour l'administration qui devient plus réticente à se lancer dans de nouvelles expérimentations.

Il existe par ailleurs un effet déstabilisateur possible, **même dans le cas d'un projet fortement porté**. À la **métropole de Lyon**, la directrice de la prospective et du dialogue public, Caroline RICHEMONT, souligne les difficultés inhérentes à un changement organisationnel d'envergure. Ce fut le cas concernant le projet expérimental **Gare Remix** mené par la **métropole de Lyon** en 2015. « Nous avons réuni expertise d'usage et expertise technique, tout le monde était au même niveau, c'est un changement de culture. Une co-construction [...] est très déstabilisante pour les agents. Ils ne sont pas formés à cette méthode et sont en totale contradiction avec tout ce qui fait leur quotidien : respect de la hiérarchie, devoir de réserve, sacro-sainte parole des élus...²⁶ »

b. Des coûts humains et financiers non négligeables

Avant même de considérer l'importance d'un portage politique et administratif fort, les coûts d'une expérimentation peuvent constituer un frein à ce genre d'initiative. Lors des ateliers participatifs réalisés par la MNT à l'occasion des ETS de décembre 2018 sur le thème « manager l'expérience usager », les participants ont mis en avant ces coûts pour expliquer la difficulté à mener ces projets, notamment dans les collectivités de petite et moyenne taille.

Ces coûts sont à la fois financiers et humains. Le programme de la **Transfo** coûte 165 000 euros pour une commune, sachant que le coût réel est plus important pour la **27^e Région**, celle-ci bénéficiant du financement de la fondation Bloomberg pour la mise en œuvre des Transfo dans les villes. Le **baromètre de satisfaction** a coûté 5 000 à 7 000 euros pour la construction du baromètre de chaque service de la communauté d'agglomération du **Pays Voironnais**, puis 3 000 à 4 000 euros pour l'enquête auprès de la population réalisée pour chaque service tous les ans ou tous les deux ans.

²⁶ GERBEAU Delphine, MENGUY Brigitte, « Faire du design de service public, oui, mais comment ? », *La Gazette des communes*, 25 juillet 2017

Le coût humain est un autre facteur déterminant. **La Transfo** mobilise une vingtaine d'agents trois jours par mois pendant 16 mois, ce qui a un impact sur leurs services. Les ambassadeurs font souvent état des tensions que leur participation a pu générer au sein de leur équipe ou avec leur manager. Mettre en place une Transfo requiert donc de **dégager du temps-homme et d'impliquer les équipes** au-delà des seuls ambassadeurs. Dans le cas de **l'équipe juridique mobile de Grenoble**, ce dispositif a nécessité un recrutement spécifique (travailleuse paire, voir en annexe, p. 54) et donc de sortir des processus des ressources humaines classiques. Pour la mise en œuvre du parc naturel urbain, le projet a nécessité d'allonger fortement le processus d'élaboration et d'impliquer davantage d'agents, ce qui est coûteux en temps et en personnes.

c. Une faible diffusion de ces démarches

Une fois mises en place, la principale difficulté des expérimentations est d'arriver à les faire infuser au sein de l'administration. Le risque est de créer de simples « **îlots participatifs** » dans les collectivités territoriales. L'objectif final de la Transfo est de créer un laboratoire d'innovation au sein des collectivités. Dans les faits, **moins de la moitié** des Transfo ont abouti à l'instauration d'un laboratoire pérenne. Les raisons sont parfois **conjoncturelles**, notamment du fait de la fusion de certaines régions. **Le laboratoire** de la **région Champagne-Ardenne** n'a pas été institutionnalisé par la région Grand Est, tandis que celui de Languedoc-Roussillon a été renforcé en Occitanie. Mais la création d'un laboratoire requiert également que la collectivité en perçoive l'intérêt et celui de recruter des designers.

Par ailleurs, comme l'évaluation, l'innovation est souvent portée par un service particulier, et se retrouve isolée dans l'organisation. C'est l'un des écueils soulevés à Grenoble.

Quand ces expérimentations n'arrivent pas à se diffuser au sein de l'organisation, le risque est alors d'aboutir à **la déception des équipes impliquées** et de l'administration dans son ensemble. Les processus d'innovation sont alors perçus comme un élément de communication plus qu'un facteur d'amélioration du service public ou de renforcement du sens de l'action des agents.

Les expérimentations visant à repenser les politiques publiques en partant des usagers et des usages ont un effet globalement positif à court terme sur les administrations qui les mettent en œuvre, car elles apportent du sens à l'action des agents et sont vecteurs de mobilisation. La pérennisation de ces effets positifs nécessite toutefois un portage politique et administratif fort. Ceci implique de considérer tous les coûts induits par ces projets et d'envisager une évolution du rôle de chacun (usagers-agents-direction-élus) dans la mise en œuvre des politiques publiques.

2^E PARTIE : ANCERER UNE DYNAMIQUE APPRENANTE ENTRE USAGERS, AGENTS ET DÉCIDEURS TERRITORIAUX

Cette démarche constitue une réelle évolution culturelle pour les collectivités locales. Cela implique de faire évoluer les organisations et les pratiques managériales mais aussi de s'appuyer sur des outils RH nouveaux. Une telle démarche, au temps long, est nécessairement évolutive : il s'agit d'apprendre et de s'adapter « en marchant ».

A. Le socle de base nécessaire : organisation, culture, formation

1. Installer une culture interne de management de l'expérience usager

a. Une évolution culturelle au long cours

Faire cheminer la parole des usagers à travers les agents de terrain et les décideurs pour adapter les politiques publiques n'est pas un processus ancré dans la culture administrative ni dans les schémas d'organisation. Le portage administratif (directions, direction générale) et politique du projet d'une telle évolution culturelle est par conséquent une condition indispensable à son ancrage dans l'organisation. Le cas de **l'équipe juridique mobile à Grenoble**²⁷ en est l'illustration. En effet, en plus de l'engagement du maire, la direction générale s'est forgé progressivement la conviction que les agents de terrain étaient en capacité de faire des propositions pertinentes pour adapter les politiques menées aux besoins des usagers. Cela a constitué un facteur important de succès du projet et de diffusion d'une nouvelle culture de travail au sein des services.

L'atelier mené aux ETS en décembre 2018 sur les différents cas étudiés a permis, grâce aux témoignages des participants, d'identifier d'autres facteurs de réussite :

- « Il faut légitimer la parole de l'agent », « les agents de terrain doivent être considérés comme des ambassadeurs des usagers ».
Cela implique de prévoir des espaces pour remonter la parole du terrain *via* les agents, dans un **climat d'écoute et de confiance**.

²⁷ Présentation en annexe, p. 54

- « Sans transversalité dans les modes de travail, la prise en compte des besoins des publics est difficile. »
Une structuration administrative trop verticale et cloisonnée n'est pas favorable. Il faut au contraire **réduire les clapets hiérarchiques** et favoriser la circulation de l'information (mode projet, outils collaboratifs, méthodes de résolution partagée de problématiques telles que le co-développement...).
- « Les décisions sont trop souvent prises en chambre, sans concertation, sans cohérence, sans continuité », « l'expérience est plus précieuse que l'expertise ». Les élus et la direction doivent accepter de **partager la capacité d'expertise et une part de pouvoir** avec les usagers et les agents de terrain. Il est également nécessaire de prévoir des espaces de dialogue et de co-construction avec ces derniers (*design thinking, living lab...*).
- « Le temps politique n'est pas le temps de l'administration, ce qui rend compliqué le travail avec les agents car cela prend du temps. » Réussir implique de **se donner le temps** mais aussi de bien **conjuguer les différents temps** de l'utilisateur, de l'administration et du politique. Nous renvoyons à ce sujet à l'étude de l'Observatoire social territorial sur les nouvelles temporalités territoriales²⁸.
- « Le baromètre de satisfaction responsabilise les services, en les amenant à prendre conscience et à s'interroger eux-mêmes sur la satisfaction ou l'insatisfaction des usagers. » La **responsabilisation des parties prenantes**, et notamment des agents de terrain, est un facteur de motivation et d'engagement dans l'évolution des pratiques internes.

b. Une culture à ancrer dans les projets politique et administratif

Une telle démarche d'animation du triptyque relationnel usagers-agents-décideurs doit être **incarnée par des figures emblématiques**, celle des leaders (président de l'exécutif, direction générale des services) qui portent la démarche et le sens de celle-ci. Ce portage relève de l'animation stratégique et des documents sur lesquels ils s'appuient.

Le projet politique, programme proposé aux citoyens à l'occasion des élections locales, permet d'affirmer **la volonté** voire l'engagement des candidats d'associer les habitants à l'élaboration et/ou à l'évaluation des politiques menées. Il constitue, après l'élection, la trace de cet engagement. Mais il n'est pas suffisant pour installer un mode de fonctionnement pérenne.

²⁸ ANDRÉ Thomas, BENNASR Sabra, DANON Anaïs, GARNOIX Virginie, LAIGNEAU Olivier, *Les nouvelles temporalités territoriales, conséquences pour les managers et les agents*, Cahier n° 19, Paris, Observatoire social territorial de la MNT, septembre 2017

Le projet d'administration fixe, lui, les objectifs et les principes guidant l'action. Il paraît être le bon support d'une démarche managériale telle que nous la préconisons. Il permet à la fois de rappeler les valeurs et principes de fonctionnement général et de préciser les outils de coopération et de management internes. Il peut être complété par différents supports : un organigramme détaillé qui fait apparaître les espaces internes de dialogue, un référentiel managérial... C'est moins la forme des supports que leur utilité et leur appropriation qui comptent. C'est pourquoi nous préconisons en amont une phase de concertation voire de co-construction des différents outils avec les parties prenantes et en aval des temps de sensibilisation, de formation et de communication interne.

2. Développer une politique RH au service de cette évolution culturelle

a. Faire évoluer certains métiers de terrain vers un rôle de relais de la parole usagers

De nombreux métiers de terrain, techniques et administratifs, évoluent sous l'effet du progrès technologique, du numérique et de l'intelligence artificielle. Parmi les métiers les plus touchés, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, figurent par exemple les agents d'entretien²⁹ les agents d'accueil et les agents comptables³⁰. Une part significative des tâches sont ou seront automatisées (robots de nettoyage autonomes, robots conversationnels dits chatbots, dématérialisation comptable...).

Dans le cadre d'un travail prospectif et d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pourquoi ne pas envisager de donner une nouvelle impulsion à ces métiers en **renforçant la relation au public** (médiation) et la fonction de relais de la parole usagers auprès des décideurs ?

Par ailleurs, le choix de la **Ville de Grenoble** de recruter une **travailleuse paire**, qui a été par le passé en situation de logement précaire et éligible au DALO, est une piste intéressante à envisager. Il permet de faire se rejoindre l'usager et l'agent « [...] dans une dynamique d'intervention fondée sur la ressemblance entre l'individu portant le rôle d'intervention et celui portant le rôle de bénéficiaire³¹ ».

²⁹ Conseil d'orientation pour l'emploi, *Automatisation, numérisation et emploi*, Conseil d'orientation pour l'emploi, décembre 2017

³⁰ TANCHOUX Jacques, *Les impacts de la transition numérique sur les métiers de la fonction publique territoriale*, CNFPT, juillet 2018

³¹ BELLOT Céline, RIVARD Jacinthe, « L'intervention par les pairs. Un enjeu multiple de reconnaissance », in BAILLERGEAU Évelyne, BELLOT Céline (dir.), *Les transformations de l'intervention sociale. Entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007

Cette piste s'inscrit dans un mouvement plus ancien. Le premier exemple connu de pair-aidance est celui d'un patient guéri ayant fait partager son expérience au bénéficiaire d'autres patients : Jean-Baptiste PUSSIN, « gouverneur des fous » de l'hôpital Bicêtre dans les années 1790³². Les groupes de soutien et d'entraide se sont par la suite développés avec les associations de malades dans les années 1930 sur le modèle des Alcooliques anonymes. Depuis, différents programmes de pair-aidants se sont développés, particulièrement aux États-Unis, au Québec et dans une moindre mesure en France ces dernières décennies (programmes Un chez soi d'abord, Médiateurs de santé pairs, etc.). La présence du travailleur pair permet de **mieux répondre aux besoins des publics**. Elle est aussi un **vecteur de transformation** de la structure qui l'emploie et apporte une expérience complémentaire à celle des travailleurs sociaux et des autres professionnels (pluridisciplinarité, renouvellement des pratiques, innovation)³³.

Dans la très grande majorité des cas, les travailleurs pairs sont des salariés en contrat à durée déterminée d'une association ou d'une structure médico-sociale. Le cas de la **Ville de Grenoble** est atypique : les **travailleurs pairs** que la ville a recrutés sont des fonctionnaires de catégorie C. Ce type d'emploi très spécifique suscite toutefois des questionnements en termes de **gestion des ressources humaines** : ne s'agit-il pas plus d'un tremplin que d'un métier à vie et donc quel statut choisir, contractuel ou titulaire ? Quel parcours professionnel possible au sein de la collectivité (titularisation, concours, mobilité...) ? Se basant sur son expérience, un travailleur pair a-t-il besoin d'une formation pour exercer ? Une réflexion sur le parcours professionnel des travailleurs pairs est en cours à la Ville de Grenoble. Une plateforme internet de promotion et de développement du travail pair a été créée en région Auvergne-Rhône-Alpes³⁴, mais elle n'apporte pas pour l'instant de réponses précises à ces questions.

b. Formaliser les fonctions de management de l'expérience usager

Une formalisation du management de l'expérience usagers dans les fiches de postes et les lettres de mission pourrait favoriser l'évolution des pratiques internes. Il s'agit de définir les rôles de manière précise, tant pour les agents de terrain que pour les managers et la direction générale. Chacun à son niveau, et dans le cadre de ses compétences mobilisables, serait le **garant la circulation et de la prise en compte de la parole des usagers** dans l'élaboration des politiques publiques locales.

³² GESMOND Thomas, *La pair-aidance*, Paris, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, 13 juillet 2016

³³ *Développer le travail pair dans le champ de la veille sociale, de l'hébergement et du logement*, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement et Fédération des acteurs de la solidarité, 2018

³⁴ Site de l'initiative de la région Auvergne-Rhône-Alpes : www.travail-pair.org

La définition de ces fonctions nouvelles et la rédaction de **fiches métiers types** pourrait faire l'objet d'un travail spécifique avec le CNFPT et les collectivités volontaires, et figurer dans le répertoire des métiers du CNFPT. Différents acteurs pourraient être mobilisés pour contribuer à ce travail, notamment des réseaux de métiers du développement local et de la participation, tels que l'Union nationale des acteurs du développement local (UNADEL), l'Institut de la participation citoyenne, Décider ensemble, la 27^e Région, etc. Ceux-ci sauront en effet identifier les compétences et méthodes à mobiliser par les différents acteurs pour entrer dans une démarche participative vertueuse.

c. Expérimenter la co-formation

« Le conseil citoyen a été décrété comme un partenaire de la politique de la ville, mais finalement, c'est le seul auquel on ne s'adapte pas. [...] Ce n'est pas aux conseils citoyens de se former à la politique de la ville, c'est aux acteurs de la politique de la ville de se déformer³⁵. » Beaucoup d'enquêtés par la Commission soulignent ainsi l'urgence pour les agents et les élus à se former pour **vulgariser leur langage et leurs méthodes**. Il s'agit aussi pour certains de développer leur capacité d'écoute réelle ou d'animation de groupes. Certains enquêtés expérimentent déjà des solutions de co-formation ou de situations de travail commun. Les acteurs y sont amenés à reconnaître leurs compétences mutuelles, au-delà des simples savoirs d'usage et savoirs techniques.

ATD Quart Monde a développé ce type de co-formations dans le cadre des politiques sociales, dont plusieurs sont animées en partenariat avec le CNFPT. En 2015, l'association a déployé une **co-formation à destination des acteurs de la politique de la ville**³⁶ à la demande de **la préfecture de Seine-Saint-Denis** et du **centre de ressources Profession banlieue**, pour répondre à l'injonction de co-pilotage des contrats de ville avec les conseils citoyens – et donc les habitants – posée par la loi Lamy³⁷. L'objectif était de répondre aux besoins de qualification et d'apports méthodologiques des acteurs en charge de la constitution des contrats de ville, grâce à une démarche de **croisement des savoirs et des pratiques** avec les personnes en situation de pauvreté. Cette co-formation, qui associait des habitants en situation de grande précarité, s'est adressée aux élus adjoints à la politique de la ville ou à la démocratie participative, aux délégués du préfet et aux professionnels de la politique de la ville de la Seine-Saint-Denis. Sept villes se sont inscrites, présentant chacune un trinôme d'acteurs (élu, agent des villes et délégué du préfet). Cette démarche a rendu chacun **co-producteur de connaissances et de changements** et a permis d'expérimenter les conditions d'un processus de **co-construction de savoirs pour l'action**.

³⁵ CASILLO Ilaria, ROUSSEAU Daniel, *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*, Paris, Commission nationale du débat public, avril 2018

³⁶ *Co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques : apprendre à écouter et prendre en compte la parole de ceux que l'on entend le moins et à mieux agir ensemble en vue de la mise en œuvre des conseils citoyens*, bilan de la formation, ATD Quart Monde, CGET, Préfecture de Seine-Saint-Denis, Profession Banlieue, 2016

³⁷ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014

Les collectivités désireuses de mieux prendre en compte l'expérience des usagers pourraient se saisir de la co-formation pour créer une dynamique globale impliquant usagers-agents-managers-élus. Si les politiques sociales s'y prêtent particulièrement, d'autres champs pourraient être envisagés : aménagement et entretien de l'espace public, politique jeunesse, etc.

B. Pour une adaptation continue des organisations aux évolutions sociétales

Il ne s'agit désormais plus d'imposer un modèle unique d'organisation qui serait le même pour toutes les structures et pour tous les territoires. Les contraintes territoriales sont variées, les besoins sont spécifiques. Les réponses doivent être adaptées. Le droit à l'expérimentation et à la différenciation territoriale peuvent sans doute être des sources d'inspiration.

1. S'autoriser à questionner et à adapter régulièrement le rôle et le positionnement des parties prenantes

a. Faire confiance, responsabiliser et professionnaliser l'agent, première interface de contact avec les usagers

L'agent est aux premières loges. Il est à la fois la première image de la collectivité, la première impression ainsi que le réceptacle de premier niveau. Le développement actuel des démarches de guichet unique au sein des administrations témoigne de l'importance donnée au premier contact avec l'utilisateur.

La place et le rôle de l'agent (au sens large, pas uniquement de terrain) au sein de l'administration sont alors déterminants pour réussir la relation de confiance entre l'administration et l'utilisateur. Trois conditions cumulatives sont préconisées : faire confiance, responsabiliser et professionnaliser.

Développer des applications numériques pour connaître et partager la parole des usagers est intéressant, mais les agents de terrain réceptionnent déjà directement cette parole, sans filtre. Quand cela est souhaité et organisé par l'administration, ils la font remonter en interne, par la voie hiérarchique. Pour cela, il est nécessaire au préalable de **faire confiance aux agents**. D'être à leur écoute quand ils partagent des informations, alertent sur des inquiétudes et témoignent de remerciements. Inversement, il faut aussi que l'agent fasse **confiance à son administration**. Pour cela, elle doit **le responsabiliser et le professionnaliser**. C'est l'association de ces deux démarches qui permettra d'améliorer la relation administration-utilisateur.

Responsabiliser, c'est accorder de l'**autonomie et des pouvoirs d'action**. L'agent de terrain est aujourd'hui principalement placé dans une relation d'interface : il reçoit une information qu'il redirige vers le service compétent pour la traiter. Or il s'agit ici de permettre à l'agent d'être **force de propositions et de prendre des initiatives**. Au lieu de simplement réorienter l'information, l'agent responsabilisé apporte directement une réponse de premier niveau. Cette démarche est déjà mise en place par la plupart des guichets d'accueil, physique et téléphonique, des collectivités.

Le fait d'y associer la professionnalisation des agents est par contre novateur. Il convient de **mettre l'agent en capacité de répondre aux attentes des usagers**. Pour se faire, l'agent doit bénéficier d'une formation initiale adaptée à son emploi, puis de recyclages réguliers sur les dispositifs et actions mis en œuvre par la collectivité.

Plus encore, il est proposé d'**épauler l'agent par un réseau d'experts** qui transmet, dans un délai convenu à l'avance, la connaissance nécessaire pour répondre aux usagers. Ainsi, la « tuyauterie », c'est-à-dire l'organisation et le circuit d'information, est internalisée au niveau de l'administration. C'est le cas par exemple de l'expérimentation du **car des services publics itinérants** déployée dans le **Grand Cahors**. Les deux agents d'accueil peuvent interroger un réseau de référents identifiés autant que nécessaire, soit par des contacts téléphoniques soit par un outil d'échange électronique qui s'apparente à une messagerie interne, conçu spécifiquement pour leurs missions. Les collègues **s'engagent à répondre** dans les 48 heures. Actuellement, le délai de retour est beaucoup plus réactif (quelques heures au plus), certainement parce que ce système est peu utilisé dans les faits.

Faire confiance, responsabiliser et professionnaliser les agents de proximité offrent deux avantages majeurs. Cette démarche **renforce l'expertise** du premier contact et **valorise les agents**. Ils savent répondre aux questions posées. L'utilisateur ressort alors de l'administration avec la satisfaction d'avoir été bien renseigné. Cette démarche **limite également les mobilités subies** sur les postes d'accueil. Autrefois lieu de reclassement, le poste d'accueil est valorisé. Il est gratifiant.

L'étape finale est de faire de l'agent un agent du service public en général. Il n'est alors plus simplement agent de sa collectivité mais un **agent au service du public, sans distinction d'appartenance**. C'est la démarche mise en place dans les **Côtes-d'Armor**, à l'initiative du département : le **réseau d'accueil Inter collectivités info**. En association avec Saint-Brieuc Agglomération, les villes de l'agglomération volontaires et leurs CCAS, les collectivités ont mis en place une base de données commune. L'utilisateur qui se rend dans l'un des guichets peut ainsi obtenir des renseignements sur les politiques publiques déployées par l'ensemble des partenaires. Il n'est ainsi plus réorienté vers un autre guichet pour obtenir les informations souhaitées. Les agents ont bénéficié d'un accompagnement du CNFPT pour être formé à cette polyvalence.

Plus encore, le **car des services publics itinérants** du **Grand Cahors** est un guichet unique d'accueil multi-institutions non limité à la territoriale. Les usagers peuvent effectuer les démarches traditionnellement effectuées auprès de la CAF, de la Sécurité sociale, de Pôle emploi, de la Carsat³⁸, des services de l'État et des collectivités territoriales. Les agents peuvent également les accompagner dans la création de leur dossier de RSA, les aider à faire une carte grise ou demander une carte de transport en commun, enfin bénéficier du colis de Noël pour les aînés et connaître les activités culturelles du territoire. Les agents polyvalents situés en guichet dans leurs communes partenaires de l'expérimentation proposent le même service.

Ne connaissant plus les silos institutionnels, les agents travaillent naturellement en transversalité. Ils sont agents du **service public** en général et, plus encore, agents de **l'innovation du service public**.

b. Le manager pour faire vivre au quotidien la dynamique

L'introduction de la participation interroge les relations professionnelles. L'équilibre traditionnel entre l'agent exécutant et le responsable décideur est bouleversé, ce dernier ne pouvant plus être exclusivement encadrant ou expert.

L'agent qui s'autonomise doit être accompagné et conseillé dans ses nouvelles missions. Émergent en effet de la part des agents **des revendications** qui mettent en œuvre des processus de participation. En effet, d'après l'analyse de l'enquête REPONSE³⁹ consacrée aux luttes quotidiennes au travail⁴⁰, les processus de participation des salariés ne se traduisent pas par une pacification des relations sociales. Au contraire, les entreprises où ont été mises en place des réunions régulières ou d'autres techniques d'expression directe rencontrent plus de conflits collectifs que celles qui ne l'ont pas fait.

Il est dès lors recommandé que le responsable se positionne comme **manager d'équipe**. Il doit animer le collectif pour réguler les tensions (réunions d'équipe, entretiens individuels). Sans chercher une approbation de tous à tout prix, il adopte un style de management participatif, créant une ambiance conviviale et apprenante, et associant les collaborateurs. Il lui revient aussi d'organiser, de coordonner et de contrôler le travail (planification). Enfin, il favorise la remontée d'informations de ses agents, leur donne les moyens d'être acteur (objectifs, moyens matériels). Il leur fait confiance. Son style de management est alors en général davantage délégitif, puisqu'il responsabilise les équipes et facilite l'autonomie et le suivi de l'action.

³⁸ Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail

³⁹ Enquête relations professionnelles et négociations d'entreprise (Dares)

⁴⁰ BÉROUD Sophie, DENIS Jean-Michel, DESSAGE Guillaume, GIRAUD Baptiste, PÉLISSE Jérôme, *Entre grèves et conflits : les luttes quotidiennes au travail*, Rapport de recherche n° 49, Paris, Centre d'études de l'emploi, juin 2008

Le responsable doit également modifier sa **posture d'accompagnant**. C'est à lui qu'il revient de sensibiliser les agents à la démocratie participative au sein de la collectivité, de leur donner la parole. Il doit permettre cette expression (réunions, boîtes d'expression, etc.). Il doit faire grandir ses agents, croire en eux.

De manager, il est préconisé qu'il devienne enfin le leader, celui qui **donne le sens**. Il croit au projet, le défend, le plaide. Il le porte tous les jours. Il est persuasif. Son autorité tient alors aux relations qu'il noue avec les membres de son équipe. Il est centré sur les agents plus que sur les objectifs. Il est au centre du groupe. Il est le moteur de la dynamique.

La relation du manager au décideur mérite également d'être observée. Il est à l'interface entre l'élu qui reçoit la parole directe de l'usager, et les agents qui sont la porte d'entrée du contact usager. Dans une organisation centrée sur la satisfaction usager, sa position de sachant et d'expert peut être questionnée. Le risque est que son rôle se limite à transmettre des consignes (*top-down*) ou à relayer des préoccupations de terrain (*down-top*). L'existence même de sa mission serait alors remise en cause. Dès lors, comme le préconise l'expérience de la Transfo, le manager devra accepter que les agents de son équipe s'absentent pour participer à ce type de démarche innovante, sous réserve qu'ils fassent un retour d'expérience aux équipes. Ils sont des ambassadeurs de l'innovation qu'ils promeuvent et transmettent.

De quoi s'interroger alors sur l'évolution de l'administration vers une organisation de type libérée.

2. Développer des organisations souples, à la carte

a. Exploiter ces démarches de façon plus agile

Les cinq cas étudiés constituent des avant-premières au sein des collectivités qui les ont testés. Ce n'est pas tant le résultat que le processus, participatif, partenarial et multi-acteurs, qui a vocation à être approprié par les autres collectivités et dupliqué. Quelques recommandations en résultent.

Ces démarches doivent être accompagnées d'une **communication interne**. Chacun à son niveau – élus, agents, cadres – doit être informé des méthodes de participation et de *design thinking*. Chacun doit pouvoir comprendre les enjeux de la démarche, les outils mobilisés, le sens donné au projet ainsi que les suites prévues. Cette forte communication a deux avantages : faire connaître la démarche et partager avec le plus grand nombre l'innovation initiée par la collectivité. Ainsi, la démarche, bien que cantonnée à un projet donné, sera d'ores et déjà connue par tous.

Le rôle et la place des syndicats conviennent d'être interrogés dans ce type d'organisation. En effet, en favorisant la participation des agents, la collectivité tisse une relation directe entre les décideurs et les agents, court-circuitant les représentants du personnel. Néanmoins, cela ne semble pas empiéter sur la défense des droits, individuels et collectifs, apanage des organisations syndicales. L'association des organisations syndicales et une communication *ad hoc* à leur attention seront une plus-value, montrant que tous les acteurs ont leur place dans des organisations participantes et apprenantes.

Pour faciliter l'appropriation collective des démarches participatives, des **expériences collaboratives flash** méritent d'être testées. Il s'agit d'adapter les méthodes de *design thinking* à la réalisation d'un projet concret, simple, à court terme. L'objectif est ici de faire en sorte que chacun puisse utiliser les outils de co-construction dans son quotidien. Le tout sans obligatoirement mettre en place une équipe projet ni d'avoir un projet conséquent sur plusieurs mois. La **Direction interministérielle de la transformation publique** (DITP) propose ainsi la méthode « **Flash 360** » pour recueillir des retours précis sur la faisabilité d'un projet. À la demande du porteur de projet, un atelier de trois heures réunit un panel d'usagers potentiels, des professionnels du terrain, des experts et l'administration concernée, pour tester des solutions à partir d'un diagnostic partagé. De façon plus générale, l'expérience du département de Loire-Atlantique depuis quelques années⁴¹ éclaire sur la diversité et la multiplication des outils organisationnels favorisant la coopération et la transversalité qui peuvent être déployées : dialogue citoyen, *serious game*⁴², laboratoire d'innovation publique, etc. Ils maintiennent l'administration en mouvement.

Plus largement, il faut éviter que l'administration fonctionne à deux vitesses avec, d'un côté, la recherche et l'innovation qui seraient l'apanage d'une poignée de personnes et, de l'autre, la gestion des dossiers du quotidien. Une telle dissociation ne permet pas l'appropriation des démarches innovantes par le plus grand nombre. Elle peut même isoler ceux qui innovent et cantonner les avancées. Dès lors, pour éviter ce risque et prévenir cet effet pervers de retombée de soufflé, l'atterrissage des projets doit être anticipé dans le droit commun. Équipe en charge de l'innovation et autres services doivent fonctionner de manière articulée, pour que l'administration puisse marcher sur ces deux jambes, l'une avançant après l'autre. Si le développement incube, la branche du quotidien doit faire vivre les nouvelles procédures et les idées innovantes. C'est le **projet d'administration** mis en place par le **département de la Sarthe**.

Les avancées et les points de vigilance révélés par les démarches d'innovation doivent être régulièrement partagés. C'est en communiquant en flux continu, en toute transparence, que l'administration parviendra à distiller ces nouveaux modes participatifs de construire ensemble.

⁴¹ Département de Loire-Atlantique, *Construire l'innovation publique. Retour d'expérience du Département de Loire-Atlantique*, Paris, La Documentation française, 2018

⁴² « Jeu sérieux » en anglais, outil informatique conciliant l'aspect ludique du jeu vidéo et une approche pédagogique

Le partage doit être collectif. Il ne doit pas rester le privilège de quelques-uns, être conservé dans une tour d'ivoire de sachants. Une fois réalisé le partage en interne de la collectivité, le partage doit se faire vers l'extérieur. La **communication externe** fait connaître le travail de l'administration, pour donner à voir ce qui est réfléchi et concrétisé. Il est recommandé que cette ouverture se fasse aussi bien à destination des opérateurs publics que des partenaires privés (usagers, associations, entreprises). Cela ouvre les portes de l'administration, rend visible le travail effectué. Cela montre, et démontre, que l'administration est engagée pour le collectif.

Puisque la transparence ouvre la voie aux critiques, il est recommandé dans un premier temps de ne partager que des démarches abouties et réussies. Puis, au fur et à mesure, d'expliquer également que toutes les démarches ne sont pas parfaites, mais que l'administration essaie. L'administration peut et doit reconnaître son droit à l'erreur.

Enfin, ces démarches participatives et transparentes nécessitent d'être **évaluées de manière continue**. Si l'évaluation permet de s'assurer que l'objectif fixé initialement est atteint, elle s'inscrit également dans une démarche d'amélioration des processus et des politiques publiques. L'aspect scientifique des indicateurs et de l'évaluation des politiques publiques apporte une caution de sérieux aux démarches. Être à l'écoute et associer agents et usagers à la construction de politiques publiques donne des résultats et améliore la qualité de service public. C'est le cas notamment de l'expérimentation du **car des services publics itinérants de Carte blanche**, qui permet aujourd'hui d'affirmer que c'est une réussite. Les deux agents d'accueil du car ont construit des tableaux de bord quantitatif (durée du rendez-vous, nombre de rendez-vous, âge de l'usager, profession, lieu d'habitation, etc.) et qualitatif. Elles peuvent dès lors objectiver le fait que, en adoptant une posture avec un regard non-intrusif, la confiance avec les usagers est restaurée. Cette expérimentation lutte ainsi contre le non-recours aux droits. Les usagers rencontrés osent, alors qu'auparavant ils trouvaient les démarches administratives trop longues, trop compliquées, et l'administration trop éloignée d'eux. C'est l'évaluation qui permet aujourd'hui de poursuivre cette expérimentation et de proposer son extension à d'autres territoires ruraux volontaires.

L'ensemble de ces processus contribuent à rendre ces démarches duplicables et à démontrer leur faisabilité.

b. Partager les ressources entre opérateurs

Signe d'ouverture et de modernisation, l'administration valorise le fonctionnement en transversal et limite au maximum le travail en silos. Cette manière de travailler doit irriguer autant son fonctionnement interne que ses relations avec l'extérieur, avec les autres opérateurs.

Il est recommandé de s'inscrire dans une démarche de **partage des ressources entre opérateurs**. La prolifération des outils et des dispositifs est ainsi limitée. En effet, lorsqu'une ressource d'innovation est développée sur un territoire, l'administration peut la mettre à disposition de tous. Plus qu'un réseau d'échange et de partage, chaque acteur peut s'approprier les ressources. L'idée de départ est celle du mécénat de moyens et de compétence, de la mutualisation.

C'est le cas par exemple du **laboratoire d'innovation parisien** créé par **Pôle emploi** et mis à disposition de tout acteur intéressé. Des laboratoires d'innovation mutualisés ont également été créés, financés en partie par le programme d'investissements d'avenir (PIA). Ces initiatives ont été plus ou moins concluantes⁴³, en raison notamment de leur faible insertion dans l'écosystème local, une appropriation inégale par les établissements, une soutenabilité incertaine de leur modèle économique. D'où la recommandation que les collectivités créant un laboratoire commun doivent partager la même vision de son positionnement et de sa finalité.

Pour aller plus loin, il est préconisé d'imaginer des ressources partageables **en dehors d'une mutualisation** et ainsi franchir une étape juridique supplémentaire. Le modèle d'inspiration est celui des logiciels numériques libres de droit. Une idée, une méthode ou encore un outil sont mis à la disposition de tous et à la charge de chacun de s'en parer.

Ce partage permet à tous, quels que soient ses moyens, de bénéficier d'outils performants. Ce qui n'est pas négligeable dans un contexte de forte contrainte financière et de manque d'ingénierie dans les territoires les plus reculés. Les coûts sont également réduits, puisque la solution, développée une fois est duplicable. La charge de l'ingénierie de projets repose dès lors sur le concepteur initial. Sans rechercher d'amortissement financier, le partage induit une forme de péréquation entre collectivités : celles qui disposent des moyens et de l'ingénierie développent des solutions qu'elles mettent ensuite, gracieusement, à la disposition de tous.

Il est recommandé d'opter pour une approche territoriale. La création de ces ressources peut être l'apanage des nouvelles intercommunalités XXL ou des départements, qui joueraient dès lors pleinement leur rôle de chef de file des solidarités. Plus encore, la visibilité du territoire s'accroît autour d'outils communs et harmonisés. La cohérence territoriale voit le jour.

⁴³ Cour des comptes, *Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique, une forte ambition stratégique*, Paris, La Documentation française, mars 2018

Néanmoins, les collectivités utilisatrices de ces ressources doivent **accepter d'avoir peu de maîtrise sur leur contenu**. Elles n'en sont pas obligatoirement à l'origine et n'ont donc pas la main sur la technique. Elles doivent s'adapter au fonctionnement inhérent de ces ressources. Il convient aussi d'accepter de ne pas avoir un outil qui dépende de son organisme, dont on n'est pas à l'origine et qu'on ne contrôle pas intégralement. Ni d'avoir une ressource localisée sur le territoire de sa commune mais sur le territoire de la commune voisine.

L'approche territoriale mérite ainsi d'être transversale et décloisonnante : on ne raisonne plus par territoire administratif (échelle d'une commune, d'un EPCI) mais par échelle de bassin (de vie, de travail, etc.). On fait ensemble, peu importe les frontières administratives. Cette approche favorise une meilleure prise en compte des besoins et attentes des usagers, apportant ainsi une réponse ciblée.

3. Osons expérimenter !

La collectivité qui souhaite manager l'expérience usager doit oser expérimenter. Elle doit transformer ses pratiques et ses méthodes pour devenir une administration plus agile. Il faut faire bouger les lignes et véhiculer la transformation.

Pour cela, il est recommandé de **prévoir des temps sanctuarisés de créativité** et de consacrer une demi-journée à des temps d'intelligence collective, au moins une fois par mois.

Il est également recommandé d'imaginer **un autre lieu** pour changer le regard et le point de vue. À l'instar de la démarche managériale développée par la **métropole européenne de Lille**, une **Créa'box**, salle dédiée à la création avec mur d'expression et écran numérique, et un « **carré vert** », jardin agencé en extérieur, connecté au wifi, peuvent être aménagés pour y travailler différemment. Ces temps d'idéation, qui se déroulent dans des lieux tiers, en dehors du bureau traditionnel, favorisent l'innovation.

Plus encore, il est conseillé à l'administration de **décloisonner les directions et de limiter l'approche en silos**. Pour que les personnes travaillent ensemble, en vue d'instiller davantage de transversalité, la seule promotion de la culture de projets ne suffit pas. En réalité, cette culture interne mérite de sortir de la collectivité afin de **faire rayonner sur tout le territoire le nouveau service public ainsi développé**. Il s'agit de mobiliser toutes les forces en présence, toutes les parties prenantes pour faire avancer l'intérêt commun, un service public partagé et de qualité.

Dès lors, les décideurs, les agents et les usagers doivent travailler ensemble. Il est préconisé de mobiliser les savoirs et les expertises là où elles sont, en s'appuyant par exemple sur les expériences vécues. C'est le cas du **recours aux travailleurs pairs** développé à **Grenoble**.

Enfin, il est proposé de **fédérer tous les opérateurs autour d'un même projet**. C'est le sens donné à la démarche de **cités éducatives** déployée par le **Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**. L'idée est d'organiser la galaxie des acteurs autour de l'école, avec enseignants et parents qui sont les premiers concernés, également animateurs, médiateurs municipaux, travailleurs sociaux, professionnels des PMI, référents de soutien scolaires, éducateurs sportifs, etc. Tous ceux qui partagent les mêmes valeurs et peuvent contribuer à la continuité éducative, dès la petite enfance, sont appelés à coordonner leurs expertises, en cohérence et chacun dans son rôle.

C'est également le sens du projet développé par l'**AFPA**⁴⁴, avec la démarche de **village de l'AFPA**⁴⁵. L'ouverture et la mise à disposition des centres de formation à d'autres acteurs territoriaux permettent de créer des conditions de parcours sans couture, limitant les risques de ruptures. Il s'agit de construire un écosystème territorial, avec les opérateurs publics et les acteurs privés, qui mettent la personne en capacité d'action, au service de l'emploi. En facilitant la coordination des acteurs grâce à la méthode des tiers lieux, la sécurisation des parcours professionnels des demandeurs d'emplois est assurée, en parant aux difficultés de recrutement des entreprises.

Point commun de ces deux innovations, les cités et les villages deviennent des lieux d'émancipation, d'encouragement et d'entraînement à l'entrepreneuriat et à l'initiative citoyenne. Ils favorisent l'**innovation sociale** et permettent l'**inclusion des personnes**.

⁴⁴ Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes

⁴⁵ CATALÀ Sam, « L'AFPA mutualise ses centres », *La Provence*, 11 février 2019

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES

Guide des bonnes pratiques à l'attention des décideurs territoriaux

Intégrer le changement aux projets politique et administratif

- Inscrire dans le projet d'administration les modalités de la prise en compte de l'expérience usagers et de la circulation des informations entre usagers, agents de terrain, managers et élus,
- Susciter un débat politique sur ces questions, à travers par exemple un séminaire des élus.

Adapter la politique RH pour créer une culture commune

- Dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, donner une nouvelle impulsion aux métiers en évolution (agents d'accueil, agents d'entretien...) en renforçant la relation au public (avec la médiation) et la fonction de relais de la parole usagers auprès des décideurs,
- Permettre aux agents de terrain, grâce à des formations et en renforçant l'expertise de premier niveau, d'être forces de propositions et capables de répondre aux attentes des usagers, au lieu de simplement réorienter la question vers le service compétent,
- Permettre au responsable d'être à la fois manager d'équipe, accompagnateur de ses équipes et leader, en acceptant plus d'autonomie des agents,
- Formaliser le processus et les fonctions de management de l'expérience usager dans les fiches de postes et les lettres de mission, tant pour les agents de terrain que pour les managers et la direction générale,
- Associer les organisations syndicales aux démarches participatives,
- Expérimenter le recrutement de travailleurs pairs, ayant vécu le parcours de l'usager, afin de mieux répondre aux besoins du public,
- Expérimenter la co-formation usagers-agents-décideurs sur le modèle d'ATD Quart Monde, pour reconnaître les compétences mutuelles, acquérir un vocabulaire et des méthodes en commun.

Favoriser les échanges, la créativité et la transversalité dans la collectivité

- Favoriser la transversalité dans l'organisation, réduire les « clapets » hiérarchiques dans la circulation de l'information,
- Créer des espaces de dialogue et de co-construction des politiques publiques avec les agents (design thinking, living lab, etc.),
- Pour devenir une administration agile, prévoir des temps sanctuarisés de créativité, dans des lieux tiers,
- Décloisonner les directions et fédérer tous les acteurs, privés et publics autour d'un même projet, pour que l'administration devienne un lieu d'ouverture et d'émancipation qui favorise l'innovation sociale et permette l'inclusion des personnes.

Décloisonner les organisations, pour optimiser les moyens et offrir un visage unifié du service public aux usagers

- Expérimenter le rapprochement des administrations pour que l'agent soit agent du service public en général, sans distinction d'administration d'appartenance,
- Développer des démarches de partage de ressources entre opérateurs, comme des laboratoires d'innovation, par le biais d'une approche territoriale,

Donner l'exemple et multiplier les occasions d'innover

- Évaluer en continu les démarches participatives mises en place, pour les améliorer et écarter ce qui ne marche pas,
- Expérimenter des expériences collaboratives flash, pour que chacun puisse utiliser les outils de la co-construction au quotidien, même sur des projets simples et de court terme,
- Éviter que l'administration fonctionne à deux vitesses : d'un côté la recherche et innovation, de l'autre la gestion des dossiers du quotidien,
- Mobiliser la communication interne et la communication externe pour transmettre un discours adapté et partager les démarches concrétisées par l'administration.

PRÉSENTATION SUCCINCTE DES CINQ CAS ÉTUDIÉS

La Transfo : innover pour mettre les usagers et les usages au cœur des politiques publiques

Carte blanche dans le bassin de vie de Cahors (Lot) : réinventer le service public dans les territoires

L'équipe juridique mobile à Grenoble

Le baromètre de satisfaction du Pays Voironnais

Le projet de Parc naturel urbain (PNU) de Strasbourg

La Transfo : innover pour mettre les usagers et les usages au cœur des politiques publiques

La Transfo est un programme expérimental initié en 2011 par la 27e Région. Il vise à accompagner des administrations dans la préfiguration d'une fonction innovation ou d'un laboratoire.

Créer un labo sur base du travail mené par les ambassadeurs

Une équipe pluridisciplinaire de la 27e Région travaille dans une collectivité avec une vingtaine d'agents volontaires (ambassadeurs). Ces agents sont choisis à la suite d'un appel à candidature en interne en cherchant à avoir un échantillon le plus varié possible en termes de métiers et de niveau hiérarchique. L'objectif est d'associer des agents de toutes catégories, pour rompre avec les démarches d'innovation qui n'impliquent que les chefs de service voire les directeurs. La mixité apporte beaucoup dans le processus, même si elle demande de prendre en compte les différences dans le rapport à l'écrit et dans les niveaux de conceptualisation. En général, la mise en place d'une Transfo arrive à fédérer le groupe, bien que quelques ambassadeurs abandonnent en cours de route.

L'équipe de la 27e Région sensibilise et peut former les agents sur de nouvelles manières de faire et de savoir-être. Ces actions se déroulent autour de cas pratiques, avec pour but de réfléchir à partir de sujets concrets de la collectivité. L'objectif est de former ces agents et de préfigurer un laboratoire d'innovation. La plupart des cas aboutissent à la création d'un laboratoire avec une équipe permanente, à laquelle s'ajoutent des personnels ponctuels. Ce dernier point est parfois compliqué à comprendre pour l'encadrement intermédiaire, qui doit accepter que son agent ne travaille pas seulement pour le service, mais pour l'intérêt général de la collectivité territoriale. Cette situation pose des questions RH, que la 27e Région essaye de résoudre par certains outils, comme la lettre de mission ou l'intégration dans l'évaluation annuelle de l'ambassadeur (voire de son N+1).

Réfléchir avec les usagers sur les usages

La Transfo ne vise pas à impliquer des usagers dans le laboratoire mais dans les cas pratiques. La parole des usagers habitants trouve son importance sur la phase d'enquête. Les ambassadeurs étaient parfois déjà convaincus de l'intérêt de la participation citoyenne mais de façon théorique. Sur le terrain, ils se rendent compte que les usagers-habitants apportent vraiment des connaissances et une vision très précieuse, car l'administration a une vision souvent parcellaire. On ne peut pas concevoir un service public en chambre, c'est le meilleur moyen qu'il ne trouve pas son public.

La Transfo apprend aux ambassadeurs qu'entre la phase de collecte des idées sur le terrain et la phase de création, il y a des choix à faire. Les usagers nourrissent la réflexion, mais ce ne sont pas eux qui conçoivent ensuite le service.

La réflexion n'est pas centrée uniquement sur l'utilisateur : celui-ci n'a pas toujours raison et n'a pas toujours des idées, mais on ne peut pas repenser les politiques sans s'intéresser aux usages. La Transfo n'est pas un dispositif de participation citoyenne, mais d'innovation par les usages. C'est en repartant des usages et en introduisant des phases d'itération que l'on améliore la mise en œuvre réelle d'un dispositif public.

L'élus, enjeu de réussite

Le retour des diverses expériences de Transfo met notamment en avant le rôle clé des élus. Leur implication forte est un puissant levier pour la pérennité du processus. L'implication des élus peut être variable. L'élus peut porter fortement le projet sans s'impliquer, comme en Occitanie, ou beaucoup travailler sur la mise en œuvre du projet, comme à Paris. Dans les deux cas, la Transfo a mené à des évolutions probantes. Quand le positionnement des élus change en cours de projet, cela diminue considérablement l'impact de la Transfo.

Au-delà du portage par le maire ou par le président, la difficulté à embarquer les élus dans les temps de production est un vrai sujet de réflexion : comment mettre l'innovation publique davantage au service du projet politique ? Il y a un enjeu de conflit de légitimité. Le projet n'a pas pour but de dire aux élus qu'on connaît mieux le terrain qu'eux. Pour l'instant, la Transfo a réussi à atteindre le top management des collectivités, mais pas à dépasser le plafond de verre des élus.

Quelques réalisations

À **Paris**, la Transfo a permis d'améliorer l'usage de la **Carte Citoyenne-Citoyen**, qui donne accès à des offres civique, culturelle et associative. Des ambassadeurs, agents de la ville choisis sur un principe de diversité (genre, service, catégorie, etc.), ont mené un travail d'enquête auprès des usagers et des acteurs de la citoyenneté à Paris, d'évaluation et d'innovation, pour proposer des améliorations.

À **Mulhouse**, les ambassadeurs ont travaillé sur la **carte Max**, qui offre aux jeunes un accès privilégié à des activités de loisirs. Ils ont expérimenté des méthodes créatives issues du design : immersions, prototypage, essai-erreur, etc. Ce travail d'enquête, d'idéation, de créativité a permis la formulation de pistes nouvelles.

Carte blanche dans le bassin de vie de Cahors : réinventer le service public dans les territoires

Un mode nouveau d'intervention autour du design thinking et des méthodes participatives

Aujourd'hui, le service public ne répond qu'imparfaitement à certains besoins et attentes des usagers, particuliers ou entreprises. L'empilement des dispositifs, la multiplicité des guichets et des interlocuteurs, le manque d'articulation sont souvent en cause entre les acteurs publics. Les usagers, en particulier ceux qui sont en situation de fragilité, ont exprimé un besoin de simplification de leurs échanges avec les administrations et d'accompagnement global dans leurs démarches.

C'est ainsi qu'à l'occasion de la 2e Conférence nationale des territoires en décembre 2017, les élus locaux et le Premier ministre ont lancé dans le département du Lot, sur le bassin de vie de Cahors, la première expérimentation de la démarche Carte Blanche. Le territoire retenu inclut la zone urbaine du Grand Cahors et des communes rurales (63 communes au total). En plus des usagers, il a fédéré un grand nombre d'intervenants du territoire : Préfecture du Lot, Grand Cahors, Département du Lot, Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), Chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Lot, La Poste, Caisse d'allocations familiales (CAF), Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), Union départementale des associations familiales (UDAF), Direction générale des Finances publiques (DGFiP), Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et Pôle emploi.

Ce nouveau mode d'intervention a vocation à donner carte blanche à un territoire pour réinventer entièrement le service public, en partant des besoins de la population locale, et pour l'adapter et le façonner aux attentes. Une cinquantaine de personnes (agents, associations, entreprises) ont accepté de relever le défi.

Afin de favoriser l'émergence de nouvelles idées, le défi Carte blanche repose sur un allègement du cadre juridique et réglementaire, pour ne pas être bloquant, de la possibilité de sortir du cadre institutionnel et des blocs de compétences qui peuvent enfermer et freiner la transformation, enfin sur une équipe pluridisciplinaire de la DITP (design thinking, ingénierie de projets, animation, apports juridiques). Le tout à moyens financiers constants.

Cinq solutions imaginées pour répondre au défi, dont l'agent polyvalent

Le 2 octobre 2018, cinq projets ont vu le jour :

- Le car des services publics itinérants
- Le partage des données entre opérateurs sociaux
- Un centre de service RH pour les TPE
- La plateforme d'offre de mobilité solidaire
- L'agent polyvalent

Coordonné par la préfecture du Lot en étroite partenariat avec le Grand Cahors, la CAF, la Poste, la CPAM, Pôle Emploi et la DGFIP, le projet de l'agent polyvalent fait suite à la demande des usagers d'avoir une réponse complète à leurs demandes, à l'endroit où ils s'adressent.

Les usagers et acteurs du terrain ont construit une solution qui consiste à donner un engagement de service à l'agent situé au guichet, plaçant l'offre apportée dans une logique de résultats. Plus encore, l'agent, qui peut appartenir à tout type de services publics (État, collectivité, opérateur), est mis en capacité de traiter les demandes des usagers grâce à un outillage sur mesure, à sa mise en réseau avec d'autres acteurs. Un double objectif est recherché : d'une part, apporter une réponse centralisée aux besoins des usagers et d'autre part, assurer un engagement de service global dont le périmètre se construira au fil du temps. De manière opérationnelle, ce sont 15 agents de collectivités, des secrétaires de mairies et des agents de l'État et de La Poste qui s'engagent dans l'expérimentation.

L'équipe juridique mobile à Grenoble

Un dispositif inédit, au plus près des besoins des bénéficiaires

Dans le cadre de son plan de lutte contre le non-recours et pour l'accès aux droits, la Ville de Grenoble a mis en place une équipe juridique mobile ayant pour objectif de contribuer à rendre effectifs les droits au logement et à l'hébergement opposables (DALO et DAHO).

Saisie par deux chercheurs et militants associatifs, la Ville de Grenoble a construit ce dispositif inédit en partenariat avec différents acteurs : le CCAS, la Faculté de droit de l'Université de Grenoble Alpes, la Fédération des acteurs de la solidarité (ex FNARS), le comité de suivi de la mise en place du DALO et DAHO en Isère porté par l'association Un toit pour tous, l'Ordre des avocats de Grenoble et l'Institut des droits de l'homme (association d'avocats rattachés au Barreau de Grenoble). Tous ont partagé le double constat :

- d'un déficit d'accès aux droits par les publics (difficulté d'accès à l'information et complexité des procédures administratives et judiciaires) ;
- de décisions de la commission de médiation de l'Isère (portée par la Préfecture et en charge de statuer sur l'éligibilité aux DALO et DAHO) fondées sur des critères de plus en plus éloignés de ceux posés par la loi, rendant de ce fait encore plus incertain l'accès au logement ou à l'hébergement.

Ce groupe-projet a élaboré un diagnostic partagé puis a abouti, après neuf mois de travail, à la constitution de l'équipe juridique mobile chargée à la fois de former et de conseiller les acteurs accueillant les publics, de réaliser des maraudes et d'appuyer les bénéficiaires sur les volets juridique et contentieux. L'équipe, portée par la ville et opérationnelle depuis avril 2018, est composée d'une écrivaine publique, d'une travailleuse sociale mise à disposition par le CCAS, d'une équipe de juristes (étudiants en droit et avocats) et d'une travailleuse paire. Depuis le lancement, treize recours gracieux ont été déposés, quatre recours contentieux sont en cours d'instruction et plusieurs formations ont été menées.

Les agents au cœur de l'élaboration et de l'évaluation de la démarche

La mise en place du dispositif a fait l'objet d'une conduite de projet structurée et animée par la direction de l'action territoriale de la ville. Les bénéficiaires n'ont pas été associés directement, mais leur parole et leurs besoins ont été relayés par les travailleurs sociaux et les acteurs associatifs œuvrant à leurs côtés au quotidien. Par ailleurs une travailleuse paire a été recrutée par la ville, qui peut ainsi s'appuyer sur le savoir expérientiel précieux d'une personne qui a connu les mêmes difficultés que les publics visés.

L'évaluation de cette démarche expérimentale, accompagnée par un cabinet extérieur, associe également les membres de l'équipe qui ont ainsi participé à la définition des indicateurs et des critères ainsi qu'à l'élaboration du questionnaire évaluatif.

Managers, élus : obstacles ou facilitateurs ?

Si la direction de l'action territoriale, habituée à mener des projets participatifs, a porté d'emblée cette démarche de manière volontariste, l'encadrement supérieur de la ville et du CCAS s'est montré plutôt réservé dans un premier temps. Le succès de la démarche et ses premiers résultats l'ont finalement convaincu, à tel point qu'il a choisi d'emprunter la voie du design thinking pour penser une autre action du plan d'accès aux droits, la Caravane des droits.

De son côté, le maire s'est montré pleinement engagé dès le départ. Cette implication a permis au projet de voir le jour mais a pu parfois mettre en tension l'équilibre de la conduite du projet.

Cette expérience a finalement permis de démontrer que la prise en compte de l'expérience des usagers à travers la voix de la travailleuse paire et l'implication des agents de terrain constituent une valeur ajoutée évidente, en particulier dans le champ social.

Le baromètre de satisfaction du Pays Voironnais

Une tradition de participation citoyenne

Situé en Isère, le Pays Voironnais rassemble 31 communes et plus de 98 000 habitants. La communauté d'agglomération est l'héritière du Syndicat mixte d'aménagement du Voironnais (SMAV), créé en 1974 autour d'un projet de territoire fort.

Face au constat d'éloignement entre la population et la communauté d'agglomération, et malgré l'importance des services intercommunaux, le Pays Voironnais a engagé à la fin des années 1990 des démarches de participation citoyenne. Une charte de la participation citoyenne a été adoptée en 2013 pour formaliser la place de la concertation dans les projets et politiques publiques.

À partir de 2005, la communauté d'agglomération a doté progressivement tous les services d'un baromètre de satisfaction, afin de mesurer la qualité perçue des services publics par les usagers et de l'améliorer. Avec l'aide d'un cabinet, le baromètre fait l'objet d'une construction et d'une enquête initiale, qui est ensuite renouvelée tous les ans ou tous les deux ans dans chaque service. Les étapes sont les suivantes :

- mesure des critères de satisfaction de la population : interrogation d'un échantillon représentatif sur ses critères de satisfaction et la note qu'il attribue au service
- mesure des critères qui fondent la satisfaction technique, la performance
- croisement entre ces deux types de critères, pour aboutir à une dizaine de critères sur lesquels sont interrogés les habitants
- phase d'explications avec les habitants, communication (notamment *via* le journal)
- mise en œuvre d'actions pour améliorer la qualité des services publics
- lors de l'enquête suivante (un ou deux ans après), mesure des progrès ou des reculs obtenus

Un outil d'hybridation des regards des usagers et des agents

Le baromètre de satisfaction du Pays Voironnais présente plusieurs originalités.

Tout d'abord, il permet de croiser la logique de la population bénéficiaire de service (vision consumériste) et la logique du producteur de service (vision technique). Traditionnellement, les sondages ou enquêtes de satisfaction ne recueillent que le point de vue habitant, alors que l'action publique, même construite avec les habitants, est le résultat d'une combinaison d'analyses y compris techniques. Le baromètre rend cette combinaison plus transparente, mieux lisible. C'est d'autant plus essentiel que les critères peuvent être divergents et donc aboutir, séparément, à des décisions différentes. Par exemple, une eau de qualité pour un habitant est une eau qui a bon goût, tandis que pour la direction de l'eau et de l'assainissement, c'est une eau dont l'analyse bactériologique est parfaite (même si le chlore donne un mauvais goût).

En outre, le processus attaché au baromètre de satisfaction favorise le dialogue et la compréhension réciproque des attentes et contraintes. Il n'est pas un outil démagogique, prétendant à la prise en compte de toutes les demandes citoyennes, en l'état. D'ailleurs, la qualité perçue s'améliore parfois d'une enquête à l'autre sans qu'aucune mesure n'ait été prise par la communauté d'agglomération, grâce à la communication déployée pour expliquer pourquoi, dans tel cas précis, la contrainte technique l'emporte.

Enfin, conjuguant la prise en compte du point de vue des agents, leur mise en perspective et leur enrichissement au contact du point de vue habitant, le baromètre représente un bon outil de management.

Vers une meilleure appropriation politique

Malgré son intérêt, y compris en termes de communication, le baromètre présente une limite importante : son manque d'appropriation politique. Les élus de la communauté d'agglomération se montrent assez indifférents, voire peu convaincus de la pertinence de cet outil, qui interpelle leur rôle dans la remontée de la parole des usagers.

Le projet de Parc naturel urbain (PNU) de Strasbourg

Déroulé du projet

La Ville de Strasbourg a lancé en 2010 une démarche participative afin de créer son premier Parc naturel urbain (PNU). Ce concept s'inspire des Parcs naturels régionaux (PNR) et repose sur la volonté de valoriser les richesses à la fois naturelles, historiques et culturelles des quartiers de Strasbourg.

Le premier PNU a été créé sur trois quartiers populaires à l'ouest de la ville. Avant 2010, la cheffe de projet avait l'habitude de travailler plutôt en interne. Le PNU a été son premier projet co-construit avec les habitants et les associations. Pour cela, elle a été aidée par la cellule démocratie participative dédiée à la co-construction avec les citoyens. L'objectif était de faire participer au projet les agents, les habitants et les élus. Il s'est déroulé en plusieurs étapes :

- Des réunions publiques de présentation du projet par les élus de quartier aux habitants pour les inciter à participer à l'élaboration du PNU.
- Une immersion dans les espaces qui pouvaient potentiellement intégrer ce PNU par des promenades à pied regroupant élus, habitants, associations/experts environnementaux et agents.
- Un atelier de projets regroupant l'ensemble des acteurs volontaires afin de définir les finalités, enjeux, objectifs et action concrètes. Cela a donné lieu à un livre blanc présenté aux élus. Des animateurs professionnels ont écrit le livre blanc sur la base du travail commun et ce sont les habitants/associations qui l'ont présenté aux élus.
- Des programmes d'actions, issus du livre blanc, réalisés par différents services de la collectivité.
- Une synthèse a ensuite été présentée aux usagers, avec des explications sur la façon dont les propositions avaient été retenues ou rejetées.

Le PNU a donné lieu à une charte d'engagements, signée par les habitants et associations. Il n'y a pas d'évaluation de ces engagements, ce sont des engagements moraux.

Ce premier projet a été mené en deux ans. La charte a été révisée en 2018, toujours en impliquant les usagers et certains agents. Le PNU a vocation à rester une co-construction et sa charte sera régulièrement révisée avec les usagers. Un deuxième projet de PNU est en voie de finalisation, il concerne plusieurs quartiers au nord de Strasbourg.

Faire travailler ensemble élus, habitants et agents

L'objectif premier n'était pas d'inclure tous les acteurs à chaque étape mais de faire intervenir des acteurs pertinents, en fonction de l'évolution du projet et en ayant pour but principal la participation citoyenne.

Pour Béatrice PIPART, cheffe de projet PNU, le plus difficile a été de dépasser les appréhensions des élus de quartier face à une démarche très ouverte avec les habitants.

Le projet a fonctionné, car il y avait un réel intérêt des habitants pour un parc qui améliorerait leur espace public. Ce sont surtout les habitants et les associations qui ont participé au processus de construction.

La participation des agents au contact avec les usagers a été diverse : ils sont intervenus dans la phase d'immersion sur leurs secteurs, puis dans des réunions de co-construction en fonction de leurs appétences et de leurs domaines d'activité. La réussite de ce premier projet est qualifiée par Béatrice PIPART de « processus gagnant-gagnant-gagnant » : pour les habitants, les élus et les agents.

Le PNU est intéressant, car il entend placer l'usager au cœur du projet. Il montre aussi la réticence que peuvent avoir les élus face à une façon de faire qui limite leur rôle de traducteur des attentes des citoyens. Il n'a par contre pas placé l'agent au cœur de la remontée des besoins des usagers. La place de l'agent dans ce projet se situe plus du côté de l'expert du terrain, du milieu naturel. Dans l'élaboration du livre blanc puis du programme d'actions, sa parole est prise en compte mais porte moins que celle des usagers. La qualité des propositions issues des agents et les perspectives qu'elles apportaient dans la mise en œuvre a incité Béatrice PIPART à leur donner une plus grande place dans le deuxième projet de PNU.

Un changement de posture mais pas de transformation de l'administration

Au sein de la collectivité, ce projet a permis de montrer l'impact positif d'une co-construction, dont Béatrice PIPART est devenue une ardente promotrice. « Ça a transformé ma manière de penser la ville. Je me considérai comme "sachante", aujourd'hui je me considère comme une animatrice, une éveilleuse de territoire. J'ai modifié ma posture. »

D'autres réflexions sur les usages et les usagers sont en cours dans la collectivité, avec le lancement d'une Transfo en lien avec la 27^e Région, mais la cellule démocratie participative a été dissoute entre le premier PNU et le second.

3^E PARTIE : ATELIER DE L'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

A. Participants à l'atelier du 27 mars 2019

Jean DUMONTEIL, Animateur, journaliste spécialisé des collectivités locales et ancien rédacteur en chef de *La Gazette*

Jean-René MOREAU, Premier vice-président de la MNT, président de l'Observatoire social territorial

Nasiha ABOUBEKER, Sociologue, intervenante et formatrice

Laetitia ALLUT, Directeur de département, CIG de la grande couronne

Jean-Michel ARBASSETTE, Membre du conseil d'administration, Association nationale des conseillers en organisation (Andco)

Florence BACO-AMBRASS, Directrice générale des services, Ville de Palaiseau

Stéphanie BAUS, Consultante management, en charge démarche usagers, Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis

Rémy BERTHIER, Membre du bureau national, Association des administrateurs territoriaux de France (AATF)

Sandra BERTRAND, Partenariats, AATF

Didier BOURGOIN, Secrétaire général, SNUTER-FSU

Marie CHENAL, Accompagnement du secteur public, KPMG

Stéphanie COLAS, Conseillère FPT et RH, AMF

Bruno COLLIGNON, Président, FA-FPT

Véronique DAI, Chargée d'études documentaires, MFP

Gwenola DAGALLIER, Conseillère interne, Ville d'Ivry

Françoise DESCAMPS-CROSNIER, Cheffe de cabinet, CNFPT

Marie GAC, Consultante Management et Organisation, Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis

David LE BRAS, Délégué général, ADGCF

Catherine MASSOUTRE BERRY, Consultante experte en Organisation-Méthode et Management, CIG petite couronne de la région Île-de-France, membre du CA de l'ANDCO

Céline OLLINGER, Cheffe de projets, CNFPT

Didier OSTRE, Directeur général adjoint, Association des maires de France

Katia PAULIN, Déléguée générale adjointe, ADGCF

Claude SORET-VIROLLE, Directrice Générale Adjointe, CIG de la grande couronne

Christine THOMAS, Chargée d'études, CSFPT

Stéphane VINCENT, Délégué général, La 27^e Région

B. Ouverture

Jean-René MOREAU

Bonjour à toutes et tous. Soyez les bienvenus. L'Observatoire fête ses dix ans, et cette étude sera la vingt-deuxième. En dix ans, nous avons bien travaillé avec nos partenaires. L'Observatoire dispose d'un conseil scientifique qui choisit et suit les thématiques. Nous nous attachons à bien appréhender l'environnement social, les problématiques de bien-être et de mieux-être au travail dans les collectivités.

Cette année, nous avons choisi d'approfondir le thème des derniers ETS sur l'expérience des usagers. Cette expression est un peu à la mode. L'objectif est de se mettre dans la peau des usagers, de façon à connaître leurs besoins et à être en mesure d'y répondre. Il est évident que la notion d'usagers entraîne de grosses modifications dans les organisations. C'est pourquoi ce sujet a retenu notre attention.

Le contexte actuel est celui d'une réforme et d'une mise en concurrence du service public avec le secteur privé et avec les associations d'usagers telles qu'il en existe par exemple en Angleterre, et qui se substituent aux services publics.

Aujourd'hui plus que jamais, compte tenu de notre crise démocratique, le rapport à l'utilisateur est essentiel, puisqu'il fait appel à la démocratie participative. Assez modestement, l'OST s'efforce de participer à ce type de démarches visant à redonner du sens aux institutions et à la citoyenneté.

Je tiens à remercier et à féliciter les élèves administratrices pour cette étude, très intéressante et très fluide : Linda CORTEY, Stéphanie DELEBARRE, Camille GUÉNEAU et Claire LEMEUNIER. Leur réflexion a été partagée aux ETS avec 200 à 250 participants, ce qui a contribué à leur étude.

Selon Pierre ROSANVALLON, la démocratie participative est un complément de la démocratie représentative. Il me semble que ceci est le cœur du débat. Ce qui va vous être présenté vous donnera des rappels, des éléments fondamentaux, des perspectives et quelques pistes de solutions sur des expériences qui ont été menées et sur ce qui pourrait être fait.

Claire LEMEUNIER

Nous allons vous faire entrer directement dans le sujet en vous posant une première question : selon vous, prendre en compte l'expérience des usagers dans l'élaboration des politiques publiques locales est-il une façon de rapprocher le citoyen du service public, une utopie, un levier d'amélioration de l'action publique ou une mode ?

Les résultats sont plutôt satisfaisants, puisque vous pensez que le fait de prendre

en compte l'expérience des usagers est un levier d'amélioration de l'action publique, et notamment de l'action publique locale. Vous êtes intéressés par le sujet, vous y croyez : c'est déjà un point très positif.

Jean-René MOREAU

Je suis très content de cette réponse, et je vais vous expliquer pourquoi. Le sujet que nous traitons aujourd'hui poursuit une réflexion amorcée en 2018 qui s'appelait « Réenchanter le quotidien : le sens de l'action publique locale ». Cette étude-là est tout à fait dans son prolongement.

Claire LEMEUNIER

La question suivante est : dans votre ville, l'expérience des usagers est-elle écoutée, entendue, prise en compte ou pas du tout? 38 % d'entre vous ont répondu que l'expérience des usagers était prise en compte, ce qui ne représente pas la majorité.

Jean DUMONTEIL

Ceux qui ne se sentent ni entendus, ni écoutés, ni pris en compte sont tout de même 7 %.

C. Présentation et analyse de cinq cas pratiques

1. L'analyse des cinq cas pratiques

Stéphanie DELEBARRE

Nous allons vous présenter notre étude, qui s'intitule *Élaborer les politiques publiques avec les usagers et les agents : vers une dynamique de co-construction*. Les décideurs territoriaux sont à la fois les managers au sein de la collectivité et les élus.

Nous allons entrer dans la maison du service public que nous construirons ensemble. La relation administration-société évolue. Nous sommes passés d'une administration de puissance, où les administrés sont considérés comme des assujettis voués à l'obéissance, et où l'administration a pour vocation de servir, à une administration de service, tournée vers la satisfaction des besoins individuels et collectifs, à l'écoute permanente des usagers. Dans ce modèle, l'utilisateur dispose de la faculté de choix, d'une marge d'autonomie : il est acteur. Ce mouvement traduit une évolution du rôle et de la position sociale de l'administration. C'est une transformation du sens même de l'institution. Dès lors, tout invite à repenser les modes de représentation et de participation des citoyens. Le principal enjeu, pour l'administration, est d'adapter l'offre de service public aux usagers et aux territoires, d'adapter cette offre à leurs attentes et à leurs besoins.

À côté des usagers c'est aussi la place de l'agent qui va être questionnée. **L'agent est le premier interlocuteur du public** ; c'est le premier contact de terrain de l'administration, la première interface de l'utilisateur. Et ce, quel que soit le poste qu'il occupe – que ce poste le mette au contact des usagers par téléphone, physiquement ou numériquement. Dès lors, comment associer les agents ? Comment développer leurs capacités d'écoute et leur permettre d'être acteurs, d'être inclus dans la construction des politiques publiques ?

La prise en compte régulière des idées des agents, en complément des idées des usagers, peut à la fois constituer un levier efficace de management par le sens et renforcer la capacité d'innovation des administrations. C'est tout l'enjeu de **l'adaptabilité du service public**, grâce à une co-construction collective entre usagers, agents, cadres et élus. Cette interrogation est au cœur de notre étude.

Pour réaliser cette étude, nous avons utilisé une méthode *bottom-up*, en partant de l'analyse de cinq cas de terrain. Ces expériences ont été menées par des collectivités ou par des administrations publiques. Après analyse, nous avons tiré des enseignements qui vous seront proposés sous forme de recommandations. Notre méthode a été alimentée par un atelier qui s'est déroulé en décembre dernier aux ETS de Strasbourg et qui portait sur ce même thème : « Manager l'expérience usager ».

a. Carte blanche dans le bassin de vie de Cahors

Le premier cas étudié est celui des défis Carte blanche, une démarche expérimentale proposée par l'État et menée conjointement par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et les acteurs territoriaux, qu'ils soient publics ou privés (usagers, citoyens, entreprises ou collectivités). Il s'agit, à moyens financiers constants, de questionner l'offre de service public d'un territoire, en partant des besoins de la population locale, pour l'adapter et le façonner selon les attentes de tous les acteurs locaux. La méthode proposée pour ces défis est celle d'une co-construction participative, avec des méthodes innovantes de *design thinking*, qui sont très à la mode, mais aussi très efficaces pour mener ce type de démarche expérimentale, laquelle ne dure que six mois.

La première Carte blanche a été donnée au Lot, dans le bassin de vie de Cahors, un territoire rural choisi volontairement. La ville et l'agglomération du Grand Cahors se sont engagées dans cette démarche aux côtés de la préfecture qui la pilotait, et d'autres administrations, comme Pôle emploi, la CAF, la CNAM, la Direccte, ainsi que des PME. Le 2 octobre 2018, cinq projets ont vu le jour :

- le car de service public itinérant (qui est en réalité un camping-car)
- le partage de données entre des opérateurs sociaux
- un centre de services de ressources humaines pour les TPE
- une plateforme d'offre de mobilité solidaire
- la création d'un poste d'agent d'accueil polyvalent

b. Le Parc naturel urbain de Strasbourg

Linda CORTEY

Le deuxième cas est celui du Parc naturel urbain (PNU) de Strasbourg. Ce projet a été lancé en 2010 par la Ville de Strasbourg, selon une démarche participative, dans trois quartiers populaires. L'objectif était de créer un nouveau type de parc naturel, en l'occurrence un parc naturel en ville.

Ce projet a été entièrement co-construit avec les habitants, à la fois dans son élaboration, dans sa mise en œuvre et dans son évaluation. Après plusieurs réunions publiques pour présenter le projet aux habitants, des immersions ont impliqué des agents, des élus, des habitants, des associations et des experts environnementaux. Une journée d'ateliers projets s'est ensuite tenue.

Toutes les personnes volontaires se sont réunies pour déterminer les objectifs du PNU et les actions concrètes devant en découler. Cet échange a donné lieu à un livre blanc remis aux élus qui a engendré plusieurs programmes d'action. Par la suite, une synthèse a été réalisée auprès des habitants afin de leur expliquer selon

quels critères les projets proposés avaient été acceptés ou non. Une charte du PNU a été élaborée. Les engagements qu'elle contient ont été co-construits avec les habitants. Les associations et les habitants se sont impliqués fortement dans la préservation du parc.

c. L'équipe juridique mobile de Grenoble

Claire LEMEUNIER

Le troisième cas est celui de l'équipe juridique mobile de Grenoble. Dans le cadre de son plan de lutte contre le non-recours et pour l'accès au droit, la Ville de Grenoble a réfléchi aux non-usagers, aux personnes qui n'accèdent pas aux droits, et en particulier à la question du Droit au logement opposable (DALO) et du Droit à l'hébergement opposable (DAHO). Le diagnostic a établi que les personnes n'accèdent pas au droit à cause de la difficulté d'accès à l'information, des procédures trop complexes, sans oublier les décisions contestables de la commission médiation, animée par la Préfecture qui vont au-delà des critères légaux. En partenariat avec des acteurs associatifs et des militants, la ville a décidé de travailler sur ce sujet et a mis en place une équipe juridique mobile. Celle-ci comporte des juristes, notamment des étudiants à la fac de Droit de Grenoble, ainsi que des avocats et des travailleurs sociaux. Elle accompagne les usagers dans leurs démarches et forme les travailleurs sociaux en contact avec ce public-là.

Deux éléments nous ont semblé particulièrement intéressants dans cette démarche. D'une part, les agents de terrain ont été associés à l'élaboration du dispositif et à son évaluation. D'autre part, la ville a choisi de recruter une travailleuse paire, rapprochant ainsi l'agent de l'utilisateur par le biais de l'expérience. Cette travailleuse paire a été éligible au DALO.

d. Le baromètre de satisfaction de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

Camille GUÉNEAU

Le quatrième cas étudié est le baromètre de satisfaction de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, à côté de Grenoble. Il s'agit d'un outil de mesure de la qualité perçue par les usagers, déployé progressivement à partir de 2005 dans tous les services de la communauté d'agglomération. Ce baromètre se compose d'une enquête initiale auprès de la population pour connaître son degré de satisfaction par rapport aux services rendus. Tous les ans ou tous les deux ans, les habitants sont à nouveau interrogés afin d'évaluer l'amélioration ou la dégradation de leur satisfaction.

L'originalité de ce baromètre réside dans le fait qu'il croise des critères de satisfaction de la population avec des critères techniques, qui traduisent la satisfaction des services eux-mêmes. Ce principe facilite la compréhension réciproque et permet de comprendre les éventuels écarts entre différentes perceptions du service. Pour

les services techniques, par exemple, une eau de qualité est une eau parfaite du point de vue de l'analyse bactériologique, alors que pour les habitants, c'est une eau qui a bon goût. Or, le chlore peut donner mauvais goût à l'eau. Le baromètre a permis de mettre au jour certains paradoxes et de les traiter.

e. La Transfo

Le cinquième cas est celui de la Transfo, un programme expérimental mis en œuvre par la 27^e Région. Il a été déployé dans de nombreuses collectivités à partir de 2011. Son objectif est de préfigurer un laboratoire ou une fonction innovation dans les collectivités, en partant d'un travail avec les usagers et les agents autour d'un projet concret défini par les élus et qui fait appel à la technique du design.

2. Le cadre de l'étude

a. La participation des usagers et des agents

Selon vous, faire participer les agents de terrain à l'élaboration des politiques publiques locales est-il utile, compliqué, inutile, original ou évident ? Les réponses sont à nouveau contrastées. Personne ne juge inutile la participation des agents de terrain, mais nous voyons que cela n'est pas forcément évident et relève d'une certaine complexité pour un tiers d'entre vous.

Camille GUÉNEAU

Nous nous sommes d'abord interrogées sur les situations dans lesquelles un dialogue se met en place entre les usagers, les agents et les décideurs dans les collectivités, afin d'en mesurer les effets. À partir de cette question, notre premier constat a été que la participation des agents et des usagers s'opère traditionnellement dans des espaces différents.

D'un côté, il existe la démocratie participative, largement développée depuis les années 1990-2000, pour prendre en compte le point de vue des usagers et des habitants en dehors du temps des élections. Dans certains domaines, comme la politique de la ville, la démocratie participative est une évidence. Cette forme de démocratie fait cependant débat. Selon Pierre ROSANVALLON, historien et sociologue, la démocratie participative n'est qu'un prolongement de la démocratie représentative. Il estime que les participants aux conseils citoyens, conseils de quartiers, budgets participatifs, etc., ne représentent que 1 à 2 % de la population, ce qui ne permet pas de créer de vrai consensus ni de légitimité.

Du côté des agents, la participation renvoie d'abord au droit à la participation, qui est garanti par le statut de la fonction publique. Celui-ci renvoie au fonctionnement interne de la collectivité, et passe surtout par les syndicats. Néanmoins, la participation plus large des agents se développe dans certaines collectivités, par le biais des boîtes à idées, par exemple, qui sont passées des urnes cartonnées

à de véritables plateformes numériques interactives qui stimulent davantage la réflexion.

Dans les deux cas, la participation des agents et des usagers permet de faire émerger des idées qui n'auraient pas émergé autrement. Elle permet également à la collectivité de légitimer son action, puisque l'agent ou l'utilisateur est impliqué dans les choix réalisés.

Quels sont les espaces qui conjuguent à la fois le point de vue des usagers et celui des agents ? Dans certains projets co-construits, l'agent est convoqué plutôt comme expert. C'est le cas lorsqu'il participe à une visite de quartier ou à une marche exploratoire pour répondre à des questions, comme dans le cadre du projet de Parc naturel urbain à Strasbourg.

b. Deux démarches conjuguant les points de vue des agents et des usagers

Nous avons identifié deux démarches très ambitieuses qui associent l'agent dans une posture plus large, ainsi que l'utilisateur. Il s'agit de **la Transfo et de Carte blanche**. Chaque Transfo débute par un appel à candidatures d'agents de la collectivité, qui peuvent appartenir à toutes les catégories et à tous les services, et qui sont formés pour devenir des ambassadeurs de la collectivité. Ils vont notamment interroger des habitants et des usagers dans la rue, ce qui est nouveau. Dans le cadre de Carte blanche, ce sont des agents de différentes organisations publiques et parapubliques qui vont travailler ensemble pour améliorer le service public.

Comment peut-on analyser ces démarches émergentes ? Peu de travaux ont été réalisés sur ces démarches, d'après une recherche documentaire réalisée pour l'étude. Nous constatons que les auteurs de ces travaux ont tendance à analyser d'abord la place de l'agent et de l'utilisateur. Contrairement à nous, ils s'intéressent assez peu à l'impact sur le manager et sur l' élu. Ces démarches sont fortement inspirées du *design*. Elles lui empruntent le même état d'esprit et les mêmes outils. Elles renversent la relation traditionnelle entre l'administration et l'utilisateur, laquelle, comme nous l'avons dit en introduction, est à la base une relation de domination. L'utilisateur cherche un service auprès de l'administration, qui doit donc s'adapter.

Il s'agit d'un renversement culturel, qui n'a pas été intégré par tous les agents. Les rôles deviennent plus flous. L'utilisateur n'est plus seulement consommateur du service public, il est aussi acteur et coproducteur. L'agent peut se montrer créatif dans tout domaine, quelle que soit sa spécialité et quel que soit son rang hiérarchique. Dans certains cas, il peut être amené à donner un avis ou à répondre à des questions sur des sujets qui ne concernent pas son institution. Enfin, les agents et les usagers sont amenés à proposer des idées sans qu'il existe de commande politique bien définie.

3. Bilan des cas étudiés

Linda CORTEY

Dans le bilan des différents cas étudiés, les retours d'expérience étaient globalement positifs. Bien sûr, quelques écueils ont été observés et doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Les effets positifs portent sur la motivation des agents, leur posture et l'évolution des méthodes de travail. S'agissant de la motivation, deux leviers principaux peuvent être utilisés et l'ont été dans ces expériences : donner du sens à l'action des agents et faire participer les agents aux processus d'innovation

a. Un élément de motivation des agents

Les expérimentations apportent du sens à l'action des agents parce qu'elles suivent une approche pratique du service public. Une expérimentation permet de dépasser les grands principes abstraits et de réfléchir à des actions concrètes, vécues par les usagers et les agents. Dans la Transfo, la participation aux démarches d'innovation conduit les agents à sortir de leurs missions principales, et donc à interroger le service public. En outre, elle constitue souvent un vecteur d'évolution professionnelle et amène les agents à réfléchir à leur positionnement au sein des administrations.

Par ailleurs, la posture des agents est également amenée à évoluer. Il ne s'agit plus d'une posture descendante mais d'**une relation plus directe et horizontale**. Nous avons été frappées par le regard de la cheffe de projet du Parc naturel urbain de Strasbourg, qui expliquait combien ce projet avait transformé sa posture. Elle était passée d'une posture de sachante à une posture d'animatrice et « d'éveilleuse de territoire ». En ce qui concerne les méthodes de travail, les expérimentations sont pensées pour **favoriser la transversalité et l'évaluation**. La transversalité et la volonté de décloisonner constituent d'ailleurs souvent le point de départ de l'expérimentation. Sur ce point, le projet le plus abouti est Carte blanche où la transversalité se déploie dans tout un territoire, quel que soit le service public envisagé. Cette nouvelle façon d'envisager le territoire pousse à repenser globalement le service public, au-delà de sa propre administration.

En outre, le processus de l'évaluation est itératif. Dès qu'une action est mise en œuvre, il convient d'obtenir un retour de terrain, de s'adapter, de tester à nouveau, de faire un nouveau retour, etc. Cette démarche constitue le premier niveau d'évaluation. Certaines expérimentations sont fondées sur l'évaluation et sur l'usage que l'on peut en faire dans l'élaboration du service public. C'est par exemple le cas du baromètre de satisfaction du Pays Voironnais. Cet outil d'évaluation a été utilisé aussi comme un outil de communication interne et externe, mais également comme un outil managérial, pour inciter les agents à repenser les critères de la qualité du service public.

b. Des coûts humains et financiers non négligeables

En conclusion, ces expérimentations permettent de faire émerger des idées qui n'auraient pas été trouvées autrement et renforcent la légitimité des décisions prises, celles-ci étant co-construites par les agents et les usagers. Toutefois, il faut souligner que ces décisions requièrent plus d'investissement et de temps que l'élaboration de politiques classiques. C'est pourquoi la plupart des personnes que nous avons interrogées se sont montrées assez dubitatives face à l'idée de généraliser ce genre d'expérimentation. La démarche itérative répond à des problèmes spécifiques. Il est difficile d'imaginer l'élaboration d'une stratégie au niveau de la collectivité sur la base d'une telle démarche.

Il importe d'abord d'essayer de fédérer au-delà du porteur de projet. Il est essentiel que celui-ci soit très investi, mais il faut penser à la façon dont les projets sont pérennisés. Le succès du projet de Grenoble a reposé sur la forte implication du maire qui a su porter ce projet. À l'inverse, la Transfo à Mulhouse a traversé une période d'incertitude et a été bloquée par le départ du maire. Penser à la façon dont l'expérimentation sera pérennisée est donc une clé du succès sur le long terme.

Il convient de garder à l'esprit que ces démarches peuvent déstabiliser une organisation si elles ne fonctionnent pas bien. Si, par exemple, le portage politique ou administratif est défaillant, l'expérimentation risque d'échouer et la conséquence à long terme de cet échec peut être le refus de se lancer dans d'autres expérimentations. Cela a été le cas de la région Bourgogne-Franche-Comté où les agents sont quelque peu échaudés. Sans oublier que l'expérimentation peut être déstabilisante même lorsqu'elle fonctionne, comme ce fut le cas de Gare Remix à Lyon. Ce projet de rénovation de la gare Saint-Paul a été co-construit, mais des agents ont connu des difficultés à changer leur façon de penser, à revenir sur le primat de la hiérarchie et la sacro-sainte parole des élus. Même si tout le monde est d'accord pour aller dans un sens, la mise en œuvre effective n'est pas évidente pour autant.

Par ailleurs, le coût des expérimentations doit être pris en compte. Pour la Transfo, le coût financier se monte à 165 000 euros, ce que toutes les communes ne peuvent pas investir. Il existe aussi un coût humain. La Transfo a mobilisé 20 agents, trois jours par mois pendant 16 mois. Mobiliser 20 agents signifie également mobiliser les services dans lesquels ils travaillent, en raison du statut d'ambassadeurs qui peut déstabiliser.

Le risque de voir ces expérimentations ne pas se diffuser dans la collectivité et demeurer sur des îlots participatifs ponctuels constitue un autre point de vigilance. Dans ces cas-là, l'expérimentation peut aboutir à une déception pour les agents et pour l'administration.

4. Recommandations

Claire LEMEUNIER

a. Le socle de base : organisation, culture, formation

Dans la deuxième partie de notre étude, nous avons essayé de proposer des bonnes pratiques pour réussir à entrer dans cette culture qui implique les agents, les usagers et les décideurs, à faire circuler l'expérience usager et à la prendre en compte.

L'idée est d'installer une dynamique apprenante entre ces trois acteurs. Pour ce faire, il convient selon nous d'installer un socle de base au sein de la collectivité. Ce socle nécessite de faire évoluer l'organisation, la culture interne, ainsi qu'une évolution de la politique RH.

Installer une nouvelle culture dans la collectivité prend du temps. De plus, ce temps long n'est pas le même pour l'usager, l'administration et le politique. Nous avons identifié d'autres conditions préalables à l'ancrage de la nouvelle culture au sein de la collectivité. Un **fort portage administratif et politique** est nécessaire, ainsi qu'un **climat d'écoute et de confiance** vis-à-vis des agents de terrain. Pour faire circuler l'information et l'expérience, il convient de réduire les ruptures hiérarchiques. Il faut que les experts acceptent de partager l'expertise. Enfin, il faut que le **pouvoir soit mieux réparti**, ce qui implique une acceptation de la part des élus et des managers.

Quels peuvent être les outils pour installer une nouvelle culture ? Il y a d'abord les grands outils de l'administration, comme le programme politique. L'idée est que les candidats déclarent leur volonté de s'inscrire dans la démarche de prise en compte de l'expérience usager. Le projet d'administration peut être le premier outil global et permettre de fixer des objectifs et des principes d'organisation, avec un organigramme montrant la fluidité de la communication entre les différents niveaux hiérarchiques et entre les différents métiers. Un référentiel managérial peut être mis en place. Ces choix doivent être partagés afin que chacun puisse se les approprier.

En outre, la politique RH joue un rôle très important. Elle doit garantir que les trois niveaux (usagers, agents et décideurs) seront pris en compte dans la démarche. Nous avons pensé à différents outils RH. Le moment est certainement le bon pour réfléchir à l'évolution des métiers. Certains métiers vont s'automatiser et perdre des tâches (les agents d'accueil, les agents d'entretien, etc.). Il convient de réfléchir au rôle de ces métiers-là et à leur relation avec les usagers. La fonction de médiation et de relation avec les usagers devrait sans doute être amplifiée, dans une perspective de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

L'expérimentation du travail pair constitue une autre hypothèse. Il existe à Grenoble et se développe dans certaines collectivités. Cette notion vient du monde médico-social. L'idée est de recruter au sein de la collectivité d'anciens bénéficiaires pour mieux communiquer avec eux. Cette expérimentation est intéressante, mais comporte certaines problématiques RH, puisque les anciens bénéficiaires finissent par devenir des agents expérimentés. Jusqu'où peut-on aller dans le travail pair ? Quel statut donner à ces personnes ? Doivent-elles être formées ou non ? Ce sont des questions auxquelles la Ville de Grenoble réfléchit. Les réponses ne sont pas encore bien définies.

Il est également possible de travailler sur les fiches de postes. Un travail pourrait être mené par le CNFPT, en collaboration avec un certain nombre d'acteurs qui savent quelles sont les compétences à mobiliser pour faire circuler l'expérience usager. La 27^e Région peut être l'un de ces acteurs tout comme l'UNADEL, un réseau de professionnels et d'élus sur le développement local. Le CNFPT pourrait introduire ces questions dans son répertoire des métiers.

Enfin, il peut être envisageable d'expérimenter la co-formation, c'est-à-dire le fait de former ensemble les usagers, les professionnels et les managers, ainsi que les élus. L'idée serait de développer un langage commun, de mieux se connaître, et d'être davantage en mesure de travailler et conduire le changement ensemble. Ce type de co-formation est assez développé en lien avec les populations en situation de pauvreté. Une expérimentation a été menée en 2015 à l'initiative de la préfecture de Seine-Saint-Denis et du centre de ressources de la ville. En 2014, la loi LAMY a rendu obligatoire la co-construction de la politique de la ville avec les habitants et les conseils citoyens. Le dialogue était compliqué, le langage n'étant pas le même. Une co-formation a donc été lancée avec ATD Quart Monde. Plus récemment, le rapport de la Commission nationale du débat public sur la mise en œuvre des conseils citoyens a constaté leur dysfonctionnement, car les acteurs ne savaient pas communiquer. La Commission propose donc elle-aussi ces co-formations.

Stéphanie DELEBARRE

b. Adaptation continue des organisations aux évolutions sociétales

La deuxième série de propositions porte sur la nécessaire adaptation en continu des organisations aux évolutions sociétales. Il ne s'agit plus d'imposer un modèle unique d'organisation, qui serait le même pour toutes les structures et tous les territoires. Bien au contraire, les contraintes territoriales sont variées et les besoins spécifiques. Les réponses doivent donc être adaptées.

Pour ce faire, nous développerons trois points, dont le premier consiste à « oser ». Il faut oser nous questionner et adapter régulièrement le rôle et le positionnement des parties prenantes. Nous avons souhaité effectuer deux focus : un sur l'agent, l'autre sur le manager.

Il s'agit d'une part de prendre en compte le fait que l'agent, quel que soit son niveau et quelle que soit sa place dans une organisation, est bien la première interface de contact avec les usagers. Nous préconisons de lui faire confiance, de le responsabiliser et de le professionnaliser. « Faire confiance » signifie être à l'écoute de l'agent lorsqu'il partage des informations ou alerte sur des inquiétudes qui remontent du terrain, ou quand il relaie les remerciements des usagers.

Cela signifie aussi que l'agent doit faire confiance à son administration, et pour cela, il convient de le responsabiliser, c'est-à-dire de lui accorder davantage d'autonomie. Des programmes d'action devraient lui permettre d'être force de proposition et de prendre des initiatives. L'agent ne se limite plus à réorienter l'information dans les rouages internes de la collectivité mais pourra apporter une réponse de premier niveau. Responsabilisé, il sera ainsi mis en situation de pouvoir répondre aux attentes des usagers. Des formations peuvent être déployées dans ce but, comme en attestent les cinq exemples étudiés.

Dès lors, renforcer l'expertise de premier niveau va valoriser les agents, limiter les mobilités subies et qualifier et professionnaliser les postes d'accueil. Nous préconisons également que l'agent ne soit plus un agent de sa collectivité mais un agent du service public au sens très large. Son rôle est de représenter le service public, d'apporter des informations sur toutes les collectivités ou administrations publiques qui rayonnent sur son territoire. Nous pensons à la démarche Carte blanche du Grand Cahors, démontrant qu'il est possible de disposer d'agents d'accueil polyvalents, qui apportent des renseignements de qualité aux usagers.

Le manager fait vivre la dynamique au quotidien en induisant de la participation. L'équilibre traditionnel entre l'agent et le décideur sera bouleversé. Le manager ne peut rester un simple encadrant ou un simple expert. Il est recommandé qu'il se positionne comme manager d'équipe et qu'il anime le collectif, qu'il modifie sa posture d'accompagnement, car c'est à lui qu'il revient de sensibiliser les agents à la démocratie participative. Plus encore, la meilleure des préconisations est que l'agent devienne le leader, celui qui donnera du sens et sera au quotidien le moteur de cette dynamique. Il faut également qu'il accepte que ses agents soient des ambassadeurs de l'innovation, qu'ils sortent des murs de sa direction et qu'ils transmettent l'innovation. Dès lors, nous verrons poindre des administrations aux organisations plus responsabilisantes, voire libérées.

Le deuxième point à développer est l'orientation vers des organisations plus souples. Pour cela, nous conseillons d'exploiter les démarches de façon plus agile, à travers trois axes. Le premier consiste à effectuer un focus sur la communication interne de la collectivité. Il importe que chaque acteur soit informé des méthodes déployées en interne, qu'il partage les enjeux et le sens des projets participatifs et innovants. Par exemple, nous préconisons de tester de petites expérimentations collaboratives flash, ce qui reviendrait à adapter des méthodes de design à la réalisation d'un projet simple et concret, qui pourrait aboutir au bout d'une semaine ou d'un mois, et dont les résultats pourraient être connus rapidement.

Le deuxième volet concerne la communication externe. Il convient que la collectivité se montre très transparente vis-à-vis des démarches qu'elle entreprend. Il est préconisé de communiquer d'abord sur les démarches qui font le succès de la collectivité, mais également sur les démarches qui ne sont pas parfaites, pour montrer que l'administration essaie des choses et a également le droit à l'erreur.

Le dernier volet est celui de l'évaluation continue de l'ensemble des actions, afin d'inscrire les démarches dans un cercle vertueux d'amélioration des processus et des politiques publiques et s'autoriser à se questionner sans cesse sur les méthodes qui sont mises en place.

Enfin, il est conseillé de partager les ressources entre les opérateurs, à la fois au sein de la collectivité et dans tout le territoire. Il s'agit d'adopter une culture de la transversalité et de casser les silos, de faire connaître ce qui est fait en interne, de partager l'expertise. Ce n'est plus à une seule collectivité de déployer ses propres outils. Dès qu'un outil est déployé sur le territoire, il convient de le partager, de le mettre à disposition. Les logiciels libres qui existent dans le numérique peuvent servir d'exemple. Il faut expérimenter des ressources libres d'utilisation par tous les acteurs, et inventer de nouveaux modes de partage sans tenir compte de la finalité pour laquelle un outil a été construit. La préconisation est de suivre une progression, par exemple en sanctuarisant des temps en interne pour expérimenter dans des lieux de créativité. Ces lieux se trouvent parfois au sein même des collectivités, qui invitent à penser autrement et permettent de décroisonner les directions. Il convient de fédérer tous les acteurs, qu'ils soient publics ou privés, autour d'un même projet. L'objectif est de favoriser l'innovation sociale et de permettre l'inclusion de toutes les personnes du territoire.

Linda CORTEY

c. Les principes clés

Dans cette dernière partie, nous avons effectué de nombreuses propositions. Nous avons voulu les regrouper visuellement. Quatre principes clés se retrouvent dans ces différentes propositions :

- Expérimenter
- Formaliser et évaluer
- Créer des espaces de dialogue et former
- Favoriser la transversalité

D. Débat

Claire LEMEUNIER

Pour introduire le débat, nous vous proposons une dernière question : quelles actions vous paraissent pertinentes pour améliorer la prise en compte de l'expérience des usagers ?

- La co-formation des usagers, agents, décideurs
- le travail pair
- le design thinking et les temps de créativité
- faire évoluer les fiches de postes et de fonctions des agents et des managers
- réduire les niveaux hiérarchiques

La co-formation attire votre attention, le travail pair également. La question de l'organisation plus horizontale est moins prégnante dans vos réponses.

Jean DUMONTEIL

Cela permettra de nourrir le débat. Un grand merci pour cette présentation. Vous avez su nous montrer les conditions de réussite, les pièges de ces méthodes ainsi que vos recommandations.

Vous avez cité l'importance des réseaux territoriaux, du CNFPT, pour mettre en œuvre ces méthodes. Dans l'un des cinq cas étudiés, l'Association départementale des maires du Lot s'est beaucoup impliquée. Dans un autre cas, l'union des CCAS à Grenoble s'est impliquée. Nous voyons que différents acteurs sont parties prenantes de ces expérimentations, qui constituent une nouvelle culture, celle de la co-construction.

Jean-René MOREAU

Les propos étaient très riches et très synthétiques. Ce que j'ai trouvé intéressant, c'est que vous avez associé les questions de management par le sens et celles d'adaptabilité des différents acteurs, managers, usagers et agents. L'enjeu, si l'on veut réussir une vraie démocratie participative, est celui-là.

Par ailleurs, des expériences intéressantes ont été réalisées aux Pays-Bas et dans les pays scandinaves, notamment en Suède et en Finlande, mais aussi en Norvège. Lorsqu'ils veulent faire un projet, ils associent la population. Nous savons le faire aussi, mais la différence importante, qui relève d'une différence de culture, c'est que lorsqu'un projet est mené par des managers, des élus, des techniciens, les usagers peuvent expliquer que ce n'est pas de ce projet qu'ils ont besoin. Dans ce cas-là, une petite formation est réalisée pour les usagers, les acteurs externes, et finalement ce sont eux qui déterminent un certain nombre de choses.

En Suisse, des votations sont effectuées. Ce sont les habitants qui disent aux élus ce qu'ils veulent faire. Il ne s'agit pas que d'un vote et d'un système de référendum. C'est vrai pour l'État confédéral, et c'est vrai pour les cantons. Il m'est souvent répondu que la Suisse est un petit pays et que ce système n'est pas transposable, mais ce n'est pas vrai.

Enfin, il faut rappeler qu'à une certaine époque, les expérimentations se trouvaient au cœur des territoires, avant d'être abandonnées. Celles que vous avez présentées me semblent intéressantes. Lorsque l'usager, le citoyen ne comprend pas tout ce qu'on lui présente, il est préférable de se répéter que de se contredire.

Jean DUMONTEIL

Une question s'est posée lorsque vous avez parlé des décideurs, en faisant la différence entre les cadres territoriaux et les directions générales et les élus. Dans vos entretiens, avez-vous noté des différences ? Où se situent-elles ?

Claire LEMEUNIER

En effet, c'est un raccourci que nous avons utilisé au début. Par la suite, nous avons apporté plus de distinction, mais peut-être pas suffisamment. En effet, il ne s'agit pas de la même chose. Nous parlions des temps politique et de l'administration. Le temps de l'élu n'est pas le même. Je parlais aussi du partage de l'expertise, qui relève de l'administration, et du partage du pouvoir, qui relève de l'élu. Le mot « décideurs » ne constitue pas une seule grande catégorie, mais nous voulions désigner par ce mot l'une des antennes du triptyque dont nous parlons.

Stéphanie DELEBARRE

Dans les cas étudiés, nous avons remarqué que le même sens était porté par l'administration et par le politique. Ces deux décideurs portaient la même vision, certes avec une temporalité qui n'est pas la même, mais il y a une vision commune, importante pour faire avancer les projets.

David LE BRAS

C'est une très belle étude, très intéressante et stimulante. Ma question concerne la place des élus. Pourriez-vous en dire un peu plus ? Je pense à l'expérience voironnaise que je connais. Lorsque le DGS a décidé de mettre en place un baromètre, notamment sur la question des déchets, des transports et de l'eau, cela a été un excellent outil managérial. En revanche, les élus l'ont très mal vécu, dans la mesure où ils y ont vu une dépossession, une rupture du lien privilégié qu'ils sont censés avoir avec les usagers et les citoyens. Le travail du DGS et de son équipe a été de réorienter les politiques publiques en fonction du baromètre, et de faire accepter celui-ci. Avez-vous perçu cela dans les autres expériences ?

Linda CORTEY

Dans le cadre de l'élaboration du Parc naturel urbain de Strasbourg, il existait deux types d'élus : les élus de quartier, qui se sont trouvés dépossédés de leurs remontées de terrain, puisque la parole était recherchée directement auprès des habitants ; et les élus thématiques, sur la démocratie participative et les problématiques environnementales, qui étaient porteurs de changements de posture.

Une discussion s'est tenue entre les élus strasbourgeois afin de travailler ensemble et de définir leurs rôles. Cela a eu une incidence assez forte. Certains étaient prêts à changer de posture, d'autres ne l'étaient pas.

Jean DUMONTEIL

Cela dépend aussi de leurs pratiques. Vous avez cité tout à l'heure les conseils consultatifs de quartiers. Les élus qui sont déjà entrés dans ces dynamiques savent déjà faire.

Claire LEMEUNIER

Dans l'exemple de Grenoble, la question est inversée. La culture politique de l'équipe municipale en place accorde une place centrale à la participation. Les élus sont porteurs, alors que la direction générale l'était, semble-t-il, au début de la démarche de l'équipe juridique mobile. À Grenoble, la participation est portée par une des directions, et contrairement à ce que l'on pourrait croire, elle n'est pas forcément diffusée dans l'ensemble de la collectivité.

Camille GUÉNEAU

Il conviendrait de penser à des garde-fous visant à respecter la légitimité démocratique des élus. Dans le projet Carte blanche, la commande de départ est d'améliorer le service public de façon très large. Je me suis demandé au cours de l'étude s'il ne fallait pas conserver un minimum de commande politique. D'ailleurs, les designers affirment que la contrainte est source de créativité. Il faudrait s'interroger sur les moyens de concilier toutes ces démarches innovantes et de garantir la légitimité des élus.

Jean-Marc JOUSSEN

Vous avez parlé rapidement des organisations syndicales. Quel est l'impact sur celles-ci dans les organisations traditionnelles ? Comment ont-elles réagi ?

Stéphanie DELEBARRE

Il est intéressant de noter qu'à travers nos interviews, les différents acteurs administratifs ou politiques ne nous ont pas parlé des organisations syndicales, à une exception près. Cela pose question. Les organisations syndicales ont-elles été intégrées dans la démarche ? Y ont-elles trouvé leur rôle habituel d'accompagnement, de vigilance ? Peut-être que ce sujet ne nous a pas été évoqué, parce qu'il a été difficile à gérer en interne. Nous ne l'avons pas non plus développé.

Camille GUÉNEAU

Dans la recherche documentaire que nous avons réalisée, une auteure analyse la place des syndicats dans une démarche participative d'une mairie proche de Paris. Elle explique que les syndicats étaient surpris de l'élargissement de la participation des agents, et ont pu se sentir concurrencés par une telle démarche.

Christophe VILLOTTA

Votre étude est très encourageante. Elle montre des pistes d'évolution très intéressantes. Dans le cas des décideurs, il faudrait construire la même thématique que dans le management de projet. Il faut une co-construction. Les élus sont élus sur un projet.

Leur relation avec les cadres dirigeants est centrée sur la manière de mettre en œuvre ce projet. Dans certains cas, les élus se sentent dépossédés alors qu'on leur apporte les outils pour être au plus près des usagers. Les comités de quartiers existaient déjà avant. Le principe est donc de conjuguer les dispositifs. La co-construction et le fait de parler le même langage sont des éléments essentiels.

De plus, le législateur impose aujourd'hui la concertation aux collectivités. C'est un levier important pour changer les mentalités. Comme vous l'avez dit en introduction, nous sommes passés d'une administration dominante à une administration partagée. La concertation pourrait être utilisée pour introduire ces nouveaux modes de pensée et d'action.

Stéphane VINCENT

Je vous remercie pour la qualité de votre travail. Je signe à 200 % tout ce qui a été dit. La Transfo est une démarche que nous menons depuis 2011. En ce moment, nous la menons avec sept grandes collectivités.

Nous avons un retour d'expérience de la part des élus, car nous avons eu l'occasion d'en parler avec Carole DELGA, présidente de la région Occitanie/Pyrénées-Méditerranée, avec Jean ROTTNER, président de la région Grand Est, et avec Michèle LUTZ, l'actuelle maire de Mulhouse. Ils considèrent que cette démarche consistant à travailler sur l'intelligence collective et la transversalité a bel et bien commencé dans l'administration. Ils estiment que ce travail doit être mené par les élus également. Carole DELGA a lancé des séminaires de travail pour ses élus. Elle réunit tous les trois mois les élus de sa majorité et les fait travailler sur de nouvelles pratiques de coopération.

Je souscris à l'idée que la même démarche devrait être lancée auprès des exécutifs, car eux-mêmes ont des besoins. Le risque est de réduire cette démarche à une démarche managériale. Il convient de demander aux élus quel est le projet politique qui se trouve derrière. Vous avez parlé de la façon dont l'Angleterre néolibérale s'est emparée de l'innovation sociale. Elle en a fait des choses qui ne nous parlent pas, à nous Français, mais c'était un projet politique. Nous avons peut-être du mal à inventer un projet politique qui ressemblerait à notre pays, à notre culture du service public, et qui enrichirait l'action publique, ce qui serait une façon de dire que la co-conception peut enrichir le travail des agents.

Vous disiez que le sujet n'était pas documenté. Je pense qu'il l'est, mais pas aux endroits habituels. Des chercheurs réfléchissent à ces questions et indiquent que nous allons entrer dans une phase d'incertitude, qui nous forcera à adopter des politiques beaucoup plus adaptatives, d'itérer beaucoup plus avec le terrain. Des maires comme Jean-François CARON incarnent la méthode et le projet politique, qui est un projet de transformation écologique et social. Les élus vont devoir travailler. Quel est le projet de transformation politique, de progrès social, qui se trouve derrière? Sinon, il ne s'agira que d'un sujet de management.

Jean-René MOREAU

Un élu est élu sur un projet, en effet. Mais il est élu avec une légitimité parfois entachée, lorsque la représentativité est limitée par le nombre d'électeurs. Ce problème se manifeste différemment selon les pays, mais il est là depuis longtemps. Le projet s'inscrit dans une dynamique provisoire. Il ne peut pas s'établir définitivement pour la durée d'un mandat. Il faut être capable d'adaptabilité. La question de la temporalité est importante, et elle n'est pas nouvelle. Le temps de l'élu n'est pas le même que le temps de l'administration, ni celui de l'usager, qui est beaucoup plus rapide. Le temps de l'usager s'inscrit dans l'immédiateté. Vous avez aussi parlé d'adaptabilité. Sans elle, les bonnes intentions et les volontés politiques ne seront pas suffisantes.

Vous disiez tout à l'heure que les organisations syndicales n'avaient pas été citées. Effectivement, elles ne sont plus considérées, car les choses doivent aller tellement vite que nous ne prenons pas le temps de la réflexion. Nous parlions aussi de l'expression « éveilleur de territoires ». Cette pratique n'est pas dans notre culture.

Vous avez parlé de la « Big Society ». C'est un vrai projet politique, mais c'est le travers du service public anglais. Dans mon travail, il m'est arrivé d'intervenir en Angleterre. Lorsque ce projet a été mis en place, deux travers ont été observés. Tout d'abord, les services sont payants. De plus, je connais l'exemple d'une association qui a monté une crèche. La crèche a été créée par des Pakistanais, et les bénéficiaires devaient être musulmans ou pakistanais. Une telle notion du service public pose un problème de fond. Il faut donc se méfier des effets de mode, des systèmes néo-libéraux ou très concentrés. La question de la proximité doit être considérée de façon complètement différente. La « Big Society » n'est qu'un ersatz, dans lequel on remplace un manque par un autre manque. Cela ne fonctionne pas.

Rémy BERTHIER

J'ai eu la chance de suivre cette étude au nom de l'AATF et d'en voir l'avancée. Je me souviens de la première réunion. Le chemin parcouru est remarquable. L'étude que nous lisons aujourd'hui est d'une vraie fluidité. Je me réjouis de la qualité de vos travaux, de vos personnalités et de vos postures, qui seront très efficaces dans les collectivités dans quelques mois. Je souligne la fluidité et l'argumentation. Ce document est charpenté et très agréable à lire. Je note aussi la prise de hauteur. Les enjeux sont placés au bon niveau. En même temps, le travail est très concret et bien ancré dans les territoires. Nous en avons besoin.

Enfin, j'ai eu la chance d'être le directeur de territoire concerné par le Parc naturel urbain. Je voudrais revenir sur la place des agents de terrain dans cette démarche, ceux qui entretiennent les espaces verts, travaillent dans les cimetières, assurent la propreté urbaine, pas seulement ceux qui sont au guichet. Il a été très difficile de faire évoluer ces agents de catégorie C et de leur faire comprendre que leur parole était légitime. Comment aide-t-on ces agents à dépasser ces freins, au-delà de la formation ?

Une des pistes consiste à leur faire comprendre qu'ils sont des observateurs privilégiés des usagers. Ils voient comment ces derniers fonctionnent, où ils vont et ce qu'ils se disent. Leur expertise réside dans leur capacité à relayer la manière dont leur quartier est vécu. Ce n'est sans doute pas la seule piste.

Florence BACO-AMBRASS

Un point, qui m'interpelle beaucoup, n'a pas été abordé : celui du changement de la place de l'administration, avec un principe fondateur qui est la neutralité. J'ai constaté beaucoup de réticences, voire de résistances d'agents à participer à ce genre de démarche, estimant que dans le cadre de la neutralité du service public, ils n'avaient pas à participer à des démarches d'ordre politique. Je voulais savoir si, dans le cadre des expériences que vous avez étudiées, de tels phénomènes avaient été remontés, et comment la direction générale pouvait accompagner les agents, tout en respectant ce principe de neutralité auquel nous tenons tous.

Camille GUÉNEAU

Dans les démarches Transfo et Carte blanche, les agents sont volontaires. Il existe donc un biais, puisque les agents sont déjà convaincus, au moins de façon théorique, de l'intérêt d'associer les usagers. Notre étude de cas n'a pas permis de révéler ce type de résistance qui existe probablement.

Claire LEMEUNIER

Nos propositions dans le domaine RH pourraient répondre à cet enjeu. Inscrire dans les fiches de postes qu'une partie du travail de l'agent consistera à faire remonter l'information – en le formant, en l'accompagnant – peut constituer une réponse.

Camille GUÉNEAU

S'agissant des moyens de convaincre les agents de terrain de la légitimité de leur parole, la 27^e Région avait montré que dans le cas de la Transfo, des écarts en termes de maîtrise de l'écrit et de la prise de parole influuaient effectivement. Dans certaines réunions, les agents de catégorie C n'étaient pas très à l'aise. À l'inverse, dans les enquêtes de terrain, tous les agents sont à égalité.

Stéphane VINCENT

Nous nous sommes aperçus que ces démarches permettent de révéler des *soft skills*. Une personne peut avoir des difficultés à s'exprimer mais posséder une forte intuition. À Mulhouse, nous avons travaillé avec des agents des ateliers, qui ont effectué de la recherche utilisateurs. C'est leur capacité à construire des choses qui a été mise en valeur, pas leurs compétences intellectuelles.

Dans un groupe de 20 personnes, il y en a toujours deux ou trois qui ressentent le besoin d'arrêter au bout de quelques mois, car le travail est assez exigeant en termes d'empathie. Faire l'effort de développer une capacité d'écoute en plus de son travail est fatigant. Certains agents expliquent qu'ils ne voyaient pas l'innovation ainsi.

Par ailleurs, il existe de nouvelles dispositions sur les lanceurs d'alertes. Il est possible de considérer que, tout en restant neutre, les agents ont le devoir de remonter les dysfonctionnements et de se montrer réflexifs. Nous savons bien qu'il faut protéger les démarches qui autorisent les agents à critiquer l'organisation dont ils font partie.

Jean DUMONTEIL

La neutralité n'est pas le contraire de l'engagement. On peut s'engager sans être dans une démarche politique ou partisane.

Gwenola DAGALLIER

À Ivry, nous avons lancé une démarche tournée vers les agents et qui a aussi la vocation d'améliorer le service public. C'est le projet d'administration que nous voulons co-construire avec les 1 850 agents. Nous sommes au début de la démarche, dans laquelle la création de la confiance est essentielle. Pour ce faire, nous nous appuyons sur l'effet « tâche d'huile », puisque certains agents y croient. Il est préférable de commencer par des petites choses. Nous avons lancé un appel à idées qui porte sur tous les niveaux de décisions.

C'est l'occasion d'expliquer aux agents les processus de décision et de faire de la culture territoriale. Quand il s'agit de proposer aux parents de déposer leurs plantes vertes au centre de loisirs pendant les vacances, ils voient que le niveau de décision est plus à leur portée. Ces succès rapides vont leur permettre de croire en la démarche et leur donneront confiance.

Jean DUMONTEIL

Nous avons une question précise sur les travailleurs pairs et leur statut.

Claire LEMEUNIER

Les travailleurs pairs sont des agents de catégorie C, intégrés directement à la fonction publique, ce qui pose beaucoup de questions. Quel parcours est-il possible au sein de la collectivité ? Il s'agit de les accompagner. Ensuite, ils ne sont plus pairs, mais des agents comme les autres, et il convient d'accompagner leur mobilité. À Grenoble, ils sont intégrés à la fonction publique.

Jean DUMONTEIL

Nous arrivons au terme de notre échange. Pour conclure, je passe la parole à Jean-René MOREAU.

E. Conclusion

Jean-René MOREAU

Merci aux élèves administratrices.

Je pense qu'il y a deux conditions préalables pour que l'agent puisse jouer son rôle. Il faut qu'il y ait une volonté politique des élus de favoriser la parole des agents, et il faut que les processus managériaux soient adaptés pour qu'ils puissent s'exprimer sans contrainte, ce qui pose la question de la neutralité.

Mais comme le disait un homme politique : « Il n'y a que le néant qui soit neutre. » Les agents sont aussi souvent des usagers qui habitent dans la collectivité. Les usagers qui ne sont pas dans la collectivité ont aussi des choses à dire. Il existe une expertise de terrain de chacun, des agents usagers et des usagers qui ne sont pas agents. Si nous ne prenons pas en compte cette équation, nous allons au-devant de grands problèmes. Il y a un processus de confiance dans les collectivités, surtout pour les usagers, qui sont aussi des consommateurs et attendent beaucoup de choses.

Dans les exemples donnés, trois éléments me semblent importants. Tout d'abord, le retour à l'expérimentation me paraît nécessaire. C'est ce qui permet la souplesse et l'agilité. Il ne faut pas se gargariser de mots à la mode, comme « résilience », « agilité », « souplesse ». Ce sont des mots importants, mais le présupposé est de disposer de l'outil qu'est l'expérimentation.

Par ailleurs, nous parlons beaucoup de l'évaluation des politiques publiques en France, mais nous en faisons très peu. Au niveau européen, nous en faisons systématiquement. Dans certains pays, l'évaluation et les rapports d'étape sont nécessaires, sans quoi les financements ne sont pas accordés. L'évaluation ne consiste pas à porter un jugement sur une action ou sur un agent, ni sur les cadres ou les managers. L'évaluation, qui doit avoir été définie à l'avance, consiste à donner de la valeur à l'action. Ce n'est pas un jugement de valeur. Quand on n'a pas compris cela, nous ne sommes pas en mesure de mener des évaluations.

Enfin, je voulais évoquer la question du consensus, de la représentativité, de la démocratie participative. Il faut une complémentarité et un feedback. Nous avons réalisé une étude sur la temporalité récemment, ainsi qu'un travail sur le thème « Réenchanter le quotidien ». Votre travail est très complémentaire.

Enfin, dans *Regards sur le monde actuel*, Paul VALÉRY disait ceci : « La politique fut d'abord l'art d'empêcher les gens de se mêler de ce qui les regarde. » Aujourd'hui, nous sommes à l'antipode de cela. Les usagers veulent se mêler des choses, et avoir un regard sur ce qui se fait, et sur la manière dont ces choses sont faites.

Je vous remercie encore. L'étude définitive sera publiée pour le Congrès des administrateurs territoriaux à Orléans. Pour conclure, je dirai simplement que les bonnes idées n'ont pas d'âge – elles ont seulement de l'avenir.

SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

Cette étude entend donner envie aux collectivités locales de co-construire leurs politiques publiques en associant à la fois les usagers et les agents. Voici quelques clés pour un engagement résolu et réaliste, global et progressif.

Le terme « usager » évoque une relation d'échange avec l'administration fondée sur la réciprocité, la proximité et la liberté. Suivant cette logique, les collectivités locales tentent aujourd'hui de se rapprocher des citoyens en les associant aux politiques publiques. Elles cherchent à dépasser la crise de légitimité à laquelle la démocratie est confrontée. Les agents constituent à la fois une vitrine du service public, qu'il est essentiel de valoriser, et une ressource précieuse pour mieux connaître les besoins et les attentes des usagers. La prise en compte des idées des agents peut être un levier efficace de management par le sens.

Comment, dès lors, bâtir une démarche par laquelle les décideurs territoriaux – élus et direction générale –, les agents et les usagers améliorent de concert le service public ? Comment activer ce levier pour favoriser l'adaptation des services publics aux évolutions sociétales ?

Méthodologie de l'étude

- **Analyse de cinq expériences territoriales** intégrant la dynamique usager-agent-décideur
- 19 entretiens en face-à-face ou téléphoniques : élus, managers, agents territoriaux, experts
- **Recherches documentaires** (presse, articles universitaires, rapports...)
- **Observations des participants à l'atelier** « Manager l'expérience » usager organisé par la MNT et l'AATF lors des ETS 2018, coanimé par les EAT

Les cinq démarches étudiées

La Transfo : programme expérimental de la 27^e Région pour préfigurer un laboratoire d'innovation dans des collectivités locales, associant des agents formés comme ambassadeurs et les usagers.

Carte blanche : expérimentation dans le bassin de vie de Cahors pour réinventer le service public, en partant de l'usager et en fédérant tous les acteurs publics et parapublics du territoire.

L'équipe juridique mobile de Grenoble : levier de lutte contre le non-recours imaginé avec des agents de terrain et prenant en compte l'expérience usager à travers, notamment, la voix d'une travailleuse paire.

Le parc naturel urbain de Strasbourg : projet co-construit avec les habitants et les associations, dans lequel le rôle des agents est de mieux en mieux intégré.

Le baromètre de satisfaction de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais : outil d'évaluation croisant la perception des usagers et de l'administration sur la qualité des services publics.

Faire dialoguer les usagers et les agents pour améliorer le service public

Agents, usagers et décideurs partagent aujourd'hui le besoin de donner du sens au service public.

Des démarches naissantes : moins de cloisonnement, plus de partage

« Cela a transformé ma manière d'œuvrer pour la ville et ses habitants. Avant je me situais comme sachante, aujourd'hui je me considère plus comme facilitatrice de projet, à l'écoute des acteurs, éveilleuse de territoire. » Béatrice PIPART

L'analyse des formes traditionnelles de participation des usagers et des agents du service public montre la segmentation des rôles. Du côté des usagers, la démocratie participative s'est fortement développée et institutionnalisée dans les collectivités locales depuis les années 1990-2000. La prise en compte de l'expérience des usagers est d'ailleurs inhérente à certaines politiques publiques, comme celle de la ville. Néanmoins, la démocratie participative est parfois critiquée pour son manque de représentativité.

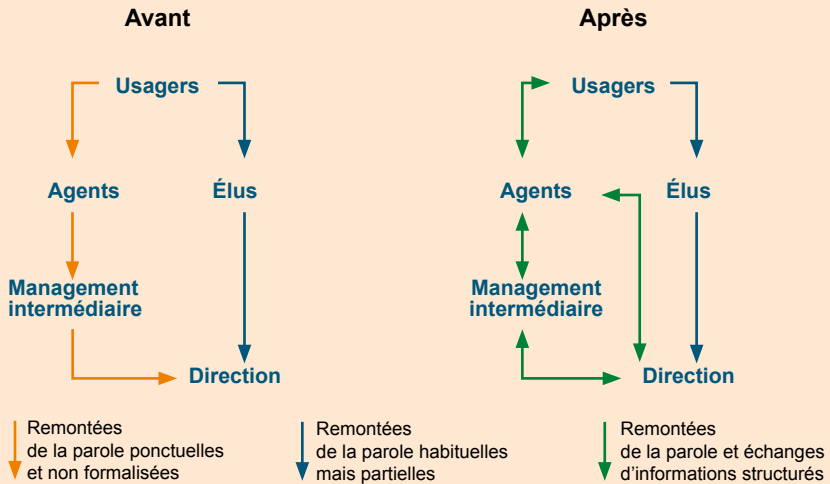
Du côté des agents, la notion de participation renvoie principalement au fonctionnement interne de la collectivité locale et s'exerce dans un cadre normé. Elle est ici pensée comme **un outil au service des relations** entre employeur et employé. En dehors du champ statutaire se développe progressivement la participation plus large et directe des agents, à travers des boîtes à idées par exemple.

Certaines démarches conjuguent aujourd'hui les points de vue des agents et des usagers. Elles mobilisent la co-construction des politiques publiques et le design. Cette démarche globale de conception vise à mieux comprendre ce que vivent les usagers pour adapter le service public. C'est le cas notamment du programme La Transfo initié par la 27^e Région et de l'expérimentation Carte blanche lancée par l'État dans le département du Lot.

Ces démarches renversent la relation de domination de l'administration envers ses usagers. Contrairement à ce qui est souvent réalisé, l'innovation par les usages et les démarches de design part de l'utilisateur : sa perception, son vécu, ses besoins. **L'administration s'adapte à l'utilisateur.**

Néanmoins, ces démarches rendent les rôles des acteurs plus flous. L'utilisateur, traditionnellement consommateur, devient acteur et coproducteur de service public. L'agent peut être créatif, il n'est plus seulement représentant de l'institution et compétent dans sa spécialité. Agents et usagers peuvent proposer des idées sans commande politique définie, ce qui questionne la place des élus.

Évolution dans la prise en compte de la parole de l'utilisateur



Des expériences le plus souvent positives mais des risques de désillusions

Ces expériences induisent des effets positifs, principalement sur la motivation des agents et sur l'évolution des méthodes de travail. Elles répondent à la demande de sens des agents dans la mesure où elles favorisent une approche concrète du service public. Elles poussent les agents à sortir de leurs missions, ce qui est vecteur d'évolution professionnelle. Changeant de posture, les agents se placent comme facilitateurs de projets, à l'écoute des acteurs, plutôt qu'experts, « éveilleurs de territoire ».

L'approche centrée sur les usages et les usagers implique de repenser les méthodes de travail, en favorisant notamment la transversalité et l'évaluation des politiques publiques. Cela permet d'orienter la recherche de qualité vers les attentes des usagers. L'investissement des élus est un facteur important de réussite des projets qui mérite d'être débattu.

Une des conditions de la réussite d'une expérimentation est l'implication du ou des porteurs de projet. Les forces motrices sont nécessaires, même si se pose la question de la pérennisation quand les personnes les plus impliquées quittent le dispositif. Ces démarches peuvent par ailleurs déstabiliser une organisation si le portage est défaillant. Plus encore, les coûts humains et financiers d'une expérimentation ne sont pas négligeables et peuvent constituer un frein au déploiement de ce type d'initiative.

Enfin, l'enjeu clé est d'arriver à diffuser les expérimentations innovantes au sein de l'administration. Le risque est sinon de créer de simples « îlots participatifs » dans les collectivités locales. Les processus d'innovation seraient alors perçus comme des éléments de communication et non comme des facteurs d'amélioration du service public ou de renforcement du sens de l'action des agents.

Comment ancrer une dynamique apprenante entre usagers, agents et décideurs territoriaux ?

Une telle démarche constitue une réelle évolution culturelle pour les collectivités locales. Elle implique de faire évoluer les organisations et les pratiques managériales, mais aussi de s'appuyer sur des outils RH nouveaux.

Le socle de base : organisation, culture, formation

Faire cheminer la parole des usagers à travers les agents de terrain et les décideurs pour adapter les politiques publiques n'est pas un processus ancré dans la culture administrative ni dans les schémas d'organisation. Le portage administratif (direction générale) et politique d'une telle évolution culturelle est donc indispensable à son ancrage dans l'organisation.

L'atelier mené aux ETS en décembre 2018 sur les différents cas étudiés a permis d'identifier d'autres facteurs de réussite :

- la qualité de l'écoute et le climat de confiance au sein de l'organisation,
- le niveau de responsabilisation des parties prenantes,
- la fluidité de la circulation de l'information au-delà des niveaux hiérarchiques,
- la capacité des décideurs à partager leur pouvoir et admettre que l'expertise peut être partagée,
- la gestion du temps, afin de bien conjuguer les différents temps de l'utilisateur, de l'administration et du politique.

La politique de ressources humaines de la collectivité peut être mise au service de ce changement de paradigme :

- en engageant une réflexion sur l'évolution des métiers,
- en renforçant les agents de terrain dans leur rôle de relais de la parole des usagers,
- en formalisant le management de l'expérience usagers dans les fiches de poste et lettres de mission,
- en osant innover, à travers par exemple le recrutement de travailleurs pairs ou encore la mise en place de co-formations associant usagers-agents-managers et élus permettant de développer un langage commun et de construire ensemble le changement.

Pour une adaptation continue : confiance, agilité, expérimentation

Il ne s'agit plus d'imposer un modèle unique d'organisation qui serait le même pour toutes les collectivités et pour tous les territoires. **Les contraintes territoriales sont variées, les besoins sont spécifiques, les réponses doivent être adaptées.** Le droit à l'expérimentation et à la différenciation territoriale peut sans doute être source d'inspiration.

Le chemin à accomplir implique avant tout de faire confiance, de responsabiliser et de professionnaliser les agents de proximité. Cela permet de renforcer leur expertise du premier contact et de les valoriser dans leur action. Par exemple, la mise en place de guichets uniques d'accueil rend la fonction plus efficiente et partagée. Ne connaissant plus les silos institutionnels, les agents travaillent plus naturellement en transversalité : ils sont agents du service public et, plus encore, agents de l'innovation du service public.

Cette évolution interroge évidemment le rôle du manager qui doit accompagner le changement et lui donner du sens. Il doit aussi accepter que les agents opérationnels consacrent du temps et de l'énergie à l'élaboration des politiques publiques locales.

Une telle évolution interroge aussi le fonctionnement de la collectivité : il s'agit de développer des organisations souples mobilisant des outils collaboratifs adaptés à la situation, aux acteurs, aux résultats attendus. Les résultats de la co-construction doivent être largement partagés et les démarches systématiquement évaluées pour progresser. La mutualisation des ressources entre les acteurs d'un même territoire peut être un facteur de succès : partager les bonnes pratiques, mais aussi les coûts humains et financiers pour ancrer une dynamique innovante et apprenante entre usagers, agents et décideurs territoriaux.

BIBLIOGRAPHIE

Articles et ouvrages

ANDRÉ Thomas, BENNASR Sabra, DANON Anaïs, GARNOIX Virginie, LAIGNEAU Olivier, *Les nouvelles temporalités territoriales, conséquences pour les managers et les agents*, Cahier n° 19, Paris, Observatoire social territorial de la MNT, septembre 2017

BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », In BACQUÉ M.-H., REY H., SINTOMER Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris : La Découverte, 2005, p. 9-46

BELLOT Céline, RIVARD Jacinthe, « L'intervention par les pairs. Un enjeu multiple de reconnaissance », in BAILLERGEAU Évelyne, BELLOT Céline (dir.), *Les transformations de l'intervention sociale. Entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007

CATALÀ Sam, « L'AFPA mutualise ses centres », *La Provence*, 11 février 2019

CHEVALLIER Jacques, « Figures de l'usager », In DRAI Raphaël (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, PUF/CURAPP, 1985

Département de Loire-Atlantique, *Construire l'innovation publique. Retour d'expérience du Département de Loire-Atlantique*, La Documentation française, 2018

Département de Loire-Atlantique, *Design de service public en collectivité locale, le passage à l'acte*, La Documentation française, 2014

FINET Florianne, « Les collectivités ont davantage recours à "l'expertise de leurs agents" en matière d'innovation », *AEF info*, 26 septembre 2018

FOURQUET Jérôme, *1985-2017, quand les classes favorisées ont fait sécession*, Paris, Fondation Jean Jaurès, février 2018

GARABIGE Alexandra, « La participation des usagers et des agents dans une collectivité locale : entre innovation et permanence du modèle d'administration publique », *La revue de l'IREs*, n° 75, 2012

GERBEAU Delphine, MENGUY Brigitte, « Faire du design de service public, oui, mais comment ? », *La Gazette des communes*, 25 juillet 2017

GINIBRIÈRE Gaëlle, « Loire-Atlantique. Le design de service public pour faciliter le quotidien des citoyens », *La Gazette des communes*, 29 juin 2015

GROLLEAU Jérôme, *Réenchanger le quotidien : le sens de l'action publique locale*, Cahier n° 20, Paris, Observatoire social territorial de la MNT, mai 2018

INSEE, « Élections présidentielles et législatives de 2002 à 2017 : une participation atypique en 2017 », *Insee Première*, n° 1671, 19 octobre 2017

NEVEU Catherine, « Participation et débat, débat sur la participation », *Pour*, n° 176, décembre 2002, p. 90-95

ÖZDIRLIK Burcu, PALLEZ Frédérique, « Au nom de l'usager : co-concevoir la relation au public dans une mairie », *Sciences du Design*, 2017, p69-84

PIGNONI Maria Teresa, « La syndicalisation en France, des salariés deux fois plus syndiqués dans la fonction publique », *DARES analyses*, n°25, mai 2016

RAUX Aude, « Pour favoriser l'innovation territoriale, cap sur la créativité, et le design des services publics », *La Gazette des Communes*, 21 septembre 2016

ROSANVALLON Pierre, « La refondation démocratique : un désir citoyen manifeste », université d'été de l'Association des directeurs généraux d'intercommunalité (ADGCF), 5 et 6 juillet 2018

TANCHOUX Jacques, *Les impacts de la transition numérique sur les métiers de la fonction publique territoriale*, CNFPT, juillet 2018

WORMS Jean-Pierre, « Crise de légitimité des élites gouvernementales et politiques françaises, et conditions d'une refondation de la république », *Revue du MAUSS*, n° 26, 2005, p.105-120

Rapports

Co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques : apprendre à écouter et prendre en compte la parole de ceux que l'on entend le moins et à mieux agir ensemble en vue de la mise en œuvre des conseils citoyens, bilan de la formation, ATD Quart Monde, CGET, Préfecture de Seine-Saint-Denis, Profession Banlieue, 2016

BÉROUD Sophie, DENIS Jean-Michel, DESSAGE Guillaume, GIRAUD Baptiste, PÉLISSE Jérôme, *Entre grèves et conflits : les luttes quotidiennes au travail*, Rapport de recherche n° 49, Paris : Centre d'études de l'emploi, juin 2008

CASILLO Ilaria, ROUSSEAUX Daniel, *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*, Paris, Commission nationale du débat public, avril 2018

Cour des comptes, *Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique, une forte ambition stratégique*, Paris, La Documentation française, mars 2018

Conseil d'orientation pour l'emploi, *Automatisation, numérisation et emploi*, Conseil d'orientation pour l'emploi, décembre 2017

Développer le travail pair dans le champ de la veille sociale, de l'hébergement et du logement, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement et Fédération des acteurs de la solidarité, 2018

GESMOND Thomas, *La pair-aidance*, Paris, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, 13 juillet 2016

Membres du conseil scientifique

Rémy BERTHIER, Membre du bureau de l'Association des Administrateurs de France (AATF), responsable financier et administratif Ville et Eurométropole de Strasbourg

Laurent BESOZZI, Délégué MNT, administrateur territorial, directeur de la commande publique au conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

Pierre COILBAULT, Administrateur de SMACL Assurances, ancien directeur général du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, élu municipal et ancien maire de L'Haÿ-les-Roses, et vice-président du conseil général du Val-de-Mame de 2008 à 2015

Jean DUMONTEIL, Journaliste spécialisé des collectivités locales et ancien rédacteur en chef de *La Gazette*. Il dirige la société Axe Image spécialisée en communication publique et la Lettre du secteur public. Il est l'animateur de nombreux débats et congrès

Claire EDEY GAMASSOU, Maîtresse de conférences à l'université Paris-Est Créteil (UPEC) en sciences de gestion

Michel GOMEZ, Représentant l'association ResPECT, réseau des préventeurs et ergonomes, responsable de service ergonomie et prévention des risques professionnels à Paris Habitat

David LE BRAS, Délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

Georges LE CORRE, Représentant de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) et co-animateur du GT gestion des risques de l'AITF

Jean-René MOREAU, Premier vice-président de la MNT, ancien directeur général des services du Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, ancien directeur du master 2 Administration publique-gestion des collectivités locales à l'UPEC et président de l'OST

Magalie WEISTROFFER, Directrice des formations à l'Institut national des études territoriales (CNFPT-INET)

Avec l'appui de

Jeanne BALLOT, Responsable de l'Observatoire social territorial de la MNT

Léa DELORD, Chargée de mission de l'Observatoire social territorial de la MNT

José GUERRA, Assistant d'édition de l'Observatoire social territorial de la MNT

Jean-Marc JOUSSEN, Directeur chargé des affaires institutionnelles et de l'expertise territoriale de la MNT

Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que personnalités qualifiées :

Didier JEAN-PIERRE, Professeur agrégé de droit public à l'université d'Aix-en-Provence, directeur scientifique de la Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales

Nathalie MARTIN-PAPINEAU, Maîtresse de conférences en sciences politiques à la Faculté de droit, vice-présidente de l'université de Poitiers

Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que partenaires institutionnels de la MNT :

Vanik BERBERIAN, Président de l'Association des maires ruraux de France

Emmanuelle LOINTIER, Présidente de l'Association des ingénieurs territoriaux de France

Christophe BOUILLON, Président de l'Association des petites villes de France

Dominique BUSSEREAU, Président de l'Assemblée des départements de France

Caroline CAYEUX, Présidente de Villes de France

Pascal FORTOUL, Président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

Nans MOLLARET, Président de l'Association nationale des cadres territoriaux d'action sociale

Estelle WALTER-SERRE, Présidente de l'Association des techniciens territoriaux de France

Élie MAROGLOU, Président de l'Association ResPECT (Réseau des préventeurs et ergonomes territoriaux)

Joëlle MARTINAUX, Présidente de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale

Hervé MORIN, Président de Régions de France

Jean-Luc MOUDENC, Président de l'Association France Urbaine

Dr Faouzia PERRIN, Présidente de Méditoriales, l'association nationale des médecins territoriaux

Stéphane PINTRE, Président du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales

Jean-Luc RIGAUT, Président de l'Association des communautés de France

L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent

Cahier n° 1. Territorial Sondages pour la MNT en partenariat avec l'ADGCF, l'ADCF et l'AATF – décembre 2010

Les précarités dans la fonction publique territoriale : quelles réponses managériales ?

Cahier n° 2. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Robert SCHUMAN, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2011

Les risques sanitaires des métiers de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous tension

Cahier n° 3. Jean DUMONTEIL – novembre 2011

Dans la peau des agents territoriaux

Cahier n° 4. Philippe GUIBERT, Jérôme GROLLEAU et Alain MERGIER – janvier 2012

Gérer et anticiper les fins de carrière. Les seniors dans la fonction publique territoriale

Cahier n° 5. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Salvador ALLENDE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2012

Jardinier : un métier en mutation. Mieux vivre au travail, mieux vivre la ville

Cahier n° 6. Jean DUMONTEIL – novembre 2012

L'impact des technologies numériques de l'information et de la communication sur le travail des agents territoriaux

Cahier n° 7. Claire EDEY GAMASSOU – août 2013

Le directeur des ressources humaines dans la fonction publique territoriale

Cahier n° 8. Anne GRILLON – juillet 2013

Connaître et reconnaître l'encadrement intermédiaire dans la fonction publique territoriale

Cahier n° 9. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Paul ÉLUARD, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2013

La restauration collective, des contraintes sanitaires au plaisir de la table

Cahier n° 10. Jean DUMONTEIL – décembre 2013

La reconnaissance non monétaire au travail, un nouveau territoire managérial

Cahier n° 11. Jérôme GROLLEAU – mars 2014

Les mobilités : un levier de management ?

Cahier n° 12. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Simone de BEAUVOIR, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2014

Les départements, dix ans de transferts des agents de l'État et d'évolution des ressources humaines, et demain ?

Cahier n° 13. Jean DUMONTEIL, en partenariat avec l'ADF et Complémenter – juin 2014

La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux de management territorial

Cahier n° 14. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Václav HAVEL, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2015

Les jeunes agents territoriaux, relations et motivations au travail

Cahier n° 15. Anne GRILLON – septembre 2015

Nouvelle donne territoriale : de l'opportunité à la nécessité de changer ?

Cahier n° 16. Jérôme GROLLEAU – avril 2016

Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ?

Cahier n° 17. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Hannah ARENDT, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – mai 2016

Le statut de la fonction publique territoriale : pour qui ? Pour quoi ? Et après ?

Cahier n° 18. Avec les contributions de Vincent DE BRIANT et de Clarisse JAY – mars 2017

Les nouvelles temporalités territoriales, conséquences pour les managers et les agents

Cahier n° 19. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Léo LAGRANGE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – septembre 2017

Réenchanter le quotidien : le sens de l'action publique locale

Cahier n° 20. Jérôme GROLLEAU – mai 2018

La santé au travail comme levier d'innovation managériale

Cahier n° 21. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Nina SIMONE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juillet 2018



Mentions légales

Mutuelle Nationale Territoriale
4 rue d'Athènes - 75009 Paris

Impression : Imprimerie Desbouis Grésil - ZI du Bac d'Ablon -
10-12 rue Mercure - 91230 MONTGERON

Directeur de la publication :
Alain GIANAZZA (Président général de la MNT)

Responsables de la rédaction :
Jean-Marc JOUSSEN, Jeanne BALLOT

Mise en page et illustrations intérieures :
Samir BOUKHATEM et Ludovic CAZORLA

Illustration de couverture : The Links

Date de parution : juillet 2019

L'OST remercie Ubiquis pour sa transcription de l'atelier et Léa DELORD
ainsi que José GUERRA pour leur suivi éditorial.

Les Cahiers de l'Observatoire social territorial
ISSN 2610-1149

LES CAHIERS DE

'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

L'adaptation constante du service public à la société, grâce aux agents, décideurs et usagers, s'inscrit dans une tendance sociétale plus grande de participation civile. La co-conception de ces nouvelles politiques publiques se traduit par des expérimentations collectives, par des innovations construites à plusieurs mains. Cinq retours d'expériences démontrent que les collectivités s'efforcent d'aller au-delà de leurs pratiques actuelles, construisant petit à petit et ensemble le service public du XXI^e siècle.

Les autrices

Linda CORTEY, Stéphanie DELEBARRE, Camille GUÉNEAU et Claire LEMEUNIER ont réalisé cette étude dans le cadre de leur cursus d'élèves administratrices territoriales à l'INET, promotion Gaston MONNERVILLE.

La Mutuelle Nationale Territoriale

Avec les Cahiers de l'OST, la Mutuelle Nationale Territoriale entend contribuer à une meilleure connaissance de l'environnement social des agents.

En complément des actions de prévention de notre mutuelle, ces études proposent des pistes de réflexion aux décideurs, que ce soit dans la santé au travail, dans les ressources humaines ou dans le management, pour le bien-être des agents au travail.

Alain GIANAZZA, Président général de la MNT



Être utile est un beau métier

