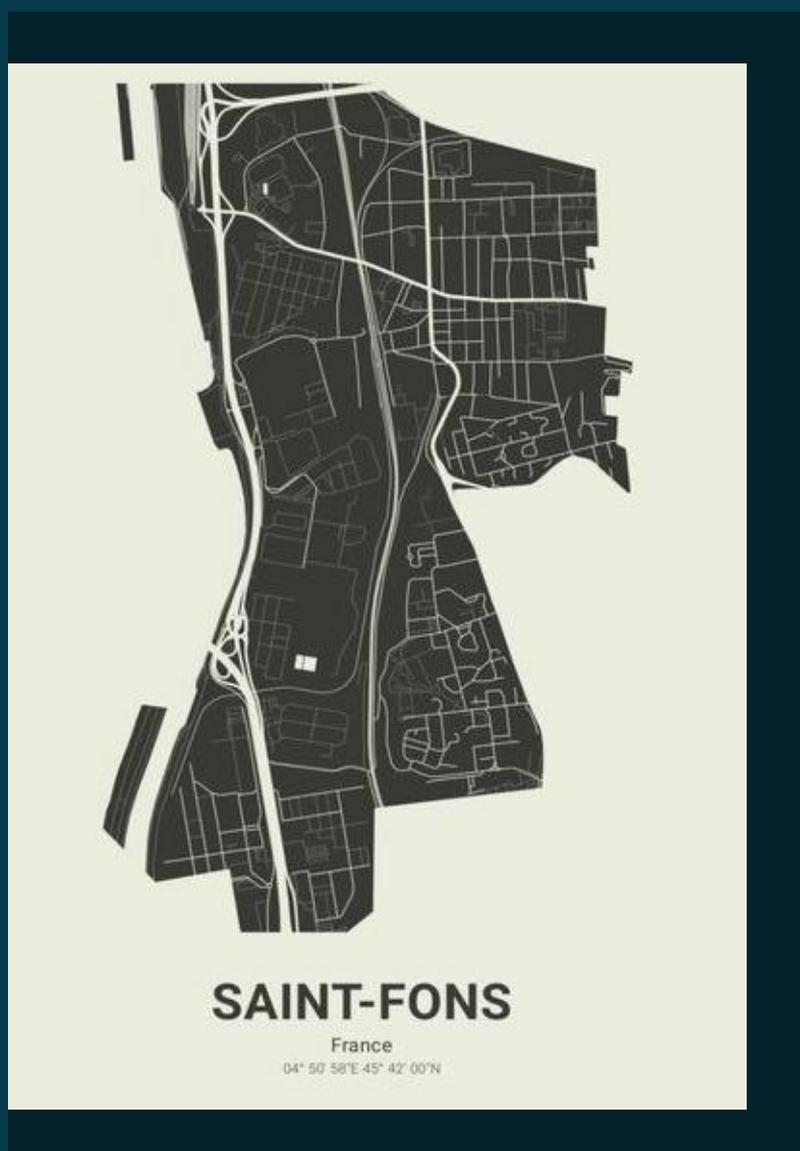


Rapport 2024

Optimiser les Relations Municipales, renforcer la Confiance Citoyenne

Mairie de Saint-Fons



Un rapport proposé par Mathilde Carpentier, Enzo Lavastre, Mathilde Leroy, Romane Mach, Mathis Noyerie, Léo Peiris, Koro Raymond et Emma Rejol.

Sous la direction de Sébastien Foucha.

Une transmission de nos observations et apprentissages de terrain.

Remerciements

Le travail qui suit n'aurait pas été possible sans l'aide précieuse que nous a apportée Sébastien Foucha, encadrant Public Factory, que nous remercions chaleureusement.

Nous aimerions également saluer Monsieur Lakuriqi et Monsieur Fragnon membres du cabinet de M. Le Maire de Saint-Fons, ainsi que Martine Huyon et Jeanne Deveaux de la Public Factory dont les conseils nous ont permis d'aller plus loin dans notre travail.

Enfin, à tous les agents de la mairie de Saint-Fons, qui nous ont accueillis avec amitié et ont eu la patience de répondre à nos nombreuses questions, un grand merci : ce travail est aussi pour vous.

Réserves

Ce recueil mériterait d'être examiné à nouveau à la lumière des futures orientations politiques de la collectivité. En attendant, le fait de consolider les connaissances que nous avons obtenues, ainsi que celles partagées dans ce rapport collaboratif, est une source de satisfaction pour toute l'équipe. Nous vous souhaitons une agréable lecture.

TABLE DES MATIÈRES

01 | Préambule

02 | Le cheminement citoyen

Étape 1 | L'appel

Étape 2 | L'entrée en mairie

Étape 3 | L'accueil

Étape 4 | L'envoi d'un courrier

03 | Quelles conclusions ?

a | Constat & Objectif

b | Recommandations

Préambule

Il ne serait pas erroné d'affirmer que la mairie est bien plus qu'un simple appareil administratif : elle est la vitrine d'un choix électoral et politique et le reflet de la pertinence de ce choix au niveau municipal. Pourtant, malgré des missions diverses et variées, l'administration demeure au coeur de ses préoccupations : exécuter des opérations d'état civil, fournir des informations sur la vie de la commune, ou encore répondre aux demandes des administrés qui peuvent concerner aussi bien l'urbanisme que la culture ou la sécurité, font partie des actions déterminantes d'une mairie, car ce sont celles qui conditionnent sa relation à ses administrés. C'est ainsi principalement par l'efficacité de l'administration que s'incarne la vitrine municipale et que les citoyens jugent de l'adéquation de leur vote.

Dans la cadre de la *Public Factory*, notre projet consistait à analyser la relation qu'entretenait la mairie de Saint-Fons, commune située au sud de Lyon, avec ses administrés. Nous étions invités à comprendre comment l'utilisateur pouvait contacter la mairie, obtenir l'information ou les démarches qu'il recherchait, puis à proposer des moyens de rendre les outils existants plus performants afin de pourvoir aux sollicitations de chacun. Si nous avons tout d'abord été fidèles à l'intitulé de notre mission, et avons cherché à analyser les ressorts des systèmes qui reliaient l'utilisateur à la mairie, nous avons peu à peu modifié notre approche du problème originel. En effet, au fur et à mesure de nos découvertes et de nos entretiens, nous avons réalisé que la relation à l'utilisateur dépendait avant tout des systèmes de communication interne et des échanges d'informations qui avaient lieu entre les agents municipaux. Si une information n'était pas communiquée ou ne l'était que partiellement, le manque que

celle-ci induisait provoquait une défaillance dont les conséquences pouvaient dépasser le simple embarras administratif. La mairie, comme véritable interface où se rencontre une multiplicité de politiques publiques, d'agents et d'usagers, est un espace où l'efficacité et la fluidité des échanges sont absolument primordiales. Pour que chaque citoyen obtienne satisfaction, chaque information doit être véhiculée et partagée de façon précise et organisée.

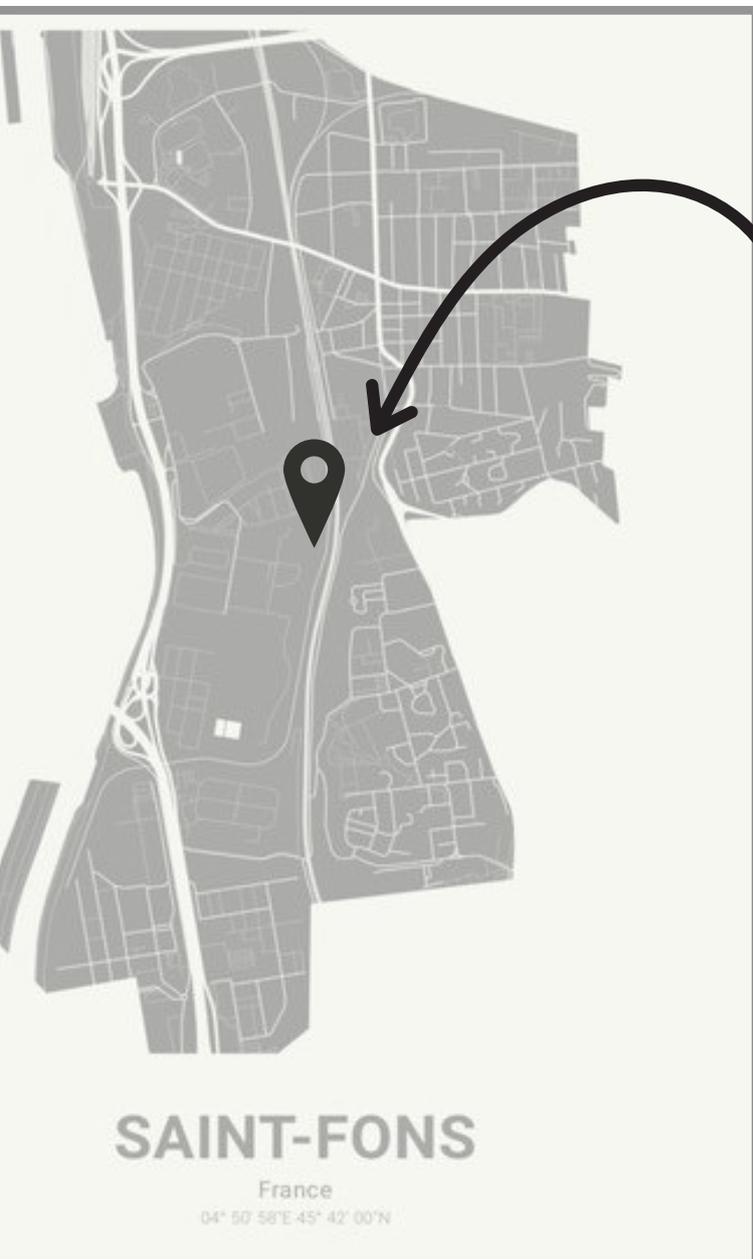
C'est donc là que nous avons placé l'enjeu majeur de notre travail : pour que les administrés aient confiance en leur mairie et en son administration, pour qu'ils lui accordent la légitimité démocratique qui lui est due, il convient d'améliorer les systèmes et les pratiques internes de communication. Avec un fonctionnement structurel optimal, une mairie crée un espace d'efficacité administrative et un lieu essentiel de la vie communale, tout en étant un relais compétent de l'Etat central.

Le document qui va suivre est un concentré de nos recherches et de nos préconisations pour améliorer la communication interne et externe de la mairie de Saint-Fons. Le format de ce rapport, concis et pratique, a été pensé pour permettre une analyse rapide mais complète de la situation ainsi qu'une lecture efficace pour des agents dont le rythme de travail est très soutenu.

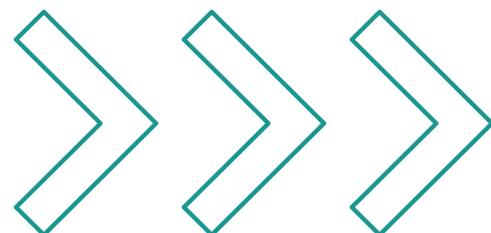
Pour réaliser ce document, nous sommes partis d'une question unique : quel est le parcours de l'utilisateur qui s'enquiert à la mairie, et comment est traitée sa demande ? Cette problématique initiale irrigue notre travail tout entier, et en découlent naturellement d'autres préoccupations : comment la mairie peut-elle traiter efficacement cette demande dans les délais les plus brefs avec un système efficace ? Quelles améliorations peut-on apporter à l'organisation actuelle des pratiques et des outils pour atteindre cet objectif ? Les analyses qui vont suivre ont ainsi été réalisées dans le but de fluidifier le traitement des demandes et de faciliter les démarches des administrés. C'est avec enthousiasme que nous vous les présentons ici.

Bienvenue à la Mairie de Saint-Fons

Un suivi du parcours usager au sein du Service Public Municipal.



Vous voilà au début du
"Cheminement citoyen".



Elements de contexte

Saint-Fons en quelques mots

La ville de Saint-Fons, située dans la Région Auvergne-Rhône-Alpes, au Sud de la Métropole de Lyon, entre Oullins et Pierre-Bénite, compte **20 000 habitants**. En 2020, Christian Duchêne, candidat de l'union de la gauche, devient maire de la commune avec **l'objectif de renforcer les outils de démocratie participative**. Un premier effort a été enclenché par la mairie, dans le cadre de la prise en compte de la sollicitation citoyenne, à travers la création d'un PMS (Point Multi-Services), qui est une annexe de la mairie principale au sein du quartier des Clochettes.

D'un point de vue socio-économique

Il s'agit d'une ville principalement **ouvrière** regroupant des entreprises telles que Solvay, Engie, Suez ou Eiffage. Selon l'INSEE, en 2022, **22%** des habitants en âge de travailler étaient **sans emploi**.

D'un point de vue démographique

Sur le plan démographique, près de la moitié de la population est composée de **jeunes** âgés de 16 à 25 ans. Seulement 18% des habitants sont âgés de plus de 60 ans. Nous observons ainsi un fort **renouvellement démographique**. Environ 20% de la population n'est pas de nationalité française.

Nouveautés

À compter de 2026, la nouvelle ligne de tram T10 desservira la commune depuis le secteur de Gerland (Lyon 7) et lui offrira une meilleure **accessibilité et attractivité**.

Madame SAINTFONS

Au cours de ce cheminement citoyen, vous incarnerez un personnage: Madame Saintfons. Suivez-là dans chacune de ses interactions avec la mairie!



Bonjour, je suis Madame Saintfons et j'ai 25 ans. Et oui ! Tout comme 50% de la population de la commune qui a entre 16 et 25 ans.

Je viens d'un foyer modeste, à l'instar de 33% de la commune. Je suis également d'origine étrangère.

Je n'ai pas fait d'études et je suis ouvrière, comme 25% des Saint-Foniards.

Étape n°1 - L'appel

Mme SaintFons désire passer un appel afin d'avoir une information sur les horaires d'ouverture du Centre Communal d'Action Sociale.

PREMIÈRES OBSERVATIONS

Points positifs

- **Un temps d'attente satisfaisant.** L'accueil physique et téléphonique fonctionnent harmonieusement, sans que l'un n'interfère négativement sur l'autre. Vous n'attendez pas longtemps au téléphone.
- En janvier, **3 500 appels** ont été reçus, soit **170 appels/j.** *
Pour fluidifier les appels, des améliorations ont déjà été trouvées avec l'ouverture de l'accueil le lundi matin.

* informations délivrées par les services de la mairie

Difficultés

Des demandes parfois hors-cadre (informations sur les horaires des commerces)

AXES D'AMÉLIORATION

- Assurer la visibilité de tous les numéros relatifs aux demandes (CCAS, police municipale, métropole de Lyon, Sytral)
- Sensibiliser les services sur les impacts de leurs activités sur les appels téléphoniques (réception de tous les dysfonctionnements et mécontentements)
- Limiter les flux de "demandes simples" en mettant en avant les démarches numériques pour libérer le standard pour les demandes complexes
- Développer des plans d'action concrets pour maîtriser la demande et la renvoyer vers d'autres canaux (polyvalence des agents, intercanalités)
- Mettre à niveau et anticiper les infrastructures et outils (pilotage, intégration entre téléphone et canaux digitaux, CRM, outils d'aide à la réponse pour les agents, ...)
- Renforcer les compétences et l'autonomie des agents



01

02

03

POUR ALLER PLUS LOIN

Le téléphone, premier contact avec la mairie

Dans la construction de la relation à l'utilisateur, l'appel téléphonique joue un rôle crucial. En effet, à l'heure de la **dématérialisation** et de **l'anonymisation** des communications et des réponses aux sollicitations, le contact humain apparaît comme un moyen de garder une relation concrète entre les administrés et l'administration municipale. Aujourd'hui, l'utilisateur n'a pas connaissance de qui traite ses sollicitations. Cet anonymat peut nuire à l'élaboration d'une relation de confiance entre la mairie et ses usagers. Cela instaure, en effet un climat distant, ce dernier ayant le sentiment de s'adresser à une boîte noire. Les discussions téléphoniques permettent, dès lors, de **rétablir un contact** perdu avec la numérisation d'un grand nombre de services, et de proposer aux habitants une aide humaine, parfois non négligeable.

Mais l'appel téléphonique incarne aussi un **enjeu politique**. La possibilité de joindre rapidement et facilement les services est un critère important pour l'utilisateur. Une entrée en contact rapide et fluide permet, ainsi, de donner une image positive de l'administration municipale. En outre, cela prouve aux usagers que cette dernière sait répondre à leurs demandes avec **réactivité**. Toutefois, l'administration n'est parfois pas à la hauteur : taux de réponse faible, temps d'attente ou faible qualité des réponses fournies, comme indiqué dans plusieurs rapports, à l'instar de ceux du Défenseur des droits et du Baromètre Marianne (2019).

Pourquoi y a-t-il autant d'appels ?

Selon le *Baromètre de la complexité administrative*, (Ministère de la transformation et de la fonction publique, 2022), **22% des Français** considèrent que leurs **démarches administratives** menées auprès des services publics **sont très ou assez compliquées** ce qui explique le besoin de recourir à un "contact direct", par téléphone notamment.

Étape n°2 - Entrée en Mairie

Mme Saintfons se rend à la mairie afin de récupérer de la documentation relative à la vie de la ville.

PREMIÈRES OBSERVATIONS



L'entrée de la mairie est bien indiquée. L'hôtel de Ville est lumineux et facilement accessible!

Bon à savoir

En 2023, **25 000 visites d'utilisateurs*** ont été relevées par les agents de Saint-Fons.

Cela représente en moyenne plus de **2 100 demandes par mois.***

01

Points positifs

- Le projet d'installation d'un système de borne pour les requêtes d'état civil.
- La délivrance de tickets permettra de fixer une attente temporelle plus agréable pour l'utilisateur.

02

DIFFICULTÉS

- L'escalier central, menant aux services, occupe la majeure partie et le centre de l'espace. Le **regard est détourné de la borne d'accueil**, passage pourtant obligé pour l'utilisateur.
- Le panneau au niveau des portes automatiques indiquant de se rendre directement à l'accueil, peut être manqué par l'utilisateur. Il peut dès lors s'engager directement dans l'escalier en **négligeant de se présenter aux agents de l'accueil**.

AXES D'AMÉLIORATION

- Un travail sur la **signalétique** pour orienter l'attention de l'utilisateur. Exemple : retravailler le placement et le format du panneau pré-cité.
- Lors de nos échanges avec une professeure de Design Thinking, la **stratégie du nudge** a été retenue. Appliqué à l'accueil de St Fons, des "**petits pas**" apposés au sol menant jusqu'au guichet orienterait, sans contrainte, l'utilisateur dans la bonne direction. La même stratégie pourrait être réitérée pour 2-3 services à haute fréquentation usagers, formant un parcours coloré depuis l'accueil, à l'instar du service d'état civil.
- Un travail, plus technique, sur les questions **d'organisation physique** de l'espace. Aménager un espace d'attente plus confortable et orienté vers l'accueil pourrait impacter positivement l'expérience utilisateur.

03

04

POUR ALLER PLUS LOIN

La stratégie du Nudge

Suite à des échanges avec une professeure de *Strate*, école de Design, la stratégie du **Nudge** ou plus communément appelée stratégie du “coup de pouce” a été retenue (Richard Thaler, Cass Sunstein, 2008). **Celle-ci vise à inciter subtilement et inconsciemment l'utilisateur à adopter un comportement particulier.** Ainsi, il est possible d'inviter l'utilisateur à prendre les escaliers, à prendre un chemin déterminé pour se rendre à un service, à lui faire respecter un sens de circulation tout en douceur, par exemple.

Stratégie empruntée au Design thinking, le *nudge* est une forme de suggestion comportementale qui se montre **inclusive, non contraignante, et aisée à mettre en œuvre** (fléchage, marquage au sol, pictogramme, etc.).

Et concrètement ?

Un travail sur la signalétique a déjà été engagé par la mairie au sein de La Fabrique, tiers-lieu dédié à la vie associative. Elle accueille notamment les services du pôle vie associative, citoyenneté et événementiel et du pôle sport, mais aussi des permanences de différentes associations..

La Fabrique a mis en place différents **pictogrammes** : “soleil”, “champignon”, “fleur” attribués à chaque bureau. C'est un moyen efficace, inclusif et ludique pour **aider l'utilisateur à naviguer dans l'espace et qui facilite son parcours** au sein des locaux municipaux. **Cette initiative est particulièrement pertinente à Saint-Fons**, commune où nombres d'habitants ne parlent pas couramment français.

Quid du temps d'attente ?

Par ailleurs, la littérature du **marketing** souligne l'importance de **l'attente** sur la satisfaction de l'utilisateur. Elle met également l'emphase sur la perception de sa durée, un critère subjectif. À ce titre, Groth et Gilliland soulignent ainsi qu’**“une attente longue peut ne pas être considérée comme désagréable si le consommateur la trouve raisonnable.** La satisfaction du consommateur de service est donc plus liée à la perception de l'attente qu'à sa durée elle-même.” (Groth, Gilliland, 2006).

En l'espèce, à Saint-Fons, cela signifie que la qualité et l'esthétique des lieux (luminosité, verdure, accueil chaleureux) contribuent à une meilleure satisfaction de l'utilisateur en terme d'attente et influe de façon positive sur sa perception de cette attente.

Étape n°3 - L'accueil

Mme Saintfons souhaite refaire sa carte d'identité qui est périmée. Elle se rend alors à l'accueil de l'hôtel de ville pour prévenir de son arrivée avant de se présenter à son rendez-vous avec l'État Civil.



Le personnel de l'accueil a vraiment à cœur de m'aider. En effet, il ressort de nos entretiens que le contact humain avec l'utilisateur est la priorité des agents.

DIFFICULTÉS

- Dans certains cas, les agents d'accueil ne peuvent pas répondre à la demande du citoyen car **ils ne sont pas informés des nouveautés et changements dans les services.**
- Les agents de l'accueil ont conscience de **l'importance d'un outil regroupant les informations essentielles des services** et c'est pourquoi, ils ont eux-mêmes pris l'initiative de créer un fichier excel pour réduire l'asymétrie d'information présente au sein des services.
- Cependant, cet outil est limité et demande beaucoup de temps pour être alimenté, alors même qu'un intranet existe déjà.
- Aujourd'hui, la source de l'information de l'accueil provient du même canal que les usagers, principalement le "Facebook de la Ville".

01

Nous aimerions avoir un logiciel, une vraie base de données qui est partagée sur l'intranet, ça serait l'idéal, où chaque service donne ses informations importantes.

Source : extrait de l'un de nos entretiens

AXES D'AMÉLIORATION

- **Renforcer la circulation des informations via l'intranet** et encourager le recours à l'intranet par tous les services. Cela permettra à l'accueil d'avoir toutes les infos nécessaires. Le service accueil étant la **“vitrine” de la mairie** auprès des usagers, renforcer sa crédibilité est indispensable.
- L'utilisation d'autres canaux sont aussi à exploiter :
 - La transmission directe d'informations par une personne habilitée
 - Création d'un canal de diffusion (Teams)
- Une utilisation optimale des services *“back office”* de Toodego faciliterait le travail des agents d'accueil. Ce logiciel offre, entre autres, la gestion de la relation usager avec un suivi de demandes, de courrier... et permettrait de simplifier considérablement l'activité des agents.

02

POUR ALLER PLUS LOIN

L'accueil comme interface

L'accueil en mairie est au cœur de la relation avec l'utilisateur puisqu'il constitue la **vitrine du service public municipal** : « Le guichet c'est le lieu où les dispositions législatives sont rendues concrètes, où se forment les perceptions de ce qui constitue, au quotidien, l'État. » (Dubois, 1999).

L'accueil en mairie demeure un lieu crucial et vecteur de **lien social** notamment pour les populations isolées et marginalisées par la transformation numérique. Les lieux d'accueil jouent donc un rôle stratégique dans la **lutte contre le non-recours au service public**, notamment envers des publics précarisés (Aboubeker, Bufquin, 2021).

Les acteurs de l'accueil

Le travail des agents ne se réduit pas à une simple exécution de procédures préétablies, mais implique une **ré-interprétation** des situations et des demandes des usagers (J.M. Weller, 1999). Toutefois, comme le souligne Yasmine Siblot (2010), cet engagement ne se reflète pas dans la hiérarchie de la municipalité. En effet, les postes d'accueil « demeurent **peu valorisés** : la part des salariés précaires y est élevée (près de 25 % à la mairie) et les promotions passent par un départ du guichet et l'accès à des postes plus techniques ».

Oser voir l'accueil différemment

Dans le champ des sciences de management, le concept de « **symétrie des attentions** » (Ditandy, Meyronin, 2014) part du postulat que « la qualité des relations professionnelles et hiérarchiques influence de manière importante la relation usager ». De ce fait, une **organisation « mieux traitante »** avec les agents semblerait délivrer un **meilleur traitement des usagers**.

La sociologue Nasiha Aboubeker préconise plusieurs « leviers au changement » pour aller vers la réalisation de cet objectif :

- 1° «Réaliser collectivement un **état des lieux des besoins des usagers** et des agents concernant l'accueil» ;
- 2° «Revoir le recrutement, la formation, l'encadrement et la progression de carrière, pour **ne pas se contenter d'un accueil souriant**».
- 3° «Former l'ensemble des parties prenantes au **travail relationnel, émotionnel** et à la transformation des conflits via des formations intra permettant de faire bouger toute l'organisation».

L'agence de conseil Itinéraire Bis et l'association 27ème Région se joignent aux conclusions de Nasiha Aboubeker en rappelant qu'il est **essentiel que tous les décideurs** (élus, directeurs généraux des services, responsables des ressources humaines, chefs de service, etc.) intériorisent **l'importance cruciale de l'accueil** et soient prêts à s'investir pleinement dans la création d'une organisation axée sur la **satisfaction des usagers**.

Étape n°4 - L'envoi d'un courrier

Mme Saintfons envoie un courrier à la mairie. Ce courrier contient une pétition.

01

Bon à savoir

Avec la **dématérialisation**, les tâches du service courrier n'ont cessé d'évoluer :

- Réception, enregistrement et redistribution interne du courrier papier.
- Traitement des demandes Internet (via le canal d'entrée du site en ligne).
- Aide à la logistique du recensement de la population.
- Réception des documents d'identité (cartes d'identité et passeports).

DIFFICULTÉS

- **Des outils parfois inadaptés** ne permettant pas d'enregistrer convenablement les courriers entrants et sortants.
- **Beaucoup de canaux d'entrée** des demandes des usagers : par boîtes mails différentes, par courrier, par Internet et par les réseaux sociaux.

02

AXES D'AMÉLIORATION

- **Instaurer une boîte mail commune**, ouverte à toutes les demandes citoyennes afin de les centraliser tout en maintenant la boîte physique du courrier.
- Favoriser le **recours à Toodego** en utilisation « *back office* » évitant l'achat d'un nouveau logiciel de type GRC.

03

POUR ALLER PLUS LOIN

La Nouvelle Gestion Publique

Nicolas Berlorgey définit la **Nouvelle Gestion Publique** (NGP) comme « Un ensemble de pratiques et d'idées visant à importer dans le secteur public les méthodes de travail du secteur privé » (Belorgey, 2010). Les objectifs affichés sont d'une part, l'amélioration de la **maîtrise des dépenses publiques** et d'autre part, **l'efficacité de l'action publique**. Concrètement, il s'agit de réaliser de meilleures politiques publiques avec des moyens économiques identiques ou inférieurs, et ce, en recourant aux services du secteur privé si besoin. La NGP est donc à la fois un processus de **recours au marché** et de **rationalisation managériale** de l'action publique et des finances publiques.

La figure de "l'utilisateur-actif"

Concernant le service courrier, le logiciel de traitement désuet et actuellement utilisé par les agents de la Mairie de Saint-Fons ne répond pas à la **logique d'efficacité** insufflée dans le Nouveau Management Public. En effet, les agents ne peuvent plus enregistrer rapidement et efficacement le courrier ce qui induit **un temps de réponse supérieur** et dégrade, *in fine*, la relation mairie-usager.

Par ailleurs, un des effets de la NGP est la **figure de "l'utilisateur-actif"** qui suppose un engagement et une **confiance des individus envers les pouvoirs publics**. Ainsi, nombre de collectivités territoriales tentent d'augmenter **l'implication** de leurs usagers dans la vie de la collectivité au travers d'initiatives diverses. Toutefois, comment créer une relation de confiance si la mairie vient à perdre une pétition, symbole de la participation des usagers ? Un tel événement **décourage** alors **l'utilisateur** à s'impliquer davantage dans la vie de sa commune.

Étape n°5 - Prise de rendez-vous en ligne

Mme Saintfons vient d'accoucher. Elle souhaite récupérer l'acte de naissance de son beau bébé. Pour cela elle fait d'abord la demande en ligne sur le site de la mairie.

Bon à savoir

À Saint-Fons, chaque année, environ **2300*** demandes sont déposées via **Toodego**. Cela offre aux Saint-Foniards, et aux agents du service État Civil le suivi en temps réel de l'avancée des demandes.

Coût annuel : 8 000 €*

Si on prend des exemples de communes où tous les services utilisent Toodego, on constate qu'il existe un service exclusivement dédié à la promotion et à la maintenance de l'outil

Source : extrait de l'un de nos entretiens

DIFFICULTÉS

- Constat : **faible usage de l'outil** par les services, à l'exception du service État Civil. Pose la question de la **rentabilité**.
- Pourquoi si peu d'usage ?
 - L'absence d'une personne chargée de promouvoir Toodego auprès des services. Beaucoup d'agents ignorent toutes ses fonctionnalités pourtant utiles à leurs missions.
 - L'absence de formation des agents n'incite pas les services à recourir à l'outil pour l'exécution de certaines tâches.
 - « Frein au changement » : réticence à utiliser l'outil.
 - Toodego est peu connu des administrés: le module Toodego est peu lisible et difficile d'accès sur le site web de Saint-Fons, en outre.

AXES D'AMÉLIORATION

- Confier à un agent la tâche de promouvoir Toodego auprès des services. Objectif : les informer sur ses nombreuses fonctionnalités .
- L'onglet « Toodego » qui figure sur le site web de la commune pourrait être renommé « **Mes démarches** ». Objectif : faciliter la lisibilité, sans ôter les bénéfices de l'outil Toodego.

POUR ALLER PLUS LOIN

Un outil aux fonctionnalités multiples

Toodego est une plateforme de services numériques proposée par la Métropole de Lyon. En 2024, **13 communes** de la Métropole bénéficient de cet outil. Ses usages sont multiples. Celui-ci permet notamment aux administrés d'effectuer leurs démarches en ligne et de consulter des informations relatives à la vie municipale. Il est ainsi gage de **confiance** pour les citoyens envers les collectivités. Pour les collectivités territoriales, Toodego constitue un véritable **outil de suivi**, dans la mesure où il permet de suivre en temps réel l'avancement des dossiers et des réponses aux sollicitations des administrés.

La dématérialisation et ses limites

La recherche de nouveaux outils, tels que de Toodego, visant à répondre aux exigences de simplicité et de rapidité peut créer de nouveaux obstacles.

Par exemple, la **digitalisation** d'une partie des services administratifs peut être perçue comme un **facteur d'éloignement** entre l'utilisateur et l'agent. En effet, bien qu'elle ait simplifié une partie des opérations administratives, notamment au niveau de l'état civil, elle a pu faire disparaître un élément essentiel de la relation à l'utilisateur : la présence physique. Cette absence d'interlocuteur direct peut créer de la **frustration**, d'autant plus si la demande présente un certain degré de complexité. Il n'est pas rare que cette frustration **fragilise la relation** entre la mairie et ses administrés.

Par ailleurs, introduire de nouveaux outils numériques au service des collectivités peut se heurter à la **résistance** de certains agents. Par exemple, lors du comité de direction du 26 mars 2024 au sein de la mairie de Saint-Fons, l'évocation de « Toodego » a généré de nombreuses réactions de la part des directeurs de services présents. Certains ont légitimement exprimé leurs inquiétudes quant au développement du dispositif, illustrant concrètement les « **freins au changement** » qui peuvent apparaître au sein d'une équipe.

Vous vous trouvez à la fin du “Cheminement citoyen”



Je connais désormais par cœur les horaires d'ouverture du CCAS.
J'ai pu refaire ma carte d'identité. Ma pétition a bien été réceptionnée par les services de la mairie. Mon beau bébé a enfin son acte de naissance!

Merci à la Mairie de Saint-Fons et à ses agents qui m'ont accompagné tout au long de mes démarches!

Quelles conclusions ?

1. CONSTAT



La mairie dispose *déjà* de tous les outils et compétences pour répondre aux sollicitations des usagers

- Forte volonté de mieux répondre aux besoins des usagers
- La mairie possède déjà de très bons outils performants comme Toodego

La nécessité n'est donc pas de créer un service spécifiquement dédié à l'utilisateur.

2. OBJECTIF



Miser sur une meilleure circulation des informations et une meilleure communication intra et inter-services

- **M. Yann Candy**, Directeur Général des Services, a cet objectif à cœur: « *L'absence d'information peut créer des frictions entre les agents, entre ceux qui ont l'information et ceux qui ne l'ont pas.* ».

Nos recommandations

1 Aborder les réticences au changement à travers l'exemple de Toodego.

- ➔ Le but est d'établir un dialogue entre le service informatique et les autres services, aujourd'hui peu en contact.



POUR ALLER PLUS LOIN

Qu'est ce que la résistance au changement ?

Pour certains services, notamment pour celui du courrier, les peurs sont très présentes : « si on numérise tout, qu'est-ce que l'on va devenir ? ».

En 1996, les auteurs Lamoureux et Gosselin décrivent la **résistance au changement** comme étant « l'attitude individuelle ou collective, consciente ou inconsciente, qui se manifeste dès lors que l'idée d'une transformation est évoquée. Elle représente donc une **attitude négative** adoptée par les employés lorsque des modifications sont introduites dans le cycle normal de travail ». Toute organisation, publique ou privée, connaît nécessairement dans son évolution des transformations majeures qui bousculent l'organisation en place ou les habitudes des individus. Dans cette dynamique, les managers doivent maintenir une adéquation constante entre les caractéristiques de l'environnement et celles de l'organisation (Soparnot, 2013) et c'est alors qu'ils sont confrontés à un phénomène central et incontournable lors d'un changement : la résistance au changement. Dans une étude réalisée en 1993, il est noté que 70% des projets de restructuration dans les entreprises échouent !

Comment introduire le changement en limitant les résistances ?

Selon Beckhard (1975), théoricien des organisations, il faut adopter une stratégie dite de "**développement organisationnel**" qui pourrait se traduire en quelques actions-clés :

- Se concentrer sur la **dimension humaine** et être à l'écoute de chacun
- Organiser des **concertations** où chacun des membres du projet peut exprimer son avis
- Répondre aux **craintes et aux inquiétudes** des agents qui peuvent survenir

Limite : cette stratégie peut néanmoins rencontrer des obstacles lorsqu'un agent fait primer ses **intérêts personnels** aux dépens d'une approche collective.

2

Favoriser les moments d'échange informels pour créer une "culture professionnelle"

Objectif : créer davantage de moments propices à l'échange et à l'établissement de liens humains :

- Organisation d'événements, de moments conviviaux
- Activités *Team-building* et jeux avec tous les services.

POUR ALLER PLUS LOIN

Pourquoi organiser des séances de team-building ?

A travers le *team-building* (littéralement "construction d'équipe" en anglais), il est possible de renforcer la **cohésion** de chacun des services et d'améliorer la **collaboration** inter-service. En soudant une équipe à-travers des rencontres ou des activités collectives, l'unité de l'administration se retrouve renforcée par une **cohérence** formée grâce à de **meilleures relations humaines**, notamment si celles-ci se développent dans un cadre informel.

Le *Team-building* est intéressant car il permet de :

- Encourager la **communication** au sein de la mairie.
- Créer une véritable "**culture municipale**" autour d'un projet commun.
- Favoriser l'**entraide** en cas de problème.
- Créer un **environnement bienveillant**

En façonnant ainsi un **esprit d'équipe durable**, la mairie prévient l'absentéisme, le turnover, le manque de communication et donc les conflits au sein des services et entre les services.

Comment faire?

Nombre d'activités se prêtent au principe du Team-building :

- **Activités "brise-glace"**, qui permettent de mieux connaître les membres du groupe.
- **Brainstorming** et **résolutions de problèmes** en groupe.
- Temps en extérieur et jeux de société.

Toute activité de groupe, avec un peu d'imagination, peut devenir un moment de Team-building !

3

Améliorer la transmission/circulation des informations

A travers une meilleure utilisation de l'intranet

- Tous les services pourraient, à la suite de la réunion en Comité de direction, transmettre toutes les informations importantes sur l'intranet :
 - absence/indisponibilité des agents ; changements au sein du service ; etc.

L'accueil disposera de toutes les ressources nécessaires à la bonne réponse aux sollicitations des usagers.

POUR ALLER PLUS LOIN

Amélioration de la circulation des informations grâce au management coopératif

Le **management coopératif** est un type de management qui adopte des comportements basés sur la **confiance et l'entraide**, la **circulation libre de l'information**, la conjonction recherchée de l'intérêt de l'entreprise (organisation dans notre cas) et celui des salariés (fonctionnaires) ainsi que la mise en œuvre de moyens humains, technologiques et organisationnels pour atteindre ces objectifs.

La participation se traduit par un **partage conséquent** entre les acteurs de l'organisation dans les prises de décision, **l'autonomie des équipes**, la **transmission des compétences**, la responsabilisation. L'une des principales vocations du management coopératif est de mettre **la communication interne au centre des organisations publiques.**

La communication interne, un gage d'efficacité pour les collectivités territoriales

Didier Rigaud insiste sur le fait que la **diffusion de l'information** a autant d'importance que le contenu lui-même, indiquant que le numérique ne peut remplacer complètement les échanges en personne. Il est essentiel que la **communication interne** soit considérée comme stratégique à tous les niveaux de l'organisation, avec un soutien de la direction générale et des ressources adéquates. Selon lui, elle doit être une **préoccupation** partagée par tous les acteurs de l'organisation pour être réellement efficace.

Références

Aboubaker, N., & Bufquin, E. (2021). Pour un accueil expert de la relation usagers pour les services locaux, L'Observatoire de la MNT.

Astier, I. (2000). Weller Jean-Marc, L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics, coll. « Sociologie économique », 1999 ; Dubois Vincent, La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère, coll. « Études politiques », 1999. Droit et Société, 44(1), 253-260.

Bareil, C. (2008). Démystifier la résistance au changement : questions, constats et implications sur l'expérience du changement, Revue Téléscope,14, 89-105. https://telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_14_no_3/Telv14n3_Bareil.pdf

Bareil, C. (2004). La résistance au changement : synthèse et critique des écrits. Centre d'études en transformation des organisations. https://www.inspq.gc.ca/sites/default/files/responsabilite-populationnelle/04_10.pdf

Beckhard, R. (1975). Le développement des organisations, stratégies et modèles, Dalloz.

Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties: L'impact du New Public Management. Informations sociales, 126, 26-37. <https://doi.org/10.3917/inso.126.0026>

Jacquet, S. (2013). Du management participatif... Au management coopératif. Centre de Ressources en Economie-Gestion. <https://creg.ac-versailles.fr/du-management-participatif-au-management-cooperatif>

Brinet, M. (2016). Espaces d'accueil, espaces d'expérimentation ? <https://www.la27eregion.fr/espaces-daccueil-espaces-dexperimentation/>

Chevallier, J. (1985). Figures de l'usager, in Draï, R. (dir.), Psychologie et science administrative, Paris, Presses universitaires de France (Puf), p. 35-69.

Coch, L., & French, J. R. P. (1948). Overcoming Resistance to Change. Human Relations, 1(4), 512-532. <https://doi.org/10.1177/001872674800100408>

Références

- Ditandy, C. & Meyronin, B. (2014). La symétrie des attentions, ambition ou utopie ?. L'Expansion Management Review, 154, 10-17. <https://doi.org/10.3917/emr.154.0010>
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1992). L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective. Éditions du Seuil.
- Rigaud, D. (2012). La mutation du métier de communicant public. Communication et organisation, 41. Presses universitaires de Bordeaux. <https://www.cairn.info/revue-communication-et-organisation-2012-1.htm>
- Rivière E., Caline G., Morisson C. (2018). Les services publics vus par les Français et les usagers. Baromètre de l'Institut Paul Rouvier.
- Sandoval, A., & Kotsulki, K. (2021). Transformer le travail dans une organisation bureaucratique ? : l'exemple d'une intervention dans le service de la propreté d'une collectivité territoriale. La Revue des Conditions de Travail, 12, 103-111.
- Siblot, Y. (2006). Chapitre 8. « Professionnaliser » l'accueil à la mairie et au centre social. Dans : Siblot, Y. Faire valoir ses droits au quotidien: Les services publics dans les quartiers populaires (pp. 265-303). Paris: Presses de Sciences Po.
- Siblot, Y. (2010). Contraintes et ambivalences du travail d'accueil du public. Informations sociales, 158, 102-110. <https://doi.org/10.3917/inso.158.0102>
- Smith, M. E. (2002). Success rates for different types of organizational change. Performance Improvement, 41(1), 26-33. <https://doi.org/10.1002/pfi.4140410107>
- Soparnot, R. (2013). Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus. Recherches en Sciences de Gestion, 97, 23-43. <https://doi.org/10.3917/resg.097.0023>
- Supiot, A. (2010). L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total. Seuil.

Références

Thevenet, M. (1986). Audit de la culture d'entreprise. Les Éditions d'Organisation.

Vas, A. (2005). Revisiter la résistance au changement aux différents niveaux hiérarchiques : une étude exploratoire. *Gestion* 2000, 22(5), 131–154.

Visinand, M. (2003). Le rôle attendu des professionnels RH lors d'un changement organisationnel. Mémoire de maîtrise, Montréal : HEC Montréal.

Warin, P. (dir.). (1997). Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes, Paris, La Découverte

Wink, A. (2023). Livret Blanc - bien venues, co-concevoir les accueils des services, Agence Itinéraire Bis.

Zémor, P. (2008). La communication publique. Presses Universitaires de France. <https://doi-org.ressources.sciencespo-lyon.fr/10.3917/puf.zemor.2008.01>

État de l'art

**Usager, accueil, mairie : quelles conditions pour (re)construire
un lien de confiance ?**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. LA RELATION À L'USAGER	6
A. La Nouvelle Gestion Publique ou le renouveau du modèle d'administration publique	6
1) L'élan réformateur de l'école de la Nouvelle Gestion Publique	6
2) Les effets de la NGP sur la place accordée aux usagers	7
C. Importance de "l'accueil" dans le lien avec l'utilisateur	9
1) L'importance cruciale du lien à l'utilisateur	9
2) Obstacles à l'accès aux services administratifs : dématérialisation et fragilisation de la relation à l'utilisateur	10
C. Importance de "l'accueil" dans le lien avec l'utilisateur	12
1) « L'accueil : interface entre l'iceberg administratif et le quotidien des citoyens ».	12
2) Comprendre « l'accueil » à travers ses acteurs: « les guichetiers »	14
3) Oser voir « l'accueil » différemment	15
II. ORGANISATION INTERNE D'UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE : LA MAIRIE	17
A. Anatomie d'une municipalité	17
1) La commune, une collectivité territoriale	17
2) La figure du maire	19
3) Le rôle du DGS	20
B. Une nécessaire restructuration des relations entre les services des collectivités territoriales	21
1) L'essor des pratiques managériales issues du privé	21
2) Le management collaboratif/coopératif	22
3) La communication interne, un gage d'efficacité pour les collectivités territoriales	23
C. Importance de la prise en compte des freins au changement dans les organisations	25
1) Les raisons explicatives des résistances	26
2) Accompagner au changement	27
CONCLUSION	30
BIBLIOGRAPHIE	32

INTRODUCTION

David Easton conceptualise en 1965 les notions de “soutien diffus” et de “soutien spécifique” pour rendre compte du soutien des citoyens à leur système politique (Easton, 1965)¹. Le premier concept renvoie à un “stock” de confiance à l’égard du système politique en général et des institutions nationales. David Easton nous indique que ce réservoir de confiance reste élevé et stable sur le long terme en occident. Le soutien spécifique renvoie davantage à la confiance des citoyens envers les autorités politiques (élus, représentants). L’évaluation de la confiance envers lesdites autorités dépend notamment de critères tels que la performance des politiciens, les actions qu’ils mènent, entre autres. Cette seconde forme de soutien est donc plus volatile que la première. Bien que plus fluctuante, Easton démontre que le soutien spécifique est au cœur d’une crise que traversent de nombreuses démocraties occidentales, la France n’étant pas exempte de celle-ci.

En effet, jusque dans les années 60, le soutien au “politique” se caractérise par un haut niveau de confiance et une forte participation à des activités politiques de type *elite-directed* (vote, militantisme partisan). Les activités sont organisées, légitimées et encadrées par les représentants politiques et les structures partisans eux-mêmes. Néanmoins, l’augmentation de l’abstention et la baisse de l’affiliation partisane au début des années 1970 laissent présager une rupture des liens traditionnels. Ces liens sont, dès lors, de moins en moins opérants et significatifs pour rendre compte du lien au politique des individus. Il y a, ainsi, un glissement vers des actions protestataires considérées comme “*elites-challenging*” (sitting, Gilets jaunes, participations politiques non-conventionnelles etc.) qui s’organisent en dehors du cadre partisan. Ce glissement confirme donc l’hypothèse d’ une “crise de la représentation”.

Pippa Norris enrichit ces travaux en rendant les concepts de Easton opérationnels². Il en conclut que les démocraties occidentales ne sont pas face à une crise du système démocratique lui-même, mais plutôt à une crise de la représentation (Norris, 2011). Autrement dit, si les individus ont une grande confiance dans les institutions, tel n’est pas le cas pour leur représentant. Dans leur ouvrage *L’échelle de la confiance : politiques locales*,

¹ David Easton. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley, 1965. Syst. Res., 13: 147-149. <https://doi.org/10.1002/bs.3830130208>

²Norris P. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press; 2011.

régionales, nationales et européennes en perspective, (2022), Jean-Sébastien F. Arrighi, Jean-Toussaint Battestini, Lucie Coatleven, et François Hublet prennent l'exemple du mouvement des Gilets Jaunes pour illustrer la défiance qui grandit à l'égard des représentants politiques.

À ce titre, l'étude du Centre de recherches de Sciences Po, menée en février 2021 illustre parfaitement la crise à laquelle la France est confrontée. En effet, 65 % des Français auraient confiance en leur maire, contre seulement 35 % en le gouvernement. Même si l'échelon local semble relativement préservé par la "crise de la représentation", c'est avant tout les actions du maire et des services de la mairie qui maintiennent le lien à l'usager. Ainsi, comprendre les mécanismes qui favorisent la collaboration entre la mairie et les habitants est essentiel pour que le service public municipal fonctionne au mieux.

Pour que les administrés aient confiance en leur mairie et en son administration, pour qu'ils lui accordent une légitimité démocratique, il convient d'améliorer les systèmes et les pratiques internes de communication. Avec un fonctionnement structurel optimal, une mairie crée un espace d'efficacité administrative et un lieu essentiel de la vie communale, tout en étant un relais compétent de l'Etat central.

Dans un premier temps, il s'agira d'analyser la relation à l'usager dans les collectivités territoriales, plus particulièrement la mairie. Puis, dans un second temps, il sera montré comment cette relation avec l'usager n'est possible que si la coordination entre les services est déjà suffisante pour répondre avec efficacité aux requêtes des usagers.

I. LA RELATION À L'USAGER

A. La Nouvelle Gestion Publique ou le renouveau du modèle d'administration publique

1) *L'élan réformateur de l'école de la Nouvelle Gestion Publique*

Les politiques publiques sont traversées par différents paradigmes. Le paradigme dominant en Occident depuis les années 1970-1980 est celui du *New Public Management* ou de la Nouvelle Gestion Publique (NGP). En France, ce courant de pensée a été introduit de façon incrémentale dès les années 1970 jusqu'à s'enraciner totalement au début des années 2000-2010. L'implantation de la NGP dans le pays est, ainsi, le résultat de vagues successives de réformes institutionnelles de grande ampleur.

Ce courant se caractérise cependant par une forte hétérogénéité. Philippe Bezès le qualifie de « *puzzle doctrinal* »³. Il n'existe pas, selon lui, une application uniforme de ce mode de gestion publique. Chaque pays l'adapte à sa réalité sociale. Toutefois, des régularités sont visibles. Nicolas Berlorgey définit la NGP comme « *Un ensemble de pratiques et d'idées visant à importer dans le secteur public les méthodes de travail du secteur privé* » (Belorgey, 2010)⁴. Les objectifs affichés des tenants de la NGP sont d'une part, l'amélioration de la maîtrise des dépenses publiques et d'autre part, l'efficacité de l'action publique. Concrètement, il s'agit de réaliser de meilleures politiques publiques avec des moyens économiques identiques ou inférieurs, et ce, en recourant aux services du secteur privé si besoin. La NGP est donc à la fois un processus de recours au marché et de rationalisation managériale de l'action publique et des finances publiques.

L'implantation de ce paradigme a considérablement modifié les structures et l'organisation des institutions et produit également des effets sur le comportement des agents du secteur public et de ses usagers. En ce qui concerne la modification institutionnelle, citons

³ Bezès, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties: L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, 126, 26-37. <https://doi.org/10.3917/inso.126.0026>

⁴ Belorgey, N. (2010). *L'hôpital sous pression: Enquête sur le « nouveau management public »*. La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.belor.2010.01>

par exemple, la fragmentation des bureaucraties verticales par la création d'unités administratives autonomes (les agences souvent issues du secteur privé) ou encore la mise en place d'une culture du résultat. Les chiffres et les évaluations deviennent alors des indicateurs clefs de performance de l'action publique.

2) *Les effets de la NGP sur la place accordée aux usagers*

D'autre part, ces réformes ont également contribué à modifier la place des usagers et celle des agents. La NGP accorde, en effet, une place plus importante aux usagers. Le glissement sémantique d'« administrés » à « usagers » pour qualifier les citoyens est révélateur d'une nouvelle réalité paradigmatique (Chevallier, 1992)⁵. Ces derniers sont désormais considérés comme « *des acteurs légitimes et autorisés à participer au fonctionnement et au renouvellement des activités et des missions de service public* » (Warin, 1997:11)⁶. Il ne sont plus des acteurs passifs mais des acteurs actifs pouvant contribuer à la construction des politiques publiques. L'idée sous-jacente est donc d'impliquer davantage l'utilisateur dans le processus de co-construction de l'action publique, et de recueillir son expérience en tant que bénéficiaire de celle-ci pour l'améliorer.

Placer le citoyen au cœur des discussions témoigne de la volonté de redonner un nouvel élan démocratique, dans un contexte de désaffection politique croissante, visible dans les démocraties occidentales depuis les années 1960. La figure de "l'utilisateur-actif" suppose un engagement et une confiance des individus envers les pouvoirs publics. Ainsi, nombre de collectivités territoriales tentent d'augmenter l'implication de ses usagers dans la vie de la collectivité au travers d'initiatives diverses. Il s'agit alors de faire émerger des « espaces participatifs »⁷ afin d'ouvrir le débat avec les citoyens et de co-construire l'action publique avec les élus et agents des services publics (Garabige, 2012). Par exemple, des dispositifs d'appel à projets sont mis en place, des conseils de quartiers ou encore des boîtes à idées.

⁵ Chevallier, J. (1985). Figures de l'utilisateur, in Draï, R. (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, Presses universitaires de France (Puf), p. 35-69.

⁶ Warin, P. (dir.). (1997). *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte

⁷ Garabige, A. (2012). La participation des usagers et des agents dans une collectivité locale : entre innovation et permanence du modèle d'administration publique. *La Revue de l'Ires*, 75, 93-115. <https://doi.org/10.3917/rcli.075.0093>

Néanmoins, il existe en réalité un hiatus. Selon Alexandra Garabige, ces initiatives contribuent uniquement à créer des « îlots participatifs », c'est-à-dire des espaces où les citoyens peuvent s'exprimer et proposer des initiatives, mais ces espaces restent malgré tout marginaux. Ces îlots ne produisent pas d'effets directs et durables sur la prise de décision. Le pouvoir décisionnaire reste concentré, dans les faits, entre les mains du pouvoir politique (élus) et administratifs (fonctionnaires). La chercheuse en sociologie indique dans ses travaux sur *La participation des usagers et des agents dans une collectivité locale* (2012) que la nature même du système représentatif contribue à limiter la participation des usagers. En effet, d'après elle, historiquement, les usagers sont habitués à bénéficier du service public. Ils sollicitent les différents services de l'administration pour que ceux-ci leur viennent en aide. Ces derniers sont donc tendanciellement passifs vis-à-vis de l'administration. L'idée impulsée par la NGP selon laquelle ils devraient co-construire le service public avec l'administration est, au contraire, récente. Idem en ce qui concerne le glissement sémantique d' "administré" à "usager" qui sous-tend bien le passage d'un usager passif à actif. Selon l'auteure, il y a conséquemment une période nécessaire d'adaptation, de transition entre l'objectif visé (l'usager actif) et la réalité qui elle prend plus de temps à évoluer, à l'inverse des idées. Enfin, la chercheuse ajoute que l'inclusion des usagers dans la co-construction du service public pose également la question de la légitimité. Les usagers sont-ils des acteurs réellement légitimes - au regard de leurs compétences, de leurs connaissances et de leur expertise - pour contribuer à la construction de l'action publique ? Si oui, alors, de quel degré de légitimité bénéficient-ils ?

Nos recherches nous conduisent donc au constat suivant : la confiance constitue le fondement de la démocratie. Le glissement de la figure de l'administré à celle d'usager impulsé par la NGP suppose une plus grande implication de ce dernier. Dans ce cadre, l'amélioration de la relation des institutions démocratiques avec l'usager semble nécessaire. Toutefois, elle ne peut avoir lieu sans l'élaboration et l'entretien d'une relation de confiance. Force est de constater que le processus de construction du lien avec l'usager est confronté à de nombreux obstacles objectifs (accès à l'information, compétences) et subjectifs (perceptions de l'usager).

B. Construire le lien à l'utilisateur

1) *L'importance cruciale du lien à l'utilisateur*

Face à l'ascension de la figure de l'utilisateur comme co-constructeur de l'administration, sa perception et sa satisfaction faisant office d'indicateur, et au développement des problématiques qui en sont issues, il est devenu absolument nécessaire de forger une relation de confiance durable avec l'utilisateur afin que les municipalités et les administrations gagnent en efficacité et en crédibilité : Yasmine Siblot précise ainsi dans le chapitre 8 de *Faire valoir ses droits au quotidien*⁸, que l'enjeu de nos jours est de « rapprocher l'administration de ses usagers ».

Avec la priorisation de la construction d'un véritable lien avec l'utilisateur et l'avènement de la figure du « citoyen-client », le ressenti et l'opinion de l'utilisateur est devenu primordial pour améliorer les services, de même que leurs attentes. Dans le baromètre mené en 2018 par l'Institut Paul Rouvier, les trois attentes majeures des usagers en matière de services publics sont la rapidité, la simplicité et la possibilité de joindre les services facilement et souvent⁹. C'est donc sur ces trois points que devrait se fonder la relation à l'utilisateur dans les mairies, tout en prenant en compte les nouveaux usages des citoyens-usagers dont l'attitude est de plus en plus consumériste, et dont les exigences ne cessent d'augmenter.

Cependant la création du lien ne doit pas seulement s'ériger uniquement sur des bases d'efficacité absolue, mais aussi sur des bases plus humaines. Ainsi la proximité et la confiance jouent un rôle primordial dans la création du lien : l'échelle de mesure

⁸ Siblot, Y. (2006). Chapitre 8. « Professionnaliser » l'accueil à la mairie et au centre social. Dans : Siblot, Y. *Faire valoir ses droits au quotidien: Les services publics dans les quartiers populaires* (pp. 265-303). Paris: Presses de Sciences Po.

⁹ Rivière E., Caline G., Morisson C. (2018). Les services publics vus par les Français et les usagers. *Baromètre de l'Institut Paul Rouvier*.

multidimensionnelle de Gurviez et Korchia¹⁰ s'appuie sur trois dimensions intéressantes, la crédibilité, l'intégrité et la bienveillance, qu'il conviendrait d'améliorer pour renforcer le lien entre l'administration et ses usagers.

2) *Obstacles à l'accès aux services administratifs : dématérialisation et fragilisation de la relation à l'utilisateur*

La recherche de nouveaux outils pour répondre aux exigences premières de simplicité et de rapidité peuvent créer de nouveaux obstacles : ainsi, celui ou celle qui souhaiterait entreprendre des démarches auprès de sa mairie, que cela concerne l'état civil, la recherche d'informations ou des procédures plus complexes, peut se retrouver dans une impasse.

En effet, avec la digitalisation d'une partie des services, grande révolution de l'administration ces vingt dernières années, ce n'est pas un rapprochement qui eut lieu, mais bien un éloignement, une mise à distance de l'utilisateur et de l'agent qui reçoit sa demande. Dans son article « L'accueil en mille morceaux », publié dans *Horizon Public*, Philippe Guichardaz témoigne de « ce qu'il est advenu de certains guichets qui ont purement et simplement disparu, démarches dématérialisées obligent, ou qui ne sont plus accessibles qu'après des rendez-vous pris en ligne, en dit long sur la disparition du contact humain qui a cours dans les relations entre les usagers et l'administration »¹¹. La digitalisation des services, si elle a simplifié une partie des opérations administratives, notamment au niveau de l'état civil, a cependant fait disparaître un élément essentiel de la relation agent-utilisateur : la présence physique.

Cette « mise en pilotage automatique des affaires humaines »¹² tend à ignorer les difficultés liées à l'acculturation au numérique et l'importance des interactions directes entre agents municipaux et usagers. Cela exclut aussi, en conséquence, l'importance de la proximité et de la confiance, alors que celle-ci est un ingrédient absolument essentiel des interactions

¹⁰ Gurviez, P., & Korchia, M. (2002). Proposition d'une échelle de mesure multidimensionnelle de la confiance dans la marque. *Recherche et Applications en Marketing (French Edition)*, 17(3), 41-61. <https://doi.org/10.1177/076737010201700304>

¹¹ Guichardaz, P. (2022). L'accueil en mille morceaux. *Horizons Publics*, 28, 30-37.

¹² Supiot, A. (2010). *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*. Seuil.

locales. Ainsi, l'anonymat prend le dessus, n'apposant aucun visage, aucune identité sur l'agent réceptionnant les demandes envoyées de façon numérique. L'utilisateur ne sait pas qui a réceptionné sa demande, qui a envoyé un accusé de réception, quand ceux-ci ne sont pas déjà automatiques, et possède ainsi l'impression de s'adresser à un système inhumain, littéralement « sans hommes ». Cette absence d'interlocuteur direct peut créer une profonde frustration, d'autant plus si la demande possède un certain degré de complexité et demande la participation de plusieurs services à la fois. Cette frustration n'est pas anodine et concerne directement le personnel de la mairie, en particulier les agents d'accueil, qui peuvent se trouver dans des situations délicates si celle-ci éclate au grand jour. En effet, il n'est pas rare que cette frustration se mue en colère et provoque d'une part la fragilisation des relations entre la mairie et ses administrés, et d'autre part, la fragilisation psychologique des agents qui doivent faire face à des reproches, voire à des invectives. Cette « maltraitance administrative » n'est donc pas unilatérale : elle frappe les usagers comme les agents de la mairie qui font les frais d'une dématérialisation parfois excessive.

La dématérialisation des services est donc un point fondamental à analyser quand on aborde le sujet de la relation mairie-usager. En effet, celle-ci rend visible un certain nombre de fractures qui doivent remettre en question l'uniformité des outils proposés face à la diversité des publics.

Force est de constater que l'utilisateur n'est pas uniforme : il appartient à une certaine génération, possède un certain niveau de vie, appartient à telle classe sociale, à telle profession. Les usagers sont donc pluriels et les services municipaux se doivent de pourvoir aux besoins administratifs de cette pluralité, ce qui représente par ailleurs, un de leurs plus grands défis.

En effet, la dématérialisation pose problème dans les populations concernées par la fracture numérique. Selon une étude publiée le 22 juin 2023 par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), 15% de la population était en situation d'illectronisme en 2021, et 28% de la totalité des usagers d'internet ont des capacités

numériques faibles¹³. Parmi, celles-ci il convient de préciser que les personnes âgées sont les plus frappées par l'illectronisme (62% des 75 ans ou plus contre 2% des 15-24 ans), et parmi les 36% de retraités, 53% des anciens ouvriers sont en situation d'illectronisme contre 10% des anciens cadres. Les mairies doivent donc s'adapter en fonction de leur emplacement géographique et de la composition sociale, professionnelle et générationnelle de leurs administrés.

Mais d'autres types de fractures existent comme la fracture de la langue, avec les étrangers qui souhaiteraient faire des démarches officielles. Il convient donc de construire des services municipaux en capacité de s'adapter aux demandes et aux différents publics, ce qui ne peut se faire sans un accueil de proximité, façade mais aussi ressort puissant de l'administration municipale.

C. Importance de "l'accueil" dans le lien avec l'utilisateur

“En tant que « zones de premier contact » les espaces d'accueil jouent un rôle clé dans la relation, souvent tumultueuse, entre les citoyens et l'institution publique, qu'elle soit nationale ou territoriale, généraliste ou spécialisée.”

Brinet, M. (2016). Espaces d'accueil, espaces d'expérimentation ?

Cette sous partie s'attachera à rappeler l'importance de l'accueil dans la création du lien de confiance avec l'utilisateur du service public municipal, le rôle des agents d'accueil dans la production du service et proposera, dans une certaine mesure, « d'oser voir l'accueil différemment ».

1) « *L'accueil : interface entre l'iceberg administratif et le quotidien des citoyens* »¹⁴.

L'accueil est un concept pluriel, travaillé à la fois en sociologie, en psychologie ou encore en sciences de l'organisation. Issu du latin *colligere* (cueillir), le terme se transforme

¹³ Bendekkiche, H., & Viard-Guillot, L. (2023, juin 22). 15 % de la population est en situation d'illectronisme en 2021. INSEE. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7633654#consulter>

¹⁴ Wink, A. (2023). *Livret Blanc - bien venues, co-concevoir les accueils des services*, Agence Itinéraire Bis.

et acquiert son sens moderne au XIII^{ème} siècle, signifiant ainsi « recevoir ou recueillir quelqu'un ». La chercheuse Monique Formarier rappelle dans son ouvrage *Les concepts en sciences infirmières* (2012), l'importance de l'accueil dans la prise en charge des patients. De même que dans le service public municipal, l'accueil n'est pas sans conséquence sur la relation qu'il inaugure et mérite, de ce fait, une attention spécifique¹⁵.

L'accueil en mairie, plus précisément, semble au cœur de la relation avec l'utilisateur dans la mesure où il constitue la vitrine du service public municipal. Comme l'indiquait déjà en 1999 Vincent Dubois dans son ouvrage *La vie au guichet* : « le guichet c'est le lieu où les dispositions législatives sont rendues concrètes, où se forment les perceptions de ce qui constitue, au quotidien, l'État (...). ». Comme le rappelle Margaux Brinet, consultante au sein de l'association 27^{ème} Région, l'accueil, en tant que lieu de passage et d'attente, est le garant d'une dimension humaine du service public. Ainsi, « il ne faut plus considérer les espaces d'accueil comme en périphérie du service public (...) mais bien comme des espaces prioritaires, dont la qualité, l'identité et la clarté jouent un rôle majeur dans la relation entre citoyens et acteurs publics »¹⁶.

Comme le rappelle Arnaud Wink, dans le *Livre blanc de l'accueil usager* la population exclue du numérique est aujourd'hui estimée à plus de 13 millions d'individus en France, de tous âges et toutes conditions. L'accueil en mairie semble alors le dernier lien possible avec une population isolée et marginalisée. En effet, dans un rapport de la MNT publié en 2021, Nasiha Aboubeker et Étienne Bufquin rappellent que les agents d'accueil « sont confrontés à toutes les difficultés qu'un territoire peut connaître : disparition des services publics, paupérisation croissante de certains publics ou dématérialisation ». Les lieux d'accueil jouent donc un rôle plus stratégique que jamais dans la lutte contre le non-recours au service public, notamment envers des publics précarisés.

Ainsi, la possibilité « d'accueillir » doit être comprise par les acteurs institutionnels comme la chance d'offrir une plus grande lisibilité des services publics à la population. Pourtant, cette opportunité n'est pas toujours saisie: « mauvaise gestion de l'affluence, lignes téléphoniques saturées, espaces d'attente inconfortables, agents démunis face à des situations

¹⁵ Fischer G.N. (1996) *Les concepts fondamentaux de la psychologie sociale*. Ed Dunod, Paris.

¹⁶ Brinet, M. (2016). *Espaces d'accueil, espaces d'expérimentation ?*
<https://www.la27eregion.fr/espaces-daccueil-espaces-dexperimentation/>

de stress des usagers, difficulté à rendre l'institution compréhensible ou tout simplement hospitalière – pour ses visiteurs ... Ces lieux qui devraient faire l'objet d'un travail d'adaptation permanent ont longtemps été des oubliés de la modernisation de l'action publique. », déplore l'agence 27ème région dans sa tribune *Espaces d'accueil, espaces d'expérimentation?* (2016).

2) Comprendre « l'accueil » à travers ses acteurs: « les guichetiers »

« *Il faut en finir avec le reclassement par défaut à l'accueil* »

Nasiha Aboubeker. Extrait de *Derrière le guichet d'accueil, toute une organisation à repenser* (2022).

Dès les années 90, la sociologie des organisations françaises s'intéresse à un acteur: « le guichetier », aujourd'hui renommé agent d'accueil. Les principaux travaux partagent l'idée que pour comprendre le fonctionnement des services publics il faut analyser le travail des agents de manière holistique, afin d'identifier le sens donné à leurs actions.

Jean Marc Weller s'attache à comprendre les implications des innovations introduites pour améliorer le service rendu aux usagers d'une caisse régionale de Sécurité Sociale. Son analyse révèle que le travail des agents ne se réduit pas à une simple exécution de procédures préétablies, mais implique également une ré-interprétation des situations et des demandes des usagers. Les agents doivent jongler avec un réseau complexe composé d'individus (usagers et managers) et de ressources techniques (fichiers informatiques, procédures). Cela les contraint souvent à improviser pour concilier leur travail avec de nouvelles contraintes, engendrant ainsi des tensions qui peuvent altérer le sens de leur intervention administrative (Weller, 1999).

Cette reconnaissance d'un agent devant s'adapter pour arbitrer des tensions fait écho au travail de Vincent Dubois : *La vie au guichet* (2003). Dubois aborde la relation administrative entre agents des Caisses d'Allocations Familiales et usagers en situation socio-économique fragile. La confrontation avec ce public expose à des attentes et des usages différents de ceux prévus dans le fonctionnement officiel des CAF, obligeant ainsi les « guichetiers » à développer une pluralité de compétences. Ils endossent un rôle de régulation des tensions et de production du consentement, confrontés à une multitude de sources de

tensions allant de la simple tracasserie administrative à des sanctions telles que la suspension ou la suppression des allocations. Ainsi, les agents ne sont pas des êtres désincarnés, car ils témoignent souvent d'un fort engagement personnel dans leur travail, allant parfois au-delà de leurs fonctions. Toutefois, comme le souligne Yasmine Siblot dans son article *Contraintes et ambivalences du travail d'accueil du public* (2010), ce fort engagement des agents d'accueil ne se reflète pas dans la hiérarchie de la municipalité. En effet, les postes de 'guichetiers' « (...) demeurent peu valorisés : la part des salariés précaires y est élevée (près de 25 % à la mairie par exemple) et les promotions passent par un départ du guichet et l'accès à des postes plus techniques ».

Jusqu'à récemment, seule la connaissance des aspects techniques du travail d'accueil, à l'instar des règles administratives, des méthodes comptables ou encore informatiques étaient valorisés. C'est dans ce contexte qu'un courant de chercheurs « pragmatiques », à l'instar de la sociologue Nasiha Aboubeker, insistent à l'inverse sur la nécessaire reconnaissance de l'agent d'accueil dans son rôle de pacification des conflits et de réinterprétation des demandes. Dans leur étude de 2021, Aboubeker et Bufkin précisent cette idée: « le métier d'agent d'accueil gagnerait donc à être pensé, pratiqué et organisé comme un travail émotionnel d'inclusion, fait par des professionnels de la relation, au sein d'une structure réorganisée d'abord autour de la qualité d'expérience de l'utilisateur-citoyen ». L'accueil n'apparaît alors plus « une porte d'entrée » au sens *stricto sensu*, mais plutôt comme une « entité productrice de satisfaction usager ».

3) Oser voir « l'accueil » différemment

Dans le champ des sciences de management, le concept de « symétrie des attentions » (Ditandy, Meyronin, 2014) s'appuie sur le postulat que la satisfaction des usagers d'un service passe obligatoirement par celle des équipes qui le délivrent. Selon cette approche, « la qualité des relations professionnelles et hiérarchiques influence de manière importante la relation usager ». Le bien-être des agents et la bonne conception de leurs outils de travail apparaissent alors nécessaires pour rendre un service de qualité. De ce fait, devenir une organisation « mieux traitante » avec les agents semblerait découler d'un meilleur traitement

des usagers. La sociologue Nasiha Aboubeker préconise plusieurs « leviers au changement » pour aller vers la réalisation de cet objectif:

- “Réaliser collectivement un état des lieux des besoins des usagers et des agents concernant l'accueil”.¹⁷
- “Revoir le recrutement, la formation, l'encadrement et la progression de carrière, pour ne pas se contenter d'un accueil souriant”.¹⁸
- “Former l'ensemble des parties prenantes au travail relationnel, émotionnel et à la transformation des conflits *via* des formations *intra* permettant de faire bouger toute l'organisation”.¹⁹

Dans le cadre du parcours utilisateur, les espaces d'accueil jouent un rôle crucial en décloisonnant les services administratifs: ils encouragent la collaboration entre les agents de différents services, ainsi qu'entre les agents et les décideurs. En améliorant la lisibilité de l'institution pour le public, nous améliorant de fait la cohérence générale de l'administration. L'agence de conseil *Itinéraire Bis*, ainsi que l'association *27ème Région* se joignent dans leurs conclusions à Nasiha Aboubeker en rappelant qu'il est essentiel que tous les décideurs (élus, directeurs généraux des services, responsables des ressources humaines, chefs de service, etc.) comprennent l'importance cruciale de l'accueil et soient prêts à s'investir pleinement dans la création d'une organisation axée sur la satisfaction des utilisateurs. Il est nécessaire d'oser modifier en profondeur les méthodes de travail du back office (les services administratifs) afin de légitimer une transformation du front office (l'accueil).

Ainsi, la relation à l'utilisateur ne peut être harmonieuse qu'en présence d'une organisation interne efficiente de la collectivité. Dès lors, il paraît essentiel de s'intéresser à celle-ci.

¹⁷ Aboubaker, N., & Bufquin, E. (2021). *Pour un accueil expert de la relation usagers pour les services locaux*, L'Observatoire de la MNT.

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ *Ibid*

II. ORGANISATION INTERNE D'UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE : LA MAIRIE

Qu'il soit politique ou administratif, chaque rôle au sein de la mairie a son importance. Si la question même de la définition desdits rôles fait débat, et certains sont évidemment plus prévalents que d'autres -on pensera notamment à celui du maire, ou du DGS-, la communication entre ceux-ci apparaît comme essentielle. Dès lors, afin de saisir ce qui contribue à un fonctionnement optimal de la municipalité, il convient d'étudier l'anatomie typique de celle-ci en l'inscrivant dans l'actuel paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique. Dans un contexte de transformations majeures, nous nous intéresserons également à ce qui peut constituer des éléments limitants à l'ajustement à celles-ci. Enfin, il convient de souligner qu'une communication interne efficace au sein de la collectivité est une condition *sine qua non* pour une relation externe de qualité à l'utilisateur.

A. Anatomie d'une municipalité

On s'attachera ici à décrire dans un premier temps le cas idéal-typique, d'une municipalité « traditionnelle » telle que décrite par la littérature, avant de s'intéresser plus spécifiquement à l'articulation entre politique et administration.

1) La commune, une collectivité territoriale

Le *Dictionnaire d'administration publique*, signé Kada et Mathieu, établit que « dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus ». Ces conseils, en accord avec le texte de la Constitution, doivent être issus de ladite collectivité. Enfin, les collectivités territoriales sont dotés de personnalité juridique, budgets propres, compétences et personnels²⁰.

L'article 72 de la Constitution indique que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut

²⁰ Kada, N., & Mathieu, M. (2014). *Dictionnaire d'administration publique*. Presses universitaires de Grenoble.

particulier et les collectivités d'outre-mer »²¹. Ainsi, conformément au cadre législatif, les communes sont définies comme étant un type de collectivité territoriale.

Dans son rapport de 2023 *Les collectivités locales en chiffres*, la Direction générale des Collectivités locales décompte un total de 34 945 communes réparties sur l'ensemble du territoire, un chiffre légèrement inférieur à l'année antérieure, dans un contexte de fusion de certaines communes²².

Kada définit la commune comme « l'échelon administratif de base », et pointe la libre administration de celle-ci. Longtemps cadrée par la loi du 5 avril 1884, on se réfère aujourd'hui au Code général des collectivités territoriales, établi en 1996. Une assemblée délibérante et un exécutif, à la tête de la commune, sont élus par suffrage universel direct. Enfin, Kada traite de la décentralisation : à partir des lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983, puis du 13 août 2004, un transfert de compétences a été opéré depuis l'État vers les collectivités territoriales. Si ce transfert de compétences s'est, en principe, accompagné d'un transfert des moyens nécessaires à exercer lesdites compétences, toutes les municipalités ne sont pas, en pratique, en capacité d'assurer l'ensemble de ces nouvelles compétences, notamment pour les plus petites. Dès lors, la question de l'émiettement communal se pose donc, selon l'auteur (Kada, 2014).

Weber (*Economie et société*, 1922) théorise un modèle, dans une démarche idéale-typique, de la bureaucratie de l'Administration publique traditionnelle », aussi dite bureaucratie wébérienne²³. La relation entre politique et administration est pensée de manière dichotomique. Une distinction claire des rôles est opérée : le politique est chargé de la prise de décision, l'administration, neutre, de l'implémentation de celle-ci. Néanmoins, en réalité, et d'autant plus dans le contexte récent, cette séparation est difficile à conserver parfaitement.

Dans un article paru dans *La Revue des Conditions de Travail*, Amélie Sandoval et Katia Kostulski listent des caractéristiques générales pour une collectivité territoriale : de

²¹ Article 72 - Constitution du 4 octobre 1958 - Légifrance. Consulté 20 février 2024, à l'adresse https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527579

²² Direction générale des collectivités locales. (2023). *Les collectivités locales en chiffres*. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2023>

²³ Weber, M. (1995). *Économie et société* (1-2). Pocket.

forts liens de subordination encadrés par une organisation hiérarchisée, permettant de définir les tâches et responsabilités de chacun ; de lourdes règles procédurales ; un enjeu de coopération entre les échelons et fonctions ; une dynamique d'initiatives collectives de résolution des problèmes. Par ailleurs, les auteurs traitent du statut de fonctionnaire territorial. En particulier, celui-ci est strictement encadré par différents droits des obligations telles que celles de déontologie, d'obéissance hiérarchique et d'obligation de service, mais aussi, de manière générale, un devoir de loyauté²⁴.

Selon l'AMF, en 2019, 1 137 407 personnes étaient employées par les communes et leurs établissements²⁵. Parmi les principaux : les fonctionnaires communaux, aux emplois permanents ; les agents contractuels, lorsque la recherche de personnel fonctionnaire demeure infructueuse ou pour faire face à des besoins dits « non-permanents ». Enfin, les collaborateurs de cabinet relèvent d'un régime propre. Il faut aussi souligner le rôle des organes de gestion et participation, qu'ils soient en interne ou externe.

Deux types de services sont identifiables au sein de la collectivité : d'un côté, les services opérationnels, de l'autre, les services administratifs, aussi dits supports. Ces derniers sont sous la direction d'un DGS ou DGA. Le travail effectué par les services administratifs étant moins visible du public, ceux-ci tendent à être investis par les élus de manière moindre²⁶ (Le Saout, 2017).

2) *La figure du maire*

Figure politique locale majeure, exécutif à la tête de la commune, le maire est sous le joug d'un doublement fonctionnel : il est à la fois représentant de l'Etat et représentant de la

²⁴ Sandoval, A., & Kotsulki, K. (2021). Transformer le travail dans une organisation bureaucratique ? : l'exemple d'une intervention dans le service de la propreté d'une collectivité territoriale. *La Revue des Conditions de Travail*, 12, 103-111.

²⁵ Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité. (2020). *Guide du maire 2020* (Vol. 22). <https://www.amf.asso.fr/documents-guide-du-maire-2020/40224>

²⁶ Le Saout, R. (2017). La rationalisation budgétaire comme révélateur des rapports de pouvoir entre fonctionnaires et élus : l'exemple des DRH des communes intermédiaires. *Revue française d'administration publique*, 164, 855-872. <https://doi.org/10.3917/rfap.164.0855>

commune. Chef de l'administration communale, il « fait [aussi] l'objet d'un contrôle hiérarchique sur les fonctions qu'il exerce comme agent de l'État » (Kada, 2014).

Le *Guide du maire 2020*, édité par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité souligne un rôle propre au maire : « il recrute les agents communaux pour répondre à un besoin qui a été déterminé dans une fiche de poste ; il les nomme, les promeut, leur applique des mesures disciplinaires, le cas échéant, et met, éventuellement, fin à leurs fonctions »²⁷.

Avec l'évolution du contexte des dernières décennies, on assiste à une forme de professionnalisation des maires²⁸, qui est à mettre en parallèle avec la politisation des responsables administratifs dans un même temps (Le Saout, 2013). On observe de ce fait une forme de dépendance institutionnelle des responsables administratifs au politique : la loi du 26 janvier 1984 instaure par ailleurs le détachement sur emploi fonctionnel, concernant notamment les postes de DGS pour les communes de plus de 2000 habitants. Afin de se sécuriser, et dans un effort de distanciation du politique, les DGS vont de manière simultanée venir constituer, et faire valoriser, un capital d'expertise, ainsi que s'appuyer sur le développement d'associations professionnelles dédiées, comme le SNDGCT, (Le Saout, 2013).

3) *Le rôle du DGS*

Dans « Construire sa place et orienter un collectif en contexte territorial. », issu de *l'Annales des Mines - Gérer et comprendre*, Durat affirme que « l'activité des dirigeants est tournée vers les autres »²⁹ et met ainsi en avant la dimension collective de la *dirigeance*. Selon lui, la sphère administrative de la collectivité territoriale a pour charge la mise en œuvre

²⁷ *Ibid*

²⁸ Le Saout, R. (2013). Les rapports de pouvoir entre les élus et l'élite administrative locale dans les municipalités urbaines: De *l'a priori* de la subordination à une relation collégiale. *Savoir/Agir*, 25, 39-45. <https://doi.org/10.3917/sava.025.0039>

²⁹ Durat, L. (2011). Construire sa place et orienter un collectif en contexte territorial. *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 103, 15-25. <https://doi.org/10.3917/geco.103.0015>

des directives des élus. Si la collaboration reste complexe, avec comme enjeu principal la question du partage des rôles, l'auteur souligne que la légitimité électorale permet aux élus d'asseoir leurs positions en cas de conflits avec les fonctionnaires de la commune. Dans un article pour *Le courrier des maires et des élus locaux*, Aurélien Hélias, rédacteur en chef, pointe qu'il revient à chaque élu d'établir la définition du contour des missions du DGS de la collectivité, et que des chartes d'engagements réciproques sont parfois signées à cet effet³⁰.

Par ailleurs, « les élus entrants procèdent au remplacement quasi systématique du DGS installé par l'équipe politique précédente » (Durat, 2011) : dès lors, la longévité de l'action du DGS est plafonnée, et est en moyenne de 4 ans en pratique. Celui-ci est chargé d'opérer, de manière successive, des diagnostics afin de procéder à des ajustements, tractant avec les acteurs jusqu'à acception des actions menées. A cette fin, « [la] réunion de la direction générale est apparue comme un temps fort du management » (Durat, 2011).

Cette organisation est confrontée à des besoins de planification et rationalisation des démarches et donc de mettre en place des procédures de bonne communication inter-services.

B. Une nécessaire restructuration des relations entre les services des collectivités territoriales

Dans un contexte de mutations sociétales et technologiques rapides, les mairies se trouvent confrontées à la nécessité de restructurer leur organisation interne pour mieux répondre aux besoins des citoyens. L'amélioration de la communication interne et l'adoption de pratiques managériales empruntées au secteur privé apparaissent comme des leviers essentiels pour moderniser et dynamiser ces institutions.

1) L'essor des pratiques managériales issues du privé

³⁰ Hélias, A. (2019). Maire et directeur général des services, une question de confiance. *Le courrier des maires et des élus locaux*. <https://www.courrierdesmaires.fr/article/maire-et-directeur-general-des-services-une-question-de-confiance.21507>

En effet, la Nouvelle Gestion Publique est un processus réformateur toujours en cours depuis les années 1970. Dans *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*³¹, Philippe Bezès et Pierre Musselin, principaux théoriciens de la NGP, identifient 5 caractéristiques propres aux nouvelles gestions publiques. Il y a tout d'abord une séparation entre des fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles. Elle ne fonctionne pas comme un « corps intermédiaire ». Ensuite, il y a une fragmentation des bureaucraties verticales par la création d'unités administratives autonomes, comme les Agences Régionales de Santé. Il s'agit de mettre en place des agences auxquelles le politique délègue certaines missions. De plus, il y a un recours systématique aux mécanismes de marché, comme la fixation du prix des médicaments par l'industrie pharmaceutique. Aussi, il y a une transformation de la structure hiérarchique de l'administration, en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État. Les niveaux intermédiaires deviennent plus autonomes sur le plan administratif, mais moins sur le plan professionnel. Enfin, il y a la mise en place d'une gestion par les résultats. Il s'agit de produire des chiffres qui sont des indicateurs de l'efficacité de l'action publique.

2) *Le management collaboratif/coopératif*

A travers la Nouvelle Gestion publique, des principes du management coopératif retrouvent de l'importance aux yeux des managers. Ces principes ont comme principal objectif la recherche de sens et de bonheur au travail, cela permettrait selon Annick Lainé³² de prévenir les risques sociaux. Le management coopératif permet de gérer autant les hommes/femmes et les opérations de par le management que la participation, point essentiel du modèle coopératif. La participation se traduit par un partage conséquent entre les acteurs de l'organisation dans les prises de décision, l'autonomie des équipes, la transmission des compétences, la responsabilisation... Cela représente une réelle source d'évolution pour certaines collectivités territoriales.

³¹ Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. & Muller, P. (2015). *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2015.01>

³²Lainé, A. (2010). ICA Research Conference, Lyon.

Dans une étude datant de 2000, Pichault et Nizet³³ relèvent 5 modèles de gestion des Ressources Humaines dont 2 modèles liés à la participation : le premier modèle conventionnel illustre le modèle participatif avec une prise de décision en collégialité, permettant à chacune des parties prenantes d'être présente lors des décisions et ainsi d'être informée de ces dernières. Le second modèle valoriel repose sur l'égalité entre les acteurs favorisant la coopération et l'identification à une culture organisationnelle (Pichault, F., & Nizet, J. (2000). *Les pratiques de GRH*, Seuil). La coopération entre les acteurs d'une organisation permet un travail commun dans l'intérêt de cette dernière qui, dans le cas d'une collectivité territoriale, se concentre sur la relation avec l'utilisateur.

Jérôme Delacroix précise quant à lui dans son livre *Le management coopératif : un autre chemin vers la performance*³⁴ les principes essentiels du management coopératif avec notamment : l'adoption de comportements basés sur la confiance et l'entraide, la circulation libre de l'information, la conjonction recherchée de l'intérêt de l'entreprise (organisation dans notre cas) et celui des salariés (fonctionnaires) ainsi que la mise en oeuvre de moyens humains, technologiques et organisationnels pour atteindre ces objectifs. Ces différents principes peuvent permettre de proposer une réponse au moins partielle aux différentes problématiques présentes au sein de certaines collectivités territoriales.

L'une des principales vocations du management coopératif est de mettre la communication interne au centre des organisations publiques. En effet, celle-ci joue un rôle essentiel dans la qualité des échanges et des relations entre les membres d'une organisation, qu'elle soit publique ou privée, physique ou numérique. Dans son ouvrage *Le Marketeur : Fondements et nouveautés du marketing*³⁵, Christian Michon, fondateur de l'Association française de la communication interne, la communication interne peut se définir comme étant "l'ensemble des principes et pratiques qui permettent les échanges de messages, d'idées et de valeurs entre les membres d'une même organisation".

³³ Pichault, F., & Nizet, J. (2000). *Les pratiques de gestion des ressources humaines : Approches contingente et politique*. Éditions du Seuil.

³⁴ Delacroix, J. (2006). *Le management coopératif : un autre chemin vers la performance*. Coopérative. <http://www.cooperatique.com>

³⁵ Michon, C. (2010). *Le Marketeur : Fondements et nouveautés du marketing*. Pearson.

3) *La communication interne, un gage d'efficacité pour les collectivités territoriales*

Didier Rigaud, docteur en Sciences de l'information et de la communication, souligne dans son ouvrage *La mutation du métier de communicant public*³⁶ l'interdépendance entre la communication interne et le management. Il met en avant l'importance des relations et des rapports au sein de l'organisation. Il insiste sur le fait que la communication interne doit donner du sens aux actions et renforcer la motivation des agents. Les compétences attendues des communicants internes et externes diffèrent. Les premiers doivent faire preuve de diplomatie, d'empathie et de qualités humaines, tandis que les seconds doivent maîtriser les outils et la stratégie. Face au constat d'un sentiment d'absurdité dans le travail de nombreux agents, le défi est de faire en sorte que chacun se sente important au sein du service public. Il est important d'utiliser des outils tels que des événements pour renforcer le sentiment d'appartenance à une communauté. Didier Rigaud souligne également l'importance des relations physiques dans un contexte de tensions croissantes, préconisant d'intégrer davantage d'interactions humaines dans la communication interne. Il insiste sur le fait que la diffusion de l'information a autant d'importance que le contenu lui-même, indiquant que le numérique ne peut remplacer complètement les échanges en personne. Il est essentiel que la communication interne soit considérée comme stratégique à tous les niveaux de l'organisation, avec un soutien de la direction générale et des ressources adéquates. Selon lui, elle doit être une préoccupation partagée par tous les acteurs de l'organisation pour être réellement efficace.

Dans son ouvrage *La communication publique*³⁷, Pierre Zémor s'intéresse à l'organisation de la communication au sein des services publics. Selon lui, la communication doit être associée à la politique institutionnelle avec un responsable du pôle communication ayant un rôle central. Ce rôle de directeur communication doit à la fois avoir une vision large des actions menées et de la vision à long terme de l'organisation, tout en élaborant des messages. Cette personne doit assurer la cohérence avec la politique en place dans cette mise en place de communication. Cette étude sur la communication (au sens général du terme),

³⁶ Rigaud, D. (2012). *La mutation du métier de communicant public*. *Communication et organisation*, 41. Presses universitaires de Bordeaux. <https://www.cairn.info/revue-communication-et-organisation-2012-1.htm>

³⁷ Zémor, P. (2008). *La communication publique*. Presses Universitaires de France. <https://doi-org.ressources.sciencespo-lyon.fr/10.3917/puf.zemor.2008.01>

nous démontre le rôle primordial que doit jouer la communication qu'elle soit interne ou externe dans les différentes organisations publiques.

Dans un paragraphe distinct, Pierre Zémor s'interroge sur le partage de responsabilités entre la communication interne et externe. Selon lui, deux principales possibilités propres à chaque cas sont réalisables :

- une communication interne exécutée par le/la secrétaire général dans une collectivité territoriale, le directeur du personnel ou le directeur des affaires générales le cas échéant ;
- une communication interne par le même service qui gère également la communication externe, avec un service unique.

Pour la première possibilité, Zémor évoque une utilisation dans une logique de gestion et animation du personnel plus intégrées, alors que dans la deuxième il évoque une communication interne ouverte aux stimulations extérieures.

Concernant une collectivité territoriale, raccorder la communication interne à un service communication et/ou à un secrétaire général peut la rendre moins "politisée", c'est-à-dire que le service communication n'a pas vocation à être politique, contrairement à un cabinet d'une collectivité par exemple.

C. Importance de la prise en compte des freins au changement dans les organisations

Toute organisation, publique ou privée, connaît nécessairement dans son évolution des transformations majeures qui bousculent l'organisation en place ou les habitudes des individus. Ces changements peuvent être d'ordre structurel, avec l'exemple de l'avènement de la nouvelle gestion publique cité plus haut, d'ordre organisationnel avec le management coopératif ou d'ordre individuel (Bareil, 2009). Dans cette dynamique, les managers doivent maintenir une adéquation constante entre les caractéristiques de l'environnement et celles de l'organisation (Soparnot, 2013) et c'est alors qu'ils sont confrontés à un phénomène central et incontournable lors d'un changement : la résistance au changement (Visinand, 2003).

Ce constat est appuyé par Smith en 2002 d'après l'étude de Hammer et Champy en 1993 , 70% des projets de restructuration dans les entreprises échouent.³⁸

Les premiers à théoriser ce concept sont Coch et French en 1947 dans l'article « Overcoming resistance to change » de la revue *Human Relation*³⁹. Ils se questionnent sur les raisons de la résistance au changement et sur les moyens de la dépasser.

Cette notion a été très souvent appréhendée négativement comme étant un frein, un blocage, difficile à dépasser. En 1996, les auteurs Lamoureux et Gosselin décrivent la résistance au changement comme étant « l'attitude individuelle ou collective, consciente ou inconsciente, qui se manifeste dès lors que l'idée d'une transformation est évoquée. Elle représente donc une attitude négative adoptée par les employés lorsque des modifications sont introduites dans le cycle normal de travail »⁴⁰. En 2005, l'auteur Alain Vas va plus loin en affirmant qu'il ne s'agit pas simplement de freins venant des employés, mais se manifestant même chez les cadres et les managers⁴¹.

1) *Les raisons explicatives des résistances*

Dans l'article "Les effets des stratégies de changement organisationnel", l'auteur Soparnot évoque six raisons explicatives des résistances d'après la littérature qu'il a analysée⁴².

- Le changement produirait un "stresseur" qui provoque une déstabilisation psychologique car il bouscule la stabilité et les habitudes au travail. (Ouimet et Dufour, 1997)
- Le changement peut remettre en question l'identité profonde de l'individu en ce qu'il modifie la nature de la relation qui le lie à l'organisation (Soparnot, 2013)

³⁸ Smith, M. E. (2002). Success rates for different types of organizational change. *Performance Improvement*, 41(1), 26-33. <https://doi.org/10.1002/pfi.4140410107>

³⁹ Coch, L., & French, J. R. P. (1948). Overcoming Resistance to Change. *Human Relations*, 1(4), 512-532. <https://doi.org/10.1177/001872674800100408>

⁴⁰ Dolan, S., Lamoureux, G. & Gosselin, E. (1996). *Psychologie du travail et des organisations*, Montréal, Gaëtan Morin.

⁴¹ Vas, A. (2005). Revisiter la résistance au changement aux différents niveaux hiérarchiques : une étude exploratoire. *Gestion 2000*, 22(5), 131-154.

⁴² Soparnot, R. (2013). Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus. *Recherches en Sciences de Gestion*, 97, 23-43. <https://doi.org/10.3917/resg.097.0023>

- Les jeux de pouvoir sont également explicatifs. En effet, les acteurs peuvent accepter un changement si celui-ci va dans leurs intérêts, et à l'inverse, peuvent le bloquer s'ils estiment qu'il n'est pas profitable (Crozier et Friedberg, 1977). L'auteur Soparnot va même plus loin en évoquant que "cela sous-entend finalement que la résistance dépend de la connaissance et de la maîtrise qu'a l'acteur des enjeux et des effets du changement".
- La résistance de groupe est aussi à prendre en compte. Le système social dans lequel est intégré l'individu influe sur le comportement de celui-ci (Mayo, 1933). Le groupe, par lui-même, développe une organisation propre, contenant des normes implicites et des stratégies.
- La résistance culturelle, faisant référence à la culture de l'organisation elle-même est un facteur essentiel. Si le changement diverge avec les valeurs symboliques de l'organisation, alors celle-ci résiste (Thévenet, 1986).
- La résistance cognitive : il s'agit de toutes les compétences et connaissances des individus modifiées par le changement qui sont certaines fois difficiles à développer pour les individus. Crozier et Friedberg soulignent que « tout processus de changement est un processus d'apprentissage c'est-à-dire de découverte voire de création et d'acquisition par les acteurs concernés de nouveaux modèles relationnels, de nouveaux modes de raisonnement, de nouvelles capacités collectives »⁴³.

2) *Accompagner au changement*

L'auteur Soparnot évoque ensuite différents moyens d'accompagnement possibles au changement dans une organisation.

Dans un premier temps, la stratégie hiérarchique peut être utilisée. L'impulsion du changement est donnée par la direction ou les managers qui imposent le changement aux employés qui ne sont pas consultés en amont. Le changement apparaît davantage sous le prisme technique et de planification avec un contrôle des résultats attendus. Ce type de hiérarchie tend à diminuer les résistances cognitives et psychologiques grâce à la planification

⁴³ Crozier, M., & Friedberg, E. (1992). *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*. Éditions du Seuil.

et à la formation. Cependant, les résistances identitaires, culturelles et de groupe peuvent être fortes car les individus concernés par le changement ne se sentent pas écoutés et pris en considération.

A l'inverse, la stratégie de développement organisationnelle décrite par Beckhard en 1975 se concentre sur la dimension humaine en favorisant le dialogue de tous les acteurs concernés par le changement⁴⁴. L'intention de communication et d'information est au cœur de la stratégie reposant sur le principe de concertation. Cette stratégie est beaucoup plus efficace pour répondre aux potentielles craintes et incompréhensions de la part des acteurs et désamorcer les résistances. Une résistance peut apparaître néanmoins lorsqu'une personne souhaite faire primer ses intérêts personnels au dépens d'une bonne communication.

Enfin la stratégie symbolique permet de donner du sens au projet et « conditionne leur interprétation et leur engagement » (Beckhard, 1975). Cette stratégie fonctionne s'il y a un leader transformationnel qui donne du sens.

D'autres accompagnements au changement existent et notamment prennent exemple sur le secteur privé. C'est le cas pour la théorie du lean sigma ou lean management⁴⁵. Le lean management permet de faire des changements précis et pas à pas. Les changements ne sont pas brutaux et il s'agit d'accompagner le changement sur une démarche progressive et continue, qui se fait par palier. Ce type de management se concentre alors davantage sur les freins de compétences ou organisationnels qui sont résolus peu à peu et a pour but d'augmenter les performances d'une entreprise.

⁴⁴ Beckhard, R. (1975). *Le développement des organisations, stratégies et modèles*. Dalloz.

⁴⁵ Gramdi, J. (2013). *La boucle vertueuse de l'excellence*. Lexitis Editions.

CONCLUSION

L'état de la littérature a permis de mettre en lumière l'importance cruciale de la relation entre les services municipaux et les citoyens pour garantir une gouvernance et un management efficace. En effet, la confiance des administrés envers les institutions municipales est un élément clé qui influence directement la satisfaction des habitants. Malgré les crises de confiance observées ces dernières années à différents niveaux politiques, il est intéressant de constater que la confiance envers le maire reste relativement élevée par rapport aux autres institutions, en sachant que le maire reste la figure politique la plus "proche" du citoyen. Ce rôle de figure proche lui confère un rôle primordial dans la relation citoyen/maire.

La relation au citoyen, basée sur la communication ouverte, la transparence et la réactivité aux besoins de la population, permet d'instaurer la confiance et assurer l'efficacité des services municipaux. Cette confiance des citoyens envers les services municipaux repose sur leur fiabilité, leur crédibilité et leur capacité à respecter les engagements pris envers les administrés. Celle-ci est une condition sine qua non au bon fonctionnement des services municipaux.

La réorganisation des services municipaux, visant à améliorer leur efficacité interne et la qualité des services délivrés, peut renforcer la confiance des citoyens et contribuer à une gestion municipale plus efficace. En effet, en repensant l'organisation interne de leurs services, les collectivités peuvent améliorer la qualité des services rendus, optimiser leurs ressources et instaurer un climat de confiance propice à une gouvernance locale plus performante.

Cette démarche permet non seulement d'offrir des services plus performants, mais aussi de répondre de manière plus efficace aux besoins des citoyens. Pour cela, la civic tech, qui utilise les technologies numériques pour encourager la participation citoyenne, faciliter le dialogue avec les décideurs et promouvoir la transparence, est un outil prometteur pour renforcer la confiance entre la mairie et les citoyens.

Cependant, il est essentiel de ne pas tomber dans l'écueil technocratique en pensant qu'il existe une solution technique à chaque problème. Une approche politique, visant à

renforcer le lien entre les citoyens et la mairie, est nécessaire pour instaurer une confiance durable entre les acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

- Aboubaker, N., & Bufquin, E. (2021). *Pour un accueil expert de la relation usagers pour les services locaux*, L'Observatoire de la MNT.
- Article 72 - Constitution du 4 octobre 1958 - Légifrance. Consulté 20 février 2024, à l'adresse https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527579
- Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité. (2020). *Guide du maire 2020* (Vol. 22). <https://www.amf.asso.fr/documents-guide-du-maire-2020/40224>
- Astier, I. (2000). Weller Jean-Marc, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, coll. « Sociologie économique », 1999 ; Dubois Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, coll. « Études politiques », 1999. *Droit et Société*, 44(1), 253-260.
- Bareil, C. (2008). Démystifier la résistance au changement : questions, constats et implications sur l'expérience du changement, *Revue Téléscope*, 14, 89-105. https://telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_14_no_3/Telv14n3_Bareil.pdf
- Bareil, C. (2004). *La résistance au changement : synthèse et critique des écrits*. Centre d'études en transformation des organisations. https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/responsabilite-populationnelle/04_10.pdf
- Beckhard, R. (1975). *Le développement des organisations*, stratégies et modèles, Dalloz.
- Belorgey, N. (2010). *L'hôpital sous pression: Enquête sur le « nouveau management public »*. La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.belor.2010.01>
- Bendekkiche, H., & Viard-Guillot, L. (2023, juin 22). *15 % de la population est en situation d'illectronisme en 2021*. INSEE. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7633654#consulter>

- Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties: L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, 126, 26-37. <https://doi.org/10.3917/inso.126.0026>
- Boussagnet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. & Muller, P. (2015). *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2015.01>
- Brinet, M. (2016). *Espaces d'accueil, espaces d'expérimentation ?* <https://www.la27eregion.fr/espaces-daccueil-espaces-dexperimentation/>
- Chevallier, J. (1985). Figures de l'usager, in Draï, R. (dir.), *Psychologie et science administrative*, Paris, Presses universitaires de France (Puf), p. 35-69.
- Coch, L., & French, J. R. P. (1948). Overcoming Resistance to Change. *Human Relations*, 1(4), 512-532. <https://doi.org/10.1177/001872674800100408>
- DUPUIS Jérôme, MARIN Pierre, « Les collectivités locales face à la crise de la Covid, entre révélation de fragilités et capacité d'agilité organisationnelle et d'innovation territoriale », *Gestion et management public*, 2021/4 (Volume 9 / N° 4), p. 65-72. DOI : 10.3917/gmp.094.0065. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2021-4-page-65.htm>
- Ditandy, C. & Meyronin, B. (2014). La symétrie des attentions, ambition ou utopie ?. *L'Expansion Management Review*, 154, 10-17. <https://doi.org/10.3917/emr.154.0010>
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1992). *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*. Éditions du Seuil.
- Delacroix, J. (2006). *Le management coopératif : un autre chemin vers la performance*. Coopérative. <http://www.cooperatique.com>

- Direction générale des collectivités locales. (2023). *Les collectivités locales en chiffres*. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2023>
- Dolan, S., Lamoureux, G. & Gosselin, E. (1996). *Psychologie du travail et des organisations*, Montréal, Gaëtan Morin.
- Dufour, Y., & Ouimet, G. (1997). Vivre et gérer le changement ensemble. *Revue française de gestion*, 113, 23-40.
- Durat, L. (2011). Construire sa place et orienter un collectif en contexte territorial. *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 103, 15-25. <https://doi.org/10.3917/geco.103.0015>
- Fijalkow, Y. (2005). Vincent Dubois, La vie au guichet, relation administrative et traitement de la misère | Fabienne Hanique, Le sens du travail. Chronique de la modernisation de guichet | Jean-Marc Weller, L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics. *Sociologie du travail*, 47(4), Art. 4. <https://doi.org/10.4000/sdt.27266>
- Formarier, M. (2012). Accueil. Dans : Monique Formarier éd., *Les concepts en sciences infirmières: 2ème édition* (pp. 43-45). Toulouse: Association de Recherche en Soins Infirmiers. <https://doi.org/10.3917/arsi.forma.2012.01.0043>
- Garabige, A. (2012). La participation des usagers et des agents dans une collectivité locale : entre innovation et permanence du modèle d'administration publique. *La Revue de l'Ires*, 75, 93-115. <https://doi.org/10.3917/rqli.075.0093>
- Gramdi, J. (2013). *La boucle vertueuse de l'excellence*. Lexitis Editions.
- Guichardaz, P. (2022). L'accueil en mille morceaux. *Horizons Publics*, 28, 30-37.
- Gurviez, P., & Korchia, M. (2002). Proposition d'une échelle de mesure multidimensionnelle de la confiance dans la marque. *Recherche et Applications en Marketing (French Edition)*, 17(3), 41-61. <https://doi.org/10.1177/076737010201700304>

- Hanique, F. (2004). 1. « Guichetier, tout le monde peut le faire ! » ou des usages de l'univers bureaucratique. Dans : , F. Hanique, *Le sens du travail: Chronique de la modernisation au guichet* (pp. 43-74). Toulouse: Érès.
- Hélias, A. (2019). Maire et directeur général des services, une question de confiance. *Le courrier des maires et des élus locaux*. <https://www.courrierdesmaires.fr/article/maire-et-directeur-general-des-services-une-question-de-confiance.21507>
- Jacquet, S. (2013). *Du management participatif... Au management coopératif*. Centre de Ressources en Economie-Gestion. <https://creg.ac-versailles.fr/du-management-participatif-au-management-cooperatif>
- Kada, N., & Mathieu, M. (2014). *Dictionnaire d'administration publique*. Presses universitaires de Grenoble.
- Lainé, A. (2010). ICA Research Conference, Lyon.
- Le Saout, R. (2013). Les rapports de pouvoir entre les élus et l'élite administrative locale dans les municipalités urbaines: De l'*a priori* de la subordination à une relation collégiale. *Savoir/Agir*, 25, 39-45. <https://doi.org/10.3917/sava.025.0039>
- Le Saout, R. (2017). La rationalisation budgétaire comme révélateur des rapports de pouvoir entre fonctionnaires et élus : l'exemple des DRH des communes intermédiaires. *Revue française d'administration publique*, 164, 855-872. <https://doi.org/10.3917/rfap.164.0855>
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an industrial civilization*. The Macmillan Company.
- Michon, C. (2010). *Le Marketeur : Fondements et nouveautés du marketing*. Pearson.
- Pichault, F., & Nizet, J. (2000). *Les pratiques de gestion des ressources humaines : Approches contingente et politique*. Éditions du Seuil.

- Pernadeau, M. (2022). Derrière le guichet d'accueil, toute une organisation à repenser. *La Gazette des Communes*.
<https://www.lagazettedescommunes.com/808265/derriere-le-guichet-daccueil-toute-une-organisation-a-repenser/>
- Rigaud, D. (2012). La mutation du métier de communicant public. *Communication et organisation*, 41. Presses universitaires de Bordeaux.
<https://www.cairn.info/revue-communication-et-organisation-2012-1.htm>
- Rivière E., Caline G., Morisson C. (2018). Les services publics vus par les Français et les usagers. *Baromètre de l'Institut Paul Rouvier*.
- Sandoval, A., & Kotsulki, K. (2021). Transformer le travail dans une organisation bureaucratique ? : l'exemple d'une intervention dans le service de la propreté d'une collectivité territoriale. *La Revue des Conditions de Travail*, 12, 103-111.
- Siblot, Y. (2006). Chapitre 8. « Professionnaliser » l'accueil à la mairie et au centre social. Dans : Siblot, Y. *Faire valoir ses droits au quotidien: Les services publics dans les quartiers populaires* (pp. 265-303). Paris: Presses de Sciences Po.
- Siblot, Y. (2010). Contraintes et ambivalences du travail d'accueil du public. *Informations sociales*, 158, 102-110. <https://doi.org/10.3917/inso.158.0102>
- Smith, M. E. (2002). Success rates for different types of organizational change. *Performance Improvement*, 41(1), 26-33. <https://doi.org/10.1002/pfi.4140410107>
- Soparnot, R. (2013). Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus. *Recherches en Sciences de Gestion*, 97, 23-43.
<https://doi.org/10.3917/resg.097.0023>
- Supiot, A. (2010). *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*. Seuil.
- Thevenet, M. (1986). *Audit de la culture d'entreprise*. Les Éditions d'Organisation.

- Vas, A. (2005). Revisiter la résistance au changement aux différents niveaux hiérarchiques : une étude exploratoire. *Gestion 2000*, 22(5), 131–154.
- Visinand, M. (2003). *Le rôle attendu des professionnels RH lors d'un changement organisationnel*. Mémoire de maîtrise, Montréal : HEC Montréal.
- Warin, P. (dir.). (1997). *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte
- Weber, M. (1995). *Économie et société* (1-2). Pocket.
- Wink, A. (2023). *Livret Blanc - bien venues, co-concevoir les accueils des services*, Agence Itinéraire Bis.
- Zémor, P. (2008). *La communication publique*. Presses Universitaires de France.
<https://doi-org.ressources.sciencespo-lyon.fr/10.3917/puf.zemor.2008.01>