



RÉENCHANTER LE QUOTIDIEN : LE SENS DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Cette étude vise à explorer le sens concret donné à la mission du service public local par les agents et à leur utilité. Elle permet de découvrir comment le sens de l'action publique se renforce face à l'instabilité et aux mutations sociales. Quant au sens au travail, il se fragilise sous les pressions internes, ou à l'inverse, s'épanouit grâce à un management renouvelé. Ce retour au terrain ouvre de puissantes perspectives à l'organisation du travail et au management dans les collectivités territoriales.

ENCORE PLUS UTILES

Les agents et les managers territoriaux trouvent-ils encore un sens à leur travail ? Les souffrances personnelles comme les difficultés peuvent être fortes. La MNT a souhaité connaître en profondeur leur état d'esprit, leurs écueils, leurs joies, leur fierté.

Face aux bouleversements de la société, face à l'insécurité, la précarité, le chômage, le mal-logement, la mondialisation etc., les agents se sentent encore plus utiles que jamais. Adoucir ce monde, le compléter, donner les moyens d'y mener sa vie – ne serait-ce pas le meilleur sens de l'action publique locale ?

Une vision ambitieuse est ici proposée pour manager par le sens et faire reconnaître l'expertise de nos services, tant auprès du public que du politique. Des services donnant du pouvoir d'agir aux citoyens en retour du pouvoir confié aux élus : ne serait-ce finalement pas aussi le moment d'améliorer cette circulation vitale à la bonne santé du corps social et à la vie démocratique ?

Quand l'action est publique, « l'esprit de l'homme se connaît à ses paroles et sa volonté à ses actions ».

(proverbe oriental)

Jean-René MOREAU
Premier vice-président de la MNT
Président de l'OST

Les transformations structurelles des collectivités comme de la société invitent à s'interroger sur le sens de l'action publique pour ses agents, vers un délitement ou vers un renouvellement. En réalité, au-delà de leur attachement aux valeurs du service public, le sentiment d'exercer un travail qui a du sens motive toujours très fortement leur engagement. Manager par le sens, un travail qui a du sens : certes, mais aujourd'hui, pourquoi et comment ?

Forts de se savoir utiles et de se voir en accompagnement des usagers, les agents montrent leur capacité à s'adapter au jour le jour, motivée par les besoins des habitants. Mutabilité, continuité, égalité sont ici très concrètement décrites par les agents à travers leurs expériences, avec leurs mots à eux.

Objectifs de l'étude

Centrée sur les dynamiques venant renforcer ou effriter le sens de l'action publique, l'étude se distingue d'un inventaire de valeurs. Son but est d'identifier :

- le sens institutionnel donné par les agents à l'action publique locale,
- les dynamiques d'évolution à l'œuvre,
- les variations du sens au travail (enrichissement ou appauvrissement),
- des recommandations pour déployer le sens et renforcer l'engagement au travail.

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

40 entretiens individuels non directifs menés entre juillet et novembre 2017

- 12 travaillant en communes (< 10 000 habitants, 10 000 à 30 000, > 30 000)
- 8 en intercommunalités
- 6 en conseil départemental (ruraux et urbains)
- 14 en conseils régionaux, dont 9 de régions fusionnées et 5 de régions non fusionnées, 4 en lycées et 10 au siège
- 18 agents de catégorie C, 22 de catégories A et B
- Trois types de métiers : les services en relation avec le public, les métiers techniques, et les métiers administratifs
- Profils démographiques équilibrés (< 35 ans, 35-45 ans, > 45 ans, autant d'hommes que de femmes)



> LE SENS DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ENCORE PLUS FORT

Un territoire de sens

Le discours très fourni des agents démontre que loin de se perdre, le sens de la mission conserve toute sa vigueur et manifeste sa solidité. Il s'ancre dans l'univers de **la vie quotidienne des gens**.

L'améliorer, la faciliter, l'enrichir de nouvelles possibilités : cette raison d'être rassemble tous les acteurs territoriaux et fonctionne à l'identique pour les agents en fonctions supports vis-à-vis de leurs collègues. Collectivités et agents en prise directe avec le terrain doivent s'ajuster en permanence aux situations singulières et trouver des solutions, parfois avec les moyens du bord. Dans le concret, à l'opposé d'une posture descendante procédurale, ils se situent dans **l'accompagnement** des usagers.

Ancrage dans le réel, capacité d'ajustement et importance de la relation constituent un **trésor** culturel historique, dans lequel puiser pour faire face aux enjeux d'adaptation actuels.

Le tournant pragmatique

Cette focalisation sur le quotidien s'accompagne d'une approche résolument pragmatique. Les agents abordent la question du sens **à partir de situations concrètes et vécues**, et non par de grands principes abstraits. Leur engagement personnel trouve sa source dans des expériences-types qui les touchent, et sur lesquelles ils peuvent produire des effets.

Les valeurs attachées à l'action montent clairement en puissance dans les raisonnements : réactivité, efficacité, adaptabilité... De plus, elles permettent

de répondre à un enjeu fondamental aux yeux d'agents volontaristes et non plus passifs : **la reconquête de la reconnaissance publique**. L'action, la performance publique et leur évaluation par les usagers sont bien comprises comme nécessaires à leur crédibilité, donc à leur respect, et à nourrir en continu.

La FPT, « l'empowerment des citoyens »

Enfin les agents amorcent une redéfinition de l'utilité dépassant le simple « améliorer la vie quotidienne ». L'action de la FPT consiste à **renforcer les capacités d'agir des personnes**.

Rendre mobile, sécuriser, équiper, ouvrir de nouveaux horizons, favoriser l'autonomie, les rencontres, l'action collective, développer les sensibilités, créer des opportunités... Toutes ces actions donnent à la personne des aptitudes lui permettant d'agir sur sa situation et sur l'évolution de son existence. **C'est un « pouvoir de » qui permet un « pouvoir sur »**.

Le sens du travail des agents n'est plus un simple « service à la personne » : il consiste à donner à celle-ci une multitude de capacités pour qu'elle agisse elle-même. À l'heure où **les sentiments de vulnérabilité et d'impuissance** envahissent nos sociétés, la pertinence de la mission se renouvelle. Ainsi, équiper le territoire revient à équiper les personnes.

Le quotidien, une fonction sociale fondamentale

Derrière son apparente banalité, le quotidien tient des fonctions majeures. Il donne une assise et rend peu à peu familier les brusques changements de notre environnement en les intégrant à nos habitudes. *Via* ses multiples équipements, services, dispositifs sur le territoire, la FPT est un **fabricant du quotidien**. Elle lui donne forme et l'équipe pour de multiples usages. Or, cet écosystème est aujourd'hui mis à rude épreuve. Avec les mutations incessantes, la globalisation brouillant les frontières et l'instabilité des vies, la FPT doit le consolider et en prendre soin.

> LE SENS AU TRAVAIL SOUMIS À DE FORTES PRESSIONS

Si le sens de la mission en général évolue progressivement, le sens au travail dans des organisations en profondes transformations est marqué par une forte instabilité, négative ou positive.

Les atteintes au sens du travail et à l'engagement quotidien

La transformation territoriale entraîne trois grandes atteintes au sens du travail des agents :

1. Forte déstabilisation des structures, des places et des relations de travail, issues des réorganisations, fusions, mutualisations, menées dans un climat de défiance vécu comme violent.
2. Intensification significative de la charge mentale : hausse effective des tâches, des pressions intenses, des urgences, forts changements d'habitudes.
3. Hyper-centralisation de la décision et hyper-contrôle mettant les agents dans une dépendance totale aux dirigeants, voire dans la peur.

S'y ajoutent les atteintes traditionnelles à l'éthique (corruption, favoritisme, fraude, harcèlement, laisser-aller...).

Leur combinaison peut expliquer l'émergence significative de risques psychosociaux (RPS) dans les entretiens. Souvent, pour se protéger, l'agent se crée un **espace de sauvegarde du sens**, en se mobilisant sur une tâche maîtrisée et investie.

Le déploiement du sens

À l'inverse, d'autres agents vivent de nouvelles modalités de travail et de management marquant des avancées significatives et positives. Les plus notables correspondent à une logique d'action fondée sur les usagers, un collectif plus coopératif, des projets qui dynamisent l'action individuelle (et/ou

collective), la reconnaissance, la formation, la professionnalisation de l'action.

Parmi ces modalités, deux avancées marquantes suffisent pour donner l'expérience de l'amorce d'un véritable **renouveau**. Les effets négatifs de la déstabilisation et de la charge mentale accrue s'en trouvent, pour partie, neutralisés.

L'action managériale est d'autant plus déterminante que l'instabilité de la FPT croise l'attente massive d'accomplissement personnel au travail. Dès lors, soit l'action managériale agit à contre-courant par la centralisation et le contrôle, soit, au contraire, elle capte cette attente et ouvre une voie aux agents pour s'engager et se projeter.

> TROIS AXES POUR DÉPLOYER LE SENS IDENTIFIÉ PAR LES AGENTS

Jérôme GROLLEAU propose ici de faire adhérer l'action managériale au plus près du sens et de l'activité quotidienne

1. Intégrer l'usager au fonctionnement régulier de l'organisation

De multiples initiatives existent déjà. L'enjeu est de franchir un seuil. Au-delà des représentations personnelles de chacun, l'usager doit être pris en tant qu'objet de travail à part entière et comme boussole collective.

Cette démarche systématique vise à construire une expertise de la relation avec l'usager :

- **Connaître** et comprendre les usagers (enquêtes, pré-tests, observations...)
- **Construire ses publics** : élaborer des typologies d'usages avec ces informations, pour affiner une offre collective mais appropriée aux différents usages
- **Co-produire le service** avec les usagers de la conception à l'évaluation de l'offre
- **Contractualiser** la relation de service par un engagement auprès des usagers



« Aller vers » et « faire avec » créent une **dynamique relationnelle** qui fait émerger les innovations et reconnaître agents et collectivités comme **les professionnels de la relation de service public**. Ainsi les services renouvellent leur appui au politique par l'étude et l'intégration des attentes de la population.

2. La coopération comme principe d'action : enrichir le sens

Dans un monde d'acteurs interdépendants, la coopération inter- et intra-territoriale doit devenir un principe d'action indissociable de la mission. Dans un but d'efficacité et de coproduction de l'action, les principales ressources et les possibles marges de manœuvre de l'un sont chez l'autre. De nouvelles opportunités peuvent apparaître pour de nombreuses collectivités.

Pour dépasser les cloisonnements, un changement culturel est à opérer pour passer :

- d'une responsabilité limitée à son territoire à **une responsabilité collective**, élargie aux interfaces et aux performances de l'autre ;
- d'un leadership concurrentiel à un **leadership relationnel** basé sur la complémentarité des ressources réciproques ;
- d'une identité professionnelle en référence à son territoire (sa commune, son service...) à une **identité d'acteur-réseau** donnant aux liens une valeur stratégique fondamentale.

Des compétences clés sont à investir : médiation, négociation, art du compromis, capacité à entraîner un réseau d'acteurs, à partager le leadership, à articuler les actions à leurs frontières...

Une méthodologie d'apprentissage de la coopération visera à construire une confiance mutuelle :

1. Prendre l'initiative de la relation (aller vers)
2. Si opportunité, identifier un enjeu commun, pas trop ambitieux, pour réussir la coopération
3. Multiplier les temps d'échanges pour bien comprendre les enjeux et contraintes de chacun
4. Contractualiser
5. Suivre ensemble et réajuster
6. Faire un retour d'expérience et passer à un projet plus ambitieux



3. Management : permettre aux agents de faire sens

Cet axe consiste à considérer les agents comme des acteurs porteurs de sens au quotidien.

- **Co-construire un projet dans chaque équipe** cohérent avec le projet stratégique, fondé sur un **autodiagnostic** collectif. Bien plus que le grand projet stratégique, c'est un projet à son échelle et à sa portée qui dynamisera une équipe.
- **Transformer les réunions d'équipe** en lieu d'échanges, de co-construction, d'auto-analyse en faisant varier les objets, les formats, les modalités d'animation, avec des invités extérieurs (au service, à la collectivité) pour sortir du modèle descendant et informatif.
- **Définir des espaces d'initiatives** des collaborateurs, accentuer les délégations, donner plus de pouvoir de décision à l'opérationnel, davantage accompagner l'encadrement de proximité.
- **Favoriser la formation et les outils, méthodes** vers une évolution du professionnalisme.
- **Investir le bien-être au travail comme levier de transformation** et non comme une simple compensation, notamment via : la régulation collective et individuelle de la charge de travail ; le traitement régulier des irritants ; une attention managériale continue ponctuée de retours positifs.

BILAN DES PISTES OPÉRATIONNELLES

- Intégrer l'usager au fonctionnement régulier de l'organisation
- Construire l'expertise usagers et la relation de service
- Coopérer, devenir un acteur-réseau d'une communauté d'action
- Manager par autodiagnostic, projet et co-construction
- Renouveler les réunions d'équipes pour instituer du collectif
- Au quotidien : fixer et faire vivre le cadre, déléguer, accompagner les managers de proximité, être en veille de ses équipes, reconnaître la charge de travail, former



> AXE DE PILOTAGE STRATÉGIQUE LIÉ AUX DYNAMIQUES SOCIALES ET À L'ADAPTATION

Face aux transformations globales et durables, l'auteur suggère trois principes :

1. S'appuyer sur les facteurs favorables des dynamiques sociétales

Mutation technologique, évolution des attentes des agents et des usagers, interdépendance généralisée, solidité et renouvellement du sens de l'action publique sont autant de dynamiques sur lesquelles le pilotage peut prendre appui. Identifier et articuler les lignes de force permettra de construire un projet stratégique de transition pour avancer plus par paliers que par rupture. Dans le même temps, il est nécessaire de faire connaître ces transformations à tous les agents par la communication, par des formations, conférences, rencontres avec d'autres secteurs.

2. Tracer une trajectoire

Rendre le court terme visible et lisible (communication, feuille de route à trois mois...), **impulser des avancées managériales** mises en œuvre rapidement et **enchaîner** sur de nouvelles avancées.

3. L'adaptation : facteur d'innovation

La reconnaissance de toute la valeur de l'action publique ne viendra pas d'une proclamation, mais d'une transformation prenant progressivement corps dans le quotidien des usagers comme dans celui des agents. Pour les uns comme pour les autres, il s'agit bien de réenchanter le quotidien. Pour les usagers comme pour les agents, les enjeux sont les mêmes : renforcer le pouvoir d'agir de chacun, réanimer les relations (de service, management, coopération), la puissance de frappe du collectif et ainsi redessiner un devenir possible et souhaitable. Le management trouvera sa légitimité autour de la nécessité d'une **culture de l'adaptation**. Celle-ci est à concevoir comme une capacité intelligente à transformer son rapport à l'environnement, et non comme une simple mise en conformité. En visant des ajustements pragmatiques cumulés, l'innovation sort de l'injonction et devient enfin atteignable et tangible.

La reconnaissance de toute la valeur de l'action publique ne viendra pas d'une proclamation, mais d'une transformation prenant progressivement corps dans le quotidien des usagers comme dans celui des agents. Pour les uns comme pour les autres, il s'agit bien de réenchanter le quotidien. Pour les usagers comme pour les agents, les enjeux sont les mêmes : renforcer le pouvoir d'agir de chacun, réanimer les relations (de service, management, coopération), la puissance de frappe du collectif et ainsi redessiner un devenir possible et souhaitable.



Retrouver ce Cahier n°20 en intégralité ainsi que l'ensemble des publications de l'Observatoire social territorial sur le site : www.observatoire-social-territorial.fr

L'AUTEUR :

Jérôme GROLLEAU, sociologue consultant, déjà auteur de *Nouvelle donne territoriale : de l'opportunité à la nécessité de changer ?* (2016), *La reconnaissance non monétaire au travail, un nouveau territoire managérial ?* (2014) et co-auteur de l'étude *Dans la peau des agents territoriaux* (2012) publiés dans les Cahiers de l'Observatoire social territorial de la MNT.



En partenariat avec :



LA MNT : UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SANTÉ

Première mutuelle de la fonction publique territoriale en santé comme en prévoyance

Près de 800 000 adhérents

1,1 million de personnes protégées

9 000 correspondants mutualistes dans les collectivités

18 000 collectivités territoriales accompagnées

La MNT, fondée et dirigée par des agents territoriaux, bénéficie d'une expertise de la protection sociale complémentaire des agents territoriaux, construite au fil de cinquante années d'expérience et d'échanges avec les acteurs du monde territorial. Avec la création de l'Observatoire social territorial (OST) en 2009, la MNT entend animer le débat entre les acteurs

institutionnels de la fonction publique territoriale (FPT) et répondre au besoin d'une meilleure connaissance de l'environnement social des agents territoriaux. Quels que soient la problématique des collectivités et l'avancement de leurs actions, la MNT propose des pistes et des actions complémentaires.

