

# Non, l'usager n'est pas un client !

Du parcours usager au parcours citoyen,  
*l'enjeu de la relation*

Partenariat de l'Institut Vaugirard - Humanités & Management  
et du secrétariat général du ministère de l'économie et des finances

## Préambule

Un atelier regroupant des agents et des usagers suivi d'une série de réunions de travail avec des spécialistes du domaine (universitaires de l'Institut Vaugirard – ICP et professionnels de différents horizons) ont permis d'analyser en profondeur la question de la relation agents-usagers. Chacun a pu contribuer à éclairer de son point de vue la question et nous avons dégagé ensemble des pistes qui n'ont d'autres vocations que d'être reprises, travaillées, adaptées, déclinées, traduites en actions...

La conviction autour de laquelle ces travaux s'articulent est que tout est affaire de relations. Et si tel est bien le cas, il s'agit de comprendre les attentes et les ressorts de la relation humaine lorsqu'elle se prétend service et plus encore service public. Relation. De quoi parle-t-on vraiment ? Et qu'est-ce que cela implique vraiment pour que le service public dans le service rendu à chacun et à tous, puisse répondre efficacement à ce qu'on attend de lui ?

Parce ce que le monde change, il nous faut sans cesse inventer de nouvelles solutions. L'Atelier Pratiques et Prospective livre ici ses réflexions. Avec ce titre manifeste « Non, l'utilisateur n'est pas un client ! », nous vous les partageons et les soumettons. Libre à chacun d'y prendre ce qu'il lui convient, afin qu'elles nourrissent l'action publique.

## Introduction

### **Comment améliorer, adapter, transformer le service public et la relation à l'utilisateur ? L'utilisateur est-il un client comme un autre ? Doit-il être un client comme un autre ?**

Dans le secteur privé, la satisfaction des clients représente un enjeu considérable et donne lieu à des efforts en vue d'améliorer le service, la relation client et désormais « l'expérience client ». Cela laisse à penser que le service public devrait s'inspirer de ce retour d'expérience, voire importer des attitudes, des organisations et des modes de fonctionnement qui ont fait leur preuve dans le secteur privé. Mais ce qui est valable dans le secteur privé l'est-il dans le secteur public ? Peut-on transposer purement et simplement les recettes de la relation commerciale à la relation de service public ? L'utilisateur peut-il être considéré comme un client et jusqu'où doit-il l'être ? Comment inspirer et innover du « spécifique » pour le service public ?

Si aujourd'hui les efforts menés depuis 15 ans ont amélioré le service public dans son rapport à l'utilisateur, il reste encore à progresser, à partager les acquis et les constats, et à inventer les solutions d'avenir. Le service public est riche de promesse, celle d'être tout à la fois au service de chacun et de tous, celle de servir l'intérêt commun au travers le service rendu à chacun. Une promesse ambitieuse qui vise à (ré)concilier « service personnalisé » sans amoindrissement ou perte du sens public.

Marc Grassin - Brigitte Minette-Tiberghien



## Fondamentaux de la relation

L'attente d'une relation de qualité

La relation à réinventer dans un monde qui change

Plus que la relation, la qualité humaine de la relation

Les six tensions majeures de la relation

## L'attente d'une relation de qualité

Existe-t-il une  
définition  
d'une relation  
de qualité,  
commune au  
secteur public  
et privé ?

Il y a dans toute relation, publique comme privée, pour le client comme pour l'utilisateur, l'attente et l'espérance que l'autre prendra en considération la personne que nous sommes et répondra à nos besoins et nos attentes.

Ainsi, améliorer la performance d'un service, consiste à intégrer une relation humaine équilibrée, bienveillante et attentive à l'autre.

## L'attente d'une relation de qualité

### Le défi d'une relation de service

Derrière toute relation de service, qu'il soit public ou privé, est attendue une relation de qualité qui permet à la personne de vivre sereinement ce pour quoi elle a fait appel à un service.

Avoir besoin d'un document, d'un service, une réponse à une demande administrative revient à dépendre d'un autre, d'un outil, d'une organisation. La qualité de fonctionnement des outils, leur compréhension et la qualité des relations établies vont être déterminantes dans le vécu, le sentiment de satisfaction et la mémoire que l'on en gardera.

Améliorer la qualité du service (efficacité et efficience) ne consiste pas à augmenter seulement la performance opérationnelle (le service a été rendu en respectant des critères et indices significatifs de performance : rapidité, diminution des erreurs, limitation des interlocuteurs, résultats obtenus etc.) mais consiste surtout à favoriser une relation humaine au cœur même de ce qui aura été vécu positivement par l'ensemble des partenaires.

Le défi majeur est de permettre à chacun d'être reconnu comme une personne et comme un acteur, condition minimale mais essentielle pour avoir le sentiment que ce qui a été vécu est satisfaisant et positif. C'est la condition pour qu'une dynamique humaine s'instaure (volonté d'y arriver, coopération client-fournisseur, confiance dans la suite, enrichissement de l'expérience). L'attente des usagers dépasse la simple réalisation du service.

Répondre à un besoin, à une demande ou à une obligation met l'individu en tension, celle d'avoir à faire face à quelque chose qui pourrait l'empêcher de vivre ce qu'il imaginait et qui pourrait venir perturber le cours ordinaire et tranquille de son existence (la simple idée de devoir recourir au service public génère du stress).

C'est l'expérience de la vie sociale à proprement parler. Chacun est soumis aux contraintes de tiers (institution, organisation, entreprise) qui gèrent leurs réalités et leurs logiques.

### Le face à face privé public

Le secteur privé a très bien compris que derrière chaque client il y avait bien plus qu'un client, et l'a conceptualisé. Le client est d'abord l'enjeu d'une relation, cadrée et bordée par les contraintes d'un contrat ou de processus. Le secteur privé a intégré, au moins dans sa communication, que derrière le client, c'est à la personne qu'il s'adresse et qu'un client satisfait est un client qui a été considéré et avec qui une relation de confiance a été établie.

Il y a dans la relation client d'abord une relation humaine au client, qui fait qu'il n'a ni mal été considéré, ni trompé, qu'il a reçu la bonne information et qu'il a trouvé une assistance adaptée en cas de nécessité. De la relation client à l'expérience client en passant par le développement d'une politique client, le parcours client est l'objet d'analyses régulières permettant d'en améliorer chaque étape.

L'expérience client ne consiste pas seulement à vivre quelque chose d'émotionnellement fort ; elle devrait être avant tout l'expérience d'une relation de qualité, d'autant plus essentielle que la relation se fait, de plus en plus, à travers la révolution numérique et qu'elle est médiée par la machine et à distance.

---

**La relation professionnelle est toujours implicitement le défi d'une relation de service, qui se veut équilibrée et bienveillante, attentive à la contrainte de l'autre.**

---

**Moins il y a de contact direct et de proximité, plus l'attente d'une qualité relationnelle se fait sentir.**

## La relation à réinventer dans un monde qui change

Est-on en train de vivre la naissance de deux mondes parallèles, l'un individualiste et l'autre collaboratif ?

Le besoin de réformes et d'amélioration de nos modes de fonctionnement n'est pas seulement gouverné par les contraintes économiques mais aussi par les mutations anthropologiques et sociologiques.

L'individu moderne rêve d'un monde fait à sa mesure et pour lui, un monde où la réalité se confond avec ce qu'il souhaite. Dans le même temps, le fondamental relationnel anthropologique de la personne humaine resurgit.

## La relation à réinventer dans un monde qui change

### Des sociétés modernes dynamiques et mobiles

Parce que le monde a changé, les attentes ont elles aussi changé. Sans prétendre faire le tour des transformations de notre rapport au monde qui détermineraient la compréhension des enjeux et des défis à relever pour améliorer le fonctionnement du service public, il est néanmoins possible d'identifier des grandes lignes qui affectent nos représentations et nos vécus.

Le besoin de réformes et d'amélioration de nos modes de fonctionnement est gouverné par les contraintes économiques mais aussi par les mutations anthropologiques et sociologiques que nous vivons.

Les sociétés contemporaines sont caractérisées par une dynamique de transformation permanente. L'économie de marché, la mise à disposition de nouvelles réalités par la technologie sans cesse renouvelée, l'incertitude liée à la complexité grandissante et les nouveaux modes de vie sont tout à la fois une chance et une inquiétude. Nous ne vivons pas dans une société où les cadres et les repères seraient stables et fixés à jamais. Nous avons à les inventer au fur et à mesure de ce que nous construisons. S'adapter en permanence est devenu une condition et une nécessité pour être en phase avec ce qui se vit et tenir le rythme des transformations. **Accélérer sans cesse, se mobiliser toujours plus, sont les modes de fonctionnement attendus qui définissent en partie la performance.** Entre un besoin de stabilité et de permanence et une adaptabilité à la « fluidité » des structures et la mobilité, l'individu contemporain cherche à trouver un équilibre entre les attentes fondamentales et les conditions d'existence contemporaine. Les hommes et les organisations doivent être agiles et capables de vivre un renouvellement permanent face à l'instabilité constitutive.

### L'Individualisme et l'entre soi, la lame de fond

Les sociétés contemporaines s'appuient sur une anthropologie individualiste qui valorise l'individualisme, l'entre-soi et une réalisation de soi aut centrée.

La représentation idéale du sujet accompli, est celle d'un sujet qui devient lui-même par lui-même, jouissant pleinement de sa liberté. L'attente est à l'intensification de soi-même et à l'affirmation de soi, pour toujours expérimenter un monde sans limites.

L'autre, et la contrainte qu'il introduit, sont parfois vécus comme un frein qui favorise l'abandon des logiques de solidarité et accentue les logiques de séparations et de segmentations.

L'autre est appréhendé comme un concurrent gouverné d'abord par la recherche de son intérêt. **Nous assistons à des reconfigurations des tensions entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif.** L'intérêt commun et l'intérêt collectif deviennent secondaires dans un monde de compétition individualiste libérale.

En conséquence, en ouvrant ainsi la vie individuelle et collective à la transformation, à l'adaptation, à la vitesse et à la performance, **l'attente implicite de chacun est de bénéficier d'un service rapide et simple qui ne freine pas la possibilité d'être en phase avec le projet moderne de réalisation de soi et qui fait de toute démarche l'occasion d'une expérience forte.** Cette attente est aussi devenue une exigence que le secteur privé a su développer.

---

**Le turn-over et la mobilité sont devenus normalité. Rien ne dure vraiment. S'inscrire dans la durée, prendre le temps semblent aller à contre-courant de ce qui est attendu.**

---

**L'individu moderne rêve d'un monde fait à sa mesure et pour lui, un monde où la réalité se confond avec ce qu'il souhaite, un monde où la contrainte est limitée et sans cesse repoussée.**

Est-ce que l'un  
est destiné à  
l'emporter sur  
l'autre ?  
Ou est-ce que la  
fusion des deux  
peut donner des  
formes renouvelées  
d'échange ?

L'individu aspire à se « lier » et à « être lié » aux autres pour produire du sens partagé. Il revendique ainsi d'appartenir à une société comme citoyen et de pouvoir être un usager d'un service public fait pour lui et pour tous.

Le citoyen usager du service public, lui aussi client, importe ses attentes et ses exigences à toutes les formes de service. La frontière entre secteur privé et secteur public, se modifie. Parce que les modes de vie et les représentations vécues au quotidien affectent la représentation de soi et de son environnement, la revendication des usagers et leurs attentes peuvent s'apparenter à celles d'un client. Le secteur privé a su vendre une image « idéalisée » de la prise en compte des attentes du client, devenant culturellement un modèle.

En contre point de cette tendance à l'instabilité des conditions d'existence, à la difficulté à tenir le rythme de la compétition et à la crise économique et sociale, qui créent un climat de défiance, le besoin de collectif et de valeurs humanistes s'exprime.

### L'envie d'être une personne en lien avec d'autres

La course quotidienne à l'efficacité et à la performance met si fort la personne en tension qu'elle revendique aussi des rapports humains différents appuyés sur des valeurs partagées. Ces valeurs assurent l'établissement de relations apaisantes et apaisées et qui, à leur tour, désarment les tensions.

La revendication d'authentiques relations humaines, qui ne sont pas conditionnées par l'intérêt personnel, le gain ou le pouvoir, est d'autant plus forte que la personne est soumise, au quotidien, à d'importantes tensions.

**Ainsi, la personne aspire à être simplement ce qu'elle est, c'est-à-dire un sujet singulier et unique en relation paisible avec d'autres.**

Elle revendique d'appartenir à une société comme citoyen et pouvoir être un usager d'un service public fait pour lui et pour tous.

Le fondamental relationnel anthropologique de la personne humaine resurgit : se « lier » et « être lié », c'est-à-dire se reconnaître mutuellement, s'assister et produire du sens partagé. Il s'agit d'établir avec son groupe des conditions qui permettent d'assurer cet élémentaire.

**La dimension humaine du monde est fondamentalement interrelationnelle, c'est-à-dire que la personne se construit en se reconnaissant affectée et impactée par ce qui la lie aux autres.**

L'existence humaine est en ce sens immédiatement « sociale », construite par et dans les liens établis, et porte en creux la question de l'unité de soi et de son identité.

---

**Cette individualisation des relations et de la société se double du développement d'expériences collaboratives, partagées, initiées par les individus eux-mêmes. Est-ce là un paradoxe ou simplement signe de la fin de modèles uniques ?**

## Plus que la relation, la qualité humaine de la relation

Peut-il y avoir une  
relation de qualité  
sans des valeurs  
partagées ?

Ce sont les valeurs partagées, l'« éthique commune » qui génèrent la satisfaction produite par la relation qui pourra ainsi être déclarée de qualité.

Attente, promesse et exigence de valeurs, sont liées comme condition d'une relation humaine de qualité. Le service public est une forme de promesse faite à l'utilisateur et au citoyen. Promesse d'être un « service » pour chacun des membres de la société et d'être public au sens de ne pas être porté par l'intérêt privé.

## Plus que la relation, la qualité humaine de la relation

### La relation seule ne suffit pas

Les relations affectives, professionnelles, privées, publiques, ou commerciales sont autant de réalités que nous avons à vivre.

Chacune est déterminée par les contraintes qui lui sont propres et leur contexte. Mais aucune n'échappe au fait que nous sommes affectés par ce que nous vivons et que **la satisfaction d'une relation renvoie à la qualité des comportements engagés.**

**La manière de se comporter n'est autre que ce que l'on appelle « éthique » et renvoie immédiatement à des valeurs. Les valeurs sont des « préférences » reconnues dans une société et une culture qui informent sur les attitudes attendues et souhaitées.**

Toute activité sociale et toute relation humaine sont sous-tendues implicitement ou explicitement par des valeurs. Elles fonctionnent **comme des repères pour orienter l'action mais aussi comme la promesse faite que ce qui sera vécu et fait sera une mise en forme de ce qui a été annoncé.** L'éthique consiste à faire ce que l'on dit et donc à engager sa responsabilité. Si l'attente est une attente d'une relation de qualité, alors l'attente sera celle d'une relation portée par des valeurs fortes qui nous engagent vis à vis de l'autre.

### La promesse d'un service pour chacun et pour tous : une difficile équation

Promouvoir des valeurs, les revendiquer, les annoncer, c'est engager à satisfaire l'attente, c'est se soumettre à une exigence. **Attente, promesse et exigence, sont liées comme conditions d'une relation humaine.** Si les mots ont un sens, il s'agit de les traduire dans les faits et d'être exigeant face à l'attente suscitée par la promesse faite, fut-elle implicite.

La relation client est une promesse de relation de qualité adressée à un client dans le cadre d'un échange marchand, le service public est une autre forme de promesse faite à l'utilisateur et au citoyen. Promesse d'être un « service » pour chacun et à tous les membres d'une société et d'être public au sens de ne pas être porté par un intérêt privé. L'utilisateur/citoyen est ainsi assuré d'une égalité de traitement de principe et d'un service garanti.

---

**La construction de valeurs partagées renvoie à la question de la pédagogie : de quels temps et de quels moyens se dote-t-on pour « construire ou reconstruire » ces valeurs qui seront le socle d'une relation de qualité ?**

---

**La diversité des définitions que chacun peut donner de ce qui est pour lui « une bonne relation », peut-elle se marier aisément avec les principes d'égalité prônés par le service public ?**

Comment  
construire une  
relation apaisée  
alors qu'elle  
est soumise  
à des tensions  
permanentes ?

Entre l'attente de  
l'individu et celle  
du groupe,  
des tensions  
défient et irritent  
la relation humaine.

## Les six tensions majeures de la relation

Ces tensions, ici au nombre de 6, expriment la revendication et le besoin d'être reconnu comme un acteur libre et responsable qui souhaite une relation équilibrée dans laquelle chacun trouve son intérêt.

Les six tensions majeures de la relation :

- > entre le désir de parler à quelqu'un et le fait d'être écouté
- > entre l'intérêt de la personne et celle du groupe
- > entre la singularité de sa situation et la gestion standardisée des situations
- > entre le besoin de liberté personnelle et les contraintes réelles ou perçues comme réductrices de cette liberté
- > entre être reconnu comme un sujet et être considéré comme l'objet d'un processus dépersonnalisé
- > entre le besoin de proximité avec ses interlocuteurs et le virtuel

On observe que ces tensions trouvent tout autant leurs expressions pratiques dans la relation avec le secteur privé.

## **La relation sous le prisme du service public**

La spécificité du service public

La transformation du service public : adaptation ou modification en profondeur

Agents et usagers, une culture commune de responsabilité

## La spécificité du service public

Comment  
caractériser  
la spécificité  
du service public ?

Le service public est porteur d'une spécificité : celle de s'adresser à chacun et à tous.

Chaque usager, chaque agent, est dépositaire, de ce bien commun qui s'incarne dans leur relation réciproque. Ainsi, le contrat de service public « dépasse » et « déborde » ceux et celles qui le vivent et doit être par essence durable pour assurer la permanence de la vie sociale au cœur du changement.

## La spécificité du service public

L'enjeu, dans un monde où tout s'accélère, où l'individualisme augmente et dans une culture de défiance, est de construire ensemble nos valeurs communes et la manière de les mettre en œuvre et de les incarner.

Le service public, souvent comparé et mis en concurrence avec le secteur privé, est porteur d'une spécificité : celle de s'adresser à chacun et à tous et de ne pas soumettre l'utilisateur à des discriminations liées à l'argent ou au statut social.

**L'intérêt individuel et l'intérêt général se croisent comme élément structurant de la relation.** C'est la raison pour laquelle l'utilisateur n'est pas un client. Et même si des attentes clients émergent au cœur de la relation agent/utilisateur, la relation à l'utilisateur ne sera pas réduite à la relation au client.

Entre l'utilisateur et le service public est portée ultimement la question du collectif, du vivre ensemble et du bien commun. D'une certaine manière, chaque utilisateur, chaque agent est dépositaire, dans la relation qu'ils instaurent de ce bien commun.

La qualité du service public repose sur l'évidence de ce « pour tous ». Ainsi, pourrait-on vraiment déclarer « de qualité », un service qui ne s'adresserait qu'à quelques-uns et qui priverait ceux et celles qui n'en auraient pas les moyens ? Ce « **Pour tous** » est un élément décisif qui fait qu'être utilisateur ou agent du service public engage une posture d'exemplarité et d'éthique qui transforme l'idée de service en autre chose qu'un contrat à durée déterminée.

Implicitement, le service « pour tous » et donc pour soi, est inscrit dans l'idée d'une continuité. Il s'agit bien d'un service durable qui assurera la permanence de la vie sociale au cœur de la transformation.

À ce titre l'efficacité, l'efficience, la qualité du service, deviennent des attentes qui peuvent être considérées comme d'authentiques valeurs du service public soumises à une éthique forte de la relation pour en garantir le sens.

---

**Le contrat de service  
« dépasse »  
et « déborde » ceux  
et celles qui le vivent.  
Il y a toujours dans  
le service public la  
représentation implicite  
d'un autre que soi.**

## La transformation du service public : adaptation ou modification en profondeur ?

La transformation du service public est une nécessité pour tous. Mais qu'est-ce que cela veut dire ?

Les enjeux sont de faire cohabiter intelligemment « nouveautés et traditions ». Pour cela, le changement devrait être intégré non pas comme une secousse imprévisible et destructrice mais comme une réflexion permanente qui accompagne l'innovation et la transformation.

Ainsi, les organisations et les agents ont à se « défixer », s'éloigner des normes, pour traduire autrement ce qui peut ou doit être fait, se « recentrer » sur la mission en cohérence avec le sens et les valeurs du service public.

## La transformation du service public : adaptation ou modification en profondeur ?

- › S'agit-il d'une adaptation, d'une transformation ?
- › S'agit-il d'une redéfinition de la mission et du rôle du service public, de la mise en place de nouveaux outils, de nouveaux comportements des agents et des usagers ?

L'adaptation consiste à intégrer des nouvelles réalités et à s'y ajuster en gardant l'essentiel de l'existant.

La transformation réclame un niveau d'engagement plus important car elle affecte le cadre existant et implique de nouveaux comportements et de nouvelles représentations de soi.

« Au sein d'un environnement instable et turbulent, un seul élément reste constant : le changement »

Intégrer cette notion de « changement permanent » non pas comme une secousse imprévisible et destructrice mais comme une réflexion permanente qui doit accompagner la transformation du service public est probablement un des seuls moyens de faire cohabiter intelligemment « nouveautés et traditions » et de réduire la « facture » sociale, émotionnelle, collective que représente cette indispensable transformation.

Le besoin de s'engager dans un système plus performant qui intègre les attentes, les nouvelles réalités sociologiques et les contraintes de la vie moderne questionne la pertinence de la permanence des règles et des modèles jusqu'ici établis. Les organisations et les agents ont à se « défixer » (d'une certaine manière s'éloigner des normes) pour apporter des réponses efficaces en adéquation avec le cadre de la vie moderne.

Se « défixer » ne signifie pas renoncer à sa mission et son rôle mais à traduire autrement ce qui peut ou doit être fait. Il s'agit non pas d'un abandon mais d'un **recentrage de la mission** en cohérence avec le sens et les valeurs du service public pour aujourd'hui et pour demain.

Les usagers eux aussi ont à intégrer dans leurs comportements et attentes la nécessité de s'ajuster. Il y a, au sens propre du terme, un travail commun à faire pour rendre possibles ces ajustements au cœur de la relation de l'utilisateur à son service public.

L'efficacité du service et l'amélioration de la relation de service supposent une volonté de vouloir faire ensemble le chemin nécessaire de la transformation.

---

Tout processus de modification de l'existant réclame l'intégration à divers degrés de nouvelles représentations et de nouveaux comportements.

La prise en compte du coût humain et social fait partie de l'alchimie qui permet l'adhésion et le succès.

---

Les solutions passent aussi par l'éducation et la pédagogie pour faciliter et comprendre les enjeux de faire autrement.

Comment mettre en  
exergue la culture  
de responsabilité  
commune aux  
agents et aux  
usagers ?

## **Agents et usagers, une culture commune de responsabilité**

Agents et usagers partagent, chacun à leur manière, les bénéfices et les désagréments de ce qu'ils vivent. L'amélioration de la qualité de la relation passe par la prise en compte de cet enjeu relationnel où chacun bénéficie ou pâtit de ce que l'autre vit. C'est en relation et au cœur de la relation que s'ouvre la possibilité d'une réelle amélioration.

## Agents et usagers, une culture commune de responsabilité

C'est au cœur de cette réalité vécue, qui objective le fonctionnement du service public, que se trouvent en partie les éléments d'amélioration. Agents et usagers partagent ensemble, chacun à leur manière, les bénéfices et les désagréments de ce qu'ils vivent. L'amélioration de la qualité passe par la prise en compte de cet enjeu relationnel où chacun bénéficie ou pâtit de ce que l'autre vit. **C'est en relation et au cœur de la relation que s'ouvre la possibilité d'une réelle amélioration.**

L'efficacité et la qualité ne se décrètent pas mais se co-construisent dans une volonté collective de faire ensemble. **La démarche collaborative d'écoute et de reconnaissance de l'autre, qui fait de chacun un authentique partenaire,** facilite la compréhension des contraintes qui s'imposent à chacun.

Ecouter et comprendre l'utilisateur, écouter et comprendre l'agent, faire dialoguer l'utilisateur, l'agent, et l'organisation permettent d'adapter des nouveaux modes de fonctionnement dans une culture commune de la responsabilité. Il s'agit de donner de la marge de manœuvre et de l'autonomie encadrée aux agents et aux utilisateurs pour qu'ils deviennent des acteurs co-responsables de leur service dans le cadre imparti de l'intérêt général.

De fait, la qualité attendue d'un service même si elle se doit de prendre aussi les formes de la modernité (dématérialisation, canaux multiples....) reste fondamentalement attachée à quelque chose de « relativement » simple et modeste : l'écoute active.

---

**Le développement de nouvelles attitudes, relations, comme de nouveaux outils, suppose de s'enraciner dans le savoir et l'expérience acquise des agents et des usagers. Au quotidien de la pratique, des savoirs, des stratégies d'adaptation aux blocages, difficultés et vécus sont acquis.**



## **Le sens redonné au vivre ensemble et à la cohésion sociale**

La qualité, valeur du service public

La facilitation condition de l'apaisement des tensions

La confiance retrouvée : l'enjeu d'une relation humaine

## Le sens redonné au vivre ensemble et à la cohésion sociale

Le service public  
a été fondé sur  
« le vivre ensemble ».  
Face à l'éclatement  
« individualiste »  
de notre mode de  
vie contemporain,  
pourquoi et  
comment maintenir  
ce principe, désuet  
pour certains ?

Il ne s'agit pas pour l'usager de vivre une expérience client mais au contraire une « expérience citoyenne » qui enracine le fait d'être uni par un ensemble de valeurs communes qui déterminent notre capacité à vivre ensemble.

La crise de défiance, mais aussi la part de plus en plus active du secteur privé dans le champ historique du service public tendent à installer chacun dans des postures de défense et de repli. La tendance individualiste du monde contemporain peut faire perdre de vue la force des valeurs fondatrices d'un service public. L'intégration de logiques nouvelles dans le service public peut conduire à niveler sa spécificité et faire oublier que chacun, du fait de son appartenance à la même société, co-participe à l'incarnation des valeurs qui diffèrent de celles qui fondent la relation client.

La comparaison au niveau mondial entre les « services publics » (existence ou non, contenus, mode de financement...) interroge consciemment ou inconsciemment chacun de ce qu'il pense du service public « à la française ».

Vivre ensemble et faire société peuvent se faire à partir de différents modèles. Il y a des choix implicites ou explicites qui conditionnent l'établissement des rapports et relations humaines et sociales. Les valeurs du service public ne sont donc pas neutres, elles sont le fruit d'une histoire, elles conditionnent une accessibilité pour tous et une égalité qui fait de chacun et de tous des citoyens égaux en droits et en devoirs. Elles disent qu'une société n'a de sens qu'ensemble et que tous y participent à sa manière avec ce qu'il est.

Le service public, par ce qu'il permet, dit cet « ensemble ». Le recours au service public et ce qu'il conduit à vivre est avant tout une « expérience citoyenne ».

Les valeurs du service public ne sont pas celles du privé, même si elles peuvent parfois se rejoindre, elles déterminent des hiérarchies et des préférences qui gouvernent et nous obligent à une relation de reconnaissance réciproque et mutuelle, à une attention à l'autre, à sa difficulté et au respect de ses droits.

**Il n'y a de société possible qu'en partageant des représentations communes de ce que nous avons et voulons être ensemble.** Les valeurs du service public sont un choix de société. **Encore faut-il créer les outils de la compréhension collective.**

La relation de l'usager au service public et de l'agent dans l'exercice de sa fonction ne saurait garder son sens que si chacun en comprend l'utilité, le sens humain et politique. **La satisfaction des attentes personnelles face aux besoins et aux attentes du collectif est une potentielle zone de tension et de friction pour les individus que nous sommes.** Or, parce que l'usager du service public n'est pas d'abord un individu mais un citoyen, il est donc soumis à des contraintes qui s'imposent au nom de son appartenance à ce corps social.

Mais là encore, répétons-le, **il ne peut y avoir « abandon volontaire » de ses attentes personnelles au profit d'attentes collectives que s'il y a œuvre de pédagogie, d'éducation...**

---

**L'amélioration du service public passe par la redéfinition et la réappropriation d'une relation articulée sur un sens des valeurs.**

**Face aux mutations et aux évolutions, nombreux sont ceux qui ne reconnaissent plus la spécificité et la force de ces valeurs pour conduire les adaptations et relever les défis du vivre ensemble.**



Chacun est à ce titre, dans son attitude, co-partenaire et co-responsable de ces valeurs. Chacun leur donne plus ou moins sens et c'est ensemble par l'attitude mesurée et responsable qu'elles prendront effectivement corps comme enjeux de société et avenir commun. L'utilisateur n'est pas d'abord un client du service public mais aussi quelque part un « agent » de ce « commun » par l'usage qu'il en fait. Les mutations actuelles obligent à se réapproprié ensemble ce socle de cohésion, ce commun qui fait sens et nourrit la relation humaine du vivre ensemble.

Redéfinir le contrat public, redonner du sens à l'action publique, créer une culture forte des valeurs du service public permettra à chacun de trouver les raisons d'une relation exigeante entre usagers et agents.

Les valeurs n'ont de sens qu'en étant vécues, elles définissent un horizon de sens qui met en forme le réel. L'action n'allant pas sans le sens ; l'amélioration et la transformation des pratiques passent par la construction d'une culture partagée des valeurs et du sens qui unit usagers et agents dans une relation citoyenne et évite l'éclatement, l'isolement...

---

**L'amélioration du service public passe par la redéfinition et la réappropriation d'une relation articulée sur un sens et des valeurs.**

**Face aux mutations et aux évolutions, nombreux sont ceux qui ne reconnaissent plus la spécificité et la force de ces valeurs pour conduire les adaptations et relever les défis du vivre ensemble.**

## La qualité : valeur du service public

Qu'est-ce qui  
fonde la qualité  
du service public ?

L'absence de véritables concurrences et d'enjeux de fidélisation de l'utilisateur réclame le développement d'une culture « éthique » forte du résultat. L'opérationnalité, l'efficacité, la rapidité dans le traitement des dossiers et des situations, mais aussi l'efficacité sont des valeurs fondamentales d'un service public. Ainsi, la qualité du service public procède d'une alchimie délicate entre valeurs, normes de production et autonomie intelligente dans l'application. Elle suppose en plus une relation humaine et sociale apaisée.

## La qualité : valeur du service public

La qualité de service et la qualité du service sont des **valeurs attendues et partagées** par les usagers et les agents du service public.

Considérer l'usager comme un client conduit à recentrer son action sur un objectif de satisfaction et d'efficacité. C'est accepter d'être jugé et s'engager dans une démarche permanente de remise en cause et d'amélioration du service. Prendre en considération l'usager en tant que personne et se soucier de l'expérience qu'il aura avec le service public c'est reconnaître que l'agent lui doit un engagement de service.

C'est pour l'agent l'occasion de donner pleinement sens à son rôle et à sa mission et de valoriser son savoir-faire métier et son savoir-être.

L'opérationnalité, la rapidité dans le traitement des dossiers et des situations, mais aussi l'efficience sont des valeurs fondamentales d'un service public non subordonné à l'intérêt de l'agent.

L'efficacité et la performance du service public sont des valeurs qui légitiment réellement l'investissement collectif (humain et financier).

La qualité du service public est celle d'une éthique publique incarnée par les agents et les procédures à même de garantir pour chacun et pour tous le vivre ensemble.

Elle n'est évaluable qu'à l'horizon de l'analyse croisée de cette recherche d'équilibre et peut de ce point de vue être qualifiée d'« éthique ». Elle suppose un juste niveau d'adaptation à la singularité des situations rencontrées dans le cadre normé et standard d'un « pour tous », non pour déroger à l'égalité et l'équité mais pour lui donner pleinement sens.

L'agent, par le sens et l'exigence dont il est porteur, doit pouvoir disposer, pour ce faire, de marges de manœuvre et d'une liberté de jugement pour construire une relation humaine et sociale, dans le respect des règles auxquelles chacun est soumis.

Là encore, souplesse ne veut pas dire abandon des principes, mais au contraire adaptation, « résistance » intelligente et créativité.

---

**La qualité d'un service public est définie aussi par l'effectivité des valeurs dont les agents sont les garants et les usagers les bénéficiaires.**

**La qualité est aussi en ce sens évaluable par chacun, par ce qu'elle produit en terme de lien social.**

---

**La qualité du service public est une « performance » équilibrée entre l'opérationnalité du service, son sens collectif et une relation humaine apaisée.**

## La facilitation, condition de l'apaisement des tensions

Quel est le rôle de facilitation ?

La complexité des règles et des procédures doit pouvoir être comprise. La facilitation vise à rendre compréhensibles et faciles les règles, outils et procédures, qui sont complexes de fait. Elle passe par l'interrogation permanente du but recherché, du « produit de sortie » à atteindre et ce, dans un climat relationnel apaisé. La facilitation concerne aussi le vécu de l'agent qui doit être au service, non pas uniquement de règles à respecter, mais d'une finalité : celle du service, à partager.

## La facilitation, condition de l'apaisement des tensions

La complexité des règles et des procédures, si elle s'avère parfois nécessaire doit pouvoir être comprise. Le citoyen, l'utilisateur et l'agent peuvent avoir le sentiment d'une certaine opacité qui inquiète. Cette complexité est d'autant plus difficile à vivre que l'utilisateur est captif.

**Plus encore que la simplification sans doute nécessaire à bien des égards, c'est une facilitation de la relation au service public qui est attendue tant par les usagers que par les agents, afin qu'elle soit vécue comme un service.**

Faciliter le parcours de l'utilisateur, c'est favoriser l'apaisement de tensions en prenant en compte ce qu'il vit émotionnellement, son aptitude et son aisance à répondre à ce qui lui est demandé, en rendant lisibles, clairs et compréhensibles les outils et les procédures.

La facilitation passe aussi par la facilitation du vécu de l'agent afin qu'il puisse devenir un interlocuteur disponible et efficace pour assurer à l'utilisateur une relation humaine de qualité.

**La facilitation des relations des usagers à leur service public suppose d'instaurer les conditions qui permettent d'échapper au sentiment d'être pris dans une logique et une mécanique abstraites dénuées de sens.**

L'agent doit être et se sentir un « véritable collaborateur » au service non pas uniquement de règles à respecter, mais au service d'une finalité : celle du service, à partager. L'utilisateur et l'agent doivent se mettre dans un état d'esprit de collaboration positive pour atteindre leur objectif.

---

**La facilitation des relations consiste à rendre simple, rapide et réactif, compréhensible, lisible et pédagogique le service, en permettant l'établissement d'un contact relationnel apaisé et ajusté lorsque cela est nécessaire, pour répondre aux besoins de l'utilisateur.**

## La confiance retrouvée, enjeu d'une relation humaine

Qu'est ce qui fait le fondement de la confiance dans une relation de dépendance induite par le monopole du service public?

Le champ d'intervention du service public peut être source de tensions entre l'agent et l'utilisateur, du fait des questions abordées parfois émotionnellement chargées, et de la dissymétrie des rôles. Seule la volonté d'être tourné vers l'autre permet de construire une relation de confiance durable et apaisée.

## La confiance retrouvée, enjeu d'une relation humaine

La relation est un défi permanent parce qu'elle est généralement l'enjeu de tensions, de contradictions des intérêts, d'espérance et d'inquiétudes.

Parce que le champ d'intervention du service public touche à des domaines sensibles de la vie (éducation, santé, finance publique...), la qualité de la relation établie est déterminante.

La relation entre l'agent et l'utilisateur est nécessairement « dépendance et dissymétrie ». **L'utilisateur dépend non seulement de l'engagement de l'agent à bien faire son métier, mais aussi des moyens dont il dispose pour remplir sa mission.**

Les contraintes objectives que l'agent et l'utilisateur rencontrent peuvent être source de difficultés relationnelles évidentes, mais l'attitude de chacun (la manière d'être) dans le rapport à l'autre est aussi un facteur déterminant pour construire une relation de confiance durable qui seule permet d'amortir les tensions et frustrations.

C'est le défi d'une confiance à retrouver entre l'utilisateur et l'agent, entre le citoyen et son service public qu'il s'agit de relever pour co-construire un parcours apaisé des interactions de l'utilisateur et de l'agent d'un service public.

Le temps donné à la parole dans la relation agent-utilisateur est fondamental. Pour autant, il ne faut pas se leurrer, il est souvent limité par des contraintes tout à fait compréhensibles par ailleurs.

L'interrogation qui peut poindre aujourd'hui c'est de tenter de traduire dans de nouveaux espaces de rencontre ce nécessaire besoin de temps : les journées portes ouvertes pour les services publics, le développement du service civique au sein des services publics sur des missions d'accueil, d'écoute, d'espace d'échanges... sont autant d'idées à expérimenter.

---

La compétence métier, l'efficacité technique, la performance accrue des systèmes, la digitalisation et l'autonomisation ne suffisent pas à la satisfaction réciproque de l'agent et de l'utilisateur.

---

L'attente de relation humaine perdue comme condition fondatrice du lien et de l'efficacité.



**En  
résumé...**

**... et si  
on tentait  
tous ensemble de**

en résumé...

L'attachement au service public et à ses valeurs reste fort



Le service public est un ciment de notre cohésion

Les valeurs doivent être préservées, l'adhésion n'est plus une option

**...et si on tentait tous en ensemble de**

- > Réaffirmer l'intérêt général comme fondement du service public chez les agents et les usagers
- > Développer le sens de la responsabilité et des valeurs communes qui assurent à chacun et à tous le lien social de qualité
- > Développer une éthique de l'information et de la gestion des données

en résumé...

Il y a un besoin et une attente de facilitation



Etre accompagné quand tout se complique

**...et si on tentait tous en ensemble de**

- > Développer l'information sur les parcours de prise en charge
- > Ecouter et comprendre les besoins de l'utilisateur (faciliter leur expression)
- > Ecouter et comprendre les besoins des agents
- > Redonner du sens aux procédures en les simplifiant
- > Définir les parcours de l'utilisateur par une logique « transverse » des différentes démarches administratives
- > Développer l'autonomie des usagers tout en maintenant un lien de proximité

## en résumé...



La qualité du service public est devenue une attente partagée par tous jusqu'à en devenir une valeur

La transformation au bénéfice des usagers doit être également au bénéfice des agents si l'on veut que les agents portent les nouveaux outils du changement

### ...et si on tentait tous en ensemble de

- › Développer la logique collaborative agent/usager
- › Développer pour les agents une culture de « retour d'expérience » du secteur publique ou privé

## en résumé...



La relation humaine qui redonne de la confiance reste un élément décisif comme critère de qualité

Gagner la confiance devient le challenge de nos structures publiques  
La seule chose qui ne se normalise pas, c'est la relation

### ...et si on tentait tous en ensemble de

- › Recentrer l'attention sur le vécu des usagers en capitalisant sur leurs retours d'expériences
- › Faciliter les logiques d'interlocuteur unique
- › Remettre la personne au centre de la relation
- › Développer les compétences d'accueil des agents et optimiser l'organisation des structures pour faciliter cet accueil.

en résumé...



## Des modèles managériaux adaptés pour vivre l'adaptation

Besoin d'un management et d'une organisation qui permette la relation  
Réintroduire la confiance dans les modèles managériaux  
Développer un état d'esprit de coopération et de co-construction des solutions

### ...et si on tentait tous en ensemble de

- › Développer la réactivité et la proactivité en donnant aux agents des marges de manœuvre par rapport aux processus
- › Déployer une organisation et un management de soutien des agents
- › Construire ensemble la relation de service public aujourd'hui et de demain en créant des espaces de rencontres et de dialogue usager/agent

## Sous la direction de Marc Grassin et Brigitte Minette-Tiberghien

### Comité de rédaction :

Nathalie Bass, Sabine Bureau-Perrard, Jean-Jacques Crosnier, Marc Grassin, Brigitte Minette-Tiberghien, Emmanuel Santoni

### Liste des participants

- |                                    |  |
|------------------------------------|--|
| > Nathalie Bass                    | Institut Mutualiste Montsouris   |
| > Sabine Bureau-Perrard            | Institut Vaugirard - Humanités & Management  |
| > Pascale Caminade                 | Areva  |
| > Jean Jacques Crosnier            | Consultant   |
| > Anne-pierre Darrees              | GDF suez   |
| > Arnaud Derathe                   | Université Technologique de Compiègne  |
| > Laurent Garnier                  | Entreprise KP/AM   |
| > Jérôme Gasquet                   | Institut Vaugirard - Humanités & Management  |
| > Yannick Girault                  | Direction Générale des Finances Publiques du ministère de l'Economie et des Finances |
| > Marc Grassin                     | Institut Vaugirard - Humanités & Management  |
| > Emmanuel Hadzilk                 | Etablissement Français du sang Nord de France  |
| > Yves Hirrien                     | CNFA   |
| > Dominique Lahousse               | SNCF   |
| > Marie-Christine Lebret-Bousquiel | BNP Paribas  |
| > Amélie Mazé                      | Faculté de Sciences Sociales et Economiques - FASSE-ICP                              |
| > Brigitte Minette-Tiberghien      | Ministère de l'Economie et des Finances  |
| > Françoise Mourier                | Pôle emploi  |
| > Sophie Rouay-Lambert             | Faculté de Sciences Sociales et Economiques - FASSE-ICP                              |
| > Emmanuel Santoni                 | Association pour le Management de la Réclamation Clients - Amarc                     |
| > Laurence Sarton                  | Ecole Nationale d'Administration - ENA   |
| > Jean-Pierre Weiss                | Master gestion politique Dauphine - ENA  |

Avec le concours pour la mission qualité et innovation du ministère

- > Zeineb Chaabane
- > Nadège Charrie-Benoist MQI MEF

### Contacts

- > Marc Grassin : [contact@ivhm.fr](mailto:contact@ivhm.fr)
- > Brigitte Minette-Tiberghien : [brigitte.minette@finances.gouv.fr](mailto:brigitte.minette@finances.gouv.fr)

*Les positions exprimées dans ce document le sont à titre personnel.*

# Annexe

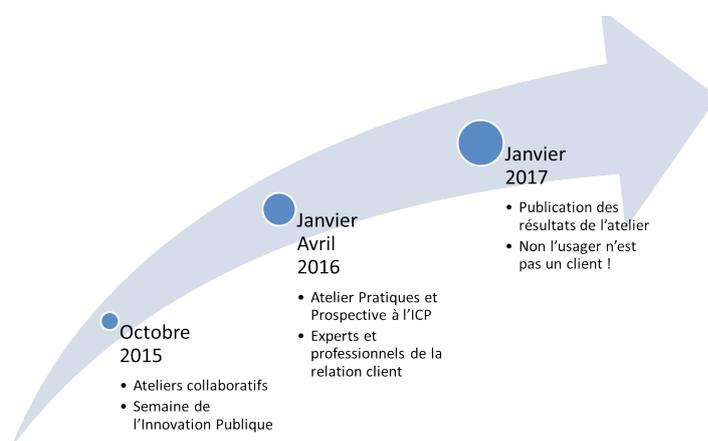
## Le contexte

Trois événements ont été à l'origine du questionnement.

- > L'atelier « Pratiques et prospective » organisé par l'Institut Vaugirard - Humanités et Management en partenariat avec Orange en 2014 sur le thème de « la relation client en question(s) » auquel participait le Secrétariat Général de Bercy a fait naître un besoin de travailler sur les spécificités de l'utilisateur client : qu'est ce qui diffère dans son attitude, dans ses attentes, dans sa perception, l'utilisateur du client ?
- > Une étude sur le parcours des clients des hotlines du service public menée par la mission qualité et innovation du SG a permis de comparer les résultats obtenus à ceux du parcours des clients des hotlines du secteur privé. Au-delà de constater des différences, nous ne les avons pas réellement expliquées or l'utilisateur et le client sont la même personne. Comment s'y retrouve-t-il ?
- > Aujourd'hui les normes qualité, les démarches qualité évoluent vers des systèmes de management intégrant la responsabilité sociale. Les entreprises sont ainsi amenées à jouer un rôle dans la sphère du bien public. De ce fait la frontière entre le service public et le service marchand bouge, le bien public devient l'affaire de tous et non plus le monopole du secteur public. Comment le citoyen utilisateur/ client s'y retrouve-t-il ? Les attentes du citoyen s'apparentent-elles à des celles de clients eu égard au service public ?

## La démarche

L'Institut Vaugirard Humanités et Management, la Mission qualité et innovation du Secrétariat Général (SG) du Ministère économique et Financier avec l'appui de l'ENA ont organisé une démarche de réflexion prospective et collaborative en trois étapes.



- > Étape 1 : Échanges libres avec des agents et des usagers du service public sous forme d'ateliers collaboratifs tenus dans le cadre de la semaine de l'innovation le 16 octobre 2015 à l'ENA.
- > Étape 2 : L'atelier « Pratiques et Prospective » « L'utilisateur est-il un client comme un autre? » regroupant des experts, chercheurs et professionnels de la relation client du secteur public ou privé réalisé à l'ICP de Janvier à Mars 2016.
- > Étape 3 : Réalisation et diffusion d'un livrable de synthèse.

# Annexe

## Les résultats des ateliers collaboratifs lors de la Semaine de l'innovation publique 2015

Le 16 octobre 2015 les usagers et les agents du service public ont été invités à partager leur vision du service public et son évolution lors d'un atelier réalisé dans le cadre de la semaine de l'innovation publique. L'objectif était de faire se rencontrer usagers et agents afin de repérer ensemble les éléments de compréhension et d'amélioration du service public.

Sur fond du constat unanimement partagé d'une satisfaction globale de l'action publique (le baromètre Delouvrier) mais d'un besoin d'amélioration, trois questions ont été posées tant aux usagers qu'aux agents du service public.

Les résultats peuvent se synthétiser ainsi :

Les représentations des missions et des valeurs du Service Public	Laïcité ; Exemplarité ; Simplicité ; Accessibilité ; Égalité ; Redistribution ; Équité ; Éthique
Les critères de qualité attendus d'un service public et de la relation au service public	Dématérialisé et accompagné ; Simple ; Défini : dont on connaît les caractéristiques ; Personnalisé ; Rapide ; Coproduit ; Efficace et efficient ; Bienveillant ; Accessible à tous ; Personnel et confidentiel ; Humain ; Ambassadeur des valeurs du service public et de l'intérêt général ; Vecteur de confiance ; Porteur de sens pour les agents
Les éléments qui complexifient cette relation	La complexité des procédures et de l'organisation ; la diversité des publics et des acteurs ; la complexité de la relation humaine toujours singulière.
... les éléments qui la simplifient	Des agents empathiques et compétents ; Une relation personnalisée et attentionnée ; Un fonctionnement et des procédures simples ; Une plus grande visibilité sur le traitement et le suivi des dossiers ; Des services publics 24 h/24 et multicanaux ; Une organisation donnant plus d'autonomie aux agents pour adapter efficacement les réponses aux spécificités des usagers



## Sommaire

<b>Fondamentaux de la relation</b>	<b>5</b>
L'attente d'une relation de qualité	7
La relation à réinventer dans un monde qui change	9
Plus que la relation, la qualité humaine de la relation	13
<b>La relation sous le prisme du service public</b>	<b>15</b>
La spécificité du service public	17
La transformation du service public : adaptation ou modification en profondeur ?	19
Agents et usagers, une culture commune de responsabilité	21
<b>Le sens redonné au vivre ensemble et à la cohésion sociale</b>	<b>23</b>
La qualité : valeur du service public	29
La facilitation, condition de l'apaisement des tensions	31
La confiance retrouvée, enjeu d'une relation humaine	33
<b>En résumé... et si on tentait tous ensemble de...</b>	<b>35</b>
<b>Comité de rédaction - Liste des participants</b>	<b>39</b>
<b>Annexe</b>	<b>40</b>
Le contexte - La démarche	40
Les résultats des ateliers collaboratifs lors de la Semaine de l'innovation publique 2015	41

# Non, l'usager n'est pas un client !

Du parcours usager au parcours citoyen, l'enjeu de la relation

Un atelier regroupant des agents et des usagers suivi d'une série de réunions de travail avec des spécialistes du domaine (universitaires de l'Institut Vaugirard – ICP- et professionnels de différents horizons) ont permis d'analyser en profondeur la question de la relation agents-usagers. Chacun a pu contribuer à éclairer de son point de vue la question et nous avons dégagé ensemble des pistes qui n'ont d'autres vocations que d'être reprises, travaillées, adaptées, déclinées, traduites en actions...

La conviction autour de laquelle ces travaux s'articulent est que tout est affaire de relations. Et si tel est bien le cas, il s'agit de comprendre les attentes et les ressorts de la relation humaine lorsqu'elle se prétend service et plus encore service public. Relation ? De quoi parle-t-on vraiment ? Et qu'est-ce que cela implique vraiment pour que le service public dans le service rendu à chacun et à tous, puisse répondre efficacement à ce qu'on attend de lui ?

Parce ce que le monde change, il nous faut sans cesse inventer de nouvelles solutions. L'atelier Pratiques et prospective livre ici ses réflexions. Avec ce titre manifeste « Non, l'usager n'est pas un client ! », nous vous les partageons et les soumettons. Libre à chacun d'y prendre ce qu'il lui convient, en espérant qu'elles puissent nourrir l'action publique.



21 rue d'Assas - 75270 Paris cedex 6  
Tél. : 01 70 64 29 88  
contact@ivhm.fr  
[www.ivhm.fr](http://www.ivhm.fr)