



L'Observatoire
MNT Social & territorial

**N°25 – MÉTIERS TERRITORIAUX
ET SANTÉ AU TRAVAIL**



LA SYNTHÈSE

POUR UN ACCUEIL EXPERT DE LA RELATION USAGERS

**DANS LES SERVICES
PUBLICS LOCAUX**



MNT

Être utile est un beau métier

GRUPE **vyv**



RESTAURER LA VALEUR DE LA BONNE RELATION, TOUS CONCERNÉS

La façon dont les personnes sont accueillies reflète l'image de la collectivité et l'ambiance interne. Cet accueil est une sorte de révélateur sur la façon dont les agents eux-mêmes sont traités.

J'ai toujours plaidé pour le **management par délégation**, synonyme de confiance, de suivi et de dialogue, en le distinguant de la délégation-abandon. L'abandon est une forme de mépris par omission. Il génère de la souffrance et empêche la réelle initiative. La relégation entraîne le plus souvent des troubles, souvent ignorés jusqu'à ce qu'ils débordent pour finir par se faire entendre.

À l'accueil en mairie, ou notamment dans les services sociaux, les gens arrivent avec des attentes précises, et des besoins de plus en plus aigus. Savoir se comporter en **professionnel de la relation** s'avère alors fondamental, pour le public renseigné, **l'agent lui-même et pour toute sa collectivité**.

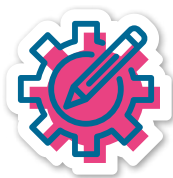
Le travail émotionnel en constitue l'un des leviers. En tant que directeur général des services, j'ai toujours formé l'ensemble des cadres à la prévention et à la gestion des conflits. L'accueil, c'est la mise en relation ; or la bonne relation facilite la négociation. Renseigner, c'est aussi maîtriser le « **pourquoi du comment** » et l'influencer. C'est donc tout le collectif qui est appelé à se tourner vers le but commun de répondre et de servir les habitants. **L'inclusion numérique** des habitants fait partie de ces défis. Toute l'organisation, avec chaque service et chaque niveau hiérarchique, est concernée.

« **L'art de vivre, c'est la relation ; sans relation il n'est pas de vie.** »

KRISHNAMURTI Jiddu, *Apprendre est l'essence de la vie. Lettre aux enseignants, aux parents d'élèves*, Paris, Presses du Châtelet, 2009.

Jean-René MOREAU
Vice-président de la MNT
Président de l'Observatoire MNT

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE



Étude qualitative basée sur 31 entretiens individuels semi-directifs :

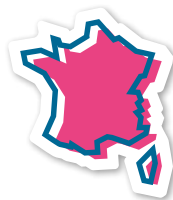
- › 9 agents d'accueil
- › 6 encadrants intermédiaires
- › 13 directeurs (2 DRH, 6 directeurs opérationnels, 5 DGS)
- › 1 maire
- › 2 experts

Dans 8 types de structures différentes :

- › 7 communes de la plus petite à la très grande :
 - 2 communes rurales de 200 et 1 400 habitants
 - 5 villes urbaines en périphérie d'une métropole de 7 000, 22 000, 40 000, 60 000 et 110 000 habitants
- › 2 métropoles de 250 000 et 1 200 000 habitants
- › 1 CCAS d'une commune de 18 000 habitants
- › 2 structures d'habitat social (OPH et bailleur social privé) en Île-de-France et dans les Hauts-de-France
- › 2 maisons de service au public : l'une regroupant 32 communes sur un territoire de 150 000 habitants, l'autre regroupant 11 communes rurales d'une population de 5 000 habitants
- › 3 centres de gestion de zone rurale, très rurale ou en pleine dynamique d'emploi et d'attractivité
- › 1 conseil départemental en région parisienne
- › 1 délégation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Et dans 15 départements :

Côtes-d'Armor, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Indre-et-Loire, Haute-Garonne, Lozère, Tarn-et-Garonne, Hérault, Rhône, Bourgogne, Nord, Paris et première couronne (91, 93, 94).



LA QUALITÉ DE L'ACCUEIL DÉPEND DE LA COMPRÉHENSION DE L'IMPORTANCE DE L'ENJEU PAR LES DÉCIDEURS PUBLICS

L'objectif de cette étude est d'encourager les décideurs locaux de service public à investir dans cet accueil et dans l'accompagnement des personnels concernés.

Dans toute l'économie des services et désormais dans un nombre croissant de collectivités territoriales, la qualité de **l'expérience utilisateur** (ou usager) est un enjeu vital, particulièrement dans un contexte de défiance vis-à-vis des institutions. Les collectivités territoriales font figure de dernier recours pour les usagers ayant besoin d'un **accueil physique**, notamment ceux en difficulté avec le **numérique**. L'importance de l'accueil est donc stratégique, or les agents concernés se sentent souvent traités comme la « **dernière roue du carrosse** » en termes d'attention de la part des décideurs publics.

La relation avec le public peut être l'objet de pression, d'une certaine charge mentale, voire de violence, pour des agents parfois en reclassement et peu entourés. Pourtant, certains services ont pu faire **baissier les violences au travail en changeant d'organisation interne**. La difficulté du travail dépend donc structurellement de son organisation et marginalement du public.

Les incivilités, comme les autres difficultés au travail, posent en fait plusieurs questions :

- › L'accueil est-il considéré comme une position commode de reclassement ou comme un **métier à part entière**, avec un recrutement, une formation et des parcours de carrière spécifiques et capables d'attirer des profils avec les aptitudes correspondantes ?
- › Les agents sont-ils **formés et suivis** pour pouvoir exercer ce métier subtil de **professionnel de la relation**, souvent en situation de tension ?
- › Les **encadrants** sont-ils formés à la posture spécifique et au travail en équipe qui seuls permettent de créer l'environnement soutenant dont ont besoin les personnels exposés ?
- › L'**organisation** de la collectivité permet-elle vraiment à ceux qui sont en première ligne de rendre « l'expérience usager » réellement satisfaisante ?



22 % des agents de la fonction publique, tous versants confondus, se plaignent d'incivilités¹. Pourtant **69 %** des agents territoriaux sont satisfaits de la reconnaissance de leur travail par les usagers et **80 %** estiment rendre un service de qualité aux usagers².

¹ *Indispensables et fragiles*, Observatoire Mutualité Fonction Publique des fragilités sociales, 2018.

² *Baromètre du bien-être au travail 2020*, MNT- La gazette des communes, novembre 2020.

SERVICES D'ACCUEIL : BONNES PRATIQUES ET RETOURS D'EXPÉRIENCE

L'analyse de politiques innovantes et de gestion de crise dans les collectivités a permis de repérer plusieurs bonnes pratiques en matière d'accueil :

› **Il est possible de mettre en place de véritables parcours de reclassement** des personnels, afin que les fonctions d'accueil ne soient plus des lieux d'atterrissage par défaut des personnels en difficulté. Cela nécessite la mise en place d'un vrai projet RH qui dépasse l'injonction aux managers d'accueillir les personnes en reclassement.

› **Il est possible de changer en profondeur les pratiques, les représentations et l'organisation du travail d'accueil.** Cela demande de se placer réellement du côté de l'utilisateur, au regard de la qualité de son expérience. Par exemple, une maison de services au public devient un tiers-lieu en prise directe avec les besoins émergents d'un territoire. Ou encore une commune de banlieue parisienne réorganise radicalement son accueil avec une file d'attente unique. Elle crée des fonctions de **conseillers en service public**, avec pour objectif que n'importe quel agent, quel que soit son service d'origine, puisse répondre à trois quarts des demandes des habitants. La charge d'adaptation est importante, mais à chaque fois que l'on enrichit les

tâches, que l'on favorise l'autonomie et que l'on redonne du sens au travail en répondant aux besoins des usagers, les **risques psychosociaux diminuent.**

› Dans toutes ces innovations, on retrouve **des responsables animés d'une vision** très construite et exigeante de la nécessité de prendre véritablement en compte les besoins de l'utilisateur et, par conséquent, ceux des agents. Leur démarche fonctionne parce qu'ils ont renoncé à faire du vertical et associent les agents concernés.

› Au-delà de l'accueil physique, **l'enjeu est l'inclusion numérique.** Les deux sont très liés et il est nécessaire, pour des organisations accueillant physiquement du public, de mettre en place un accompagnement professionnel des exclus numériques. Celui-ci implique une relation humaine de qualité, compétente en service public au moins autant qu'en informatique.

› Enfin, la crise sanitaire a montré à quel point la capacité d'une organisation de faire face à une crise était liée aux **compétences de l'encadrement en matière de relation et de travail collaboratif...** Et de ce côté beaucoup reste à faire, notamment dans le lien entre directeurs et cadre de proximité.



« La prévention c'est ça, c'est faire que le boulot ait du sens et c'est le faire de façon sensée. On peut être sûr que, quand trois personnes décident seules dans un bureau pour toute une population, ça ne marche pas. C'est LA GRANDE LEÇON DE LA CRISE, les gens ne sont pas prêts de l'oublier. »
(DGA métropole).



13 MILLIONS DE FRANÇAIS SONT EN DIFFICULTÉ AVEC LE MONDE NUMÉRIQUE

**ET ONT BESOIN D'Y ÊTRE ACCUEILLIS
VIA UNE RELATION HUMAINE,
ET COMPÉTENTE EN SERVICE
PUBLIC AU MOINS AUTANT QU'EN
INFORMATIQUE. PAR DÉFAUT, C'EST
PRINCIPALEMENT LES AGENTS
D'ACCUEIL DES SERVICES PUBLICS
LOCAUX QUI SONT CONFRONTÉS À
CE BESOIN³.**

³ *Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique.* Rapport au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Numérique, France Stratégie, juillet 2018.

TROIS AXES POUR RENOUVELER L'ACCUEIL DES PUBLICS

LUTTER CONTRE LES INCIVILITÉS... ET CIVILISER LES ORGANISATIONS

› Les incivilités, comme la violence, ne viennent pas de nulle part.

Elles sont l'aboutissement d'un *continuum* où les besoins de l'utilisateur sont parfois tellement mal pris en compte, avec une telle répétition dans la frustration, que l'esclandre ou la résignation deviennent constitutifs de la relation. C'est d'abord en augmentant la capacité structurelle des organisations à fournir un service répondant aux besoins que l'on réduit les incivilités.

› Ce travail de fond peut s'accompagner d'action comme la co-formation.

Elle permet de travailler sur la relation des agents et des usagers, sur leurs préjugés

et leurs attentes réciproques. De plus, la prise en charge collective des incivilités s'apprend.

› La fiche incident et le petit panneau menaçant de poursuites les usagers incivils ne suffisent pas.

C'est tout une culture et des méthodes que les organisations ont à intégrer pour comprendre les ressorts de l'agression et soutenir concrètement leurs agents.

DÉMARCHE QUALITÉ : SORTIR DES INJONCTIONS PARADOXALES

› La qualité ne peut s'obtenir qu'avec l'engagement des agents.

Les démarches qualité (référentiel Marianne...) ne fonctionnent que si elles permettent de s'attaquer aux causes de la non-qualité autant qu'à ses symptômes. Par exemple, le délai d'attente des usagers relève certes de l'organisation personnelle de l'agent, mais aussi de choix stratégiques : affecter des personnes expérimentées

ou des vacataires, compléter les équipes avec des personnes des services en cas d'affluence...

› L'engagement ne se construit que s'il fait sens.

Enfin, les démarches qualité nécessitent que les décideurs aillent se confronter aux agents pour leur en expliquer le sens profond et écouter leur point de vue sur ce qui entrave cette qualité.

METTRE L'EXPÉRIENCE USAGER AU CENTRE NÉCESSITE DE CHANGER DE NIVEAU LOGIQUE

› Passer d'un accueil « porte d'entrée » à un accueil garant de la satisfaction de l'utilisateur

Agir pour améliorer l'accueil nécessite de considérer que la qualité de l'expérience usager prime sur les contraintes organisationnelles de tel ou tel service.

Cela place l'accueil non plus comme une porte d'entrée vers d'autres services, mais comme une entité « productrice de satisfaction usager » et donc légitime pour faire évoluer les processus internes inadaptés avec le soutien des directions.

BIEN TRAITER LES MÉTIERS D'ACCUEIL POUR LES RENDRE BIEN TRAITANTS : TOUS CONCERNÉS

- › Pour en finir avec le reclassement à l'accueil, il est nécessaire que les RH passent d'un **reclassement réactif** à une **démarche proactive** de prévention, et le cas échéant évitent une affectation par défaut sur des fonctions très exposées.
- › **Des revues d'effectif** conjointes **RH-manager** sont nécessaires pour identifier les personnes à risques et mettre en place de véritables dispositifs d'accompagnement, soutenus dans le temps et régulièrement évalués.
- › La mise en place d'un accueil de qualité nécessite que les **RH** apprennent à intervenir aux côtés des managers, de façon très réactive lorsque **des agents sont confrontés à des difficultés**.
- › **La manière d'encadrer conditionne la manière d'accueillir**. Les managers de proximité ont eux aussi besoin d'une **direction** à l'écoute, soutenantes, en mesure d'apporter rapidement des réponses et des décisions.
- › Surtout, il est nécessaire que les **directions opérationnelles** osent changer de point de vue et interrogent **la pertinence du service rendu du point de vue de ces usagers**.
- › Là où les chefs conçoivent leurs services comme des « **territoires** » (les collaborateurs placés sous leur autorité), il est nécessaire qu'ils deviennent d'abord co-responsables de la **valeur** apportée à l'utilisateur.
- › Sinon, **l'agent d'accueil** se retrouve le premier et le dernier maillon de la chaîne, qui gère seul la souffrance au travail engendrée par une organisation qui fournit une réponse de mauvaise qualité à l'utilisateur (frustration, relation pénible, incivilité...).



ORGANISER LES MÉTIERS D'ACCUEIL COMME DES MÉTIERS DE PROFESSIONNELS DE LA RELATION

DEUX ÉLÉMENTS DE CONTEXTE STRUCTURANT...

- › **La relation avec les publics est devenue plus difficile.** Du fait des évolutions sociales, les usagers arrivent avec plus de pression. Or « **l'expérience utilisateur** » la plus répandue, notamment avec les nouveaux services numériques où tout est conçu pour les satisfaire, contraste bien souvent avec l'expérience des services publics où l'utilisateur est captif de procédures conçues en fonction de contraintes internes.
- › **La dématérialisation des procédures qui doit être achevée en 2022** a été conçue sans penser l'inclusion des citoyens ni la place de l'accueil physique dans les processus, ni anticiper **la formation des agents**. Or ce sont les services d'accueil qui sont confrontés à la pression des 20 % de la population exclue du numérique, parfois excédés par la mauvaise expérience utilisateur que cette dématérialisation leur fait subir.

... QUI CONDUISENT À REDÉFINIR LE MÉTIER D'ACCUEIL

- › Le métier d'agent d'accueil gagnerait donc à être pensé, pratiqué et organisé comme un travail émotionnel d'inclusion, fait par des **professionnels de la relation**, au sein d'une structure réorganisée d'abord autour de la qualité d'expérience de l'utilisateur-citoyen.

TROIS CONSÉQUENCES POUR ORGANISER L'ACTION

- › **Revoir le recrutement, la formation, l'encadrement et la progression de carrière**, pour ne pas se contenter d'un accueil souriant.
- › **Organiser tous les services internes** autour de la priorité à fournir un service de qualité aux usagers en faisant le choix stratégique de se centrer sur leurs besoins notamment numériques.
- › **Devenir une organisation « mieux traitante »** avec les agents pour **mieux traiter les usagers**.

LA SYMÉTRIE DES ATTENTIONS

La qualité de la relation entre une collectivité et ses usagers est symétrique de la qualité de la relation entre cette collectivité et ses agents.

VOUS VOULEZ UN ACCUEIL...

- efficace
- à l'écoute
- courtois
- capable de réduire l'intensité de l'agressivité
- heureux de rendre service

AVEZ-VOUS UN ENCADREMENT, DES DIRECTEURS ET DES ÉLUS...

- qui décident vraiment ?
- qui prennent en compte les remontées terrain ?
- qui osent dire le sens du travail ?
- formés à transformer les conflits ?
- capables de se remettre en question ?

RECOMMANDATIONS POUR METTRE EN PLACE UN ACCUEIL RÉPONDANT VRAIMENT AUX BESOINS DU PUBLIC

L'accueil externe des collectivités est le reflet direct de leur fonctionnement en interne. La décision stratégique de rendre l'expérience usager d'un service public aussi positive que possible nécessite un changement profond des façons de décider, coopérer, manager...



› S'assurer que l'ensemble des **décisionnaires** (élus, DGS, RH, chefs de service...) ont compris l'enjeu vital de l'accueil pour les citoyens et se tiennent prêts à s'engager fortement pour créer une organisation dédiée à la satisfaction des usagers.

› **Former l'ensemble des parties prenantes au travail relationnel**, émotionnel et à la transformation des conflits *via* des formations *intra* permettant de faire bouger toute l'organisation.

- › Identifier un **tiers** capable d'accompagner le projet et la responsabilisation des parties prenantes.
- › Réunir une **équipe de pilotage**, avec un fonctionnement emblématique de l'organisation à mettre en place (confiance, capacité à décider collectivement, défense systématique du point de vue des usagers...).
- › Réaliser collectivement un état des lieux des **besoins** des usagers et des agents concernant l'accueil.
- › Oser modifier en profondeur des façons de fonctionner du **back office** (les services) afin de crédibiliser un changement du *front office* (l'accueil).
- › Co-construire **une fiche de fonction** attractive d'agent responsable de l'accueil du public.
- › **Valoriser** au sein des équipes les personnes qui savent faire le travail émotionnel et relationnel spécifique à l'accueil.
- › **Réduire** la présence à des postes exposés des agents dont on connaît manifestement l'usure.
- › Oser faire de **l'accueil un passage obligé** dans la majorité des déroulements de carrière en collectivité territoriale. Sur les postes exposés, organiser une rotation des personnels.
- › Organiser **l'espace et les postes de travail** de façon professionnelle (équipement, espace de repli, présence physique de collègues...).

Les auteurs de l'étude

Nasiha ABOUBEKER est sociologue de formation et formatrice pour le CNFPT sur la relation avec le public.

Étienne BUFQUIN est coach de dirigeants et de leurs équipes, de formation initiale en sociologie des organisations, avec une expérience de conseil en organisation et d'accompagnement d'équipes dirigeantes. Il pratique et enseigne « l'approche et la transformation constructive des conflits » (l'ATCC©).

La MNT: une approche globale de la santé

- › **Première mutuelle des agents des services publics locaux en santé comme en prévoyance**
- › **Près de 760 000 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 son Observatoire 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.



Retrouvez ce Cahier en intégralité, ainsi que l'ensemble des publications de l'Observatoire MNT, **sur mnt.fr**



Être utile est un beau métier