



HAL
open science

Bâtir une culture usagers : démarche en interne au service de l'intérêt collectif, le département de l'Isère et ses directions

Suzy Robinet

► To cite this version:

Suzy Robinet. Bâtir une culture usagers : démarche en interne au service de l'intérêt collectif, le département de l'Isère et ses directions. Géographie. 2024. dumas-04687015

HAL Id: dumas-04687015

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04687015v1>

Submitted on 4 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

BÂTIR UNE CULTURE USAGERS

Démarche en interne au service de l'intérêt collectif :
Le Département de l'Isère et ses directions



Mémoire de stage
Juillet 2024

Suzy ROBINET
M2 GAED - Géopoésice

Remerciements

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

Tout d'abord, je remercie chaleureusement Julien, pour son encadrement, les dialogues qu'il a facilités toujours enrichissants, son partage généreux et sa disponibilité constante. Merci de m'avoir ouvert grand les portes de ton bureau ainsi que celles du Département.

Merci également à Emmanuel Roux, pour son écoute attentive, ses précieux conseils, son honnêteté et la confiance dont il a fait preuve.

Je souhaite témoigner de toute ma gratitude aux personnes avec qui j'ai travaillé ces derniers mois dans notre équipe projet : Odile, Amandine, Marie-Pierre, Marie-Morgane et Vincent.

Je suis également reconnaissante envers l'équipe de la Direction Générale (DG) pour leur accueil chaleureux, en particulier Julie, Marie-Pierre, Virginie et Victoria. Des remerciements particuliers à Séverine Battin, pour le temps que vous m'avez consacré et l'opportunité de ce stage, qui a été une expérience enrichissante à bien des égards.

Mes remerciements sincères vont aux directeurs et directrices avec qui j'ai pu échanger tout au long de ce mémoire. Merci à vous pour votre accueil, votre temps, pour m'avoir inspiré et fait réfléchir. J'espère avoir su rendre justice à vos paroles.

Je souhaite aussi remercier mes camarades de promotion, les Géopoésice. Merci à vous pour nos débats, nos expérimentations et nos moments partagés, tant à la faculté qu'en dehors. Vous avez contribué à créer un climat d'apprentissage exceptionnellement épanouissant.

Un merci particulier aux professeurs de l'IUGA qui, durant ces deux années, m'ont aidé à affiner ma pensée et ont fait preuve d'une bienveillance rare. Un merci tout spécial à Myriam, Pierre-Olivier, Lise et Stéphane, qui a même sacrifié son 1er mai, fête du travail, pour me guider dans le mien.

Enfin, un doux merci à ma famille, qui, bien que n'ayant pas saisi tous les aspects de ce mémoire, n'a jamais failli dans son soutien. Merci pour vos appels, vos messages réconfortants et pour avoir toujours cru en moi. Et merci à toi, Thibault, je n'ai pas besoin de dire pourquoi, tu le sais déjà.

Summary, Résumé

This thesis focuses on the place and role of users at the heart of public action, with a view to their involvement in it. The thesis thus attempts an approach in response to global findings of a crisis of confidence and non-use of rights. The field providing this research opportunity, the Département of Isère, responds locally to these issues through an exploratory approach with a "User Culture" project. One of its axes is to understand the practices of involving users in all the public policies led and implemented, through semi-structured interviews with directors. This methodology makes it possible to grasp some of the challenges and levers of public service transformation and the place of user expertise. The interviews are supplemented by a documentary analysis of regulatory texts and official reports related to public transformation to capture the global issues underlying the approach. The conclusions of this thesis highlight different degrees of user participation and roles, the importance of an integrated and systematic approach to involving users, combining training actions, participation tools, and evaluation mechanisms.

Ce mémoire s'intéresse à la place et le rôle des usager.e.s au cœur de l'action publique dans la perspective de leur implication à celle-ci. Le mémoire tente ainsi une approche en réponse à des constats globaux de crise de confiance et de non-recours aux droits. Le terrain offrant cette opportunité de recherche, le Département de l'Isère, répond localement à ces enjeux par une démarche exploratoire avec le projet « Culture Usagers ». Un de ses axes est de comprendre les pratiques d'association des usager.e.s dans l'ensemble des politiques publiques pilotées et mises en œuvre, par des entretiens semi-directifs interrogeant les directeur.ice.s. Cette méthodologie permet de saisir quelques bribes des défis et leviers de la transformation du service public et la place de l'expertise d'usage. Les entretiens sont complétés par une analyse documentaire des textes réglementaires et des rapports officiels relatifs à la transformation publique pour saisir les enjeux globaux sous-tendant la démarche. Les conclusions de ce mémoire soulignent les balises de chaque degré de participation, le rôle et la place de l'usager.e attachés à ceux-ci, l'importance d'une approche intégrée et systématique pour associer les usager.e.s, en combinant des actions de formation, des outils de participation et des mécanismes d'évaluation.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS _____	2
SUMMARY, RESUME _____	3
LISTE DES ABREVIATIONS _____	6
CONTEXTUALISATION DU MEMOIRE _____	7
INTRODUCTION _____	9
IMPULSER UNE CULTURE USAGERS, UN PROJET EN CONSTRUCTION _____	12
<i>L'usager.e au centre de la démarche</i> _____	12
Des constats globaux appliqués à une collectivité dans son individualité _____	12
Le service public, moteur individuel au service du collectif _____	13
Un objectif unique pour 4800 agent.e.s _____	14
Quand les services étayent le politique _____	15
Des projections plurielles _____	16
<i>Une définition de la conscience usager aux dimensions plurielles</i> _____	17
RECONNAITRE L'USAGER.E COMME EXPERT DE L'USAGE _____	17
<i>L'empowerment, vecteur d'une nouvelle place des usager.e.s dans les services publics</i> _____	18
L'empowerment, où la conscientisation des capacités d'agir _____	18
L'expertise d'usage, digne successeur _____	19
L'application aux champs institutionnels... _____	20
... Au service de la modernisation des services publics _____	22
<i>L'Etat comme garant d'une volonté uniforme gouvernementale</i> _____	25
Des dates fondatrices de l'usager.e au cœur de l'action publique... _____	25
... Mises en application par un éventail d'acteur.ice.s étatiques _____	28
<i>Regards croisés</i> _____	33
PRESENTATION DU TERRAIN _____	34
<i>Le Département « providence »</i> _____	34
Un cadre national de compétences... _____	34
...Transmis à entité politique... _____	36
...Articulées par l'expertise technique _____	36
<i>Méthodologie</i> _____	39
Gouvernance _____	39
L'entretien semi-directif _____	40
Réalisation _____	41
Cadre théorique _____	43
LA CULTURE USAGERS, UNE DEMARCHE AU DEFI DES BESOINS DES DIRECTEUR.ICE.S _____	44
<i>La plus-value de l'association des usager.e.s</i> _____	44
Des pratiques déjà ancrées dans les services... _____	44
... Entre injonction réglementaire et impulsions départementales... _____	46

... Vectrices de sens pour toustes _____	50
<i>Une mise en place opérationnelle de l'association...</i> _____	53
Informer _____	53
Consulter _____	57
Concerter _____	61
Co-construire _____	64
<i>... Vers une Culture Partagée : défis et perspectives</i> _____	69
Le changement de paradigme puis de posture _____	71
Une transversalité au service de la diffusion d'une culture commune _____	72
<i>Discussion</i> _____	74
CONCLUSION _____	75
BIBLIOGRAPHIE _____	78

Liste des abréviations

CITP : comité interministériel de la transformation publique

CODIR : comité de directions

DAJAM : direction des affaires juridiques, des achats, des marchés et des contrats complexes

DAM : direction de l'aménagement

DAU : direction de l'autonomie

DD : direction départementale

DDEV : direction du développement

DEJS : direction de l'enfance, jeunesse et sport

DFI : direction des finances

DG : direction générale

DINSI : direction de l'innovation numérique et systèmes informatiques

DITP : direction interministérielle de la transformation publique

DM : direction des mobilités

DPM : direction de la performance et de la modernisation du service public

DRE : direction des ressources extérieures

DRH : direction des ressources humaines

DSO : direction des solidarités

DT : direction territoriale

PADI : projet d'administration pour l'Isère

SLS : service local de solidarité

TAG DEAT : territoire de l'agglomération grenobloise, éducation et action territoriale

TAG DSO : territoire de l'agglomération grenobloise, social

TBV : territoire de la Bièvre

TGR : territoire du Grésivaudan

THR : territoire au Haut Rhône Dauphinois

TIR : territoire de l'Isère Rhodanienne

TMA : territoire de la Mathésyne

TOI : territoire de l'Oisans

TSG : territoire du Sud Grésivaudan

TVC : territoire du Voironnais Chartreuse

TVE : territoire du Vercors

Contextualisation du mémoire

Ce mémoire de stage vise à expliciter la démarche exploratoire récemment entamée par le Département de l'Isère. Celle-ci ambitionne de développer chez ses agents une conscience de travailler au service des usager.e.s et de mieux les associer aux politiques publiques qui les concernent. Cette démarche s'est concrétisée par la création du projet Culture Usager.

Afin de saisir dans son entièreté le fil réflexif autour du projet Culture Usager développé par la suite, il est proposé ici de décrire le cadre opérationnel du stage car celui-ci contextualise aussi le terrain récoltant les données analysées.

Le projet Culture Usager est articulé autour de deux axes, qui ont comme objectif commun de mieux considérer l'usager.e du Département. Le premier axe, "Mesure de la culture Usager", aspire à mesurer la conscience de tous les agent.e.s du Département que le travail qu'ils effectuent au quotidien, sert toujours les intérêts de l'usager.e final.e. Cette conscience est appréhendée notamment grâce à un questionnaire. Le second axe, "Expertise d'usage", veut outiller les 27 directions départementales et territoriales de la collectivité pour mieux prendre en compte l'expertise d'usage et impulser leur association, le « faire avec ». Ici, il est question de récolter leurs besoins et de comprendre comment les usager.e.s sont ou pourraient être associés aux politiques publiques dont ils bénéficient.

Les deux axes sont pensés en articulation car ensemble, ils ont comme ambition d'intégrer dans toute la collectivité et les 4800 agent.e.s qui la composent une Culture Usager sur le long-terme.

Le stage a été réalisé au Département de l'Isère, pendant une durée de six mois : du 1er février au 31 juillet 2024. Rattaché à la direction générale, celui-ci offrait une posture d'observation stratégique du pilotage du projet global mais aussi une partie plus opérationnelle du projet grâce à un tutorat par le pilote de l'axe 2 de la Culture Usager faisant l'objet du stage.

Pendant le stage il m'a été donné de :

- **Préparer, traiter et analyser** le terrain et les données de l'axe 2 ;
- De **participer** aux comités techniques du projet Culture Usager et aux réunions préparatoires de ceux-ci ;
- **D'assister** aux réunions de pilotage stratégique autour du projet pour graduellement en saisir les enjeux ;
- Et enfin de **découvrir** certaines missions du Département en effectuant des immersions (en service local de solidarité (SLS)) et des échanges avec des chefs des chargé.e.s de mission ou

des chef.fe.s de service contribuant ainsi à alimenter la culture de la collectivité dans sa globalité.

Les missions avaient un objectif de production ou d'avancement de deux livrables pour la collectivité :

- Une **offre de service** composée de prestations assurée par les agent.e.s de la collectivité de la direction de la performance et de la modernisation du service public (DPM) mais aussi par des prestataires externes, grâce à un marché contractualisé ;
- Un **référentiel** pour les directions posant le cadre institutionnel qui régit l'association des usagers, les balises pour chaque degré d'association et quelques remarques sur le contrat moral à passer à l'utilisateur pour s'ancrer dans une association avec lui. Ce référentiel est un accompagnement à l'offre de service car il est illustré de pratiques existantes, de points d'attention et de leviers pouvant être activés.

Introduction

La transformation des services publics est aujourd'hui au cœur des débats politiques et sociaux, marquée par l'évolution rapide des attentes et des besoins des usager.e.s. Les administrations se trouvent face à un défi majeur : comment moderniser leur fonctionnement tout en plaçant les usager.e.s au centre de leur démarche ? Cette question prend une dimension particulièrement critique dans un contexte où la confiance des citoyen.ne.s envers les institutions publiques est en déclin.

Le contexte actuel est caractérisé par une montée en puissance des démarches participatives et collaboratives au sein des administrations publiques. Le Département de l'Isère, par exemple, a initié le projet Culture Usager, visant à intégrer les usager.e.s dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Cette initiative s'inscrit dans une tendance plus large de modernisation des services publics, encouragée par les directives étatiques et les attentes croissantes des citoyen.ne.s pour une administration plus accessible et réactive. L'Isère se distingue par sa volonté d'innover et de répondre aux besoins spécifiques de ses usager.e.s, dans un contexte marqué par des politiques de décentralisation et la complexité des interactions entre les différents niveaux de gouvernance. Par transformation du service public, s'entend l'ensemble des réformes et innovations visant à améliorer l'efficacité, la transparence et la réactivité des services publics. Les usager.e.s, quant à eux, ne sont plus de simples bénéficiaires passifs, mais deviennent des acteur.ice.s à part entière, dont l'expertise et les attentes influencent les politiques publiques. Cette transformation est abordée en parallèle l'adoption de nouvelles techniques comme le design, la montée des démarches participatives et l'évolution des cadres réglementaires.

Le projet Culture Usagers, initié par le Département, vise à développer chez ses agent.e.s une conscience de travailler au service des usager.e.s et à mieux les associer aux politiques publiques qui les concernent. La démarche se centre d'abord sur un travail en interne, avec les agent.e.s pour construire collectivement une seule culture usagers parmi les agent.e.s, quelle que soit leur fonction au sein de la collectivité, avant de sécuriser ce paradigme par un plan d'actions. Le Département de l'Isère, avec ses 27 directions départementales et territoriales, constitue un cadre idéal pour étudier les pratiques de transformation publique et d'empowerment des usager.e.s.

L'empowerment des usagers.e.s, tel que défini par Bacqué et Biewener (2013), se réfère à l'accroissement des capacités d'action des citoyens dans les processus décisionnels. L'innovation publique par le design thinking, discutée par Brown et Wyatt (2010), souligne l'importance de la co-conception et de l'expérimentation pour améliorer les services publics. Enfin, la modernisation des services publics, analysée par Pollitt et Bouckaert (2017), explore les réformes administratives visant à rendre les services publics plus efficaces et plus centrés sur les usager.e.s.

En questionnant les défis et les leviers de la transformation du service public dans un contexte mouvant, où la place et le rôle des usager.e.s sont constamment redéfinis et soulève des enjeux cruciaux pour les administrations publiques, notamment en termes d'adaptation, d'innovation et de gestion du changement. Les pages qui suivent interrogent également les conditions de succès pour une véritable intégration des usager.e.s dans les politiques publiques, dans un contexte où les dynamiques sociales et réflexives sont en perpétuelle évolution.

Pour répondre à cette problématique, une démarche qualitative a été adoptée, incluant des entretiens semi-directifs avec des acteur.ice.s clés du Département de l'Isère. Cette méthode permet de recueillir des données détaillées sur les perceptions, les pratiques et intentions liées à l'association des usager.e.s aux politiques publiques. Les entretiens sont complétés par une analyse préliminaire documentaire des textes réglementaires et des rapports officiels relatifs à la transformation publique pour saisir les enjeux globaux sous-tendant la démarche in situ du Département. Cette méthodologie vise à obtenir une vision globale et nuancée des défis et des leviers identifiés.

Le Département de l'Isère est un terrain d'étude particulièrement pertinent pour explorer les enjeux de la transformation du service public. Située à l'est de la région Auvergne-Rhône-Alpes en France, le département présente un relief contrasté avec des massifs montagneux à l'est et des plaines le long de la vallée du Rhône à l'ouest, offrant des paysages variés et des ressources diversifiées qui ont façonné son territoire. Elle bénéficie d'un bon réseau de transport, avec des autoroutes comme l'A41, l'A49 et l'A43. La population, qui était d'environ 1,271,000 habitants en 2019, est principalement concentrée autour de Grenoble, Lyon, et Chambéry. La région connaît une croissance démographique positive mais ralentie (+0.5% entre 2013 et 2019), principalement dû au solde naturel. Grenoble-Alpes-Métropole, au nord-est, est une zone densément peuplée avec un fort héritage industriel lié à l'hydroélectricité ("houille blanche"). Dominée par les secteurs de la recherche et développement, de l'enseignement supérieur et des industries de haute technologie, cette zone dynamique accueille une population jeune et en croissance grâce à l'afflux d'étudiants, et offre environ 290,000 emplois, représentant 59% des emplois départementaux. Le territoire Ouest, proche de Lyon, est moins accidenté et attrayant pour les familles grâce à un cadre de vie moins urbain. Principalement tertiaire, il s'intègre bien avec la zone économique lyonnaise. La croissance démographique y est forte, alimentée par un solde naturel et migratoire positif, et le secteur de l'emploi est diversifié avec une présence notable de l'industrie. Le territoire Sud et Est, à dominante montagnarde et rurale, est réputé pour son tourisme, notamment ses stations de ski et activités de plein air, ainsi que pour son agriculture. La population y est moins dense et tend à vieillir en raison du départ des jeunes. L'emploi est majoritairement agricole, complété par le tourisme qui génère des emplois saisonniers. Les principaux enjeux et perspectives de la région incluent la gestion des défis environnementaux,

notamment la gestion de l'eau pour l'hydroélectricité, la diversification économique surtout dans les zones rurales, la cohésion sociale avec l'intégration des nouveaux arrivants, et le renforcement des infrastructures de transport pour soutenir la croissance économique et démographique.

Ce mémoire est structuré en plusieurs parties. La première partie présente les constats, objectifs, enjeux et perspectives de la transformation des services publics et de l'appropriation de la collectivité sous la forme du projet Culture Usagers, en s'appuyant sur des entretiens avec les pilotes. La deuxième partie explore la littérature scientifique par un parcours des concepts clés et la cadre réglementaire encourageant la participation. La troisième partie est consacrée à la méthodologie de recherche, détaillant les choix méthodologiques et les techniques d'analyse des données. Enfin, la quatrième partie analyse les résultats des entretiens avec les 27 directions et les pratiques observées dans le Département de l'Isère en détaillant la vision des directeur.ice.s sur la plus-value, mise en place et défis des démarches associant des usager.e.s.

Impulser une culture usagers, un projet en construction

Si deux axes composent le projet Culture Usager au Département, la vocation initiale du projet les transcende puisque ceux-ci ne sont que des outils pour mettre au travail une conscientisation plus pérenne en infusant chez tous les agent.e.s du Département. Avant de resserrer l'analyse sur l'association des usager.e.s aux actions qui les concernent, l'étude du cadre même de cette démarche globale est un impondérable pour en saisir les enjeux transversaux. En ce sens, il semble adéquat de comprendre d'abord la genèse du projet et les motivations ayant poussé la collectivité du Département de l'Isère à lancer cette démarche, puis d'en saisir les champs d'application pouvant participer à sa définition. Ainsi, sans vocation analytique, cette première partie pose les briques fondatrices de la Culture Usagers pour en discerner les ambitions.

L'usager.e au centre de la démarche

D'abord, il faut comprendre pourquoi et comment une administration travaille sur elle-même pour qu'en bout de chaîne cela profite aux usager.e.s. Ainsi, en interrogeant les pilotes du projet sur leurs constats, les éléments qui motivent la démarche et ses objectifs, le dessein de cette partie est de se rapprocher au plus près de l'ADN fondateur de la démarche. Ces courts entretiens (une vingtaine de minutes chacun), sont aussi l'occasion d'interroger l'articulation entre l'entité politique et technique du Département, au cœur d'un programme pouvant être perçu comme remettant en question la démocratie représentative dont sont issus les élu.e.s, pour laisser place à une démocratie participative largement plébiscitée (Allegretti, Giovanni, et al, 2015). Enfin, les entretiens se clôturent sur la projection des pilotes au-delà de la conduite en mode projet de la Culture Usagers, qui bouscule la collectivité et les 4800 agent.e.s qui la composent. L'objectif de cette analyse thématique des catégories citées précédemment n'est pas de confronter les points de vue mais plutôt de les regarder tour à tour et voir comment ils aboutissent conjointement à cette nécessité du projet.

Les pilotes interrogé.e.s sont les suivant.e.s :

- Mme. Séverine Battin, directrice générale des services et pilote principale ;
- Mme. Amandine Grégot, pilote déléguée de la DGS et chargée de coordination ;
- Mme. Odile Petermann, pilote de l'axe 1 et directrice adjointe de la DPM ;
- Mr. Julien Saint Aman, pilote de l'axe 2 et chargé de citoyenneté.

Des constats globaux appliqués à une collectivité dans son individualité

D'abord, les pilotes s'accordent sur une identification sensible que les besoins des usager.e.s évoluent. Si les besoins évoluent, il semble important que le service public et les politiques publiques restent en phase pour continuer de servir leur but premier : le bien-être de tous.tes (Chevallier, 2018). Pour cela il faut « *raisonner de façon pertinente avec les besoins des usager.s* » (Odile Petermann). L'enjeu identifié est la place réduite accordée aux usager.e.s qui affirment désormais leur pluralité. On passe alors d'une logique de bénéficiaire unique, adaptée à un système en silo à une réponse nécessairement transversale à destination d'usager.e.s qui « *ont d'autres façon de vouloir exercer leur citoyenneté* » (Séverine Battin).

La société évolue vite, les besoins des usagers évoluent. Il faut absolument que les services publics et les collectivités restent en phase avec ces évolutions de la société.

Amandine Grégot

Si le but premier du service public est bien le service au public, les pilotes dressent le constat d'un lien à l'administration érodé et d'une confiance perdue, malgré des valeurs inchangées. Ce « *désamour* » (Amandine Grégot) dessert les usager.s elleux-mêmes puisqu'augmente le non recours aux droits, peut être causé par « *une faible lisibilité des collectivités* » (Amandine Grégot). Mesuré par Odénor, le non recours aux droits « *renvoie au fait que des personnes ne bénéficient pas, en tout état de cause, d'une offre publique, de droits ou de services, à laquelle elles pourraient prétendre* » (Warin 2016). La mesure de son ampleur demeure un enjeu crucial : elle doit répondre à la demande sociale en matière de statistiques sur ce sujet et elle est également susceptible de préciser les leviers permettant de lutter contre le non-recours. Le non-recours au droit pourrait notamment être corrigé en pensant différemment l'action publique, en questionnant les usagers, en faisant avec eux (Julien Saint Aman).

Ainsi, la collectivité travaille localement ces constats « *depuis plus de 10 ans* » de manière à améliorer la « *manière d'être en lien avec ses usagers* » (Séverine Battin). Les mesures adoptées et précédant la démarche actuelle répondent à une logique pragmatique et se déclinent sous des réflexions et actions autour du dossier unique de l'usager ou encore de l'amplitude des horaires (ibid).

Le service public, moteur individuel au service du collectif

Les visions des pilotes convergent lorsqu'ils sont interrogé.e.s sur les éléments qui enclenchent la démarche. Pour les 4 pilotes, il faut se raccrocher aux valeurs du service public qui doivent être partagées et infusées dans la collectivité. Défini par Chevallier (Chevallier, 2018) comme un « *principe axiologique* », le service public commande aussi pour les pilotes la finalité à laquelle sont tenus de se référer gouvernants et fonctionnaires, la norme dont dépend la légitimité de leur action. Ici, les pilotes identifient le service public comme « *l'essence du travail fait, quel que soit l'agent public* » (Séverine

Battin) puisque « *la finalité de nos activités, c'est bien les usagers* » (Amandine Grégot). Ces valeurs, sont un élément à travailler, mais doivent d'abord faire l'objet d'une conscientisation propre de chaque agent.e. Ainsi la démarche explore « *comment partir de l'individuel pour aller vers un intérêt collectif* » (Séverine Battin).

*Comment mettre
l'usager au cœur de
l'action publique ?
C'est forcément un
sujet qui rassemble
parce que c'est
l'ADN de la
collectivité.*

Odile Petermann

L'intérêt collectif désigne deux éléments dans ces entretiens : d'abord, l'intérêt même de l'administration dans son ensemble en partageant une culture commune. Ainsi, les agent.e.s partageant cette même appréciation des valeurs du service public, peuvent « *se rassembler autour de valeurs* » (Odile Petermann) et sont en lien les un.e.s avec les autres (Amandine Grégot). Cette culture commune permet néanmoins principalement de servir l'usager.e en encourageant une position différente, et d'agir en prévention parce que « *le dispositif qu'on propose, il est construit avec les besoins exprimés, c'est une expression des potentiels usager.e.s* » (Julien Saint Aman). Un moteur unique permet à la collectivité d'agir collectivement : « *si on se met tous à penser la cible, on vise mieux* » (Odile Petermann). Enclencher la Culture Usagers du

Département de l'Isère mobilise des notions de management pour embarquer dès la source, l'ensemble des agent.e.s (Julien Saint Aman et Séverine Battin).

Un objectif unique pour 4800 agent.e.s

Interrogé.e.s sur les objectifs du projet Culture Usagers, les pilotes se raccrochent cette fois-ci encore à la notion de service public qu'il faut diffuser dans la collectivité. Diffuser une culture unique présente quelques enjeux : d'abord la pluralité des politiques publiques dont a la compétence le Département (Amandine Grégot). Ensuite, les agent.e.s sont des individus avec leurs propres sensibilités mais aussi des statuts variés « *quand on est contractuel, jeune arrivant, les notions d'intérêt général sont peut-être un peu 'méta'* » (Odile Petermann) et des valeurs différentes : « *on a plein de collègues, qui pris dans leur quotidien, se sont éloignés du besoin primaire des usagers* » (Julien Saint Aman).

Il faudrait qu'on arrive à diffuser cette Culture Usager comme vraiment quelque chose qui est l'essence du travail fait, quel que soit l'agent public.

Séverine Battin

Finalement, les agent.e.s occupent près de 250 métiers différents, rendant la démarche épineuse.

Pour la diffuser, il faut rassembler tous ces individus autour d'un projet qu'ils identifient déjà : le projet d'administration PADI (projet d'administration pour l'Isère). Le Département définit le projet d'administration comme un cadre de référence, un socle commun où se retrouvent les grands axes stratégiques partagés par tous.tes et les moyens pour les atteindre, au service des politiques publiques et de la transformation de l'action publique. La construction du PADI a démarré fin en décembre 2021 et s'est articulé autour de différentes phases. Une première phase collaborative aboutie en mars 2022 visait à recueillir les envies de tous.tes les agent.e.s de la collectivité : quelques 400 agent.e.s ont participé à près de 30 rencontres, qui ont eu lieu dans tous les territoires de l'Isère. Cette base de propositions a servi les directions à élaborer leur projet de direction qui ont sélectionné parmi les propositions pour s'en saisir, s'inspirant d'une partie de l'idée ou de sa totalité, pour nourrir l'élaboration de leurs projets. Cette deuxième phase s'est achevée à l'été 2022. L'élaboration des projets de service, troisième phase du PADI, s'est achevée en novembre 2022. La quatrième phase a commencé : l'animation et le suivi du PADI pour les prochaines années, jusqu'en 2028. Ainsi, le PADI reflète les aspirations des agent.e.s et les idées principales sont la lutte contre le dérèglement climatique, l'accueil et l'orientation des usager.e.s et les liens entre les agent.e.s et les usager.e.s.

Le PADI, entamé il y a quelques années est un projet identifié par les agent.e.s qui y ont contribué et qui peut ainsi servir « *d'outil pour raccrocher sur le projet Culture Usagers* » (Amandine Grégot) car « *c'est vraiment quelque chose qui rassemble* » (Odile Petermann).

Quand les services étayent le politique

La vision des pilotes converge pour statuer que l'entité politique du Département n'est pas menacée par la Culture Usagers à diffuser chez toutes les agent.e.s permettant de décaler leur posture et de les associer. D'abord, le projet Culture Usager vise à « *associer un usager* », et non faire participer. La nuance « *n'est pas que politique* » (Julien Saint Aman). Ici, le Département travaille une approche différente de la démocratie participative, plus pragmatique qui sort d'une logique partisane.

L'électeur et le bénéficiaire.

*Mais c'est une sorte de
paradoxe qui est permanent*

finalément

Julien Saint-Aman

Les services travaillent séparément leur efficacité par de la co-élaboration. Mais ils ne concurrencent pas les politiques, mais viennent simplement « compléter » (Amandine Grégot, Odile Petermann, Séverine Battin) leur travail « *sans marcher sur les plates-bandes de la démocratie participative et du*

politique. On est vraiment là sur une démarche qui s'affiche comme de l'administration » (Amandine Grégot). Ici, les pilotes redonnent le sens de leur mission qui sont dans « un périmètre très objectif [...] d'apporter les éléments nécessaires à la bonne prise de décision par le politique » (Odile Petermann) ; « notre job de technicien c'est de faire des propositions techniques aux élus et elles seront d'autant meilleures s'il y a eu des démarches usagers venues les étayer » (Amandine Grégot). Ainsi, la Culture Usager ne fait pas concurrence à la démocratie représentative mais vient la consolider.

Des projections plurielles

Ici chaque pilote exprime l'avenir du projet Culture Usager dans une conception qui lui est propre.

Pour Amandine Grégot et Julien Saint Aman, le projet Culture Usager, n'est pas un projet « *qui a un début et une fin* » (Amandine Grégot), puisque l'objectif est de « *basculer en activité courante* » (Julien Saint Aman). Ainsi, iels ne se projettent pas sur la fin du projet mais comment celui-ci atterrit dans l'administration de manière pérenne. Iels sont rejoint par Odile Petermann qui explique que « *ça transforme une collectivité dans son ensemble* ». Pour se faire, la DGS envisage « *un plan d'actions concret* » qui n'aura de sens qu'en étant partie du développement de la conscience chez chaque agent, pour « *voir comment on peut réduire les écarts de culture* » (Séverine Battin). Julien Saint Aman appuie quant à lui sur la nécessité du pilotage de l'action courante « *qui sera garant que cette transformation de l'administration est bien pérenne* » (Julien Saint Aman).

Pour Amandine Grégot, l'atterrissage du projet pourrait se traduire par l'autonomisation du « *réflexe usager* » dans toutes les directions mais aussi de l'utilisation des ressources humaines et de la chaîne hiérarchique pour redonner à toutes les étapes de la carrière des agent.e.s le sens de leurs actions, de parler un langage commun.

Pour Odile Petermann et Séverine Battin, la Culture Usager transformera la posture et le regard mutuel posé entre les agent.e.s et les usager.e.s et ainsi « *se mettre tous en action* ».

Une définition de la conscience usager aux dimensions plurielles

La carte mentale érigée ci-dessous est le fruit d'une réflexion collective du comité technique assumant la mise en œuvre du projet. L'atelier qui aboutit à cette expression illustre notamment cette partie pour saisir les différents aspects que revêt l'expression « Culture Usager ».

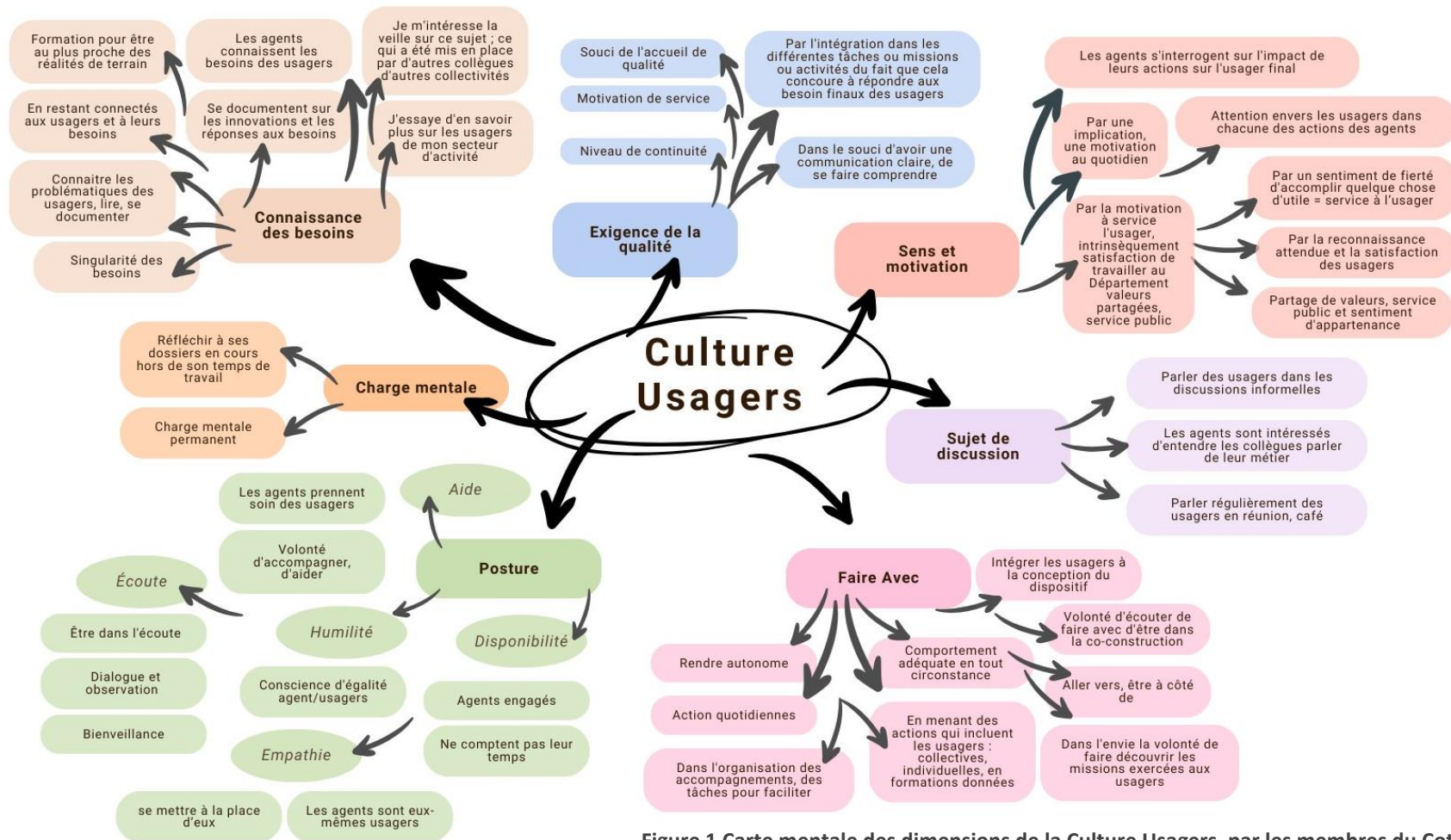


Figure 1 Carte mentale des dimensions de la Culture Usagers, par les membres du Cotech, Juin 204

Reconnaitre l'utilisateur.e comme expert de l'usage

L'empowerment, vecteur d'une nouvelle place des usager.e.s dans les services publics

En explorant la littérature sur les différents concepts régissant le projet Culture Usagers, l'objectif de cette revue est de comprendre comment ces notions s'articulent, à quelles logiques elles répondent pour en saisir leur portée, originalité et limites.

L'empowerment, où la conscientisation des capacités d'agir

La littérature scientifique fait état d'une notion d'empowerment qui transcende les disciplines (Calvès, 2009), et pouvant être approprié par tous.tes grâce à sa malléabilité (Bacqué, 2015). D'abord utilisée par les mouvements sociaux, puis théorisée par les chercheur.euse.s (Bacqué, 2015), l'empowerment émerge dans les années 70 mais ses origines et inspirations sont multiples (Simon, 1994) et en font un concept éclectique. Les travaux précurseurs, situés aux Etats-Unis pour la majorité, relatant d'une situation permettant « renforcer ou acquérir du pouvoir » (Calvès, 2009, page 735), s'inscrivent dans des mouvements militants, de lutte et de soulèvement au dessein de reconnaître des groupes stigmatisés (Bacqué, 2015).

Ainsi les féministes l'utilisent pour se dégager d'une position les victimisant dans laquelle elles se sentent enfermées (ibid). De même, dans le travail social, la théorisation progressive de l'empowerment permet d'abord de conscientiser des enjeux de pouvoir et d'oppression avant de développer des solutions de réaction à ces situations (Wise, 2005). L'empowerment est une notion qui se construit en double opposition : d'abord face au pouvoir des institutions jusque-là établi, en mettant en valeur le rôle décisif des structures intermédiaires et face aux services sociaux qui se professionnalisent (Bacqué, 2015). L'empowerment est un terme qui s'appuie sur des convictions politiques et philosophiques. Le rôle des travailleur.se.s sociaux.les dans les années 70 est considérable dans la conceptualisation de l'empowerment pour les sciences humaines, pour seulement citer Barbara Solomon et Lorraine Gutiérrez. La place du travail social n'est pas anodine puisque la littérature fait état d'une utilisation accrue du terme des personnes se réclamant appartenir « aux exclu.e.s ».

Si l'empowerment est « un processus d'autonomisation des usager.e.s et une transformation des relations entre ces derniers et les professionnels » (Bacqué, 2015, page 22), le concept dépasse l'accroissement des capacités individuelles ou collectives pour repenser aussi la façon dont les individus sont accompagnés (Calvès, 2009). Ainsi, l'empowerment permet de repenser la relation du travailleur social et de l'utilisateur.e (Bacqué, 2015) malgré la rupture initiale à partir de laquelle la notion

a émergé. En France, la notion s'exporte, en même temps que pour les pays non-anglophones, dans les années 90. Si « empowerment » est le terme largement utilisé dans la littérature, ses principes se rattachent à d'autres travaux français comme le christianisme social, les mouvements laïques, le socialisme (Bacqué, 2015).

L'expertise d'usage, digne successeur

De la notion d'empowerment découle celle de l'expertise d'usage. L'expertise est incarnée par un expert qui rassemble l'ensemble des savoirs, savoirs théoriques, savoirs faire et savoirs être, doté de compétences face à un sujet (Heijboer, 2022).

Si les termes divergent (dans la littérature sont utilisés : expertise profane (Heijboer, 2022), savoir citoyen, savoir ordinaire ou savoir d'usage (Salman, 2015)) ils sont construits par la négative « celui qui ne connaît pas le savoir » et incarnent la volonté

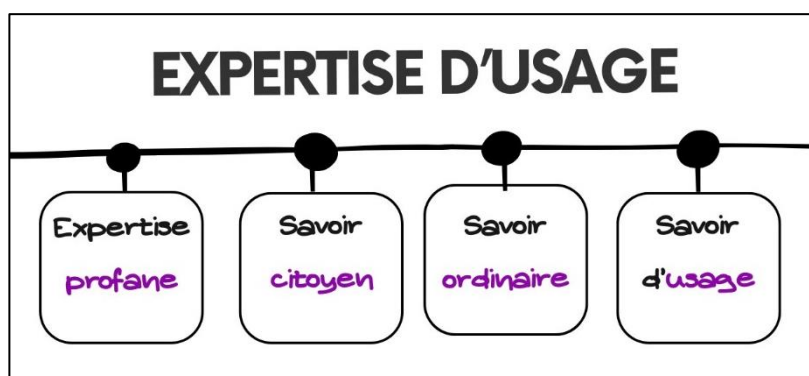


Figure 2 Récapitulatif de la terminologie de l'expertise d'usage, Suzy Robinet, Juin 2024

de rompre avec la distinction entre le savoir savant et le savoir profane (Rullac, 2021 et Salman, 2015). La littérature statue que la reconnaissance de ces savoirs permet de développer la capacité d'agir des personnes et si en latin l'expert est celui rendu habile par l'expérience (Sintomer, 2008), l'expertise d'usage est une notion qui s'impose dans le but de défier les formes d'expertises instituées. Pour rompre avec la technocratie et militer pour une participation des citoyen.ne.s aux affaires qui les concernent (Salman, 2015), les années 70 et 80 sont des décennies favorables à ce mouvement car elles font face à des contestations importantes de la modernité technocratiques (ibid). Ainsi les modèles alternatifs à la prise de décision publiques font place (ibid) pour unir à la fois les spécialistes et les habitants profanes mais aussi les politicien.e.s et citoyen.ne.s ordinaires (Schaller, 2013). Dans le même courant de l'empowerment et à la même époque, l'expertise d'usage vient bouleverser le travail social. L'usager.e, d'abord considéré comme réduit à l'objet d'action, impuissant et irresponsable (Diet, 2023 et Schaller 2013) voit son rôle transformé à mesure que les institutions intègrent que « l'acte de faire usage du dispositif constitue un savoir à part entière » (Rullac, 2021, page 30). L'action sociale se transforme et ne reconnaît plus des « inadaptés » mais des « exclus » (Schaller, 2013) et le travail sur autrui se décline à un travail avec autrui (ibid et Diet, 2023). La reconnaissance spécifique du savoir d'usage permet un double empowerment : individuel pour la

personne qui acquiert un statut amélioré et qui contribue aux dispositifs dont elle fait l'objet et professionnel pour ces mêmes personnes qui s'ancrent dans un processus de co-construction avec les travailleur.euse.s sociaux.les (Rullac, 2021).

Cette nouvelle alliance se décline largement dans les institutions politiques qui se saisissent de cette ouverture au dialogue avec la société civile (Salman, 2015). Si leur participation légitime l'existence même des institutions (Heijboer, 2019), le développement des capacités d'agir est un enjeu démocratique (Ducretet, 2016 et Rullac, 2021). Pourtant, cet enjeu est renforcé par des impératifs moraux à la participation qui peuvent la contraindre. Ainsi, la recherche s'est longuement attardée sur l'ensemble des dispositifs pouvant mettre à mal l'égalité des paroles entre les savoirs (Heijboer, 2022 ; Chauffaut et Domingo, 2012 ; Berger, 2014). Face à ce constat, une chercheuse engagée, Claire Heijboer, milite pour l'utilisation du terme « usagent » permettant de placer l'individu dans une position proactive et la plaçant dans la triple fonction d'actrice, experte et co-productrice (Heijboer, 2020). Il faut confronter les savoirs "pour créer du débat, de la confrontation, en d'autres termes pour construire un monde commun." (Schaller, 2013).

L'application aux champs institutionnels...

Pour créer ce « monde commun » deux logiques s'affrontent dans l'inclusion des usager.e.s et de leurs savoirs d'usage, aux origines différentes mais œuvrant pour le même dessein. D'abord, la démocratie participative participe activement à l'émergence d'une nouvelle grammaire de l'action publique (Blondiaux et Sintomer, 2009). « Tyrannie de la participation » (Blatrix, 2009), « impératif participatif » (Blondiaux et Sintomer, 2009) ou encore l'« injonction » à participer (Perrin, 2015), nombreux sont les termes péjoratifs des chercheur.euse.s cherchant à décrire ce tournant pourtant démocratique (Blatrix, 2009).

La démocratie participative s'appuie sur la reconnaissance de la possession de compétences de la population méritant d'être valorisés par l'action publique (Allegretti, Giovanni, et al, 2015). Même si la conception des capacités des citoyen.ne.s n'est pas universelle (Blatrix 2009), elle reste un argument fort pour la participation (Sintomer, 2008) et c'est en tant que sachant.e.s profanes que les individus sont invités à participer à divers dispositifs comme des comités, des conseils, des conférences (Blondiaux et Sintomer, 2009 ; Pomey, 2009). Largement développée ces dernières décennies en France en Europe et dans le monde (Allegretti, Giovanni, et al, 2015), les chercheur.euse.s s'accordent à dire que la démocratie participative s'opère à l'échelle locale (Allegretti, Giovanni, et al, 2015 ; Blatrix, 2009 ; Blondiaux et Sintomer, 2009). Celle-ci semble s'inscrire dans la philosophie Habermas avançant que tous.les citoyen.ne.s peuvent participer et son conduit.e.s à coopérer (Allegretti, Giovanni, et

al, 2015 et Blondiaux et Sintomer, 2009) puisque la participation ne serait possible qu'à échelle locale, le berceau de la démocratie étant dans le proche. Mais l'enfermement suggéré peut empêcher la population à toucher certains enjeux dépassant le contexte local et structurant la société (Allegretti, Giovanni, et al, 2015).

Si la participation devient un tel enjeu, la littérature identifie une réponse à une démocratie représentative en crise, bouleversant l'action publique (Blatrix, 2009 et Allegretti, Giovanni, et al, 2015). Ainsi, inciter les citoyen.ne.s à participer, renforce le lien entre représentant.e.s et usager.e.s, en servant l'intérêt général et en créant des valeurs communes (Perrin, 2015) et de la convivialité (Allegretti, Giovanni, et al, 2015). Ainsi, la participation des citoyen.ne.s s'institutionnalise (Blatrix, 2009 et Perrin, 2015) pour recueillir l'avis des citoyen.ne.s sur les problématiques qui les concernent et modifie ainsi la place, le rôle et le pouvoir des usager.e.s en transformant la prise en charge des personnes (Heijboer, 2019). L'ouverture à la participation devient une injonction réglementaire (Blatrix, 2009) malgré une hétérogénéité d'attente, de degré et de motif d'engagement des usager.e.s (Perrin, 2015). Les degrés de participation varient aussi et de déclinent sous les 4 niveaux identifiés par Perrin « l'information, la consultation, la concertation et enfin la participation » même si certain.e.s chercheur.euse.s évoquent plutôt un flou conceptuel français sur ces notions de participation qui n'empêchent pas un éventail de dispositifs (Blondiaux et Sintomer, 2009). Si historiquement c'est la consultation qui entame le processus de participation (Rullac, 2021), c'est aussi un degré très sollicité car il octroie aux élu.e.s beaucoup de contrôle sur sa mise en œuvre (Blatrix, 2009). La littérature scientifique s'est aussi évertuée à étudier la participation des usager.e.s dans les processus d'évaluation (Chauffaut et Domingo, 2012 ; Perrin, 2015), particulièrement des politiques publiques.

Le deuxième courant majeur impliquant les individus dans les processus de décision est le « Desing thinking ». Cette rhétorique est utilisée depuis peu par les administrations publiques malgré une orientation marquée sur l'utilisateur (Gélédan, 2020 ; Martin, 2021 ; Coblenz et Pallez, 2015 ; Weller et Pallez, 2017).



Photo 1 Illustration du desing Thinking, Canva, Juin 2024

Ces démarches d'innovation

(Lewis, 2020 ; Weller et Pallez, 2017), s'institutionnalisent rapidement (Gélédan, 2020) en s'appuyant

sur les questions d'espace et de participation (Weller et Pallez, 2017), à tel point que certain.e.s chercheur.euse.s s'interrogent si le design n'est pas devenu une « science du gouvernement » (Alauzen et Malivel, 2020).

Le design thinking se popularise car il semble offrir une réponse à une administration en difficulté (Coblentz et Pallez, 2015) et cette dernière se saisit de la capacité critique de la discipline (Lewis, 2020) pour se réformer par la prise en compte des besoins et attentes des citoyen.ne.s (Martin, 2021). Ainsi, malgré une méthodologie moins conventionnelle et plus risquée (Lewis, 2020) empruntée au design (Delahais et al, 2019 ; Coblentz et Pallez, 2015) l'administration peu refonder ses services et ses politiques publiques au dessein de l'intérêt général (Lewis, 2020 et Delahais et al, 2019). A l'instar du « New public management » qu'il cherche à combattre (Lewis, 2020 et Delahais et al, 2019), la littérature décrit le design thinking comme une démarche à diffuser en interne (Martin, 2021) retravaillant la relation avec les usager.e.s en les plaçant en coproducteur.ice.s (Coblentz et Pallez, 2015 et Gélédan, 2020) grâce à une profusion d'outils et de méthodes collaboratives, progressives et intuitives (Gélédan, 2020 ; Levis, 2020 ; Coblentz et Pallez, 2015).

Le principal reproche à faire au « nouveau management public » est qu'il voit les individus comme des objets passifs, isolés, désincarnés – en aucun cas comme des sujets actifs, sociaux, sensibles, capables de prendre leur part à la production de l'intérêt général.

Design des politiques publiques – la 27^{ème} région

La littérature s'attarde aussi à décrire le défi des administrations à se saisir de ces méthodes difficilement généralisables car fondées sur l'observation et la créativité du designer (Gélédan, 2020 ; Coblentz et Pallez, 2015). Si les chercheur.euse.s semblent s'accorder sur les bénéfices des méthodes issues du design mais certain.e.s regrettent le manque d'étude menées de leurs impacts sur les politiques publiques (Delahais et al, 2019 ; Coblentz et Pallez, 2015).

... Au service de la modernisation des services publics

Ces deux méthodes visant à intégrer les citoyen.ne.s ou les usager.e.s aux affaires qui les concernent, parce qu'ils en sont le.a bénéficiaire ou simplement parce qu'il s'agit d'orientations de la société dans laquelle iels évoluent, s'inscrivent au sein des politiques de modernisation des services publics. Amorcées dans les années 80 (Avril et al, 2005 ; Yattiou, 2020) ces politiques visent à transformer la relation à l'usager.e dans l'administration en le positionnant « au cœur » pour corriger une relation

considérée comme asymétrique (Weller, 2018 ; Özdirlik et Pallez, 2017) et replacer le service public au centre de ses valeurs fondatrices de satisfaction de besoins individuels et collectifs (Weller, 2018).

Ainsi la modernisation des services publics est considérée dans la littérature à la fois comme « une modernisation vue d'en haut » (Avril et al, 2005) car celle-ci se refonde de l'intérieur mais aussi comme un renouveau de cohésion sociale, réaffirmant la légitimité du serviteur des intérêt commun (Weller, 1998 et Mercier, 2010 ; Zask, 2008) à l'heure où les politiques libérales brouillent les frontières des sphères publiques et privées (Fijalkow, 2006 ; Bauby, 2003 ; Mercier, 2010). Ainsi, à mesure de la modernisation, les usager.e.s gagnent en visibilité dans l'administration et dans la littérature scientifique qui s'est efforcée à dresser des typologies selon les relations qu'ils entretiennent avec le service public. Expert.e, citoyen.ne, client.e, consommateur.ice, utilisateur.ice, administré.e, collectif, usager.e (Fijalkow, 2006 ; Weller, 1998 ; Bauby, 2003, Weller, 2018 ; Grelley, 2018 ; Bordone, 2003) sont autant de termes pour décrire une seule et même personne et cet éventail de mots témoigne de la difficulté de la littérature à se saisir du statut si complexe de l'usager.e mais aussi des enjeux qui sous-tendent les relations entre la gestion et la politique.

Les recherches sur la place des usager.e.s dans ces services publics s'ancrent dans une sociologie des organisations qui dès les années 60 s'interroge sur les rapports de domination qui s'y jouent (Fijalkow, 2006). Aujourd'hui, les chercheur.euse.s continuent d'interroger le rôle de ceux.les qui ont un « réel droit d'usage » (Bordone, 2003) et qui ne composent pas avec la sphère politique à la

Parallèlement, s'impose la nécessité d'une connaissance accrue des usagers qui ne peuvent plus être réduits à une catégorie générique. Il s'agit ainsi, en s'inspirant des techniques du marketing, de mieux adapter l'offre de service

Özdirlik et Pallez

différence du.de la citoyen.ne (Weller, 1998), passent d'objet à sujet du service publique grâce à un désir de réappropriation (Bauby, 2003). Ainsi, la littérature a longuement décrit les dérégulations produites par la modernisation du service public, modifiant les pratiques des agent.e.s (Fijalkow, 2006 ; Weller, 1998 ; Avril et al, 2005). Les recherches ont audité les interactions agent.e.s/public et plus largement la relation de service pouvant créer les lieux de « civisme ordinaire » (Weller, 1998) mais aussi la

coproduction de choix collectifs entre l'agent.e et l'usager.e (Bherer, 2011 ; Fijalkow, 2006 ; Weller, 2018 ; Özdirlik et Pallez, 2017). Ainsi, les transformations des pratiques en interne impactent durablement la prise en charge des usager.e.s désormais destinée à mieux prendre en compte les besoins et attentes (Özdirlik et Pallez, 2017 ; Weller, 2018 ; Bauby, 2003), et d'intégrer des processus de décision dont ils ont longtemps été exclus (Özdirlik et Pallez, 2017 ; Zask, 2008). Les méthodes de

démocratie participative ou de design thinking sont ainsi mobilisées permettant une pleine prise en compte de l'expertise d'usage. Si la modernisation du service public ne semble présenter que des avantages, certain.e.s chercheur.euse.s alertent néanmoins sur les défis du nouveau paradigme du service public qu'est l'intensification de la part et des formes de domination face à l'accroissement de la précarité (Avril et al, 2005). Ainsi, la modernisation du service public, couplée aux évolutions de l'état providence (Berthet, 2007) laisse place à un nouveau courant d'évaluation des politiques publiques s'assurant notamment de la bonne exécution des missions d'intérêt général dont sont chargées les administrations (Bauby, 2003 ; Mercier, 2010).

L'Etat comme garant d'une volonté uniforme gouvernementale

Si la revue de littérature a permis de balayer les concepts sous-jacents du projet Culture Usagers et d'en tirer quelques enjeux, cette partie s'attachera à saisir la traduction de ces mêmes enjeux par l'Etat et son appréhension à échelle globale.

Des dates fondatrices de l'usager.e au cœur de l'action publique...

Les politiques de modernisation du service public s'amorcent dans les années 80 et s'ouvrent d'abord par une viabilisation de la place des usager.e.s dans les administrations avec une première brèche illustrée par le plan « administration à votre service » en 1982 et le 1er rapport public sur la place des usager.e.s dans les services publics. Le Plan « administration à votre service » de 1982 marque une étape significative dans l'évolution des services publics en France, en plaçant l'usager.e au centre des préoccupations administratives. Ce plan visait à améliorer la qualité de l'accueil et des services rendus aux citoyen.ne.s, en mettant l'accent sur l'efficacité, la transparence, et l'accessibilité des services publics. Le premier rapport public de 1983 sur la place des usager.e.s dans les services publics a quant à lui souligné l'importance d'une administration à l'écoute des besoins et des attentes des citoyen.ne.s. Ce rapport a révélé les lacunes et les domaines nécessitant des améliorations, ce qui a permis de définir des axes prioritaires pour les réformes futures.

Ces initiatives ont posé les bases d'une série de réformes visant à moderniser l'administration publique, à promouvoir la participation citoyenne et à désamorcer la crise de confiance des usager.e.s dans les institutions publiques. L'engagement de l'État à travers ces programmes démontre une volonté continue d'adapter les services publics aux évolutions sociales et technologiques, tout en garantissant l'égalité d'accès pour tous les citoyen.ne.s. Dresser une liste exhaustive des actions gouvernementales serait laborieux et peu instructif. Cependant, quelques dates clés révèlent la progressive direction adoptée par l'Etat au fil de l'eau qu'il convient de retracer.

Ces premières prises de conscience de l'importance de l'usager.e dans les administrations dans les années 80 se matérialisent par la création de Maisons de service au public en 1996, inscrites dans une volonté de "placer le citoyen au cœur du service public". Ces structures, conçues pour offrir un guichet unique, permettent aux citoyen.ne.s de réaliser une multitude de démarches administratives en un seul lieu, réduisant ainsi les déplacements et les délais d'attente. Les maisons de service au public regroupent divers services tels que la sécurité sociale, l'emploi, la retraite, et d'autres services locaux, rendant l'administration plus accessible et plus efficiente. En centralisant les services, l'État cherche à simplifier les procédures administratives et à offrir un soutien personnalisé, en particulier dans les zones rurales ou les quartiers prioritaires où l'accès aux services publics est souvent limité. Cette

démarche s'inscrit également dans une perspective de lutte contre l'exclusion sociale et numérique, en offrant un accompagnement et des outils pour aider les usager.e.s à utiliser les services en ligne. Aujourd'hui ces maisons de service public ont évolué dans leur fonction et leur terminologie et sont devenues les lieux physiques et numériques France services.

Le gouvernement, dans son esprit de réforme des services publics visant à améliorer la qualité de l'accueil et des services rendus aux usager.e.s, met en place la Charte Marianne, en 2013. Cette charte incarne une volonté claire de placer les citoyen.ne.s au cœur des préoccupations de l'administration publique, en établissant des engagements précis pour une meilleure satisfaction des usager.e.s. La Charte Marianne repose sur plusieurs principes fondamentaux qui visent à garantir un service public de qualité : l'accueil et l'information ; la réactivité et l'efficacité ; l'accessibilité des services publics ; la transparence sur les droits et obligations des usager.e.s ; et enfin l'amélioration continue qui permet d'analyser les retours des usagers pour identifier les points à améliorer et mettre en place des actions correctives.

L'Etat s'est aussi attaché à sécuriser son rapport aux usager.e.s en travaillant la qualité de l'accompagnement de ceux-ci dans les établissements d'accueil. La loi de 2002 rénove l'action sociale et médico-sociale et fixe des règles relatives aux droits des usager.e.s en affirmant leur place centrale dans le parcours d'accompagnement. Les cinq orientations principales de la loi affirment :

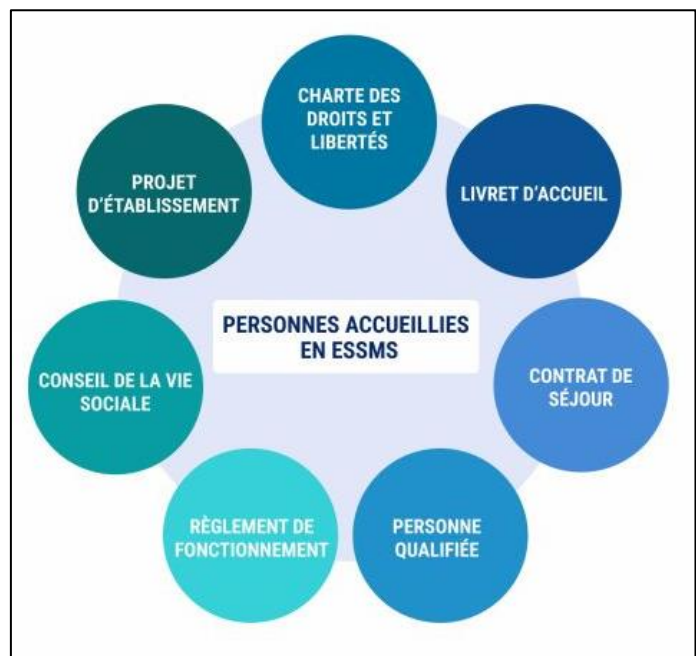


Figure 3 Droits des usagers : les 7 outils obligatoires de la Loi 2002-2, Gregory Cousyn, Mai 2023

- La promotion et l'affirmation des droits des usager.e.s ;
- La diversification des types d'établissements et modes d'accueil pour mieux s'adapter à la diversité des besoins ;
- L'amélioration des pilotages de dispositif : planification, programmation, allocation de ressource et évaluation ;
- La mise en œuvre d'un seul système de coordination entre les acteur.ice.s ;
- La rénovation du statut des établissements publics.

La promotion de ces cinq orientations s'appuie sur une série d'outils qui deviennent obligatoires et qui participent à la protection des personnes, leur autonomie et rend possible l'exercice de leur citoyenneté. En effet, la loi prévoit notamment une charte des droits et libertés de la personne accueillie : chaque établissement doit désormais remettre aux usager.e.s une charte qui précise leurs droits et libertés, renforçant ainsi la transparence et l'information des citoyen.ne.s sur les services dont ils bénéficient. La loi oblige aussi la mise en place d'un conseil de la vie sociale, composé de représentant.e.s des usager.e.s, des familles, et du personnel. Ce conseil permet aux usager.e.s de participer activement à la vie de l'établissement et de contribuer à l'amélioration de la qualité des services. Finalement, la loi renforce les droits à l'information et met en place des procédures de réclamation pour permettre aux usager.e.s de signaler des manquements ou des dysfonctionnements dans la prise en charge.

La loi de 2002 pose les bases des droits des usager.e.s et en 2011, l'orientation du gouvernement s'affirme encore un peu plus avec la création du Défenseur des droits. Autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect des droits et libertés individuelles, elle intervient notamment dans les domaines des droits des usager.e.s des services publics, des droits de l'enfant, de la lutte contre les discriminations et de la déontologie des forces de sécurité. L'institution vise à garantir que chaque citoyen.ne puisse faire valoir ses droits de manière équitable et transparente. Elle joue un rôle crucial dans la médiation entre les citoyen.ne.s et les administrations, contribuant à résoudre les conflits et à améliorer la qualité des services publics. Le Défenseur des droits reçoit et traite les plaintes des usager.e.s qui estiment que leurs droits n'ont pas été respectés par les services publics. Cette capacité à recueillir les doléances permet une surveillance efficace des pratiques administratives et une réponse adaptée aux problèmes rencontrés par les citoyen.ne.s. Les recommandations et les rapports du Défenseur des droits fournissent des orientations précieuses pour améliorer les politiques publiques et les pratiques administratives. L'objectif est de renforcer la confiance des usager.e.s dans les services publics et de garantir le respect de leurs droits.

L'adoption du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) en 2015 constitue une avancée significative dans l'amélioration des interactions entre les citoyen.ne.s et les services publics. Ce code s'inscrit dans la continuité des efforts de modernisation de l'administration publique, en complément des initiatives précédentes. Contrairement aux lois précédentes qui ciblaient des aspects spécifiques, le CRPA consolide en un seul texte les principes et les règles régissant les relations entre l'administration et le public, offrant ainsi une plus grande clarté et simplicité d'accès aux informations juridiques. Le CRPA introduit des délais maximaux pour le traitement des demandes administratives, une innovation par rapport aux initiatives antérieures, et instaure le principe du silence de l'administration valant acceptation, augmentant ainsi la transparence et la prévisibilité des

procédures. En complément des droits institués par la loi de 2002, le CRPA consacre le droit de saisine par voie électronique et simplifie les procédures de recours, renforçant ainsi la protection des droits des citoyens. En encourageant la dématérialisation des démarches administratives, le CRPA promeut une administration plus moderne et efficace, ce qui s'inscrit dans la lignée du programme ADELE de 2004 pour l'administration électronique.

... Mises en application par un éventail d'acteur.ice.s étatiques

L'Etat est peut-être l'acteur le plus important en France par son influence et la portée de ses orientations. Celui-ci incarne l'injonction participative discutée précédemment sous plusieurs formes, matérialisées par des organisations institutionnelles plurielles.

Tout en haut de la chaîne étatique se trouve le Conseil d'Etat. « Grand corps » de la République, il est le garant de l'identité de l'Etat et ses missions se déclinent sous deux formes : d'abord juge, il est au sommet de l'ordre juridictionnel ; mais c'est aussi un conseiller de l'Etat avec des attributions consultatives. A ce titre, et depuis les années 70, l'instance publie des études sur des « considérations générales » à la demande du 1^{er} ministre ou sous son impulsion propre. Les études sont annuelles, portent sur des thèmes étendus et aboutissent à des propositions concrètes « fréquemment suivies par les pouvoirs publics » (Chevallier, 2007), à vocation d'orienter les choix collectifs



En ce sens, en septembre 2023, le Conseil d'Etat publie son étude annuelle *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique* qui traduit une remise en question forte des pouvoirs publics. Ici, le Conseil d'Etat renverse son regard pour adopter celui de l'usager.e pour questionner la capacité de l'action publique à atteindre ses destinataires. En

Figure 4 12 propositions pour réussir le dernier kilomètre de l'action publique, conseil d'état, 2023

reprenant l'expression du « dernier kilomètre » originellement attribuée au monde de la logistique, le Conseil d'Etat interroge à la fois comment les services publics réussissent à atteindre les usager.e.s sur le terrain mais aussi dans la conception même des politiques publiques pour atteindre le public ciblé. L'étude s'articule en deux temps : une première sur les constats du décalage entre les attentes des

usagers en évolution et les pouvoirs publics faisant l'objet d'une crise de confiance de l'action publique. La seconde partie article 12 propositions opérationnelles proposées aux acteur.ice.s de l'action publique.

Les constats formulés par le Conseil d'Etat statuent d'abord un rapport entre les usager.e.s et l'administration qui a changé, particulièrement sur ces deux dernières décennies. D'abord, la diversité et l'hétérogénéité des usager.e.s n'a cessé de croître et l'administration a cherché à prendre en compte leurs besoins évolutifs par des outils diversifiés. Malgré un attachement des usager.e.s à l'égard des services publics, les phénomènes de non-recours s'intensifient. Ensuite, la numérisation de l'administration a éloigné certains usager.e.s des services et cette même dynamique se reproduit face à l'organisation en silo des administrations qui complexifie la compréhension de l'institution et dissuade même les usager.e.s. Alors, face à ces changements, le fossé se creuse progressivement avec les usager.e.s, aboutissant à une crise de confiance et les acteur.ice.s publiques s'essoufflent.

Ces constats aboutissent à 12 propositions tirées de bonnes pratiques recueillies ou observées sur le terrain et s'articulent en 3 axes : la proximité, le pragmatisme et la confiance. Sur le principe de proximité, le Conseil d'Etat encourage :

- L'accès Universel de tous les usager.e.s aux politiques et services publics en sortant du tout numérique ;
- Accompagner le plus tôt possible et arriver en prévention, particulièrement pour les personnes les plus vulnérables et éloignées du numérique, les petites entreprises et les territoires les plus fragiles ;
- Délivrer des messages compréhensibles pour toutes en simplifiant le langage administratif ;
- Développer « l'aller-vers » en développant des points relais performants comme les maisons France services.

Sur le principe de pragmatisme, le Conseil d'Etat propose de renforcer :

- Concevoir les politiques publiques avec les usager.e.s et les acteur.ice.s publiques en écoutant de manière horizontales les usager.e.s et agent.e.s et en réfléchissant aux outils pour recueillir cette parole ;
- Associer les usager.e.s et leur représentant.e.s à la construction de l'action publique, particulièrement dans le cadre des politiques décentralisées ;
- Simplifier la vie des usager.e.s et faciliter leur parcours en changeant de paradigme ;
- Doter les politiques publiques de moyens adaptés et de prendre en compte d'emblée les questions d'intendance.

Sur le principe de confiance, le Conseil d'Etat appuie particulièrement sur le contrat moral qui lie les usager.e.s à l'administration et décortique ainsi ses propositions :

- S'appuyer sur les agent.e.s publiques et acteur.ice.s de terrain dans un enjeu de formation et de limiter les logiques de silo qui desservent l'action publique ;
- Laisser place à une réelle subsidiarité en se concentrant sur les principes et effets à obtenir et en laissant des marges d'adaptation aux acteur.ice.s locales ;
- Adopter une logique de coopération avec des acteur.ice.s de terrain à établir ensemble des constats partagés et à imaginer en équipe des réponses adéquates ;
- Instiller la confiance dans des méthodes de management renouvelées au service des usager.e.s et chercher une amélioration continue du service à l'usager.e en encourageant les récoltes de besoins sur le terrain.

Ces propositions s'ancrent et font écho aux objectifs de l'acteur étatique de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Rattachée administrativement au ministère de la transformation et de la fonction publique, mais placée sous l'autorité directe de la Première ministre, sa création remonte à 2017 mais la volonté de l'Etat de mettre la transformation publique au cœur de ses ministères n'est pas nouvelle. En effet, la DITP prend la suite du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'action Publique, et son statut de direction interministérielle renforce un impondérable de transversalité nécessaire à sa mission. Si la DITP est créée pour transformer des processus et méthodes de l'action publique, diffuser une culture de l'innovation publique c'est par le partage de bonnes pratiques issues et testées des champs du co-design, de la participation citoyenne, des sciences humaines et cognitives qu'elle opère. En effet, la direction pivote entre différentes missions.



Figure 5 Logo de la DITP

Elle est chargée d'accompagner d'abord les ministères dans leurs chantiers de transformation et apporte à cette occasion son expertise et ingénierie financière et met en place des projets interministériels permettant l'avancée globale de l'Etat. Elle accompagne dans une moindre mesure les agent.e.s des administrations, tel un prestataire, grâce à son offre de service, des formations en ligne et une boîte à outil dont chacun.e peut se saisir.

La DITP anime aussi la tenue des comités interministériels de la transformation publique (CITP) dont elle assure le secrétariat. Ce comité, présidé par le.a premier.e ministre, et associant les ministres,

définit les grandes orientations du plan d'action pour améliorer les services publics. Deux grands chantiers animent ces réunions de manière systématique : la nécessité de placer les citoyen.ne.s au cœur de l'action publique et de libérer les énergies publiques au plus près des usager.e.s, dans les territoires.

La DITP a aussi la charge de piloter Le Centre interministériel de la participation citoyenne. Ce centre, créé pour renforcer l'implication des citoyen.ne.s dans la prise de décision publique, vise à promouvoir la démocratie participative en facilitant l'engagement citoyen à différents niveaux de l'administration. En animant ce centre, la DITP s'assure que les citoyen.ne.s sont non seulement informé.e.s mais aussi activement impliqué.e.s dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Le CIPC coordonne les initiatives de consultation et de participation citoyenne, encourageant les administrations à adopter des pratiques participatives et à intégrer les retours des citoyen.ne.s dans leurs processus décisionnels. Cette démarche vise à améliorer la qualité des services publics en tenant compte des besoins et des attentes des usager.e.s, tout en renforçant la transparence et la légitimité des actions publiques.

En ce sens, la DITP anime également un réseau de 110 laboratoires publics présents au sein des ministères, des préfectures, des régions, de métropoles, d'opérateurs, d'hôpitaux. Son rôle est de les mettre en réseau, d'accompagner la montée en compétence des équipes qui les opèrent, de mettre en lumière leurs réussites et enfin de créer des coopérations sur projet. Les laboratoires publics font partie du réseau international des Living Labs, défini par l'union européenne comme « des environnements ouverts d'innovation en grandeur réelle où les utilisateurs participent à la création de nouveaux services, produits, infrastructures sociétales ». En ce sens, les Living Labs induisent un nouveau rapport à l'innovation en mobilisant les utilisateur.ice.s en phase de conception comme démarche de concertation autour de la conception d'un nouveau produit ou service. Ainsi, les living labs, facilitent le passage à l'expérimentation « grandeur réelle », en mettant à disposition des infrastructures techniques et logistiques communes (infrastructures urbaines dans le cas des Urban Lab), en reliant les innovateur.ice.s à des groupes d'utilisateur.ice.s, et en contribuant au travers des chercheur.euse.s à l'évaluation des usages.

Parmi cette catégorie étendue de laboratoires, la DITP a lancé un appel à projet projets « laboratoires d'innovation territoriale » aboutissant à leur création. L'objectif est de faciliter la création de lieux d'échanges et de valorisation de la créativité, des idées et des compétences des agents de l'administration territoriale de l'État. L'ancrage de ces labs est plus locale puisqu'ils émergent d'une problématique, ou d'une envie issue du terrain. L'implication de la DITP à ce titre vise à soutenir le laboratoire d'innovation territoriale en le rendant opérationnel en 6 mois.



Regards croisés

Ainsi, explorer l'avancée des sciences et du cadre réglementaire permet de souligner quelques enjeux qui sous-tendent le projet Culture usager et de dresser un état des lieux précis d'un schéma national hétérogène dans lequel celui-ci s'inscrit.

Si les deux parties précédentes convergent vers un objectif commun : redéfinir le rôle des usager.e.s dans les services publics, la littérature met particulièrement en lumière l'évolution conceptuelle et pratique de l'empowerment et de l'expertise d'usage, soulignant une transformation de la relation entre les usager.e.s et les professionnel.e.s. La deuxième partie illustre comment ces concepts sont intégrés dans les politiques publiques, via des réformes institutionnelles et des initiatives étatiques visant à renforcer la participation et l'influence des citoyen.ne.s. Ensemble, ces approches montrent une évolution vers une administration plus démocratique et inclusive, où l'usager.e est non seulement bénéficiaire mais aussi acteur clé dans la co-construction des services publics.

Ainsi, l'empowerment et l'expertise d'usage qui sont des notions socles de la démarche Culture Usagers sont traitées dans la littérature et par l'Etat comment des concepts s'épanouissant dans le domaine du social, médico-social et ne semblent pas pouvoir dépasser ce cadre. De la même manière les publics, invités à participer ou à rendre compte de leur expertise d'usage, sont étudiés dans la littérature sous le prisme des difficultés qu'ils peuvent expérimenter pour institutionnaliser leurs propos mais l'Etat ne propose pas d'outil pour les encapaciter. Celui-ci se saisit partiellement de l'empowerment, mais toujours sous le prisme de la relation usagers, qu'il cherche à apaiser. En multipliant les approches grâce à des acteur.ice.s gouvernementaux pour la DITP et les labs, l'Etat tente d'expérimenter, de faire un pas de côté mais ces premières impulsions qui laisseraient davantage de place aux usager.e.s ne semblent pas faire l'objet d'une injonction réglementaire. La multiplication de ses acteur.ice.s supports et des lois à respecter, laissent les collectivités devant la possibilité d'étendre ces prises de conscience de refonte de l'action publique par une meilleure prise en compte des usager.e.s.

Présentation du terrain

Le Département « providence »

Un cadre national de compétences...

Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public distinctes de l'État qui bénéficient à ce titre d'une autonomie juridique et patrimoniale. Il y a trois niveaux de collectivités : les communes, les départements et les régions.

Le Département comme composante du système administratif français, dispose de compétences effectives (Donier, 2016) renforcées par la décentralisation. La décentralisation, consiste en un transfert de compétence du centre vers la périphérie (Frinault, 2023) par une série de textes législatifs et réglementaires entrés en vigueur. Ainsi, la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales est supprimée et l'administration des régions, départements et communes est confiée à des conseils élus. Dans la littérature, le processus est notamment décrit sous le prisme de ses objectifs de renforcement de la démocratie et de réforme de l'état (Lafore, 2004). La décentralisation crée la fonction publique territoriale et est mise en place en deux temps, nommés actes.

Le premier (1982-1985) reconnaît aux communes et aux conseils départementaux (alors appelés conseils généraux) un partage des rôles en termes de politiques sociales (Frinault, 2023). Ainsi, le Département se voit confié le bloc « aides sociales », confirmé par des ajouts successifs son statut de chef de file dans le domaine social par la loi du 22 juillet 1983 (Frinault, 2023 ; Donier, 2016). L'acte II de la décentralisation (2003-2004), bien qu'affirmée une vision plus régionaliste (Lafore, 2013), termine de renforcer encore ce transfert de compétences (ibid ; Lafore, 2004) et accorde le surnom de « Département providence » à la collectivité (Lafore, 2004 ; Lafore, 2013). Le bloc d'aides sociales dont ont la charge les Départements concerne les domaines suivants :

- La lutte contre l'exclusion et la pauvreté ;
- L'aide aux personnes âgées ;
- L'aide sociale à l'enfance ;
- L'aide aux personnes handicapées.

Si les deux actes de la décentralisation appuient sur le transfert des compétences sociales de l'Etat vers le Département, la justification semble reposer sur le poids de l'héritage de la collectivité territoriale. L'ancrage territorial du social est visible dès la période révolutionnaire et s'incarne à l'époque par la création des bureaux de bienfaisance, puis est renforcé sous la IIIème République (Frinault, 2023 ; Lafore, 2013). Le poids de l'histoire affirme alors la légitimité du Département dans le champ social et le niveau de proximité qui semble indispensable à la tenue de telles politiques publiques.

Mais le « Département providence » pose question. Si tout transfert de compétences

est accompagné d'un transfert du pouvoir de décision dont dispose la collectivité territoriale, le Département est défié par l'abondance de textes de lois régissant l'action sociale. L'ensemble des politiques publiques dont est responsable la collectivité semble être vectrice d'inégalités territoriales. D'abord, le champ social est à la fois étroitement encadré par la loi mais inflationniste et mal suppléé par l'Etat. De plus, les dépenses relatives au social peuvent être imputables aux caractéristiques socio-économiques des populations que le Département ne peut contrôler (Frinault, 2023 ; Donier, 2016 ; Lafore, 2013). Pourtant, s'il fut un temps question de supprimer la collectivité du Département pour alléger le mille-feuille territorial (Frinault, 2021), le projet est abandonné face au constat que le transfert de l'ensemble des compétences du social est difficile à opérer et mal accueilli par la région (Frinault, 2023).

Les Départements ne sont pas chargés uniquement du volet social au nom de la décentralisation mais aussi d'un éventail de politiques publiques, toujours à destination des usagers. Ces politiques couvrent des domaines variés, contribuant ainsi directement au bien-être et à l'amélioration de la qualité de vie des usager, tels que :

- L'éducation et les collèges comprenant les aspects de construction, d'entretien, de gestion des agent.e.s et de l'équipement ;

Le Département est ainsi conforté dans un rôle et des responsabilités importantes. Parmi leurs diverses missions, cette responsabilité revêt un caractère prioritaire pour les travailleurs sociaux, du fait de l'exigence de l'évaluation des situations à risques, et des conséquences pour l'enfant et la famille des signalements et/ou préconisations pouvant aller jusqu'au retrait de l'enfant de son milieu, voire des conséquences institutionnelles et personnelles en cas de défaillance de signalement. De ce fait, cette mission comprend une inévitable dimension anxiogène particulièrement prégnante.

Au cœur du social Départemental,

Geneviève Besson

- L'aménagement et le transport incluant l'équipement rural, le remembrement rural, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau, de la voirie départementale et le transport des élèves handicapés vers leurs établissements scolaires ;
- Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ;
- L'action culturelle et sportive ;
- La gestion durable du territoire.

...Transmis à entité politique...

Le Département, comme les autres collectivités territoriales, est un organe politique, il dispose d'organes délibérants et d'organes exécutifs. Les organes délibérants sont le Conseil départemental et la commission permanente. Le Président du Département et les vice-présidents et vice-présidents délégués constituent l'Exécutif. Ils préparent et exécutent les délibérations. Le Conseil départemental se réunit lors de sessions publiques. Il y a plusieurs sessions par an, dont des sessions à caractère budgétaire. La commission permanente délibère sur les affaires courantes, se réunissant une fois par mois en huit-clos. Ces deux temps forts réunissent chaque groupe politique, proportionnellement à leur nombre de représentants.

En Isère, le Conseil départemental de l'Isère est présidé par Jean-Pierre Barbier. Élu à la tête du Conseil en 2015 et réélu en 2021, Jean-Pierre Barbier incarne la volonté politique et la stratégie de développement du Département. Membre du parti Les Républicains, sa gouvernance se caractérise par un engagement en faveur de la solidarité territoriale, du développement économique et de la préservation de l'environnement, reflétant ainsi les attentes et les aspirations des Isérois. Ainsi, le découpage du département en 13 territoires et l'implantation systématique des maisons du Département dans ces territoires incarnent la volonté d'aller au plus près des lieux de vie des usagers.

...Articulées par l'expertise technique

Le Département est par essence un organe politisé de l'Etat français mais les politiques publiques dont il a la charge ne peuvent être pilotées et exécutées sans les services. Les services désignent les fonctionnaires employés par le Département pour mettre en œuvre l'action publique, à la faveur de l'institution. Cette binarité de la collectivité en son sein se reflète par une approche tout aussi binaire dans la littérature : d'une part les spécialistes de l'élection, des partis et d'une autre les analyses de l'action publique. Ces savoirs sont peu représentés en dialogue et opposent même le *politics* à la *policy* (Maillard, 2006). Mais la recherche avance dans un même souci de traiter ensemble l'activité politique

et la production des politiques publiques. Il en ressort des acquis majeurs pour saisir l'articulation entre la politique et la technique : les acteur.ice.s politiques joueraient un rôle de « courtier » dans la construction des choix publics en agissant pour obtenir des ressources pour leur territoire (Sawicki, 2002), alors que les agent.e.s s'impliquent dans l'action publique, ainsi contribuant à renforcer l'éligibilité des élu.e.s (Genieys, 2003). Les articles scientifiques relatant un terrain problématisant l'articulation de l'administratif et du politique, tranchent vers une implication croissante de la direction générale (DG) dans la définition des projets de la collectivité (Demazière, Le Lidec, 2008 ; Gardon et Verdier, 2013). Le rôle du ou de la directeur.ice général.e des services est étudié comme faisant passer le message et la parole du président sur les dossiers des services. Les frontières devenant progressivement poreuses, l'implication est au défi d'un « monde commun » dont le partage des responsabilités dans la décision se retrouve face au risque électoral (Gardon et Verdier, 2013).

Ainsi, les compétences déléguées au Département font l'objet d'un travail collaboratif entre les élu.e.s et les services. Ceux-ci s'organisent en interne pour la bonne tenue de leurs actions. Si l'on observe dans les organigrammes en vigueur un modèle catégoriel et des logiques de gestion cloisonnées (Lafore, 2013), les politiques publiques obligatoires ou facultatives sont placées au cœur de trois pôles thématiques au Département de l'Isère. Cette organisation permet de concentrer les efforts et les ressources sur des enjeux spécifiques, en s'appuyant sur une expertise sectorielle approfondie et une

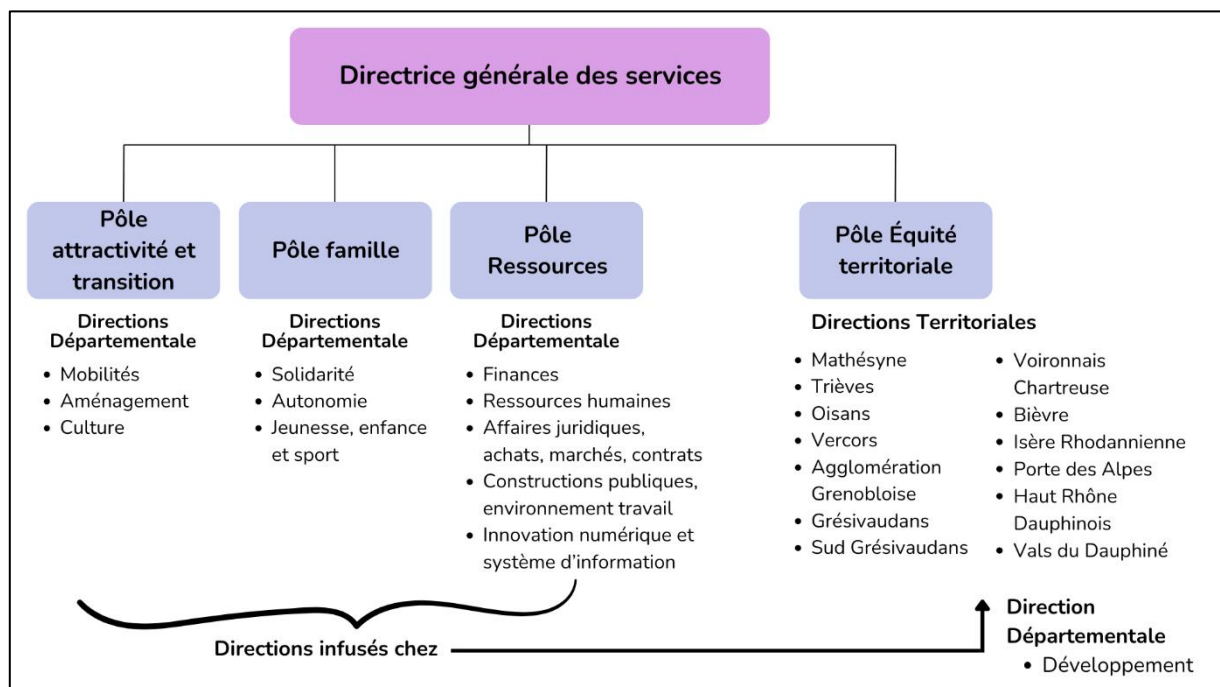


Figure 6 Organigramme simplifié de la collectivité

approche ciblée pour chaque politique publique mise en œuvre. Ces directions pensent la conception des politiques publiques en accord avec les élu.e.s et les directions territoriales qui composent le quatrième pôle : équité territoriale.

Ainsi, les directions départementales et territoriales sont la cible des entretiens malgré qu'une approche intégrant les élu.e.s de la collectivité aurait pu compléter la réflexion. Cependant, il semble indispensable d'explorer d'abord les démarches d'association des usager.e.s exclusivement dans les directions puisque le projet culture usagers est une démarche en interne visant à outiller les directions sur leurs marges de manœuvre dans la conduite des politiques publiques.

Méthodologie

Gouvernance

Dans le cadre de la méthodologie de cette étude sur le projet Culture usager, il est essentiel de comprendre le processus de pilotage qui sous-tend son développement et sa mise en œuvre. Porté par la direction générale des services, le projet s'organise autour de deux instances de gouvernance qui assurent son bon déploiement en prenant en compte à la fois la vision stratégique et les réalités du terrain.

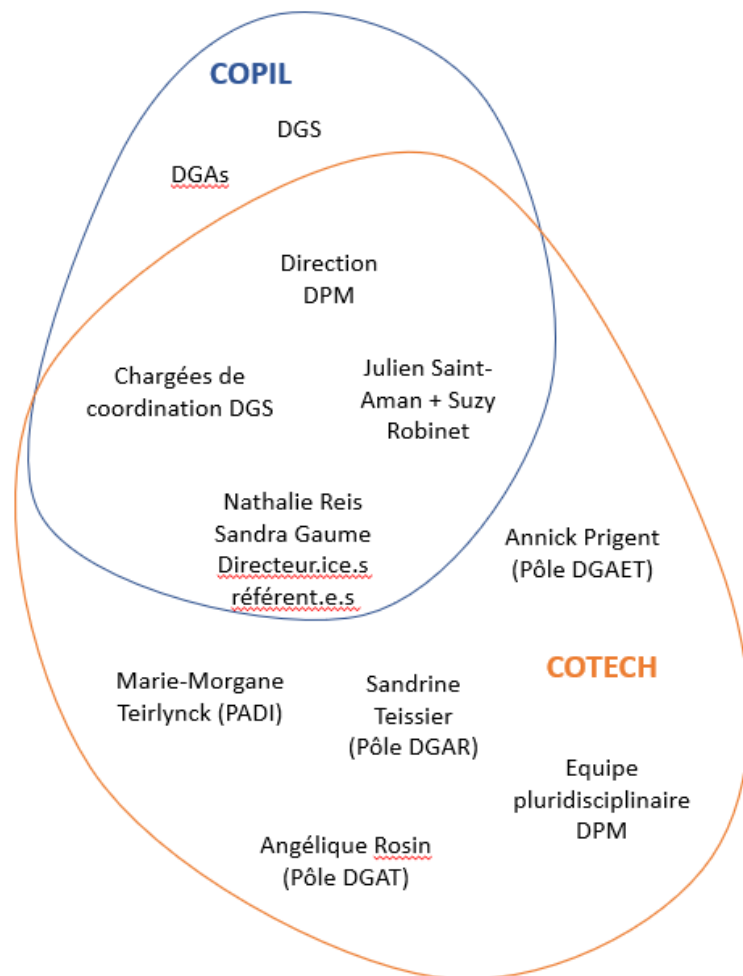


Figure 7 Schéma gouvernance du projet Culture Usagers, par Amandine Grégot, Décembre 2023

Le premier organe de pilotage, le comité de pilotage (Copil), joue un rôle déterminant dans la définition des orientations du projet. Il réunit des acteur.ice.s de la structure, incluant la directrice générale des services, les chargées de coordination de la direction générale ; la direction de la performance et modernisation du service public (DPM) ; le chargé de citoyenneté, ainsi que deux directeur.ice.s territoriaux référent.e.s. La composition de ce comité garantit une vision globale et intégrée du projet, en s'assurant que les décisions prises sont en adéquation avec les besoins et les spécificités du terrain. Les réunions du Copil, organisées toutes les six semaines, sont l'occasion de discuter des grandes lignes du projet, d'identifier les besoins d'arbitrage et de prendre des décisions éclairées qui orienteront sa progression.

Le deuxième organe, le comité technique (Cotech), qui se réunit toutes les deux semaines, est axé sur les aspects plus opérationnels du projet. Cette instance réunit, tout comme le Copil, les chargées de coordination de la direction générale ; la direction DPM ; le chargé de citoyenneté ; et deux directeur.ice.s territoriaux référent.e.s. Elle est également élargie à une référente du projet PADI et à

une directrice départementale et une chargée de mission représentant respectivement le pôle attractivité et le pôle ressources. Le Cotech est essentiel pour le suivi précis du projet, permettant d'affiner les stratégies et les actions à mener en fonction des retours du terrain et des expertises spécifiques de chaque membre.

Ces deux instances, par leur fonctionnement collégial, définissent la méthodologie de travail du projet Culture Usager. Elles permettent d'assurer que toutes les décisions et les orientations prises sont le fruit d'une réflexion collective, intégrant diverses perspectives et expertises. Cette approche collégiale garantit non seulement une cohérence stratégique à l'échelle de l'organisation mais assure également que le projet reste en phase avec les attentes et les besoins des usager.e.s, ainsi qu'avec les réalités opérationnelles rencontrées par les différents services. En somme, le choix de cette méthode de gouvernance témoigne de la volonté d'ancrer le projet Culture Usager dans une démarche participative et inclusive, essentielle à son succès et à son appropriation par l'ensemble des acteur.ice.s impliqué.e.s.

L'entretien semi-directif

La méthodologie adoptée pour cette étude répond à deux objectifs. D'abord, celui de répondre à la commande institutionnelle dont fait l'objet le projet Culture Usagers. Il s'agissait aussi de répondre à la problématique ici posée. Ces deux objectifs qui ne sont pas distincts, se déclinent sous une méthodologie unique explicitée ci-bas.

S'il s'agit ici de réfléchir sur ce que signifie la démarche exploratoire lancée par le Département en explicitant les démarches entamées et en voie de réalisation du désir d'association des usager.e.s aux politiques publiques mais aussi de récolter, calibrer et contextualiser les besoins des directions pour les outiller. Il semble opportun d'avoir recours à une enquête dite qualitative. La démarche qualitative concerne d'abord la méthode de recueil de données mais aussi la manière de les analyser (Paillé et Mucchielli, 2021). Cette démarche qui s'inscrit dans une logique compréhensive, privilégiant "la description des processus plutôt que l'explication des causes" (Imbert, 2010), est plus qu'adaptée au contexte de recherche in situ à l'organisation qu'elle enquête. Si l'étude vise à aboutir pour la collectivité à une offre de service, le pilotage de ces prestations sera assuré par la direction de la DPM. En ce sens, enquêter en interne est un impondérable pour une appropriation amorcée de l'étude et en faciliter l'exploitation complète. De même, enquêter "de l'intérieur" permet un accès facilité aux enquêté.e.s, une compréhension de la démarche de manière globale et privilégiée et un accès aisé aux documents ayant amorti le processus de réflexion interne.

L'entretien semi-directif est une technique d'enquête et de recueil de données adaptée pour saisir les enjeux sous-jacents aux deux objectifs présentés. Il permet de rendre intelligible l'ensemble souvent complexe des objectifs initiaux d'une politique publique mais aussi d'entamer une démarche d'évaluation (Pin, 2023). Globalement, son utilisation permet la production de données permettant notamment la compréhension de l'expérience que des individus ou groupes d'individus ont de leurs relations avec les institutions (Ibid). Réalisé comme une conversation ou un dialogue, il s'agit d'un moment privilégié d'écoute et de reconnaissance de l'expertise de l'enquêté.e. (Mucchielli, 2009).

Réalisation

Il convient, selon la méthodologie largement adoptée de l'entretien semi-directif, que l'enquêteur.ice prépare une grille organisée de questions utilisée comme guide pour orienter l'entretien. Mais son usage n'est pas rigide. L'enjeu est que l'enquêté.e fournisse par son récit des informations tant objectives (sur les phénomènes, institutions ou processus étudiés) que sensibles (sur ses représentations, son système de valeurs, ses croyances) (Kaufmann, 2016).

En préparation des entretiens, deux grilles semi-directives ont été préparées (disponibles en annexe). L'une pour les directions territoriales, l'autre pour les départementales. Les différences mineures entre les grilles concernent les questions autour des politiques publiques prioritaires (déclinée par dispositif prioritaire) et sur l'articulation entre les DD et les DT (question ajoutée pour les DD).



Carte 1
Implantation
des MDD sur
les 13
territoires du
département,
Service ODE,
Septembre
2023

Les grilles s'articulent autour de 4 sections (les colonnes du tableau). Une première précise le thème principal de la question posée (s'il s'agit d'une vision directoriale ou d'une projection). La deuxième articule des questions clés sur les informations attendues à l'issue de l'entretien : la vision du/de la directeur.ice, les apports pour l'usager.e et l'agent.e de l'association, les modalités d'association, le degré d'association et sur la mesure de la satisfaction. La troisième section formule des hypothèses de réponses pour formuler les questions de relance de la quatrième section.

Ces grilles ont été utilisées lors des entretiens auprès de chaque directeur.ice dans la période du 21 février au 9 avril 2024. Des outils anticipant le traitement ont également été imaginés. Un tableau à remplir au fur et à mesure de l'entretien pour récapituler les besoins de la direction, ses freins et leviers venait enrichir des prises de notes. Pour soutenir la prise de parole des directeur.ice.s, il leur a systématiquement été mis à leur disposition une frise reprenant les phases clés d'un projet et les quatre définitions régissant le principe de participation que sont : information, consultation, concertation, co-construction. Cette frise laisse suffisamment de place pour une appropriation libre, pensée pour des dessins ou quelques notes griffonnées.

Thème	Question principale
La vision	Pourquoi faire une démarche associant l'usager ?
	Qu'est-ce qu'un usager pourrait attendre de son association ?
Projection dans l'association usager	Objectifs identifiés sur les projets du CODIR et du PADI : êtes-vous d'accord ?
	Qui a été associé ?
	Le degré d'association à chaque étape
	Comment l'association s'est-elle passée ? (Mise en œuvre)
	Etes-vous satisfait de l'association sur ces projets ?
	Y a-t-il un dispositif qui serait prioritaire ?
Baguette magique	Dans l'idéal...

Tableau 1 Grille entretien semi-directive mixte

Sur place, l'entretien s'ouvrait toujours par une phase introductive. Cette phase donnait le sens de la démarche du projet Culture Usagers présentait les deux axes qui le composent. L'objectif de l'entretien était clairement énoncé, en concomitance avec l'annonce des deux livrables prévus pour l'axe deux. Après avoir mis à disposition l'outil de la frise et des feutres, et recueilli le consentement d'enregistrer leurs propos pour en faciliter le traitement, l'entretien commençait. Ils ont été menés à deux voix.

Pour leur traitement, les entretiens ont été retranscrits, et les données ont été exploitées par du codage thématique et analysées et synthétisées dans des "Fiches actions". L'outil frise n'a pas été mobilisé par les directeur.ice.s pendant les entretiens et la matière n'a pas pu être mobilisée pour l'analyse.

Cadre théorique

De la lecture transversale des entretiens replaçant la Culture Usager dans sa genèse et les constats ayant enclenchés la démarche du Département de l'Isère ; de la littérature faisant état d'une expertise d'usage nécessaire dans un contexte de l'utilisateur placé.e au cœur de la modernisation des services publiques ; d'un cadre réglementaire étatique définissant des impératifs de participation et du Département comme collectivité ayant la compétence quasi exclusive du domaine social mais pilotant aussi d'autres politiques publiques ; permettent d'articuler les hypothèses suivantes :

- L'utilisateur n'est pas au cœur de toutes les politiques publiques ;
- L'expertise d'usage n'est prise en compte que dans le domaine social et médico-social ;
- Associer des utilisateur.e.s relève d'une injonction étatique et départementale ;
- Les métiers en relation directe avec l'utilisateur les associent plus facilement ;
- Associer des utilisateur.e.s bouleverse l'organisation des politiques publiques.

Ces hypothèses ont vocation à être confrontées aux données récoltées sur le terrain afin de répondre à la questions de recherche initiale et à la problématique qui interroge comment l'animation et le pilotage des politiques publiques sont bouleversés par l'association des utilisateur.e.s dans les directions départementales et territoriales du Département de l'Isère. Pour répondre, il est proposé de donner le sens et l'historique des démarches associant des utilisateur.e.s, la mise en place technique de cette association, finalement les enjeux, leviers et freins identifiés par les directions.

La culture usagers, une démarche au défi des besoins des directeur.ice.s

La plus-value de l'association des usager.e.s

Des pratiques déjà ancrées dans les services...

Le projet Culture Usagers a été officiellement entamé en juillet 2023 mais les directions s'étaient préalablement saisies des nouveaux enjeux de l'action publique, aboutissant à des démarches usagers préexistantes. C'est à l'occasion d'un Comité de directions (Codir) que la DGS annonce vouloir travailler sur l'institution en interne, à la faveur des usager.e.s externes. Le Codir est une instance mensuelle à laquelle tous.les directeur.ice.s sont convié.e.s et qui s'organise selon 4 séquences. La première laisse la parole à des directeur.ice.s pour présenter des démarches majeures, la seconde met en avance les « fiertés » du Département, avant de partager des informations diverses et la séance se termine par de l'information descendante transmise par Séverine Battin. L'utilisation de cette instance, transformée sous forme d'atelier, pour lancer la démarche traduit déjà une volonté de la DGS d'emmener avec elle l'ensemble des directions dans cette Culture Usagers à bâtir de manière collective. Ainsi, les directions ont été invitées à travailler en groupe par pôle (famille, attractivité et transitions, ressources, équité territoriale et direction générale) pour que chacune recense une initiative mobilisant une « approche usagers ». Les directeur.ice.s devaient préciser si la démarche était réglementaire ou volontariste, si elle associait des usager.e.s externes, des agent.e.s et/ou des partenaires, le degré d'association mobilisé (information, consultation, concertation, co-construction) et le stade du projet (conception, mise en œuvre, évaluation). A l'exception de la DCP, DCET, TVD et THR, toutes les directions ont participé au Codir et les projets recensés sont présentés dans le tableau 2.

Directions territoriales	Projet/action mené	Directions départementales	Projet/action mené
TGR	Salon de l'autonomie	DRH	Déployer le logiciel de recrutement
TSG	Rencontres de l'autonomie	DFI	Facturation électronique
TVC	Expérimenter la place de l'usager.e comme expert de sa situation	DAJAM	Démarche d'aller-vers
TPA	Coordonner les acteur.ice.s	DINSI	Evolution de l'offre de service
THR	Référent.e de parcours	DAU	Pair-aidance

TIR	Café des aidant.e.s	DEJS	Comité des jeunes
TOI	MDD lieu ouvert	DSO	MOIP
TVE	Café solidarité	DRE	Recensement besoins en formation des élu.e.s
TBV	Bien vieillir en Chambaran	DPM	Evaluation restauration scolaire
TMA	Accès à une réflexion sur la jeunesse	DAM	Gestion des ENS
DDEV	Elaboration du schéma de développement touristique	DM	Améliorer la visibilité du parcours de scolarisation
TAG DEAT	Café maison		
TAG DSO	Participation des familles aux instances		

Tableau 2 Recensement des initiatives mobilisant une "approche usagers" des directions

L'analyse superficielle de ces démarches, simplement en lisant les noms des démarches listées, atteste que le domaine du social est largement mobilisé par les directions. En effet, si 15/24 projets traitent du domaine social, les territoires qui animent l'ensemble des politiques publiques du Département se saisissent presque exclusivement de ce domaine qui semble plus évident à traiter sous ce prisme. Les directions départementales quant à elles présentent des projets des politiques publiques qu'elles pilotent ou selon leur rôle de fonction ressource.

Sous le chapeau social on retrouve principalement l'autonomie avec des démarches autour de la pair-aidance (et du café des aidant.e.s), des salons (et rencontres), et du bien vieillir. Le social se décline sous 4 actions : l'utilisateur.e comme expert.e, le.a référent.e parcours, les MOIP et le café solidarité. Et finalement la jeunesse s'articule sous 3 projets : les comités, l'évaluation de la restauration scolaire et la réflexion autour de la jeunesse. Autour de ce même chapeau se décline des projets différents aux objectifs différents. Un triptyque pourrait être identifié. D'abord, la connaissance des usager.e.s des missions du Département, grâce à des démarches d'aller vers de la part des agent.e.s et autour des problématiques de non recours aux droits. Ensuite, reconnaître l'utilisateur.e comme l'acteur.rice principal.e de sa situation et lui laisser du pouvoir d'agir dans des instances où il pourrait en être dépourvu. Enfin, créer du lien entre les usager.e.s, entre les agent.e.s et les usager.e.s, permettre aux agent.e.s d'intervenir en prévention de certaines situations, lutter contre l'isolement et favoriser l'entraide entre les usager.e.s.

Cette première revue de projet introduisant le projet Culture Usagers laissait la possibilité aux directions de présenter des démarches qui n'excluaient pas les usager.e.s internes du Département, les agent.e.s, mais très peu ont présentées des démarches qui n'associaient pas du tout des usager.e.s

externes. Ainsi, on peut dire qu'à un stade très prématuré du projet, les directions montrent déjà une certaine maturité à valoriser des actions associant des usager.e.s externe et leur sensibilité face à la démarche. En tout 2 directions ressources et une direction de communication ne se sont adressées qu'aux usager.e.s internes, soulevant l'enjeu pour des directions qui n'ont pas de lien direct avec les usager.e.s de les associer à leurs actions.

Pendant, certains projet présentés, bien qu'ils associent des usager.e.s externes présentent une démarcation fine entre un projet à destination de l'utilisateur et un projet l'associant. Par exemple, le projet « Bien vieillir en Chambrant » vise à repérer des situation de fragilité mais ne laisse pas de place particulière aux usager.e.s dans ce dessein, ou encore les cafés solidarités qui aspirent à donner de l'information sur les droits des usager.e.s, être en prévention et encourager l'accès aux droits ne sont finalement que l'étape préliminaire à l'utilisateur acteur.ice de sa propre situation. Si l'intérêt de ces actions n'est pas à démontrer, il semble néanmoins opportun de s'interroger sur la place qu'elles laissent à l'utilisateur. La revue de projet dans son analyse rétrospective laisse peu de place au dialogue, ce seront alors les entretiens qui permettront d'explorer de manière plus profonde cette distinction entre des actions « à destination » et des actions « associant » les usager.e.s.

... Entre injonction réglementaire et impulsions départementales...

La revue de projet Codir qui illustre le lancement de la démarche de la Culture Usagers, donne suite en décembre à une revue de projet PADI, en décembre 2023 qui demande aux directions de présenter un projet de direction ou de service qui pourrait associer des usager.e.s finaux.les. Les revues de projet PADI sont des instances d'échange et de validation entre la DGS, le.a DGA du pôle et les directeur.ices sur l'animation du projet d'administration sur leur direction. Cette revue de projet va donc plus loin que le Codir puisque les directeur.ice.s sont obligé.e.s de ne considérer que l'utilisateur final.e dans leur dynamique d'association et resserre alors l'ambition du projet Culture Usagers. Les entretiens analysés ci-dessous se raccrochent souvent aux exemples cités lors des revues de projet Codir et PADI.

Pendant les entretiens, les directeur.ice.s ont donc abordé des actions qu'ils mettent en place et qui associent des usager.e.s externes. Comme abordé précédemment, les usager.e.s sont au cœur de la modernisation des services publique et l'Etat encourage ou réglemente leur participation, parfois par l'inscription dans la loi. Ces lois s'appliquent aux établissements accueillants du public, peu importe l'institution qui en a la compétence. S'il a déjà été établi que la participation et l'association ne relèvent pas exactement des mêmes logiques, la première faisaient appel au rôle de citoyen.ne avec un droit de regard politique des personne, la seconde relève du rôle des usager.e.s d'être en capacité

d'apporter leur expertise. Pourtant, les deux démarches mobilisent la même sémantique des degrés d'implication des personnes : l'information, la consultation, la concertation et la co-construction.

Dans les entretiens, 4 directions ont abordé la question de la participation imposée par la loi : la direction des mobilités (DM), la direction de l'autonomie (DAU), la direction de l'éducation, jeunesse et sport (DEJS) et la direction territoriale de l'agglomération grenobloise (TAG), qui elle a porté un regard transversal et une vision extérieure à la participation citoyenne. Toutes ces directions ont commencé par aborder le fait qu'elles n'avaient pas le choix de mener ces participations et leur caractère contraignant : « *Le comité départemental citoyen, c'est la loi 2005 qui dit qu'il faut que dans la politique soient représentées des associations. C'est une instance qui est assez compliquée à gérer, qui est chronophage.* » (DAU) ; « *c'est la loi, la loi Taquet, qui nous oblige à mieux prendre en compte la parole des jeunes, des enfants* » (DEJS) ; « *Il faut que tu aies coché ton étape de concertation préalable. Je vous passe le détail de ce qui est réglementation parce que c'est hyper cadré* » (DM) ; « *Puis il y a une loi de 2002 qui dit qu'il faut qu'il y ait des comités d'usagers un peu partout dans le médico-social, et c'est à nous de les organiser* » (TAG).

Si ces directions n'ont pas le choix d'organiser et de mener les participations citoyennes, celles-ci s'interrogent sur le sens qu'elles peuvent y trouver et sur les apports qu'elles pourraient en tirer. Si pour la DEJS, la réglementation vient en écho à une appétence déjà présente, « *avant cette obligation, on avait déjà cette ambition d'entendre les jeunes* », la participation des jeunes participe à l'évaluation de leur politique publique : « *et donc ces témoignages sont assez, comment dire, assez émouvants, mais aussi très enrichissants et puis ça nous renvoie aussi à notre perception en tant qu'individu et puis ça vient éclairer nos dispositifs* ». La direction semble y trouver du sens car elle s'approprie l'opportunité présentée par la loi et dépasse la simple consultation en offrant aux jeunes l'opportunité de faire partie d'un réseau animé et de découvrir le reste de la vie politique : « *Donc là, typiquement, on est sur une action qui est concrète. Ces jeunes, on les sort aussi de leur quotidien, avec des visites au Sénat et on leur fait découvrir quelque chose qui est chouette* ». La direction identifie même des prolongements au dispositif et se l'approprie : « *on a identifié donc cette possibilité pour la jeunesse d'avoir des ambassadeurs, enfin un groupe de jeunes qui puissent valoriser les actions du Département, témoigner de leurs besoins, etc.* ».

Le sens est plus contrasté pour le reste des directions qui identifient quant à elles des blocages au bon déroulement de ces instances participatives. Le premier obstacle est ce qu'appellent les directions « l'usager.e professionnel.le ». A la DAU, les comités citoyens invitent des représentant.e.s d'usager.e.s à participer, et non les usager.e.s eux-mêmes qui doivent passer par un tiers pour exprimer leurs besoins, soulevant des enjeux de représentation « *c'est des professionnels de la représentation. Alors que l'idée, c'est qu'on crée bien quelque chose où on va chercher la personne*

lambda, qui vient dire son besoin ». Au TAG, la direction soulève aussi ces mêmes enjeux, « *ou alors on a des spécialistes qui se qui se transforment en représentant des allocataires du RSA par exemple. Mais quelque part, on se demande s'ils représentent grand-chose* ». La DGS dans l'entretien replaçant le projet dans sa genèse, avait déjà soulevé cette veille : « *quelques usagers un peu comme représentatifs des usagers, mais un peu c'est ce que j'appelle les usagers professionnels, c'est-à-dire qu'ils sont toujours les mêmes que vous retrouvez partout, qui ne sont pas forcément représentatifs d'autres usagers, et qui ne sont même pas dans la diversité* ». Le Département est donc dans une démarche qui souhaiterait s'éloigner des écueils de la démocratie participative.

A la DM, l'usager.e professionnel.le, peut être un usager.e qui prend trop de place car l'opposition au projet est politique, et les sujets clivants : « *dans une plénière il y en a deux ou trois qui prennent la parole, la monopolisent et on n'arrive pas à s'exprimer* », « *qu'on sait qu'il y a l'opposition sur ce projet, le risque est de faire une réunion publique qui ne sera pas productive dont l'objectif est que tout le monde puisse s'exprimer mais d'habitude on a une forte mobilisation des opposants* ». Ce frein est approprié par la direction comme l'opportunité de s'approprier ces concertations réglementaires et d'en détourner le format : « *C'est-à-dire que plutôt que de faire la plénière, il y a eu un temps de présentation rapide du projet, et après on a fonctionné avec des stands donc on a repris les thématiques : un stand qui était plus sur la compréhension du projet technique, un stand sur les sujets trafic, un stand qui était plus sur tout ce qui était impact environnemental. Et on invitait les participants de la réunion de passer de stand en stand* ». La mobilisation des opposant.e.s et des personnes pouvant être en désaccord renvoie directement à la confrontation entre le politique et les services. Si la DM est accompagnée par les élu.e.s, les agent.e.s sont confronté.e.s à des personnes dans un rôle politique de citoyen.ne et non dans un rôle d'usager.e. Aussi identifié par la DAU comme « un volet hyper politique », les instances participatives sont difficiles à gérer par les services car « *chronophage* » (DAU) et confronte les agent.e.s dans leur rôle : « *Quand on fait des réunions publiques, on fait appel à un*

Et donc ces témoignages sont assez émouvants, mais aussi très enrichissants et puis ça nous renvoie aussi à notre perception en tant qu'individu et puis ça vient éclairer nos dispositifs

Directeur DEJS

animateur, modérateur, pour rester nous dans notre rôle technique et les élus dans leur rôle politique
» (DM).

Les instances participatives prenant place au Département sont encadrées par la loi mais leur mise en place est assurée par les services. A la DAU et à la DEJS ces instances sont ponctuelles et « qui ne sont que consultatives » (DAU), à la DM elles sont dans une dynamique de concertation où il faut d'abord communiquer sur le projet, partager les scénarios et l'avis des expert.e.s, mais laisse un deuxième temps pour laisser s'exprimer les citoyen.ne.s avant qu'un troisième temps vienne récolter ces expressions pour qu'elles puissent enrichir le projet. Le TAG formule une ouverture sur ces instances qui vivraient « *des phases d'apnée* » car elles ne sont pas toujours la priorité des établissements d'accueil. Le directeur évoque la possibilité que la participation sur le long-terme « *assez contraignante en termes horaires, et tout ben ça atteint un peu ses limites. Si on peut trouver des d'autres approches plus complémentaires, c'est mieux* ». Ces approches se rapprochent de l'esprit de la Culture Usagers avec une mobilisation des usager.e.s sur des temps pour courts, concernant directement les besoins des personnes, sur des méthodes d'animation légères. Il convient de préciser que ce qui est relevé dans les entretiens comme relevant d'une injonction réglementaire et présenté ici n'est peut-être pas exhaustif. D'autres directions sont peut-être sujettes à ces injonctions mais ne l'ont pas mentionné.

En somme, les Départements peuvent être contraints de mettre en place des instances participatives, résultat d'une injonction réglementaire. Cette logique participative, de premier abord en conflit avec la logique d'association des usager.e.s, mobilise les directions et ouvre la réflexion sur les techniques d'animation et modalités de rencontre. Ces instances obligatoires ne semblent pas freiner les directions qui continuent d'innover et la figure 9 atteste qu'une politique publique contrainte n'est pas une politique publique qui perd le sens de mobiliser les usager.e.s, au contraire, puisqu'elle impulse l'association sous d'autres formes, pour d'autres objectifs.

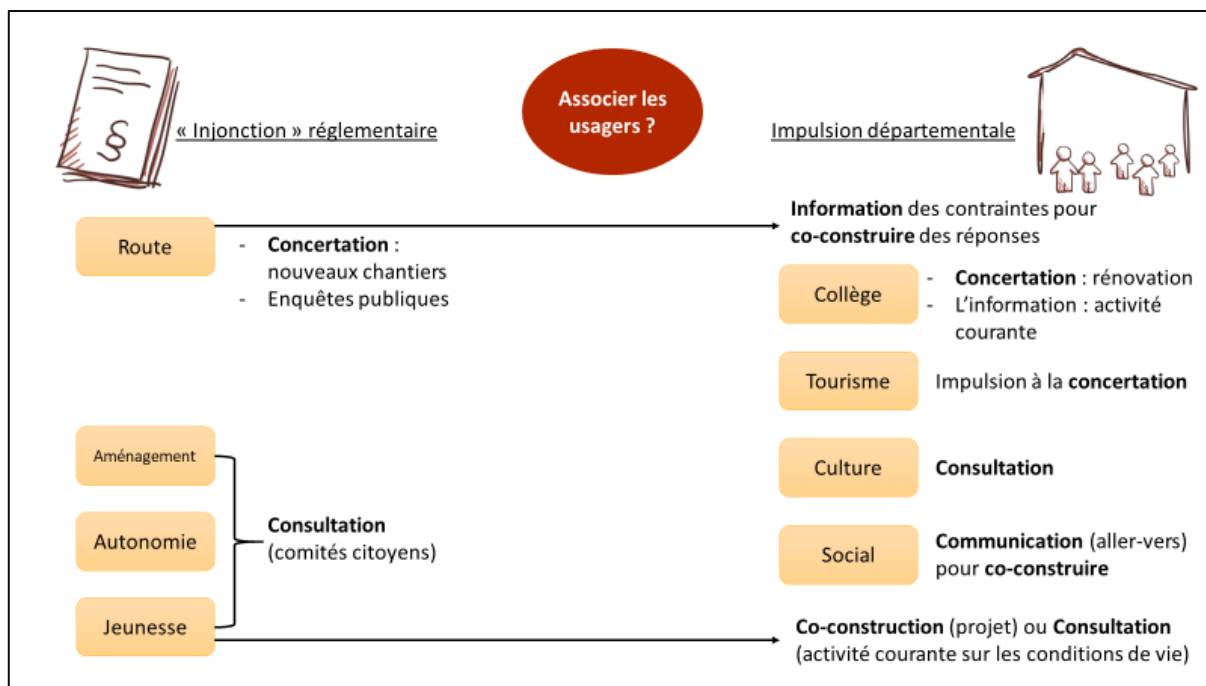


Figure 8 Le Département, entre injonction et impulsion

... Vectrices de sens pour toustes

Interrogé.e.s sur les démarches associant ou à vocation d'associer les usager.e.s, les directeur.ice.s ont toustes fait part du sens qu'iels mettaient dans leurs actions. Qu'iels parlent en leur nom propre, fassent part des témoignages de leurs agent.e.s ou qu'iels projettent la plus-value pour l'utilisateur.e, c'est toute la chaîne des services qui est chamboulée par cette approche.

Pour les membres de la collectivité, associer un.e usager.e., faire avec ellui, est vecteur de sens sous différentes dimensions. D'abord, associer un.e usager.e permet de saisir plus précisément la finalité des missions quotidiennes, particulièrement lorsque l'association des usager.e.s permet d'arriver en prévention de certaines situations, dans le domaine social ou médico-social : « *On est souvent les pompiers de service, on intervient quand vraiment la situation est grave, parce qu'on n'a pas su avant. Donc ça les ramène un petit peu à leur base et à leur mission qu'ils se plaignent de ne pas pouvoir exercer suffisamment* » (TVD). Ainsi, les directeur.ice.s identifient un sentiment de « satisfaction » (TTR). Ensuite, les directeur.ice.s identifient une démarche porteuse de sens car elle met au travail la relation entre les agent.e.s et les usager.e.s. En effet, plusieurs directions abordent la valorisation ressentie par les agent.e.s si leur métier est reconnu ou mieux identifié : « *Quand on voit la satisfaction qu'ont les agents à avoir cette récompense-là, c'est à dire un retour positif et une compréhension de leur job des usagers qu'ils accompagnent, bah ça débouche encore pour aller plus loin et puis voilà.* » (TTR). Cette valorisation contribuerait à un apaisement des relations entre les usager.e.s et les agent.e.s, par une meilleure compréhension entre les 2 parties et de la reconnaissance pour les

agent.e.s pour les missions qu’iels exécutent : « *C’est très valorisant, ça met en avant leur boulot. Ils mettent du sens, ils mettent vraiment du sens pour ce qu’ils font* » (TVD).

Enfin, les directeur.ice.s distinguent une dernière perspective porteuse de sens pour les équipes : la connaissance. Cette connaissance met au travail les représentations des agent.e.s vis-à-vis des usager.e.s et permet de changer de paradigme. Cette meilleure connaissance des usager.e.s permet dans un premier temps d’apporter la meilleure réponse à leurs besoins : « *La question d’aller les chercher plus spécifiquement pour mieux comprendre réellement quels sont leurs besoins et on peut difficilement le faire sans les avoir à nos côtés* » (TIR). Mais cette première place à l’usager se prolonge aussi sur une autre position des agent.e.s qui ne projettent pas leurs représentations sur les usager.e.s mais qui laissent désormais la place pour leur expression et leur propre capacité d’agir : « *laisser libre arbitre ou libre choix de parler ou de s’exprimer, ça veut dire aussi être en face on soit en capacité d’écoute et non pas de dire, ‘il va m’apprendre mon métier, lui ?’ il faut accepter d’être confronté et qu’un usager vienne te questionner sur des pratiques qui ont lieu depuis longtemps* » (DAU). Associer des usagers permet aussi aux directions de donner une place différente aux usager.e.s, car les agent.e.s ont conscience de leur capacité à agir, de leur expertise aussi sur les dispositifs dont iels sont bénéficiaires. Ainsi, iels peuvent être associé.e.s pour aider les équipes au pilotage des politiques publiques : « *et puis ça vient éclairer nos dispositifs. Et ça vient confronter un peu le regard du jeune et notre offre de services sur tout ce qui est protection d’enfance* » (DEJS) ; « *qu’on ait peut-être des retours sur certains aspects qui seraient à travailler peut-être avec les bibliothèques en retour pour toujours améliorer cette offre de services* » (DCP). En somme, les différentes dimensions de sens des actions identifiées par les directeur.ice.s pour eux-mêmes ou leurs équipes rejoignent les différentes dimensions de la définition de la Culture Usagers identifiées plus tôt par les membres du cotech (figure 1).

Si la plus-value pour les agent.e.s est plus palpable pour les directeur.ice.s qui ont des retours réguliers, celle des usager.e.s, associé.e.s est plus difficile à saisir. Pourtant, si l’usager.e ne trouve pas de sens à l’association, le lien risque de s’éroder. S’il est impossible d’avoir des retours sensibles des usager.e.s dans le cadre de cette étude, les directeur.ice.s ont abordé des actions qui peuvent être divisées sous 2 configurations et ces formes attribuent des rôles différents aux usager.e.s. Sous la première forme d’association, l’usager.e est acteur.ice. C’est-à-dire qu’iel contribue directement à son propre projet, particulièrement dans les politiques du social, que l’on répond à ses interrogations, insatisfaction, dans la politique publique des routes notamment, ou que l’on écoute des envies, besoins et pratiques dans l’aménagement et la culture par exemple. De manière transversale, les formes d’association rendent l’usager.e acteur.ice quelque soient les objectifs de l’association. Ainsi, l’usager.e peut d’abord créer du lien : « *ça crée aussi du lien entre les la famille d’accueil et les parents* » (TBV) ; « *Et de ces petits*

groupes, il y a plein de projets qui sont ressortis, par rapport aux compétences des uns et des autres, il y en a un qui est plutôt bricoleur, maintenant il va aller aider une petite fuite d'eau chez un autre usager » (TVE), mais aussi avoir le rôle principal à son propre projet de vie et de ne plus être simplement l'objet des dispositifs mais le sujet : « on vient chercher leurs puissances. C'est-à-dire leur puissance à agir pour eux, leur puissance à analyser leur situation, leur puissance dans leurs ressources, c'est ça qu'on vient chercher » (DSO). La deuxième configuration concerne le rôle de l'utilisateur lorsque que l'association dépasse ses préoccupations propres : la rénovation d'un accueil par exemple. Ici, l'utilisateur est dans un rôle de contributeur.ice. Le rôle qui lui est accordé est « Peut-être d'améliorer ses conditions de venue chez nous pour lui et pour les autres. Peut-être d'avoir une voix à donner à une institution sur ce qui serait peut-être mieux à faire évoluer. Dans tous les groupes où j'ai travaillé des usagers, ce qui m'a frappé, c'était que les gens venaient pour contribuer, pas tant à leur situation, mais à la situation de ceux qui viendront après eux » (TVC). Ici, l'institution hisse son avis pour

Dans tous les groupes où j'ai travaillé des usagers, ce qui m'a frappé, c'était que les gens venaient pour contribuer, pas tant à leur situation, mais à la situation de ceux qui viendront après eux.

Directeur TVC

améliorer l'action publique générale et prend en considération ses expériences, expertises.

Finalement, dans les deux configurations, les entretiens de la genèse de la Culture Usagers avaient replacé l'objectif premier de l'association comme le moyen de mieux penser et piloter les politiques publiques, que l'utilisateur soit acteur.ice ou contributeur.ice. Cette idée de dépasser une situation unique avec une réponse unique pose la question de la représentativité pour le bouleversement des politiques publiques : « On va développer des dispositifs sur la mobilité des jeunes par exemple parce qu'en fait on a eu un groupe de 7 jeunes qui nous ont parlé de ça. Est-ce que c'est suffisamment représentatif, 7, pour construire ça ? Est-ce qu'on ne va pas taper à côté d'une cible ? Ou est-ce qu'on se dit, ils sont suffisamment diversifiés pour être à peu près représentatifs ? » (DPM). De même, si l'utilisateur sert à l'institution dans une démarche d'amélioration de celle-ci, doit-il être gratifié ? Quelle est la réciprocité dans une démarche d'amélioration du service public ?

Une mise en place opérationnelle de l'association...

Fiche Action

Mode <input type="checkbox"/> Projet <input type="checkbox"/> Activité courante <input type="checkbox"/> Glissant	Direction Titre Enjeu
PP	

1 2 3

Conception

→ Mise en œuvre

→ Evaluation

➔

Observations :

<p style="text-align: center;"> Provoque...</p> <ul style="list-style-type: none">• Chez l'utilisateur :• Chez l'agent :	<p style="text-align: center;"> Mis en place...</p>
--	--

Accompagnement préexistant <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non	par
Besoins de la direction	Souhait d'aller vers...

1
2
3

L'objectif ici est de poser quelques balises entre les différents degrés de participation qui sont réutilisés comme degré d'association dans le projet Culture Usagers. Si dans les entretiens, les degrés ne sont pas toujours explicites, des éléments de définition ont permis de qualifier pendant le traitement l'implication des usager.e.s à l'action décrite. Cette partie questionne la pertinence de ces indicateurs dans un système en mouvance, cherche à définir si les pratiques sont hétérogènes par degré d'association. Si un degré d'association est plus important, l'expertise d'usage est-elle davantage prise en compte ? Ses différentes interrogations viendront nourrir la compréhension de comment sont associé.e.s les usager.e.s, sous quelle forme, à quel stade de l'action et avec quelles considérations. Les projets et actions des directions viennent étayer cette réflexion, ils sont synthétisés sous forme de *Fiche Action*, dont l'analyse transversale fait

Figure 9 Modèle d'une fiche action

l'objet des parties suivantes. 42 fiches actions sont consultables en annexe, issues des 26 entretiens (24 synthétisent les DT et 18 les DD) mais elles ne sont pas toutes mobilisées car certaines ne sont pas assez conséquentes pour prolonger la réflexion.

Informer

D'abord, il faut se tourner vers des éléments de définition pour comprendre quelles balises sont habituellement posées sur le premier degré d'association : l'information. Pour Perrin (2015), l'information est le processus le moins impliquant de la participation, il est descendant et donne des éléments de compréhension face à des décisions prises sans les usager.e.s. La métropole de Lille définit l'information comme une présentation d'éléments objectifs à vocation pédagogique à une population concernée par un projet. Enfin, au Département, l'information se définit comme un processus qui

informe les usager.e.s de leurs droits, responsabilités et projets qui les concernent, sous une forme descendante excluant toute négociation. En somme, dans chaque définition on retrouve un.e usager.e qui reçoit une information sur laquelle il n'a pas de contrôle, et qui est donc dans une position passive face à un agent.e qui la contrôle et qui a donc davantage de pouvoir sur la situation. Alors quelles seraient les situations qui excluraient toute négociation ? L'information semble remettre en question la vocation de l'association, du « faire avec », faut-il l'exclure des pratiques ?

Fiche Action et direction	Politique publique	Enjeu de l'action
Fiche action 1 : TTR	Routes	Médier les contraintes
Fiche action 8 : TOI	Routes	Médier les contraintes
Fiche action 15 : TVD	Routes	Médier les contraintes
Fiche action 22 : TPA	Collège	Visibiliser travail des agent.e.s
Fiche action 41 : DAJAM	Ressource	Communiquer avant d'associer
Fiche action 43 : DFI	Ressource	Impulser l'association

Tableau 3 Actions informant les usager.e.s

Dans les différents entretiens dont les politiques publiques et enjeux sont recensés dans le tableau 3, mobilisant une association qui informe les usager.e.s, les enjeux ne semblent relever que d'une homogénéité relative par politique publique.

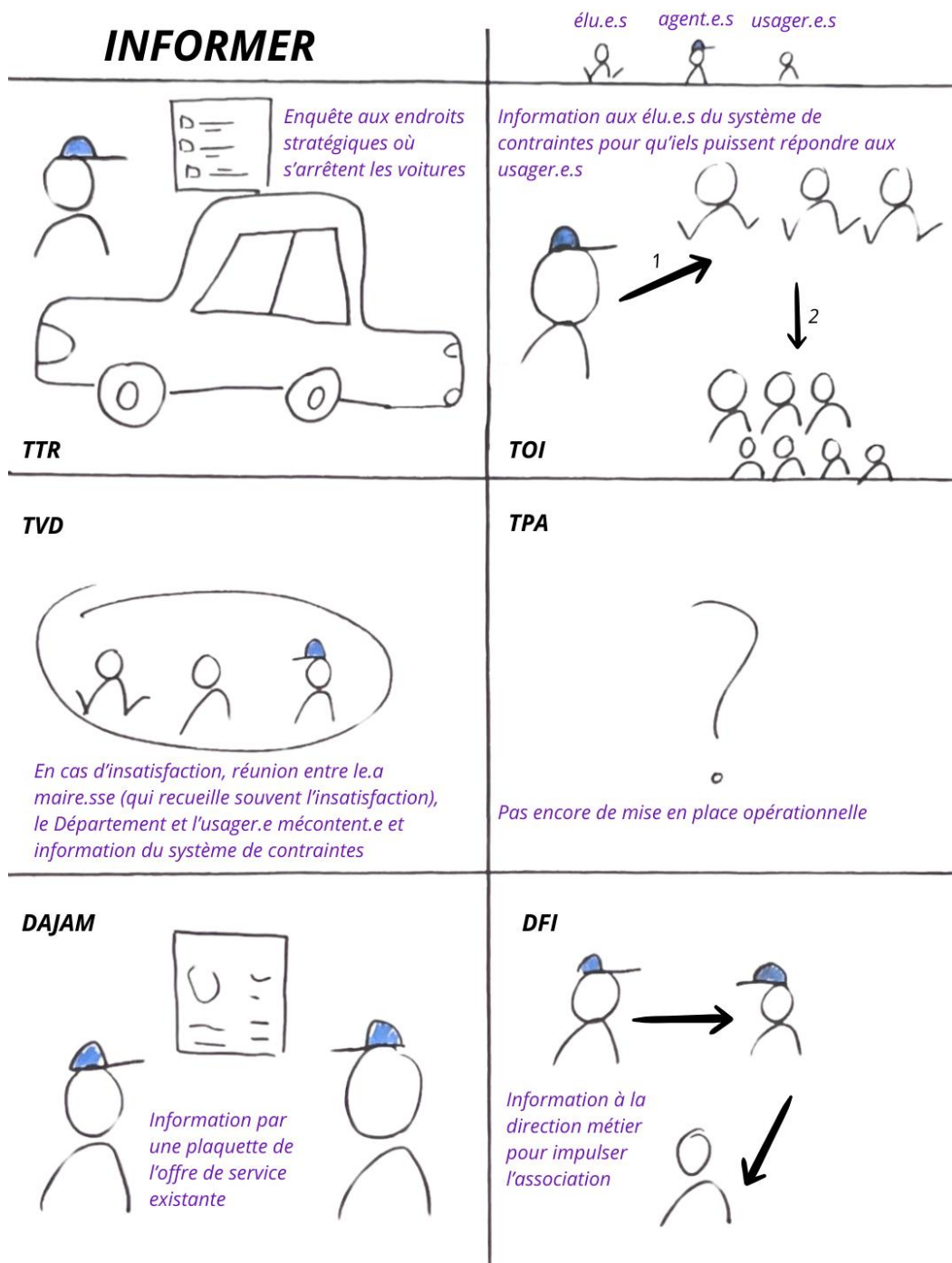


Figure 10 Formes d'association informant les usager.e.s

Les résultats de la figure 11 montrent des pratiques hétérogènes sur la mise en œuvre de l'association, où chaque direction adapte ses méthodes en fonction de ses spécificités et des besoins des usager.e.s. Cette diversité témoigne de l'effort d'adaptation et de la flexibilité des différentes structures. L'implication des usager.e.s se fait principalement par le biais des agent.e.s qui sont en mesure d'établir un dialogue constructif, permettant ainsi de mieux répondre aux attentes et de favoriser une meilleure compréhension mutuelle. Cependant, une dynamique préoccupante est l'exclusion des agent.e.s de

catégorie C des processus de mise en œuvre des politiques publiques, bien qu'ils soient directement concernés par celles-ci.

Informé semble revêtir différentes dimensions selon la politique publique qui est concernée, les enjeux qui déclenchent l'information et les moyens mis en œuvre pour informer. D'abord, informer peut se rapprocher de communiquer, porter à connaissance. Dans les directions ressources, la DAJAM et la DFI, les usager.e.s direct.e.s sont les agent.e.s aux mêmes du Département. L'intermédiaire entre l'usager.e externe et la direction métier est indispensable pour le service rendu au public mais interroge si la capacité d'associer les usager.e.s est réalisable par toutes. Dans cette dynamique d'intermédiaire à l'usager.e final, il est nécessaire pour ces directions de faire porter à connaissance leurs capacités pour parler un langage commun avec la direction métier : « *Pour comprendre aussi et être dans le meilleur conseil possible, dans la meilleure traduction budgétaire aussi de la direction* » (DFI). Ainsi, c'est la direction ressource peut faciliter l'association des usager.e.s ou l'impulser car la direction métier sera outillée, informée pour le faire : « *pour aider à la montée en culture juridique des directions territoriales* » (DAJAM). Informé semble être une étape préliminaire à d'autres formes d'association. Même si cette dynamique est étudiée par une association qui ne concerne pas un.e usager.e final.e, la logique se décline aussi à l'inverse. En effet, si l'usager.e n'a pas connaissance d'une offre, si on ne lui a pas communiqué d'abord notre utilité, il ne peut pas être associé.e à des degrés plus élevés.

Ensuite, informer se décline sous la forme de sensibiliser l'usager.e. Que ce soit sur la route, pour prévenir des dangers à un usager.e.s qui ne fait que passer face à un enjeu de sécurité (TTR), ou pour sensibiliser des collégien.ne.s aux missions des agent.e.s (TPA) ; l'objectif est de sensibiliser sur le long terme, par une information qui est par nature plus ponctuelle. Le besoin primaire est celui qui émerge de l'institution où des agent.e.s ce qui aboutit à un lien entre l'agent.e et l'usager.e qui est déséquilibré. Sensibiliser permettrait un meilleur climat entre les deux parties : « *C'est comment on sensibilise à la fois les élèves mais aussi les professeurs, peut-être tout ça, respecter et éviter les incivilités* » (TPA). Pourtant, si la vocation d'informer est aussi de sensibiliser à des fins profitant aux deux parties, cela interroge sur comment rendre acteur.ice un.e usager.e s'il n'est pas à l'initiative de l'action ?

Enfin, informer c'est aussi inclure l'usager.e. Là où la sécurité sur la route est un impératif, informer de ses impératifs c'est aussi inclure un.e usager.e habituellement exclu du système de contrainte imposé. Dans les deux exemples (TOI et TVD), l'usager.e est inclus dans un second temps, face à son insatisfaction mais la prise en compte de celle-ci permet de répondre en l'associant par l'information, en se mettant à la même hauteur. D'abord, les directions communiquent sur ce qu'elles font « *on sait qu'il y a quand même un investissement important, notamment sur tout ce qui est entretien et exploitation des routes* » (TOI) et ensuite elles expliquent leur système de contrainte « *Qu'il faut qu'on*

arrive à donner pour dire qu'à un moment effectivement on atteint nos limites et que ces limites on peut pas aller, on peut pas aller au-delà » (TOI). Informer c'est inclure l'utilisateur dans un dialogue amenant ainsi à un apaisement des relations : « des fois, passer un quart d'heure au bord de la route en se disant les contraintes, les règles du jeu, c'est quand même un peu plus simple [...] Et ça nous évite énormément de recours, et les gens comprennent mieux » (TVD) .

Consulter

D'abord, il faut se tourner vers des éléments de définition pour comprendre quelles balises sont habituellement posées sur le deuxième degré d'association : la consultation. Dans la littérature, c'est un processus qui précède la réalisation d'un projet, dans une perspective d'impact sur une population (Perrin, 2015). Pour la Métropole de Lille, la consultation consiste à connaître l'avis des citoyen.ne.s concerné.e.s par un projet mais sans obligation de le prendre en compte. Au Département, la consultation se définit comme une sollicitation des usager.e.s pour qu'ils donnent un avis sur un sujet. La collectivité décide comment utiliser les données recueillies. Ces trois définitions enrichissent une vision commune que la consultation se réaliserait uniquement en mode projet, associant des usager.e.s concerné.e.s par celui-ci. Dans cette perspective, l'utilisateur est acteur.ice sur un moment donné car il est reconnu.e dans sa capacité à avoir une opinion pouvant avoir de la valeur mais passif.ve face au futur car il ne participe pas aux décisions faisant suite à la consultation.

Fiche Action et direction	Politique publique	Enjeu de l'action
Fiche action 1 : TBR	Jeunesse	Ecouter les retours d'usages
Fiche action 8 : TVC	Collège	Mesurer satisfaction / connaissance
Fiche action 15 : DCP	Culture	Mesurer connaissance
Fiche action 22 : DEJS	ASE	Ecouter les retours d'usage
Fiche action 41 : DRE	Ressource	Mesure connaissance
Fiche action 43 : DCET	Ressource	Ecouter les retours d'usage
Fiche action 44 : DRH	Ressource	Ecouter les retours d'usage

Tableau 4 Actions consultant les usager.e.s

Dans les actions recensées par le tableau, il semble y avoir une homogénéité des enjeux par politiques publiques concernées et par degré d'association.



Figure 11 formes d'association consultant les usager.e.s

Les résultats de la figure 12 révèlent une homogénéité des pratiques relatives. Les usager.e.s sont consulté.e.s directement ou via des enquêtes, ce qui permet de recueillir des avis diversifiés. Iels doivent être représentatif.ve.s des services, ce qui soulève des questions sur la manière de garantir cette représentativité. Enfin, ces pratiques interrogent la contribution des usager.e.s et le retour qui leur est fait, mettant en lumière l'importance de la transparence et de la réciprocité dans ces processus consultatifs.

Si les moyens mis en œuvre pour consulter les usager.e.s semblent profiter d'une homogénéité des pratiques au sein de la collectivité, guidés par les mêmes logiques, les enjeux identifiés des actions mobilisant de la consultation semblent expliquer ce premier constat. En effet, le constat est que sur 6 actions de 6 directions (TBR, TVC, DCP, DEJS, DRE, DCET), mobilisant 4 politiques publiques, la consultation est utilisée à des fins de mesure d'un degré de connaissance de l'utilisateur de l'institution et de ces actions ou pour que l'utilisateur relate d'une expérience vécue impliquant l'action Départementale. Sur ces deux enjeux, il semble que comme l'information, la consultation répond à un besoin de l'institution et non de l'utilisateur.

Le premier enjeu, la mesure du degré de connaissance pour TVC, DCP, DRE révèle un dénominateur commun pour ses directions mais représentent des défis différents. Si pour TVC, il s'agit de mesurer la connaissance des élèves des pratiques de cuisine de leur établissement, il est question de mesurer leur satisfaction et de mettre en application leurs retours dans un plan d'action ultérieur « *ça pourrait alimenter dans le futur des réflexions et des actions sur la cuisine sur, tiens, on pourrait ce qu'on doit faire évoluer* » (TVC). La consultation est sur cet exemple un degré préliminaire à l'association plus importante des usager.e.s dans un cadre plus collaboratif. La question de la mesure de la satisfaction renvoie aussi à la question du cadre de l'association, ici un collège. Puisque les usager.e.s sont dépendant.e.s ici de plusieurs institutions, agir sur les paramètres de leur insatisfaction peut générer quelques défis : « *Donc comment tu peux questionner un usager qui ne t'appartient pas en totalité, que tu partages avec l'éducation nationale, en se disant nous on va faire des efforts sur le goût, sur la quantité, mais est-ce qu'on a la garantie que l'éducation nationale va prendre sa part dans des pistes d'action sur l'emploi du temps par exemple ?* » (TVC). Pour la DCP, l'enjeu d'un.e usager.e indirect.e est le même. Si son objectif est de mesurer la connaissance des usager.e.s de leurs dispositifs, leurs pratiques des bibliothèques et de savoir s'ils connaissent le rôle du Département dans la lecture publique, la DCP n'est qu'une direction en contact indirect avec les usager.e.s, se pose donc la question du partenariat avec les acteur.ice.s direct.e.s pour faciliter l'association des usager.e.s : « *mais de pouvoir aller sonder directement les usagers des bibliothèques pour avoir des retours plus directs, plus larges, au-delà de ce que peuvent nous dire les bibliothécaires* ». Pour la DRE, si la mesure de la connaissance des usager.e.s semble aussi évidente que pour TVC ou la DCP, les marges d'action suite à cette mesure semblent se confronter à l'expertise des techniciens. En effet, les usager.e.s ne peuvent que très peu exprimer leur expertise de l'usage du service : « *On a moins de contenu, moins de matériel à tester et on a plus de je ne vais pas dire de croyances mais de convictions et des contraintes. Tester auprès des usagers de l'univers graphique, c'est finalement tester le résultat de ce qu'on propose* » (DRE).

Le second enjeu identifié pour des mesures de consultation des usager.e.s est la capacité de ceux-ci à relater d'un retour d'expérience face à l'usage d'un dispositif pourvu par la collectivité. Pour TBR, DEJS et DCET ils révèlent du dénominateur commun de consulter les usager.e.s dans une perspective d'écouter leur récits, l'agent.e est donc davantage dans une position d'écoute : « *Il y en a des témoignages quand même un peu durs à entendre* » (DEJS). Dans les trois directions, la consultation consiste à mieux comprendre les impacts d'un dispositif pour l'améliorer « *mais ça nous permet de mieux prendre en compte la parole des jeunes, de nous améliorer* » (DEJS) ou pour justifier de son importance auprès des élu.e.s et ainsi prolonger son existence « *Ils comprennent, ils entendent* » (TBR). Pour la DEJS et TBR, il faut rendre ce que l'utilisateur.e offre à la direction en apportant le témoignage de son vécu. Pour la DEJS cette réciprocité s'exprime par l'opportunité pour les jeunes de vivre des expériences en dehors de leur quotidien : « *Ces jeunes, on les sort aussi de leur quotidien et on leur fait découvrir quelque chose qui est chouette, ils ont visité le Sénat* ». Le Département s'engage donc à offrir au contributeur une contrepartie de son témoignage et met à égalité les parties prenantes. A TBR, les jeunes ayant bénéficié d'une aide du Département doivent au contraire rendre ce bénéfice par du témoignage aux élu.e.s ou à leurs pairs : « *Et on a une approche un peu de réciprocité, on attend de ces jeunes aussi qu'ils puissent après venir témoigner de leurs projets auprès de leurs pairs* » (TBR). A la DCET, l'enjeu de la direction est d'écouter les retours des usager.e.s et de leur laisser la possibilité d'exprimer leur sentiment de confort dans les bâtiments nouvellement livrés. Ici aussi, il faut à l'agent.e se trouver dans une position de récit et laisser de la place aux retours.

Dans tous ces cas d'usage, la mesure de la connaissance permet d'ajuster un service pourvu par le département à destination des usager.e.s. Ceux-ci sont associés par le Département car ils sont les seuls à disposer d'une expertise d'usage. Ils sont donc les seuls à pouvoir formuler une opinion sur l'usage du service. Pour autant, leur position ne leur permet pas d'être totalement dans une position active puisqu'ils sont acteur.ice.s du présent, pour une modification d'un service ou d'un dispositif dans le futur. Alors, la consultation des usager.e.s permet de capitaliser sur les retours qu'ils formulent, puisque la phase de consultation est souvent suivie par une phase d'action pour la direction. Si l'utilisateur.e.s est contributeur.ice c'est parce que sa contribution permettra de rendre un meilleur service pour les usager.e.s du futur : pour d'autres bâtiments, d'autres jeunes. Reconnu.e comme expert de l'usage, sa consultation est indispensable à la compréhension des impacts mais c'est un.e acteur.ice indirect.e d'une action dans une démarche de qualité « *La qualité, c'est évaluer, corriger, mettre en œuvre,*

Donc voilà, c'est des retours d'expérience qui nous permettent de réajuster notre fusil d'épaule et d'apporter des améliorations sur les constructions futures.

DCET

réévaluer, corriger, mettre en œuvre, réévaluer, corriger. C'est ce qu'on devrait appliquer, c'est à dire on s'arrête jamais » (TTR). Cette temporalité différée pose la question du retour à formuler à l'usager après sa consultation. Comment rendre compte de sa contribution si elle ne lui sert pas directement ? De plus, si la consultation permet d'améliorer une action, et non un projet comme suggéré par les éléments de définition, dans une démarche d'amélioration continue, il serait prudent de considérer que les besoins peuvent évoluer plus rapidement que la capacité à agir selon les résultats de la consultation.

Concerter

D'abord, il faut se tourner vers des éléments de définition pour comprendre quelles balises sont habituellement posées sur le troisième degré d'association : la concertation. Dans la littérature scientifique, la concertation désigne un espace réunissant les expert.e.s, les citoyen.ne.s et les élu.e.s autour d'un même projet et nécessitant un éclairage technique et stratégique. La concertation intervient entre une phase de conception et celle de mise en œuvre mais la décision finale n'appartient pas au citoyen.ne (Perrin, 2015). Pour la Métropole de Lille, la concertation est un processus de discussion permettant de prendre en compte les besoins et attentes du/de la citoyen.ne pour ajuster un projet dans un objectif de mieux les prendre en compte. Enfin, au Département, les usager.e.s participent activement et s'engagent dans la vision de la concertation. La collectivité écoute activement mais elle garde le pouvoir de décision finale.

Fiche Action et direction	Politique publique	Enjeu de l'action
Fiche action 5 : TAG	Collège	Ecouter les retours d'usages
Fiche action 7 : TGR	Collège	Mesurer satisfaction / connaissance
Fiche action 31 : DM	Routes	Mesurer connaissance

Tableau 5 Actions concertant les usager.e.s

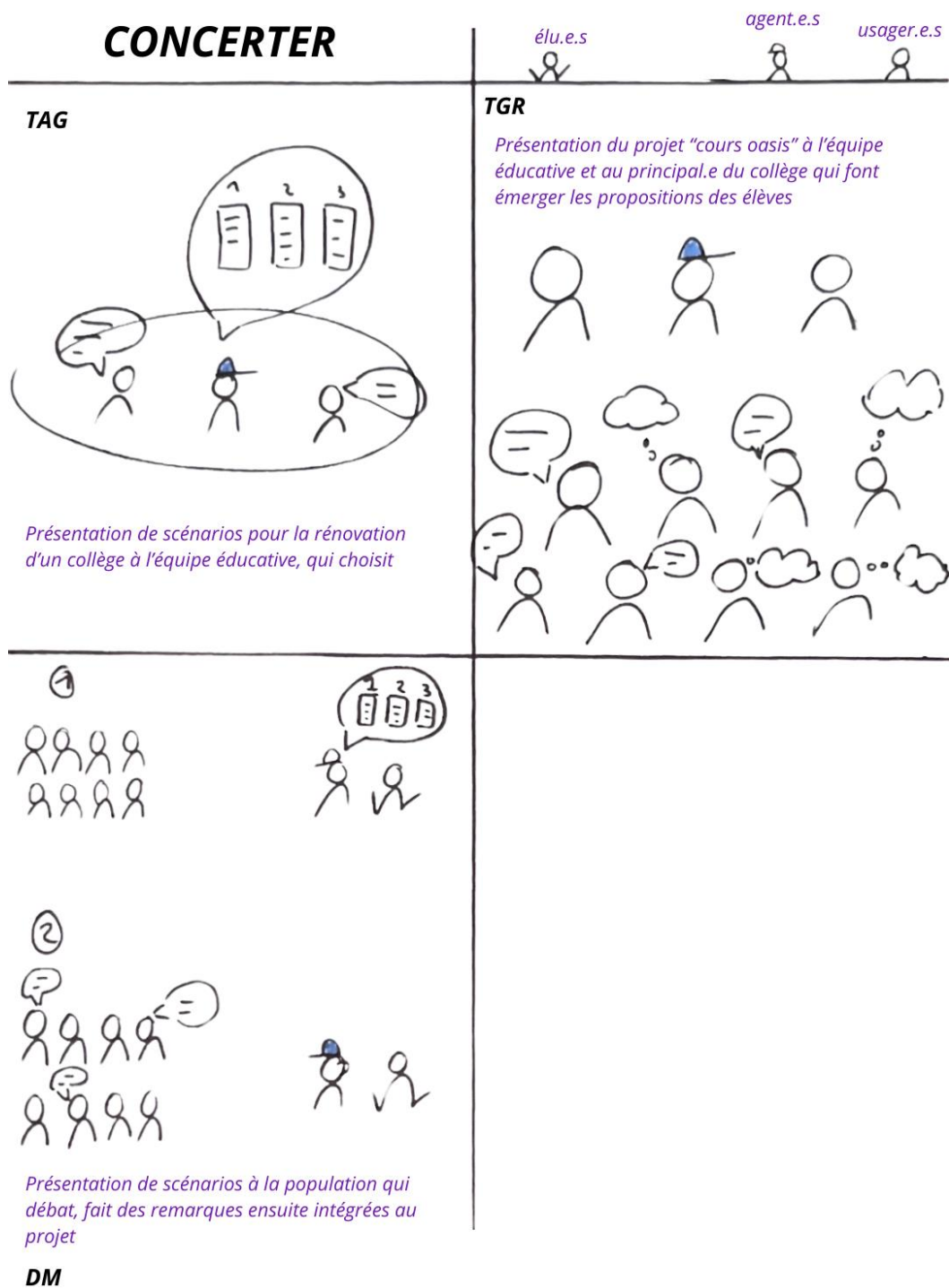


Figure 12 formes d'association concertant les usager.e.s

Les résultats du schéma montrent que deux des trois mises en œuvre sont similaires, et que deux politiques publiques en commun sont partagées : les collèges . La présence de scénarios est également constatée, offrant un cadre de contraintes partagé permettant de mettre à égalité toutes les voix. Les différentes mises en œuvre se rejoignent sur la présence d'acteur.ice.s varié.e.s, et pas seulement des usager.e.s, ce qui semble aligner ces pratiques avec la littérature existante.

Dans les 3 entretiens qui relèvent ici d'une dynamique de concertation des usager.e.s que cela soit pour la rénovation d'un collège, la construction d'une cours oasis ou une concertation publique face à un projet de construction ou rénovation de route : les 3 actions départementales mobilisent le mode projet, comme spécifié dans les éléments de définition. De même, tous les projets prennent place dans des environnements plus contraints. Au TAG et à TGR, c'est le collège qui est le périmètre de la concertation. C'est ici qu'elle prend place et elle associe donc la communauté éducative. Au TAG, la directrice spécifie d'ailleurs que la spécificité de la politique publique des collèges est que l'utilisateur « *C'est le collège, donc c'est un sujet glissant parce que c'est une sorte de concept juridique* » (TAG). Cette dynamique d'utilisateur.e.s un peu particulier se retrouve dans les propos de la directrice de TGR avec une collaboration nécessaire avec la communauté éducative, qui n'est en théorie pas les usager.e.s du Département. A la DM, si l'utilisateur est identifié, l'enjeu est le cadre réglementaire dans lequel s'inscrit la concertation qui induit forcément un ancrage politique : « *la concertation c'est un acte politique* » (DM).

Dans ce cadre contraint dans lequel se trouve les directions, celles-ci commencent pour concerter par informer leurs usager.e.s de leur système de contrainte pour parler un langage commun : « *Est-ce que ce qu'on a fait, c'est qu'on a partagé aussi nos champs de contraintes, qu'ils comprennent qu'un marché public, ça prend tant de temps* » (TAG) ; « *Pour arriver à expliquer qu'on est dans une démarche globale de mobilité et que le département s'inscrit bien avec son projet routier dans une démarche un petit peu plus global* » (DM). Une fois ce partage de représentation adopté par toutes, la concertation peut commencer. Ainsi, les participant.e.s sont toutes au même niveau pour se mettre d'accord sur un plan d'action. A la différence des autres degrés d'association, la concertation se prolonge avec les personnes associées et non sans elles. Les autres degrés ne sont utilisés que de manière préliminaire à la « véritable » association des usager.e.s.

Ainsi, la concertation semble requérir plusieurs étapes. La première, se mettre d'accord sur les contraintes, permet de placer à égalité l'agent.e ou l'institution et l'utilisateur.e. Ainsi fait, le Département place sa confiance dans l'utilisateur.e qui devient acteur.ice de la solution à construire de manière totale ou partielle. Au TAG, les enseignant.e.s sont concerté.e.s car directement impacté.e.s par les décisions à prendre : « *on a soumis les scénarios à l'équipe éducative, donc comment on appréhende ça ensemble et comment on porte la solution ? Et en fait, ils n'ont pas du tout choisi la solution la plus rapide. Et donc ils assument* » alors qu'au TGR les collégien.ne.s associé.e.s ne verront pas forcément toutes leurs propositions réalisées. Ainsi, il semble important de définir les enjeux de transparence entre toutes les participant.e.s et d'explicitier jusqu'où la main mise est laissée aux usager.e.s afin de ne pas les frustrer post-association. Les associer dans cette dynamique permet d'ailleurs une meilleure

adhérence aux projets : « *l'adhésion passe par le fait qu'on est associé au projet, ça je crois que c'est humain, d'ailleurs. C'est-à-dire, donner notre avis, on sait faire* » (TSG).

Co-construire

D'abord, il faut se tourner vers des éléments de définition pour comprendre quelles balises sont habituellement posées sur le dernier degré d'association : la co-construction. Pour Perrin (2015), la co-construction est l'échelon final de la participation et offre aux citoyen.ne.s le pouvoir de s'impliquer dans un processus décisionnel des politiques publiques. Pour la métropole de Lille, la co-construction permet de rassembler sur un pied d'égalité les différentes parties prenantes de la construction d'un projet. Enfin, au Département la co-construction permet aux usager.e.s de collaborer avec la collectivité sur un ou plusieurs projets. Le pouvoir de décision est partagé. La co-construction semble alors tenir une place plus stratégique qu'opérationnelle et l'usager.e est dans un rôle actif, à la même hauteur que les expert.e.s.

Fiche Action et direction	Politique publique	Enjeu de l'action
Fiche action 1 : DPM	Jeunesse	Mobiliser la jeunesse
Fiche action 8 : TMA	Jeunesse	Mobiliser la jeunesse
Fiche action 15 : DAM	Aménagement	Coordonner des acteur.ice.s
Fiche action : DDEV	Aménagement	Coordonner des acteur.ice.s et impulser l'association
Fiche action : TPA	Accueil	Co-construire un accueil adapté aux besoins
Fiche action 22 : TVC	Accueil	Co-construire un accueil adapté aux besoins
Fiche action 41 : DAU	Social	Décaler la posture des pros
Fiche action : DSO	Social	Décaler la posture des pros
Fiche action : TOI	Social	Prendre attache
Fiche action : TVD	Social	Prendre attache
Fiche action : TVE	Social	Prendre attache
Fiche action : TPA	Social	Décaler la posture des pros
Fiche action 43 : TIR	Social	Prendre attache

Tableau 6 Action co-construisant avec les usager.e.s

CO-CONSTRUIRE

agent.e.s usager.e.s



Figure 13 formes d'association co-construisant avec les usager.e.s

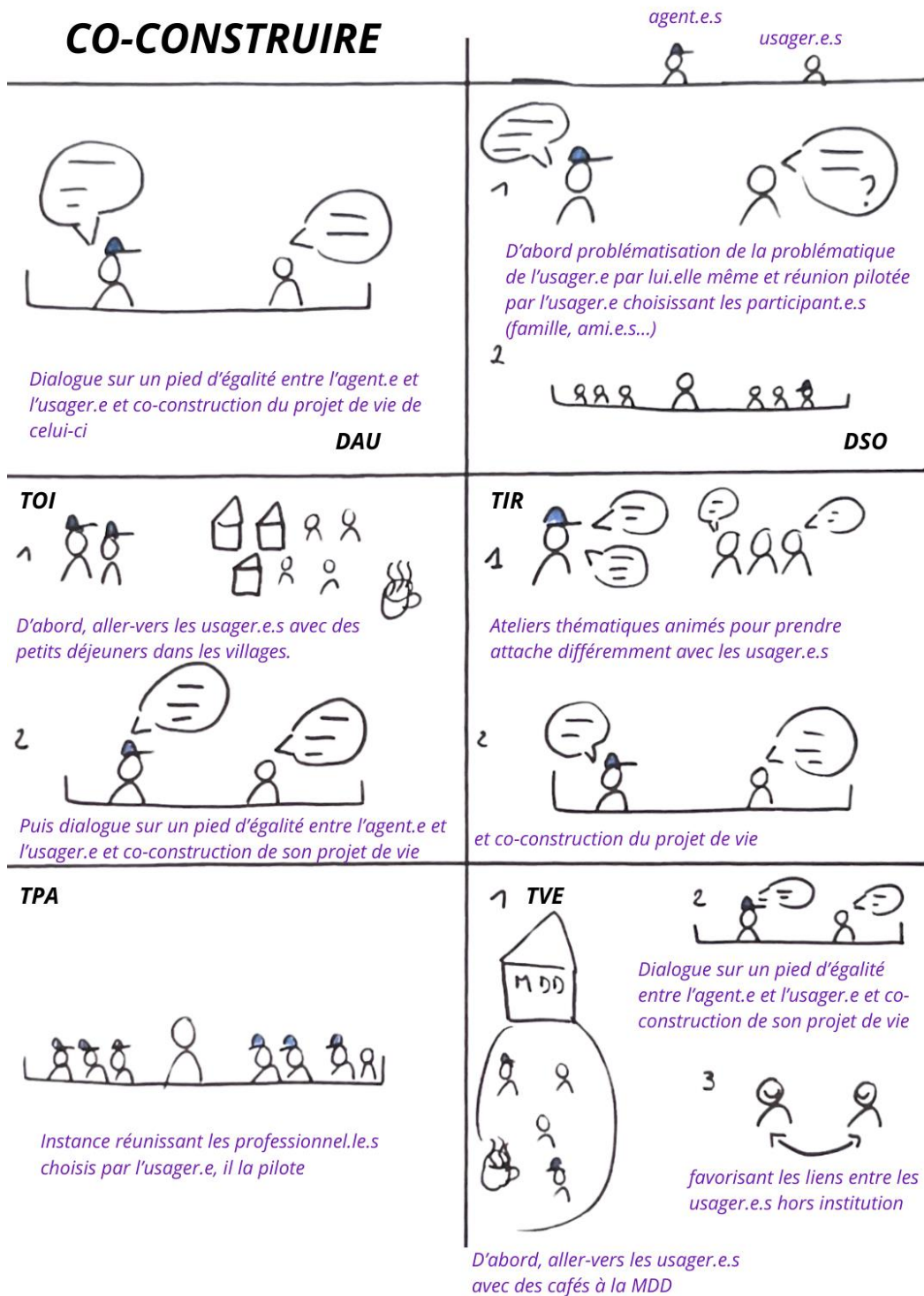


Figure 14 formes d'association co-construisant avec les usager.e.s

Les résultats montrent que 50 % des actions relèvent du domaine social, tandis que les 50 % restants sont répartis de manière égale entre la jeunesse, l'aménagement et l'accueil. Dans le domaine social, une homogénéité des pratiques mises en place est observée, où des étapes semblent se dessiner progressivement. La co-construction de ces processus apparaît comme un effort sur une temporalité plutôt longue pour mettre à égalité l'usager.e et l'agent.e. En revanche, une uniformité des pratiques

est constatée dans les autres politiques publiques, où le Département apparaît parfois plus en retrait pour impulser l'association d'autres acteurs, au service du territoire.

Les lectures croisées du tableau et du schéma permettent d'aboutir à une analyse par politique publique de l'association par co-construction des usagers.e.s. D'abord, la co-construction est le degré recensant le plus de démarches par les directions. Les directions territoriales et départementales se saisissent des compétences du Département dans le domaine social particulièrement pour accorder plus de pouvoir d'agir aux usagers.e.s. Pour autant encapaciter un.e usager.e dans ce domaine semble demander de mettre en place quelques étapes. D'abord, pour le TOI, TVD, TIR et TVE, pour co-construire avec un.e usager.e il faut prendre attache avec lui.elle. Pour ça, les directions territoriales vont-elles-même au contact des usagers.e.s : « *On fait des petits événements qui nous font connaître auprès des usagers, des petits déjeuners dans les villages* » (TOI), en créant des prétextes pour rentrer en contact avec eux : « *c'est le portage bébé, mais on n'y va pas simplement pour apprendre à porter son bébé, ça d'autres personnes peuvent le faire que nous, nous ce n'est pas nos missions. Mais c'est un support pour travailler à la parentalité, pour mutualiser des façons de faire, je ne sais pas, pour créer du lien* » (TIR) ou utilisent leur maison du Département comme espace permettant la convivialité et par extension, l'identification des services apportés par le Département : « *On ouvre la maison : c'est un lieu d'accueil, avec des prétextes, pour entrer en relation avec la population. Des familles, dans ce lieu où elles ont trouvé un moment de convivialité, une d'entre elles va se rappeler : 'je vais quand même appeler pour discuter de mon problème'* » (TOI). Ainsi, les directions communiquent sur ce que le département peut offrir aux usagers.e.s mais cette communication se prolonge par un projet de construire avec les usagers.e.s des solutions aux problèmes qu'ils peuvent rencontrer.

Dans cette perspective, l'usager.e est en capacité d'agir car iel est non seulement expert de l'usage mais aussi de sa propre situation : « *il faut que nos professionnels soient en capacité d'accepter que l'usager les interroge à un autre niveau, c'est-à-dire qu'il y a l'usager qui va dire non, tu ne me mobilises pas comme ça parce que ça me fait mal* » (DAU) ; « *on vient chercher leurs puissances. c'est-à-dire leur puissance à agir pour eux, leur puissance à analyser leur situation, leur puissance dans leurs ressources* » (DSO). Cette maxime remet en question un rôle ancré depuis quelques années pour les travailleurs.euses sociaux.les qui sont « des sauveur.euses » ou des « sachant.e.s ». Ainsi, laisser la place à l'usager.e.s de résoudre une situation qu'il à lui-même problématisé, en mettant à sa disposition des ressources pour la résoudre lui.elle-même, remet en question cette position de l'agent.e. Pour que l'usager.e et l'agent.e puisse co-construire dans l'action courante, iels doivent pouvoir dialoguer dans une relation horizontale.

La co-construction est ensuite répartie par politiques publiques mais homogène dans les pratiques. Dans la jeunesse, la DPM et TMA décrivent tout comme dans le social des étapes pour associer les

jeunes. Là encore il faut prendre attache, en communiquant et en allant vers eux : « *de capter quelques jeunes puis de faire avec eux, pour qu'ils se prennent au jeu de penser des dispositifs ou en tout cas des manières d'embarquer d'autres jeunes* » (DPM). Cette première étape permet de travailler ensemble sur des solutions face aux besoins qu'ils identifient « *pour identifier leurs besoins. co-construire des choses avec eux* » (TMA). Ici, l'enjeu de capter les jeunes est facilité si ce sont des jeunes qui captent eux-mêmes leurs pairs, ainsi les deux parties se retrouvent dans une position similaire, gommant les position d'expert.e.s ou de sachant.e.s et toutes œuvrent pour un même objectif.

La DDEV et la DAM évoquent de la co-construction dans la vision de l'aménagement du territoire. Pour gérer la ressource en eau ou le développement durable du territoire, le Département n'a pas de compétence obligatoire, alors sa position facilite la coordination d'autres acteur.ice.s pour qu'ils puissent dialoguer où celui-ci peut mettre à disposition son ingénierie : « *Parce que notamment les études prospectives, tout le monde ne peut pas se les payer tout seul dans son coin. Donc il vaut mieux les produire à un moment donné globalement et les mettre à disposition de tous* » (DAM) ; « *On peut subventionner ou aider ou accompagner en termes d'ingénierie et de financement mais cette vision de territoire elle doit être partagée avec les habitants* » (DDEV). Dans les deux cas, le Département est dans une relation indirecte avec les usager.e.s et celui-ci peut impulser leur association par d'autres institutions. Ainsi, il fait ricochet.

Les accueils ne relèvent pas d'une politique publique mais les directions pendant les entretiens ont souvent soulevé ce projet comme une opportunité d'associer les usager.e.s à leur rénovation comme au TPA ou au TVC. Ainsi, qu'il s'agisse de mobiliser des usager.e.s sur une longue temporalité ou de recueillir leurs expériences, la co-construction mobilise des individus pour qu'ils contribuent à la rénovation d'un service qui profitera à tous.

On ouvre la maison : c'est un lieu d'accueil, avec des prétextes, pour entrer en relation avec la population. Des familles, dans ce lieu où elles ont trouvé un moment de convivialité, une d'entre elles va se rappeler : « je vais quand même appeler pour discuter de mon problème »

Directeur TOI

En somme, la présente analyse met en lumière la diversité et la complexité des degrés d'association des usager.e.s dans le projet Culture Usagers. L'objectif est de structurer et de comprendre les différents niveaux de participation, allant de l'information à la co-construction, en interrogeant la pertinence de ces indicateurs dans un contexte en perpétuelle évolution. Cette partie met en évidence comment l'implication des usager.e.s varie selon les degrés d'association et leur influence sur la prise en compte de l'expertise d'usage. Les entretiens et les fiches actions, qui ont été analysées de manière transversale, offrent une perspective enrichissante sur les pratiques actuelles. L'information, en tant que premier degré d'association, est souvent perçue comme une démarche descendante où les usager.e.s reçoivent passivement des données sans possibilité de négociation. Cette approche remet en question l'idée même de l'association participative. Toutefois, elle joue un rôle crucial dans la préparation des usager.e.s à des formes d'association plus interactives, en les sensibilisant et en les incluant progressivement dans un dialogue plus équilibré. La consultation, en deuxième degré, permet aux usager.e.s d'exprimer leurs avis, même si la prise en compte de ces opinions par la collectivité n'est pas garantie. Les actions recensées montrent une homogénéité relative des pratiques, avec un usage de la consultation pour mesurer la connaissance et écouter les retours d'expérience. Cette phase, bien que limitée par la temporalité présente, prépare souvent le terrain pour des actions futures plus collaboratives. La concertation, en troisième degré, implique une discussion entre les usager.e.s, les expert.e.s et les élu.e.s pour ajuster un projet en cours. Elle nécessite un éclairage technique et une compréhension partagée des contraintes. Cette dynamique permet de placer les usager.e.s sur un pied d'égalité avec les autres acteur.ice.s, facilitant une meilleure adhésion aux projets grâce à une transparence accrue et à une réelle prise en compte de leurs opinions. Enfin, la co-construction représente l'échelon le plus abouti de la participation, où les usager.e.s collaborent activement avec la collectivité. Ce processus, souvent long, est particulièrement mis en œuvre dans le domaine social, où l'expertise d'usage des usager.e.s est plus valorisée historiquement. La co-construction demande un changement de posture des professionnel.le.s, qui doivent accepter de partager le pouvoir décisionnel avec les usager.e.s. Cette démarche est également présente dans d'autres domaines, comme la jeunesse et l'aménagement du territoire, où elle vise à mobiliser les usagers pour co-crée des solutions adaptées à leurs besoins. Chaque degré d'association présente des enjeux spécifiques et des modalités d'application variées selon les politiques publiques concernées. Mais le résultat global est que l'usager.e devient de plus en plus acteur.ice à mesure que son degré d'implication augmente, et la prise en compte de l'expertise de son usage et les retours de son association augmentent en même temps. La compréhension fine de ces degrés et de leurs implications permet d'optimiser l'association des usagers, en tenant compte de leurs expertises et de leurs capacités à contribuer à l'amélioration des services publics.

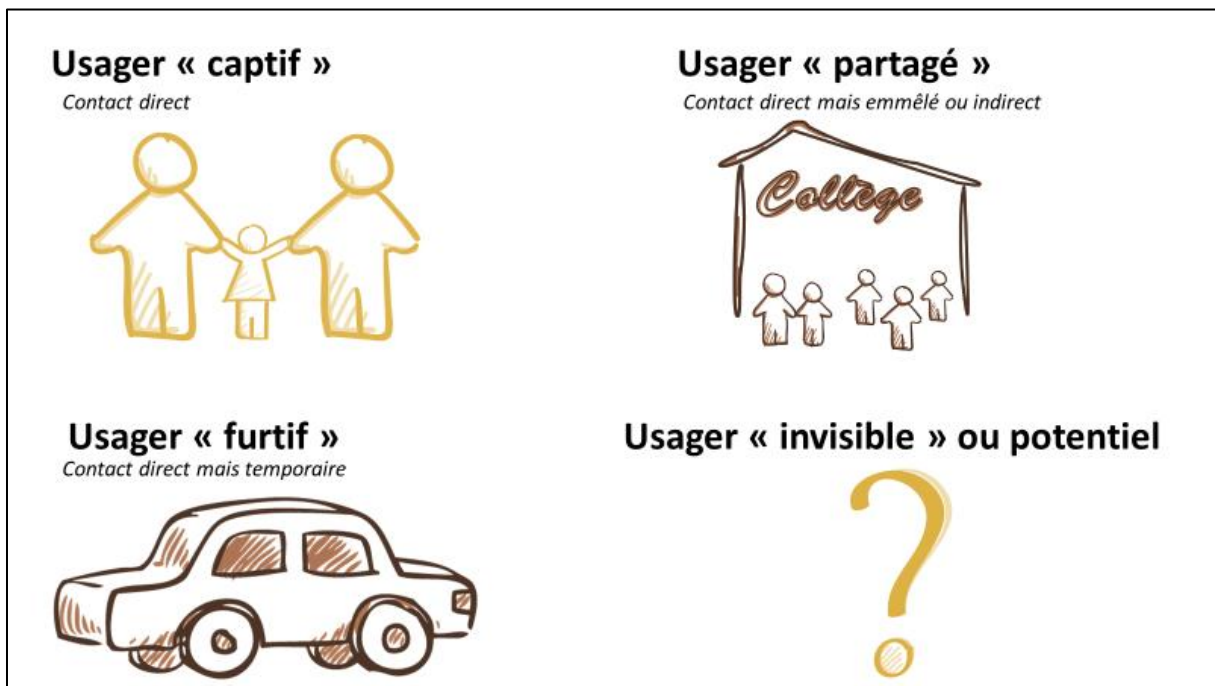


Figure 15 Typologie possible des usager.e.s

L'association des usager.e.s au sein des directions est un enjeu complexe et multidimensionnel. La diversité des approches, des degrés de participation avec chacun avec ses propres défis et perspectives, doit s'articuler avec la diversité des publics à toucher. La partie précédente faisait état d'enjeux souvent homogènes par politique publique, et schématisé avec la figure 16. Qu'il s'agisse d'usager.e.s captif.ve.s, partagé.e.s, furtif.ve.s ou potentiel.le.s, chaque groupe apporte des besoins spécifiques et des niveaux d'implication différents. Cette diversité nécessite une approche nuancée et flexible pour garantir une association effective et significative. Les usager.e.s captif.ve.s, par exemple, ont un contact direct et continu avec les services publics. Iels nécessitent des stratégies d'association qui intègrent profondément leur quotidien et leurs besoins immédiats. À l'inverse, les usager.e.s partagé.e.s, qui interagissent avec plusieurs institutions ou services, demandent des efforts de coordination pour harmoniser les différentes interactions et mettre en place des plans d'action unique. Les usager.e.s furtif.ve.s, avec leur contact direct mais temporaire, représentent un défi particulier : comment capter leur attention et leur engagement dans un laps de temps limité ? Enfin, les usager.e.s invisibles ou potentiel.le.s, qui n'ont pas encore interagi avec les services mais pourraient le faire à l'avenir, à condition que des efforts de sensibilisation et d'inclusion proactive pour anticiper leurs besoins et intégrer leur potentiel feedback soient réalisés. Les directions interrogées ont d'elles-mêmes abordées pendant les entretiens des leviers pouvant être mobiliser face aux freins potentiels qui pourraient empêcher le bon déroulement de l'association des différent.e.s usager.e.s. Ici, il s'agit

d'explorer ses leviers et les pistes de transformation pour contribuer à une transformation du service public, qu'ils induisent.

Le changement de paradigme puis de posture

Dans l'évolution vers une culture partagée, un changement de paradigme et de posture est nécessaire. Ce processus, bien qu'essentiel, est semé de défis et de résistances. L'une des principales résistances au changement est la tendance des acteur.ice.s à réfléchir à partir de leur propre perspective, souvent de manière égocentrée. Comme l'explique le directeur de THR : « *La philosophie, elle est partagée. Mais une fois qu'on a dit ça la mise en œuvre, on voit des organisations de bureaux égocentrées. Et quand je dis ça, c'est pas négatif ou péjoratif mais ils sont dans leur truc. Peut-être que par ces premiers arbitrages, on a déjà fermé la porte à plein de possibles, on a engendré plein de rapports à l'usager, où on va le mettre dans un contexte qui va être lié à nous et pas à lui* » (THR). Cette vision autocentrée limite les possibilités d'ouverture et d'inclusion des usager.e.s, enfermant les pratiques dans un cadre rigide qui ne tient pas suffisamment compte des besoins et des attentes des bénéficiaires.

Un autre frein majeur est la perception des agent.e.s de leur propre rôle comme étant celui de "sauveur.euse". Cette posture ancrée depuis quelques décennies peut être difficile à abandonner : « *Et quand nous, au département, disons que leur rôle est plutôt celui de coordinateur, d'aller chercher les ressources, on les heurte. Alors on ramène à l'usager en disant : c'est quoi son besoin, c'est quoi sa porte d'entrée pour lui* » (THR). Cette réorientation du rôle, de sauveur à coordinateur, rencontre souvent des résistances car elle remet en question des habitudes mais aussi des valeurs.

Pour surmonter ces freins, il est crucial de sécuriser les équipes et la chaîne managériale très organisée au Département de l'Isère est un vrai tremplin pour s'en saisir. Les manager.euse.s se demandent comment faire bouger les choses sans tout bouleverser : « *En tant que manager, comment je peux bouger ? Comment je m'assure que tout ne bouge pas ? Oui, il faut bien qu'ils aient une part de sécurité quand même. Comment je fais un peu bouger ceux qui sont totalement immobilistes ? Mais ça veut dire que d'autres éléments, il faudrait qu'on les stabilise dans leur fonctionnement* » (THR). Cette sécurité est essentielle pour permettre aux agent.e.s de se sentir suffisamment en confiance pour adopter de nouvelles pratiques.

Des projets qui amènent du contact direct avec l'usager.e peuvent également servir de levier pour ce changement de posture. Par exemple, la création d'une brigade à vélo qui, en plus de repérer les travaux à effectuer, pourrait interagir directement avec les usager.e.s : « *On va créer une brigade à vélo, pour repérer les travaux qu'il y a à faire et éventuellement pour 2, 3 bricoles, on peut avoir une carriole avec un peu de matériel là, ils vont être en prise directe sur les vélos avec l'usager. Ils ne l'ont*

pas vu encore. Pour eux, c'est juste, voilà, travailler autrement, transition écologique... Ils sont partis là-dedans et moi je vois la relation à l'usager qui va complètement bouger là. » Cette prise de contact directe permet de transformer la relation à l'usager en une interaction plus dynamique et participative. D'ailleurs, cette aspiration à un changement de paradigme chez toutes les agent.e.s fait l'objet de nombreux baguettes magiques dans les entretiens. Parmi celle-ci, de véritables actions sont citées qui, en étant mises en place, permettraient d'acquiescer une posture vis-à-vis de l'usager.e et de faciliter son association. Les directions ressources se sont particulièrement saisies de cet enjeu et aspirent à plus de contact entre les équipes et les usager.e.s pour encourager ce changement de paradigme : « *Je créerais un temps régulier de face à face. Parler de l'usager mais sans être au contact de l'usager, c'est pas concevable pour moi* » (DRH) ; « *Sur la posture de nos agents, qu'ils soient vraiment sensibilisés au service qu'on rend et pas récalcitrant à les associer* » (DINSI)

Si dans la première partie de cette analyse, l'exploration de la plus-value de l'association permettait de comprendre pourquoi ces démarches étaient adoptées par les directions, trouver ce sens est un levier identifié par les directeur.ice.s pour changer de paradigme. La gratification des agent.e.s notamment est aussi une piste à explorer ou le retour aux valeurs primaires telles que la prévention et l'écoute des besoins des usager.e.s : « *Et peut-être, effectivement, il faut des fois rappeler pourquoi ils le font. On n'est pas des jardiniers des bas-côtés, on dégaje de la visibilité, on crée des zones de récupération, on le fait pour les usagers* » (TGR).

Le mode projet est un autre outil efficace pour faire évoluer les postures : « *C'est peut-être la conduite de projet qui amène à se décentrer un peu de sa posture où là elles sont très savantes mais dans leurs pratiques quotidiennes c'est peut-être dans les projets où on peut faire un pas de côté* » (TIR). En effet, la dynamique de projet pousse les agent.e.s à sortir de leur expertise stricte, adopter de nouvelles perspectives par un alignement avec les usager.e.s ce qui peut faciliter une meilleure intégration des usager.e.s dans les processus décisionnels.

*On est dans le
département de l'Isère qui
a cette orientation forte
et comment tous
ensemble on la porte
Directrice TIR*

Ainsi, changer de paradigme permet de faire bouger les représentations et de résoudre les divergences initiales : « *Résoudre tout ce qui fait qu'on ne peut pas travailler sur le fond parce qu'on n'est pas en phase sur le prisme de départ, des représentations différentes qui font qu'on ne parle pas le même langage. Ce n'est pas penser pareil, mais partager le même objet.* » En adoptant une vision commune, même si les points de vue diffèrent, il devient possible de créer une synergie autour des objectifs partagés et de faciliter une véritable collaboration entre les usager.e.s et les agent.e.s.

Une transversalité au service de la diffusion d'une culture commune

Pour véritablement diffuser une culture commune de l'association des usager.e.s, la transversalité au sein des services et des équipes est essentielle. Cette transversalité est abordée par les directions à travers différents niveaux. D'abord, au sein d'une même thématique, il est crucial de faire comprendre aux agent.e.s l'importance de leur rôle dans le contexte global de leur mission. Par exemple, « *c'est un des objectifs, de faire comprendre à celui qui fait de la tarification en établissement que ce n'est pas de la tarification dans l'absolu, mais il permet à des personnes de vivre correctement en établissement. Parce qu'il y a des personnes tarifcatrices, par exemple, je n'ai rien contre eux, mais qui n'ont jamais vu un usager, parce qu'ils sont au cinquième étage, et il faut un badge pour y accéder* » (DAU). Une immersion entre les services permettrait aux agents de mieux comprendre les réalités et les besoins des usager.e.s, facilitant ainsi l'harmonisation des pratiques et la diffusion d'une culture commune.

La transversalité entre professionnel.le.s différent.e.s mais autour d'un.e même usager.e est également essentielle. Cela nécessite une connaissance approfondie de l'ensemble des dispositifs pour répondre de manière holistique aux besoins des usager.e.s : « *Ça nécessite qu'il y ait de la transversalité, de la connaissance de l'ensemble des dispositifs. Parce que si on se met à l'écoute de l'usager, on peut difficilement se dire, non désolé, moi je suis venu pour mes sujets d'insertion* » (TIR). Cette approche intégrée permet de fournir un accompagnement plus complet et cohérent, mettant véritablement l'usager.e au centre des préoccupations et des actions des différents services.

Au sein d'une même direction, la Culture Usager doit traverser toutes les missions et tous les niveaux hiérarchiques : « *Je pense que la culture usager, c'est à tous les niveaux. On en parle beaucoup des personnes de terrain, mais pour autant, il faut que ça traverse, effectivement, l'équipe d'encadrement, la direction, nos assistantes, les gestionnaires, qui sont parfois moins en lien avec les usagers* » (TIR). La collaboration au sein de la maison départementale (MDD) est un bon exemple de cette transversalité : « *On a aussi nos collègues des routes, les techniciens, les chefs d'équipe qui viennent aux petits déjeuner avec les usagers. Et ce qui est intéressant aussi, je trouve, c'est que ça les bouscule dans leurs préjugés, avec un mélange de vision professionnelle ou autre* » (TVE). Cette dynamique permet ainsi d'enrichir les pratiques professionnelles.

La diffusion d'une culture commune repose sur la capacité de tous les agents à intégrer et à porter une orientation commune : « *C'est peut-être répréciser, on n'est pas dans n'importe quelle collectivité, on n'est pas dans n'importe quel département, on est dans le département de l'Isère qui a cette orientation forte et comment tous ensemble on la porte.* » Cette vision partagée permet de fédérer les efforts autour d'objectifs communs, renforçant ainsi l'efficacité et la cohérence des actions menées au service des usager.e.s.

Discussion

Pour approfondir cette recherche, plusieurs axes peuvent être explorés. Conduire des études longitudinales permettrait d'observer les effets à long terme des initiatives d'association sur la satisfaction des usager.e.s et sur l'efficacité et l'efficience des services publics. Une telle approche pourrait fournir des données plus robustes sur l'évolution des perceptions et des comportements des usager.e.s au fil du temps. De plus, il serait pertinent de comparer les approches participatives et d'association et leurs résultats dans différents départements. Cette comparaison à une échelle desserrée pourrait aider à identifier les facteurs contextuels qui influencent la réussite des démarches de co-construction. Une telle étude comparative offrirait une perspective plus large et pourrait révéler des pratiques exemplaires qui pourraient être adoptées par d'autres départements.

Évaluer l'impact social des politiques publiques co-construites avec les usager.e.s est également un domaine de recherche à mobiliser. En particulier, il serait intéressant d'examiner comment ces politiques affectent la cohésion sociale, réduisent les inégalités et renforcent le capital social. Cette évaluation permettrait de mesurer non seulement l'efficacité des politiques publiques, mais aussi leur contribution au bien-être général des communautés. De plus, il aurait pu être possible d'interroger les usager.e.s sur les différences entre un projet ou une action qui leur est destiné et ceux qui les associent directement : ressentent-ils une différence significative ? Il serait également pertinent de mesurer la satisfaction des services selon ces deux approches pour évaluer leur impact respectif.

En intégrant ces prolongements, la recherche pourra fournir une étude et un point de vue plus global et enrichi. Le Département de l'Isère, en tant que terrain d'expérimentation, offre un cadre idéal pour tester et affiner ces approches novatrices, contribuant ainsi à une administration plus inclusive et efficace. Ces axes de recherche futurs permettront de surmonter les limites identifiées dans cette étude et d'améliorer continuellement les pratiques participatives dans les services publics.

Conclusion

Le projet Culture Usagers est formalisé au Département de l'Isère comme une réponse à des défis globaux de crise de confiance de l'action publique ou de non-recours aux droits, par le développement d'une conscience commune chez ses agent.e.s du travail au service du public. Ce travail en interne au service de l'utilisateur externe permet de redéfinir le rôle et la position d'un.e usager.e un peu méta et de l'associer à l'action publique. Il s'agit alors d'affiner la posture des agent.e.s, mais aussi leurs représentations de l'utilisateur et leur connaissance des besoins de ceux.lles-ci.

La littérature a appuyé ces constats et a ouvert à deux techniques pour moderniser le service public : la démocratie participative et le design des politiques publiques. Ces deux méthodes permettent à leur manière, l'empowerment des individus et la prise en compte de leur expertise d'usage. L'Etat se saisit également de ses enjeux et y répond par un renforcement de la législation sous un prime de relation à l'utilisateur mais met aussi à disposition des acteur.ice.s avec lesquel.le.s il diffuse une culture de l'innovation dont les collectivités peuvent se saisir.

Le Département comme collectivité approche ses défis avec la compétence de chef de file de l'action sociale, un pôle rigidifié par nombre de dispositifs encadrés au regard des situations difficiles traitées laissant peu de places aux erreurs de pilotage, qui aurait pu complexifier le désir d'une approche novatrice pour y répondre. Quant aux autres politiques publiques pilotées, ou aux directions ressources, celles-ci semblaient éloignées des problématiques d'empowerment et d'expertise d'usage. Pourtant, là où l'articulation politique / services aurait pu cristalliser une polarité par l'association des utilisateur.e.s, le projet Culture Usagers semblent compléter la démocratie représentative dont sont issu.e.s les élu.e.s.

Au regard des enjeux présentés par le terrain et de la problématique questionnant le bouleversement de l'animation et le pilotage des politiques publiques dans les démarches d'association des utilisateur.e.s dans les directions départementales et territoriales, les entretiens semi-directifs aboutissent à une analyse en trois temps.

D'abord, le sens donné par les directions des démarches d'association résulte en une forte implication en amont même du projet Culture Usagers. Les démarches sont vectrices de sens dont se saisissent toutes les directions et toutes les politiques publiques de la collectivité, peu importe leur relation avec l'utilisateur final.e. Bien que l'Etat somme d'impliquer les utilisateur.e.s à certaines instance, les directions concernées abordent leur côté contraignant mais ne se limitent pas à cette seule injonction et engagent d'autres démarches d'association, cette fois-ci empruntent de l'ADN de la collectivité. Enfin, les directions abordent systématiquement la plus-value de ces démarches pour leurs équipes qui

retrouvent l'essence de leur mission mais aussi pour les usager.e.s mobilisés qui se retrouvent dans une position plus active et face à un service public plus à l'écoute de leurs besoins.

Ensuite, si les directions entament toutes des actions associant des usager.e.s, leur mise en place est hétéroclite. Déclinée dans cette analyse selon les 4 degrés identifiés par Perrin (Perrin, 2015) : l'information, la consultation, la concertation et la co-construction, ceux-ci ont tous leur spécificité et se complètent dans les intentions que leur prête les directeur.ice.s qui les mobilisent. Informer recouvre ainsi sur ce terrain spécifique les notions de communication, de sensibilisation et d'inclusion des usager.e.s, ce degré précède souvent un plan d'actions mobilisant d'autres degrés d'association. La consultation présente quant à elle une démarche d'amélioration continue où les usager.e.s sont contributeur.ice.s et mobilisé.e.s pour rendre compte de leurs expériences ou expertises. La concertation approche les usager.e.s dans le mode projet entre un rôle de contributeur.ice et d'acteur.ice pour l'usager.e et enfin, la co-construction, majoritaire pour le domaine du social termine de gommer les positions différenciés entre les agent.e.s et les usager.e.s qui sont dans une position relativement plus active. En somme, si ces degrés diffèrent ils ne rentrent pas en concurrence entre eux puisqu'ils répondent à des objectifs différents.

Finalement, au sein de cette démarche exploratoire lancée par le Département de l'Isère, les entretiens attestent d'une réelle maturité à ne plus diminuer ou ignorer les apports des usager.e.s aux politiques publiques qu'ils pilotent ou animent. Pour ça, les agent.e.s sont mis au défi de changer leur regard, paradigme, posture et parfois leur rôle face à l'usager.e mais peuvent s'appuyer et sont accompagnés par les ressources humaines et sur la conscience commune infusée progressivement à tous les services du Département.

Les apports observés dans cette étude révèlent une véritable révolution silencieuse au sein des politiques publiques. L'implication des usager.e.s, bien au-delà de simples consultations, redéfinit le rôle de chacun.e dans l'élaboration des services publics. Le projet Culture Usagers du Département de l'Isère illustre que lorsque les usager.e.s sont activement intégrés.e.s, ils deviennent les moteurs d'une transformation profonde et durable des pratiques administratives. Pour poursuivre cette démarche, des actions audacieuses doivent être engagées. Il est impératif d'élargir la formation et de créer des espaces de dialogue véritablement inclusifs, où chaque voix, des agent.e.s de terrain aux usager.e.s les plus éloignés, peut se faire entendre. Les mécanismes de concertation doivent être repensés pour ne plus être de simples formalités, mais des outils puissants de transformation collective.

L'enjeu dépasse la simple amélioration des services publics. Il s'agit de repenser entièrement la relation entre les citoyen.ne.s et l'administration. Demain, il faut viser une administration où chaque usager.e est un.e acteur.ice central.e, influençant directement les décisions qui impactent leur quotidien.

L'objectif est clair : faire de l'association des usager.e.s une norme indiscutable, une évidence administrative, au-delà du département de l'Isère, que celle-ci fasse un ricochet sur d'autres collectivités. Les collectivités doivent non seulement adopter ces pratiques, mais les intégrer de manière systémique, créant ainsi un cercle vertueux de confiance et d'efficacité. Le futur des politiques publiques réside dans cette capacité à se réinventer, à être flexible et résolument tourné vers l'écoute active des usager.e.s.

Ainsi, le défi pour demain n'est pas simplement de moderniser, mais de révolutionner. En embrassant pleinement les principes de démocratie participative et de design des politiques publiques, se dessine un futur qui bâtit une administration résolument humaine, agile et en phase avec les besoins réels de ses usager.e.s. C'est un chemin audacieux, mais nécessaire pour restaurer la confiance et garantir une action publique véritablement au service de toutes.

Bibliographie

Alauzen, Marie, and Coline Malivel. "Le design est-il en passe de devenir une science de gouvernement ? Réflexion sur les espoirs suscités par les sciences du design dans la modernisation de l'État en France (2014–2019)." *Sciences du Design*, vol. 12, no. 2, 2020, pp. 36–47, <https://doi.org/10.3917/sdd.012.0036>.

Allegretti, Giovanni, et al. *La démocratie participative au-delà de la proximité Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*. Presses universitaires de Rennes, 2015, <https://doi.org/10.4000/books.pur.24501>.

Avril, Christelle, et al. "Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ?" *Sociétés contemporaines*, vol. 58, no. 2, 2005, pp. 5–, <https://doi.org/10.3917/soco.058.0005>.

Bacqué, M.-H. (2015). En France, une importation tardive du concept. Dans *L'empowerment, une pratique émancipatrice?* (chapitre 4, page 99 à 125). La Découverte.

Bacqué, M.-H. (2015). L'empowerment dans les politiques publiques : conservatisme et troisième voie. Dans *L'empowerment, une pratique émancipatrice?* (chapitre 5, page 123 à 141). La Découverte.

Bacqué, M.-H. (2015). L'empowerment, un nouveau paradigme pour l'intervention sociale. Dans *L'empowerment, une pratique émancipatrice?* (chapitre 1, page 21 à 57). La Découverte.

Bauby, Pierre. "Modernisation et libéralisation des services publics : l'utilisateur sujet ou objet ?" *Pyramides* (Bruxelles), 2003, pp. 61–74.

Berger M. (2014a), « La participation sans le discours. Enquête sur un tournant sémiotique dans les pratiques de démocratie participative », *Espaces-Temps.net* [espacestemp.net/articles/la-participation-sans-le-discours/].

Berthet, Thierry. "Quelle place pour les usagers ? Vers un nouveau mode de gouvernance ? Le cas des politiques d'emploi et de formation professionnelle." *Les Cahiers de la SFE*, no. 3, 2007, pp. 14–18.

Bherer, Laurence. "Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques." *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 105–33, <https://doi.org/10.3917/parti.001.0105>.

Blatrix, Cécile. "La démocratie participative en représentation." *Sociétés contemporaines*, vol. 74, no. 2, 2009, pp. 97–119, <https://doi.org/10.3917/soco.074.0097>.

Blondiaux, Loïc, and Yves Sintomer. "L'impératif Délibératif." *Rue Descartes*, vol. n° 63, no. 1, 2009, pp. 28–38, <https://doi.org/10.3917/rdes.063.0028>.

Bordone, J. (2003). Le droit des usagers des services publics. *Journal du droit des jeunes*, 223, 26-29. <https://doi.org/10.3917/jdj.223.0026>

Calvès, Anne-Emmanuèle. "EMPOWERMENT » : GÉNÉALOGIE D'UN CONCEPT CLÉ DU DISCOURS CONTEMPORAIN SUR LE DÉVELOPPEMENT." *Revue Tiers monde*, vol. 50, no. 200, 2009, pp. 735–49.

Chauffaut, Delphine and Domingo, Pauline. "Diversité Des Objectifs Des Politiques Sociales et Place Des Usagers-Citoyens Dans Leur Évaluation." *Politiques Sociales et Familiales*, vol. 110, 2012, pp. 87–93, <https://doi.org/10.3406/caf.2012.2738>.

Coblence, Emmanuel, and Frédérique Pallez. "Nouvelles formes d'innovation publique: L'administration saisie par le design." *Revue française de gestion*, vol. 41, no. 251, 2015, pp. 97–114, <https://doi.org/10.3166/RFG.251.97-114>.

Delahais, Thomas, et al. "Le design de l'action publique : vers une hybridation entre culture design et culture de l'évaluation." *Sciences du Design*, vol. 10, no. 2, 2019, pp. 83–89, <https://doi.org/10.3917/sdd.010.0083>.

Diet, Emmanuel. "Jean-Louis Laville, Anne Salmon: Pour Un Travail Social Indiscipliné. Participation Des Citoyens et Révolution Des Savoirs . Toulouse, Érès, Coll. « Intervention Sociale », 2022." *Connexions (Paris)*, vol. n° 118, no. 2, 2023, pp. 206–10, <https://doi.org/10.3917/cnx.118.0206>.

Donier, Virginie. "L'avenir de la décentralisation de l'action sociale." *Revue française d'administration publique*, vol. 156, no. 4, 2016, pp. 1055–64, <https://doi.org/10.3917/rfap.156.1055>.

Ducrettet, G. (2016). La participation des usagers dans la construction des politiques sociales : un chambardement dans un jeu d'acteurs ?. *Empan*, 102, 130-134. <https://doi.org/10.3917/empa.102.0130>

Fijalkow, Ygal. *Les différentes figures de l'usager*. Presses universitaires du Midi, 2006, <https://doi.org/10.4000/books.pumi.14422>.

Frinault, Thomas. "Le Département-Providence et La Décentralisation." *Informations Sociales*, vol. n° 209-210, no. 5, 2023, pp. 31–39, <https://doi.org/10.3917/inso.209.0031>.

Gardon, S., & Verdier, E. (2013). Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions. *Formation, emploi*, 61–82. <https://doi.org/10.4000/formationemploi.3933>

Gélédan, Fabien. "Le Design Peut-il Réenchanter l'action Publique ?" *Action Publique*, vol. N° 7, no. 2, 2020, pp. 21–27, <https://doi.org/10.3917/aprp.007.0021>.

Grelley, Pierre. "Contrepoint – L'utilisateur du service public, entre administré et client." *Informations sociales*, no. 198, 2018, pp. 57-.

Heijboer, Claire. "À Quoi Sert l'expertise Usagère ?" *Sociographe*, vol. N° 77, 2022, pp. 149–55, <https://doi.org/10.3917/graph1.077.0149>.

Heijboer, Claire. "L'expertise usagère." *Esprit* (Paris. 1932), vol. Juillet-Août, no. 7, 2020, pp. 125–28, <https://doi.org/10.3917/espri.2007.0125>.

Heijboer, Claire. "La participation des usagers au secours des institutions sociales et médico-sociales. Vers un nouvel âge de la Solidarité." *Sociographe*, vol. 68, no. 4, 2019, pp. s13-S23, <https://doi.org/10.3917/graph.068.0050>.

Imbert, Geneviève. "L'entretien semi-directif : à la frontière de la santé publique et de l'anthropologie." *Recherche en soins infirmiers*, no. 102, 2010, pp. 23–34.

Kaufmann, Jean-Claude. 2016. *L'entretien compréhensif*. Armand Colin

Lafore, Robert. "La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence." *Revue française des affaires sociales*, no. 4, 2004, pp. 17–34, <https://doi.org/10.3917/rfas.044.0017>.

Lafore, Robert. "Où en est-on du « département-providence ?" *Informations sociales*, vol. 179, no. 5, 2013, pp. 12–27, <https://doi.org/10.3917/inso.179.0012>.

Lewis, Jenny. "Le Design Thinking et Les Laboratoires d'innovation." *Action Publique*, vol. N° 7, no. 2, 2020, pp. 11–20, <https://doi.org/10.3917/aprp.007.0011>

Maillard, J. (2006). *La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales: Quelques hypothèses exploratoires*. Pôle Sud (Montpellier), n° 25(2), 39–53. <https://doi.org/10.3917/psud.025.0039>

Martin, Alice. "Impulser et accompagner la collaboration dans la conception des politiques publiques : le regard des agents publics sur la démarche de design." *Sciences du Design*, vol. 13, no. 1, 2021, pp. 60–71, <https://doi.org/10.3917/sdd.013.0060>.

Mercier, Jérémy. "Service public : un enjeu républicain." *Humanisme*, vol. 287, no. 1, 2010, pp. 62–68, <https://doi.org/10.3917/huma.287.0062>.

Mucchielli, Alex. *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines*. 3e éd., Armand Colin, 2009.

Özdirlik, Burcu, and Frédérique Pallez. "Au nom de l'utilisateur : co-concevoir la relation au public dans une mairie." *Sciences du Design*, vol. 5, no. 1, 2017, pp. 69–84, <https://doi.org/10.3917/sdd.005.0069>.

Paillé, Pierre, and Alex Mucchielli. *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. 5e éd.e éd., Armand Colin, 2021.

Perrin, Christelle. "Citoyens et démocratie participative dans les collectivités territoriales en France." *Services publics, entreprises publiques, quelle place pour les citoyens ?*, L'Harmattan, 2015.

Pin, Clément. "L'entretien semi-directif." *LIEPP Methods Brief / Fiches méthodologiques du LIEPP*, Laboratoire interdisciplinaire des politiques publiques (LIEPP, Sciences Po), 2023.

Pomey, Marie-Pascale, and Véronique Ghadi. "La participation des usagers au fonctionnement des établissements de santé : une dynamique encore à construire." *Santé, société et solidarité*, vol. 8, no. 2, 2009, pp. 53–61, <https://doi.org/10.3406/oss.2009.1355>.

Pontier, Jean-Marie. "Compétences locales et politiques publiques." *Revue française d'administration publique*, vol. 141, no. 1, 2012, pp. 139–56, <https://doi.org/10.3917/rfap.141.0139>.

Rullac, Stéphane. "Les expertises d'usage et usagère : quelles définitions pour quelle participation ?" *Revue de la petite enfance*, no. 135, 2021.

Salman, S. & Topçu, S. (2015). Expertise profane. Dans : Emmanuel Henry éd., *Dictionnaire critique de l'expertise: Santé, travail, environnement* (pp. 164-172). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.henry.2015.01.0164>

Schaller, Jean-Jacques. "Faire Pour, Faire Avec Ou Faire Ensemble : L'intelligence Collective Constitutive d'un Monde Commun." *Sujet Dans La Cité*, vol. Actuels n° 2, no. 1, 2013, pp. 172–98, <https://doi.org/10.3917/lhdlc.hs02.0172>.

Simon B., 1994, *The Empowerment Tradition in American social Work : a History*, New York, Columbia University Press.

Sintomer, Yves. "Du savoir d'usage au métier de citoyen ?" *Raisons politiques : études de pensée politique*, vol. 31, no. 3, 2008, pp. 115–33, <https://doi.org/10.3917/rai.031.0115>.

Weller, Jean-Marc, and Frédérique Pallez. "Les formes d'innovation publique par le design : un essai de cartographie." *Sciences du Design*, no. 5, 2017.

Weller, Jean-Marc. "La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996)." *Sociologie du travail* (Paris), vol. 40, no. 3, 1998, pp. 365–92, <https://doi.org/10.3406/sotra.1998.1337>.

Weller, Jean-Marc. "Les figures de l'utilisateur dans les réformes de modernisation des services publics." *Informations sociales*, no. 198, 2018, pp. 48-.

Wise J. B., 2005, *Empowerment Practice with Families in Distress*, New York, Columbia University Press, 315 p.

Yattioui, Mohamed Badine El. "Politiques publiques efficaces et efficientes, reforme de l'Etat et bonne gouvernance: l'équation impossible en France ? *Analecta política*, vol. 10, no. 19, 2020, pp. 77-, <https://doi.org/10.18566/apolit.v10n19.a04>.

Zask, Joelle. "Le public chez Dewey : une union sociale plurielle: Pragmanismes." *Tracés* (Lyons, France), no. 15, 2008, pp. 169–89.