

## ÉLABORER LES POLITIQUES PUBLIQUES AVEC LES USAGERS ET LES AGENTS : VERS UNE DYNAMIQUE DE CO-CONSTRUCTION

*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 bâtir une démarche par laquelle les décideurs territoriaux, 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 élèves administratrices



### Les cinq démarches étudiées :

- > **La Transfo** : programme expérimental de la 27<sup>e</sup> Région pour préfigurer un laboratoire d'innovation dans des collectivités locales, associant des agents formés comme ambassadeurs et les usagers.
- > **Carte blanche** : expérimentation 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 plus en plus 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.



### DÉFENDRE LE SERVICE PUBLIC EN L'AMÉLIORANT

En pleine crise démocratique, l'administration publique s'efforce de regagner en crédibilité et en lien social, tout en s'inspirant d'exemples innovants.

Jusqu'où aller dans l'adaptation de nos services aux demandes de la société? L'accès au service public n'implique pas sa rigidité, ni la soumission de l'habitant à une administration ayant le monopole des services. En réalité, 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, employer les moyens publics pour montrer la légitimité de nos collectivités est impératif.

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

Retours d'expériences, conditions de réussite et limites de dispositifs participatifs, place des agents, renouvellement du management, questionnement du sens politique : tous ces aspects sont abordés ici avec lucidité.

**Jean-René MOREAU**  
Premier vice-président de la MNT  
Président de l'OST

# > 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.*

« 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



## Des démarches naissantes : moins de cloisonnement, plus de partage

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 (organismes paritaires, conditions de travail, etc.). 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<sup>e</sup> 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.

## 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. Elle est par ailleurs nécessairement longue et évolutive : il s'agit d'apprendre et de s'adapter « en marchant ».*

## 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.



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.



## > GUIDE DES BONNES PRATIQUES À L'ATTENTION DES DÉCIDEURS TERRITORIAUX

### Intégrer le changement aux projets politiques et administratifs

- 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 à travers par exemple un séminaire des élus.

### Adapter la politique RH pour créer une culture commune

- Donner une nouvelle impulsion aux métiers en évolution (agents d'accueil et d'entretien...) en renforçant la relation au public (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,
- Permettre au responsable d'être à la fois le manager et l'accompagnateur d'équipe et le 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
- Associer les organisations syndicales aux démarches participatives,
- Expérimenter le recrutement de travailleurs pairs, ayant vécu le parcours de l'utilisateur, 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

- 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'inclusion et l'innovation sociale.

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

- Expérimenter le rapprochement des administrations avec un agent du service public,
- 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.



### LES AUTRICES DE L'ÉTUDE

Linda CORTEY, Stéphanie DELEBARRE, Camille GUÉNEAU, Claire LEMEUNIER, élèves administratrices de la promotion Gaston MONNERVILLE de l'INET



En partenariat avec :



Retrouvez ce Cahier n° 22 en intégralité ainsi que l'ensemble des publications de l'Observatoire social territorial sur le site : [www.observatoire-social-territorial.fr](http://www.observatoire-social-territorial.fr)

## LA MNT : UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SANTÉ

**Première mutuelle de la fonction publique territoriale en santé comme en prévoyance.**

**Près de 800 000 adhérents**

**1,1 million de personnes protégées**

**9 000 correspondants mutualistes dans les collectivités**

**18 000 collectivités territoriales accompagnées**

La MNT, fondée et dirigée par des agents territoriaux, bénéficie d'une expertise de la protection sociale complémentaire des agents territoriaux, construite au fil de cinquante années d'expérience et d'échanges avec les acteurs du monde territorial. Avec la création de l'Observatoire social territorial (OST) en 2009, la MNT entend animer le débat entre les acteurs institutionnels de la fonction publique territoriale

(FPT) et répondre au besoin d'une meilleure connaissance de l'environnement social des agents territoriaux. Quels que soient la problématique des collectivités et l'avancement de leurs actions, la MNT propose des pistes et des actions complémentaires.