

2^{èmes} rencontres du CODEV

Samedi 26 janvier 2019

9h15 - 17h à MAME



*Comment mobiliser
l'expertise des usagers
pour faire évoluer
les services publics*





Rappel du programme

9h30 : Ouverture des Rencontres par M. Loïc Vaillant, président du CODEV de Tours Métropole

9h45 : « La participation citoyenne, machine à fantasme ou véritable outil de la démocratie ? » Intervention de Patrick MOZOL, Maître de conférences HDR, Droit public. Université de Tours, Faculté de Droit, d'Economie et des Sciences Sociales.

10h15 : « le design de service public, c'est quoi ? » Vidéo conférence avec Stéphane Vincent, délégué général de la 27e Région.

10h45 : Présentation des ateliers par Claude Ophele et Patrice Wolf, animateurs de l'atelier « Débat Public » du CODEV

11h00 : Atelier 1 : les services publics face à la désynchronisation des temps de vie

14h00 : atelier 2 : le design de service au service des politiques publiques

15h45 : Synthèse des ateliers

16h00 : Constat d'étonnement des grands témoins, Maud Le Floch, directrice du POLAU (Pôle Arts et Urbanisme) et Patrick Mozol, maître de conférence en droit public



Cette journée, organisée par le CODEV de TMVL, a permis de reposer le cadre de la démocratie participative en posant la question d'entrée de jeu à Patrick Mozol, enseignant chercheur à l'Université de Tours « la participation citoyenne, machine à fantasme ou véritable outil de la démocratie ? ».

Celui-ci a donné quelques définitions de la démocratie participative, c'est-à-dire l'ensemble des dispositifs et des procédures qui permettent d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision. La démocratie participative ne saurait s'opposer ni à la démocratie représentative ni à la démocratie directe, puisque ces deux dernières sont des formes de démocratie dans laquelle les citoyens expriment leur volonté par l'intermédiaire de représentants élus à qui ils délèguent leurs pouvoirs ou au contraire un système dans lequel les citoyens prennent les décisions directement.

La place faite à la participation citoyenne dans notre système représentatif est de plus en plus au cœur des débats. Elle se traduit notamment par la question du rôle reconnu aux usagers. Acteurs de l'action publique, et destinataires de ses services, leur connaissance de l'offre de service pourrait manifestement être davantage mobilisée pour faire évoluer le service public mais également le service au public. Organisée par les textes, et notamment depuis la loi Joxe de 1992, puis la loi Démocratie de proximité en 2002, la démocratie participative s'illustre à travers des consultations, de référendums locaux, la mise en place de conseils de quartier, de budgets participatifs ou encore avec les CODEV au niveau de l'intercommunalité.



Loïc Vaillant, président du CODEV de Tours Métropole ouvre les rencontres

« Si l'Etat veut changer la vie des gens, il doit être connecté au réel » John Dewey, cité par Stéphane Vincent

Si la question de la participation à la décision publique peut recouvrir plusieurs champs, l'angle de la journée du 26 janvier portait bien sur l'évolution des services publics, rendue nécessaire par la diversité des attentes et des modes de vie des citoyens et usagers (atelier 1 : les services publics face à la désynchronisation des temps). Or qui mieux que l'utilisateur peut faire connaître la façon dont il « vit » le service public ? Dès lors, quels outils peuvent être mobilisés pour entendre cette parole, pour faire participer en d'autres termes les citoyens, les bénéficiaires des services publics mais aussi ceux qui n'y accèdent pas ?



Patrick Mozol, intervenant et Claude Ophele, animatrice de l'atelier Débat Public du CODEV

Les outils de la démocratie participative doivent être activés de façon inventive. Parmi la boîte à outils du citoyen, le CODEV a choisi le design de service public, en adossant à la présentation juridique de la démocratie participative une illustration innovante de la co-construction du service public par Stéphane Vincent, le délégué général de la 27^e Région. Sa présentation, disponible sur notre site (codev.tours-metropole.fr) a permis de donner des pistes de travail pour la 2^e partie de la journée (Atelier 2 : le design de service au service des politiques publiques). S. Vincent a présenté une méthodologie d'adaptation des services par l'expérimentation avec les usagers. Mais d'autres méthodes ou outils peuvent être mobilisés, qui ont fait l'objet d'une approche critique par les participants.

Focus sur le design de service par Stéphane Vincent, patron de la 27^e Région : méthode de transformation de l'action publique basée sur le design de service :



L'idée de la 27^e Région est de partir du design industriel conceptualisé par Roger Tallon (1929-2011) : « *le design n'est ni un art, ni un mode d'expression, mais une démarche créative qui peut être généralisée à tous les problèmes de conception* ». C'est donc une méthode qui peut être appliquée à l'action publique : le design de service permet de reprendre la main sur la conception des politiques publiques, de faire pivoter les perceptions en distinguant les besoins des pratiques.

Elle convoque plusieurs disciplines telles l'ethnologie, la sociologie, l'urbanisme participatif, l'architecture participative, l'écoconception, l'éducation populaire, le théâtre forum, le journalisme, l'open data...

Quelques exemples de projets conduits par la 27^e région :

- en immersion : les nouveaux usages des médiathèques, en Région ARA,
- en observation de terrain : les pratiques de travail des élus en Région Hauts de France,
- avec des ateliers utilisateurs : « ouvrir le lycée », résidence dans un lycée en reconstruction (Revin)
- avec des jeux de rôles : préparer l'avenir des mairies d'arrondissement (Ville de Paris)
- avec des maquettes : repenser la carte jeunes de la ville de Mulhouse
- à partir de tests utilisateurs : le lycée circuit court (Lycée Saint Laurent)
- avec un prototype échelle 1 : l'avenir des gares TER en Bretagne, etc

Synthèse de l'atelier 1 : les services publics face à la désynchronisation des temps de vie

Quelles sont les principales évolutions constatées dans les temps sociaux (temps de loisirs, temps de travail, temps domestique, temps physiologiques)

- Attend-on le même fonctionnement des services publics, qu'il s'agisse de services administratifs, services de loisirs, services sociaux, etc... ? Exemples des piscines et des bibliothèques.

- Comment concilier un accès à un service public de qualité avec les différents rythmes de la vie quotidienne ? A quel coût ?

- Le service public doit-il refléter le ou les intérêts collectifs ou est-ce la somme des intérêts particuliers ?



Daniel Doyer et Colette Desprez, animateurs d'un sous-groupe

Tous différents, tous inégaux face au temps ? quelques éléments de réflexion :

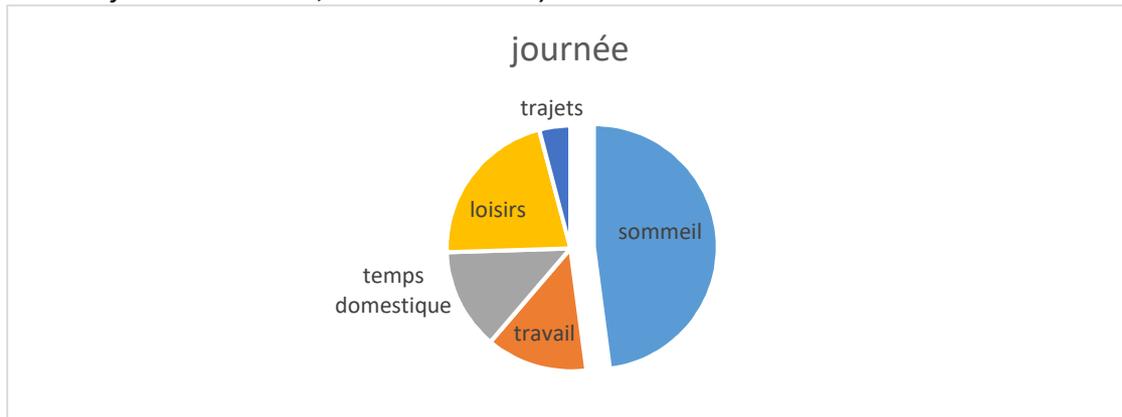
Individualisation des demandes des usagers

Des rythmes sociaux désynchronisés

Accélération des rythmes de vie

En 1900, on vivait 500.000 heures. Aujourd'hui...700.000 h.

On travaille 10% de son temps de vie. Le temps libre est multiplié par 5. On dort 2 à 3h en moins par nuit. A quoi ressemble une journée ? (Moyenne sur 24h de toute la population et de tous les jours de l'année, vacances et WE)



Seulement **37% des salariés travaillent tous les jours** du lundi au vendredi de 9h à 18h. **46% des salariés souhaitent plus de souplesse** dans les modalités de travail. Les horaires des vacances scolaires s'imposent à tous, alors que **62% des ménages n'ont pas d'enfant**

La vitesse a-t-elle permis de gagner du temps ? non, elle a permis **d'allonger les distances** :

En 1960, la distance **domicile-travail** était en moyenne de **5 km**. **Aujourd'hui, elle est de 30 km**.

Le temps de déplacement moyen est de 52 mn / jour : ça augmente, car on se déplace pour d'autres motifs : les loisirs, le sport, les courses...

La démocratie du sommeil (Jean Viard) : aujourd'hui, on vote dans sa commune, alors qu'on fréquente les services publics dans une ou dans plusieurs autres communes.

Et le service public dans tout ça ?

Comment concilier service publics et attentes des usagers, mais aussi des agents ?

Le service public s'adapte : état civils, piscines, équipements sportifs, bibliothèques mais sans doute trop lentement.

Jusqu'où doit aller le service public pour répondre aux demandes de plus en plus exigeantes de la population ?

Faut-il ouvrir plus ou ouvrir mieux ?

Focus sur les bibliothèques et Piscines : Tours métropole : 23 Bibliothèques et points de lecture mais une grille horaire illisible et des fermetures non coordonnées, qui ne tiennent pas compte de la vie à proximité (jours de marchés par exemple : Sanitas, Joué, Ballan).

Ouverture 1 fois par mois le dimanche à Tours.

Piscines : des horaires complexes, des tarifs disparates.

*Le service public doit
rester un lieu de
contact*

Que met-on derrière le terme "Service public" ? La grande complexité de la thématique...

- Service public et service au public : distinction à opérer, et nécessité de mieux faire connaître ce qui existe déjà. Le service au public se distingue de l'acceptation classique du service public en ce qu'il intègre au-delà des services publics des services qui peuvent être marchands mais qui répondent aux besoins universels de la vie quotidienne (pharmacie, boulangerie, garage automobile...)
- Intérêt général et diversité des services et des attentes....

La diversité des services publics (services administratifs, services sociaux, services de loisirs) pose la question de l'intérêt général. Est-il de même nature selon le service public ? Le principe est-il l'égalité d'accès ? Or, si on prend l'exemple des horaires pendant les vacances scolaires (horaires réduits), alors que 62% des ménages n'ont pas d'enfants, on s'interroge sur les choix faits au regard d'une société qui est différente de la lecture que se font ceux qui organisent les services publics. Il ne s'agit cependant pas de répondre simplement au besoin de chacun mais de rendre un service répondant à l'intérêt général (exemple : savoir nager, développement durable)

- Différentes typologies du service public en fonction de l'enjeu (santé, éducation, culture)
- Géographie du service public : les populations consomment les services publics où ils travaillent et où ils vivent.
- Les besoins des services sont-ils les mêmes dans les centres ville et dans les zones périurbaines ?

Les décisions prises pour l'organisation des services
sont vécues comme des décisions prises sans
concertation

- Prendre en compte les urgences, mais également la durée de vie d'un besoin (pouvoir quelle que soit l'heure de la journée). Prendre en compte également le fait que les modes de vie sont non linéaires.



Service public et accès au service public : l'aspiration à la proximité des services publics passe-t-ellenécessairement par la proximité physique ?

- Certains peinent à accéder au Service Public. Que faire ? Renforcer l'accompagnement Les oubliés du service public : le SP doit s'adapter aux besoins des usagers mais quid des « éloignés du service public » ? ceux qui le sont géographiquement ou culturellement. Le numérique est-il une réponse universelle ?
- L'égal accès au service est-il compatible avec la qualité du service ?
- Ne pas opposer Numérique et Service Public : faire la différence entre services publics dématérialisables et ceux qui ne le sont pas. Il faut s'appuyer sur la technologie pour effacer la contrainte de temps (exemple : accès 24h / 24 de certains services publics)
Le numérique : pas accessible à tous. Or, primordial car l'intelligence artificielle peut construire un SP adapté pour gagner du temps afin d'en allouer plus au temps d'accompagner des publics qui en ont besoin. Mutation du rôle de l'agent public
- Rendre le service public plus efficace par du contenu personnalisé (la bonne information à la bonne personne)
- Le contenu du Service Public doit-il évoluer en fonction du besoin ? Exemple des bibliothèques dont les missions historiques de conservation évoluent vers des tiers lieux, qui sont plus un lieu de rencontres, d'échanges.
- L'organisation des services publics doit préserver l'accompagnement humain : certains services publics ne peuvent être efficaces que dans le contact.

Renforcer l'information autour du Service Public : il faut penser « multi-canaux »

- L'offre du service public n'est pas si bien connue que cela. Il faut mieux faire connaître ce qui existe. Exemple du RSA dont 30% des potentiels bénéficiaires n'en font pas la

demande, exemple des bibliothèques ou piscines dont les horaires sont illisibles et parfois impraticables.

- Le service public peine à se saisir des moyens de communication moderne : il faut mieux informer les citoyens par le biais des réseaux sociaux.

L'atelier a cependant fait le constat du réalisme : équilibre à trouver entre le coût du service public et la capacité de son financement, les attentes des usagers mais également celui des personnels qui le font fonctionner.

L'équilibre doit pouvoir être trouvé dans la mesure où les utilisateurs du service public sont concertés, leur expérience et attente mieux connues, de la même façon que leurs modes de vie mieux appréhendés.



Synthèse de l'atelier 2 : le design de service...au service des politiques publiques

Quelles méthodologies retenir pour identifier les besoins et les usages ?

- Comment concilier l'expertise d'usage et l'expertise technique ?
- Quelle place pour l'expérimentation ?

Repartant des propositions de la 27^e région, pour associer les usagers à la construction des projets mais aussi à l'évolution des services, l'atelier a formulé plusieurs constats :

- Notre culture du service public fait que le système administratif et politique est bâti sur des normes et des règles et fait peu de cas de l'approche de l'usage. On manque de culture de la concertation et de la concertation sur les usages.
- Il faut faire preuve de pragmatisme. Chaque territoire, chaque service peut nécessiter une méthode ad hoc. Il faut tenir compte de la particularité du terrain.
- Aspiration forte à la co-construction.
- Néanmoins, quelles que soient les méthodes retenues, le service public ne peut plus se passer de l'expertise de ses usagers. Il ne peut pas davantage ignorer les non usagers, ceux dont on observe qu'ils s'excluent ou se détournent du service public.
- Il faut avoir une vision globale du territoire, pour mieux proposer une offre de service adaptée et diversifiée. Ex de la mobilité.
- L'espace public est le lieu privilégié de la concertation avec les habitants. Il faut la renforcer. Mais toutes les politiques publiques ne se prêtent pas forcément aux mêmes méthodes d'association des usagers. Il faut être ingénieux et inventer des dispositifs adaptés au territoire, au sujet. Il faut renforcer l'ingénierie de la participation.
- Il faut outiller le service public vers davantage de méthode participative : le management participatif avec les outils de la conduite de projets. Cela émerge lentement. Il faut aller plus loin en incluant l'expertise d'usage dans la démarche projet voire en contractualisant avec les usagers.
- La question des comités d'usagers a été souvent posée. Sont-ils suffisamment constitués ? Sont-ils composés de réels usagers ? Comment sont-ils associés ? L'exemple des commissions consultatives des services publics locaux a été pris, qui consulte les associations d'usagers lors de l'évaluation annuelle des services publics confiés en délégation. **L'idée d'une commission consultative des services publics locaux, tous services confondus est abordée. Elle peut prendre la forme d'un** Comité de citoyens : en tirant au sort des usagers mais en associant aussi d'avantages d'associations de proximité.
- L'évaluation des services publics doit être renforcée et ne saurait se passer de l'expertise des usagers.
- Il s'agit ici de transparence du service public. De l'accès à ses données (open data) encore trop retreinte. Or les données permettent de nourrir l'évaluation. On dispose assez peu de données, encore moins ouvertes.

- Il faut outiller le service public pour mieux l'observer. Des enquêtes plus systématiques auprès des usagers permettront de mieux connaître la réalité du service et sa perception.
- Les services doivent s'acculturer à l'ouverture.
- Cela suppose une adaptation de l'organisation du service public. Par exemple afin de prendre en compte la désynchronisation des modes de vie, ne faut-il pas au-delà de l'essor de la dématérialisation, renforcer le rapport physique de proximité avec les usagers, en modifiant les régimes de travail : l'annualisation et la gestion prévisionnelle doivent être abordées dans l'esprit de l'adaptation aux usages.
- Il ne faut pas opposer ou hiérarchiser l'expertise technique et l'expertise d'usage. Exemple du traitement du Sida : ce sont les malades qui ont fait évoluer le traitement.
- Quid de l'expertise d'usage quand il n'y a pas d'usagers ; exemple de la création d'un nouveau quartier : il faut faire preuve d'ingéniosité et recourir aux simulations.
- L'expérimentation doit également être tentée. Pour cela, il faut la réhabiliter. La conception d'un produit passe par des phases de test, des simulations, des essais. Le service public a tout à gagner à s'en saisir. Par exemple en créant des prototypes à l'échelle locale.
- Le service public ne prend pas forcément la même forme partout et pour tous. L'expertise d'usage et l'expérimentation permettent de répondre aux besoins des usagers de façon équitable
- Il faut cependant être attentif à l'échelle des outils. Selon la taille de la collectivité, ou l'ampleur du service à co-construire, les outils doivent être adaptés.
- La formation des experts (techniciens) et des élus à la nécessaire articulation de l'expertise technique et de l'expertise d'usage est indispensable.
- Le CODEV peut être l'instance qui promeut l'expertise d'usage. Proposition d'intervenir dans tous les masters proposés sur le territoire.



Patrick Mozol et Jérôme Baratier, directeur de l'ATU

Il ne faut pas réduire le service public à la question des usages. Il faut que son adaptation aux évolutions des modes de vie soit compatible avec l'intérêt général. Cependant, le principe de mutabilité du service public (l'adaptation des services publics à l'évolution des besoins collectifs) doit être compatible avec exigences de l'intérêt général. Or qui définit l'intérêt général ?



Marie Gassie et Gilles Moindrot, animateurs de l'atelier 2

Rapport d'étonnement de nos grands témoins

Patrick Mozol

Plutôt que de constat d'étonnement, Patrick Mozol a fait part de son semi-étonnement tant les discussions et les remarques rappellent les problématiques classiques du droit administratif : la règle d'évolution ou de mutabilité qui, au côté de celles d'égalité et de continuité, fait partie des grands principes gouvernant le fonctionnement des services, ainsi que l'influence de l'utilisateur sur l'organisation de ces derniers.

Comment mobiliser l'expertise des usagers pour faire évoluer le service public ?

Si les réponses apportées à cette question sont aujourd'hui nombreuses et diverses et, d'une certaine façon, désordonnées, c'est parce qu'elles ont toutes été avancées sur la base d'un constat général pour des situations hétérogènes. Ce constat est celui d'un décalage entre l'organisation des services publics et les exigences d'un intérêt général en mutation constante. La désynchronisation de nombre de services publics avec des rythmes de vie toujours plus disparates chez les usagers en est une illustration. Elle renvoie à la question de l'adaptation des services publics afin de maintenir (ou de promouvoir) un accès égal et continu des citoyens au service public.

Cette question soulève deux ordres de difficultés. D'une part, il s'agit de déterminer ce qui relève de l'intérêt général et de ce qui n'en procède pas. Sur ce point, si l'intérêt général ne peut plus se réduire à ce que l'autorité publique ou les textes ont qualifié de tels, il ne saurait non plus apparaître comme la somme ou la synthèse des intérêts particuliers exprimés par la population d'une collectivité ou d'un espace territorial donné. Sa détermination nécessite le développement de méthodes d'investigation, fondées sur la prise en compte des réalités de terrain, permettant d'identifier au mieux tant les pratiques et les besoins des usagers. D'autre part, il est tout autant complexe de déterminer comment le service public doit évoluer au nom des principes d'adaptation et de continuité qui ne peuvent (et ne doivent) pas rimer avec les termes de bouleversement et de permanence. Les exigences de ces différents principes, au même titre que les options permettant d'y répondre respectivement, ne sauraient d'ailleurs être appréhendées de manière identique d'un service public à un autre.

Ainsi, la dématérialisation apparaît comme une alternative possible pour assurer la continuité de certains services publics et faciliter pour les usagers certaines démarches administratives (services des impôts, de la sécurité sociale, d'état civil par exemple). Mais cette continuité ne peut dans d'autres services être assurée que par accueil du public sur des plages horaires élargies (services publics culturels, sportifs ou de loisirs, transports publics notamment).

Ces différents jalons posés, comment mobiliser et exploiter l'expertise des usagers pour faire évoluer le service public ? Cette mobilisation peut s'effectuer dans le cadre des dispositifs et des outils institutionnalisés (instances participatives, consultation, concertation, co-construction) avec les limites que chacun d'entre eux présente. Elle peut aussi être envisagée en-dehors des procédés ou structures prévus par les textes, sous réserve de ne pas méconnaître certains principes fondamentaux de l'administration et la gestion publiques, parmi lesquels celui de la représentation. Dans les deux cas, l'enjeu est de favoriser une partie la plus large et la plus représentative possible des usagers alors que, le plus souvent, on assiste à des situations d'« élitisme participatif » matérialisées par l'exclusion du débat démocratique de nombreuses catégories de publics (jeunes, étrangers, précaires) et la surreprésentation des retraités, représentants associatifs, personnes socialement élevées.

Il consiste aussi à encourager une participation citoyenne dépassant le cadre de l'expression et la défense des intérêts individuels pour aboutir à la formulation de propositions communes articulées autour de considérations d'intérêt général.

La méthode retenue doit être empirique et reposer sur l'expérimentation et l'évaluation, et faire en sorte qu'un véritable dialogue à trois voix se noue entre décideurs publics, techniciens et usagers/citoyens. En tout état de cause, il est nécessaire de donner enfin ses véritables lettres de noblesse à l'expertise citoyenne, trop souvent encore dévalorisée par rapport à l'expertise technique, afin que la première puisse, être prise en compte dans la même mesure que la seconde.

De plus, si la formation des usagers apparaît comme une nécessité de bon sens, elle ne doit néanmoins pas transformer les usagers en spécialistes ou en techniciens ce qui les conduirait à s'exprimer à un autre titre que celui d'usagers. En revanche les décideurs et les agents publics doivent être davantage formés ou, à défaut, accompagnés dans la manière de mobiliser et d'associer les membres de la société civile à l'élaboration des décisions et des politiques publiques dont ils sont les destinataires.



Patrick Mozol et Maud Le Flo'ch

POL **Maud Le Flo'ch** **ARTS URBANISME**

Maud le Flo'ch interpelle le CODEV en le mettant au défi d'une prospective iconoclaste. Elle plante son décor en nous projetant dans une ville-maille où par exemple le patron du mac do local est un service public très fréquenté par les familles qui trouvent un réel avantage à se restaurer en attendant la fabrication de leur passeport, où le CODEV met en place des groupes d'usagers et développe la user-experience, où un mouvement fait émerger des solutions aux problèmes en misant sur la coresponsabilité et la bienveillance. Au nombre de ses inventions on citera le PLM ou palace à loyer modéré....

A vous de jouer pour la suite....