



LA CREATION D'UNE MAISON DE L'ETAT AU SEIN DE LA SOUS-PREFECTURE DE LIMOUX : UNE DEMARCHE INNOVANTE

Soutenu le 07 Septembre 2017

Pauline CAZCARRA
Année 2016/2017
Master 2 Management Public

Maîtres d'apprentissage :

Madame SIFFERMANN Sylvie, Sous-préfète de Limoux
Monsieur TARBOURIECH Pierre, Secrétaire Général de
la Sous-préfecture de Limoux

Tuteurs pédagogiques :

Madame BORIES-AZEAU Isabelle, Maître de
conférences en Sciences de Gestion
Monsieur NDIAYE Patrice, Maître de conférences en
Droit Public





LA CREATION D'UNE MAISON DE L'ETAT AU SEIN DE LA SOUS-PREFECTURE DE LIMOUX : UNE DEMARCHE INNOVANTE

Soutenu le 07 Septembre 2017

Pauline CAZCARRA
Année 2016/2017
Master 2 Management Public

Maîtres d'apprentissage :

Madame SIFFERMANN Sylvie, Sous-préfète de Limoux
Monsieur TARBOURIECH Pierre, Secrétaire Général de
la Sous-Préfecture de Limoux

Tuteurs pédagogiques :

Madame BORIES-AZEAU Isabelle, Maître de
conférences en Sciences de Gestion
Monsieur NDIAYE Patrice, Maître de conférences en
Droit Public



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

REMERCIEMENTS

Je remercie tout particulièrement, Madame la Sous-préfète de Limoux, Sylvie SIFFERMANN ainsi que Monsieur Pierre TARBOURIECH, secrétaire général, pour la confiance qui m'a été accordée dans la réalisation de mes missions, pour les connaissances qu'ils m'ont transmise, ainsi que leurs soutiens et leurs aides dans la réalisation de ce mémoire.

Je remercie Mesdames LEROY Fatima et LASSALLE Lucile pour cette année passé à leurs côtés, leurs soutiens, et les moments passés ensemble, ainsi que toute l'équipe de la Sous-préfecture, pour leur accueil durant cette année, leur gentillesse et leur bienveillance.

Je tiens également à remercier Messieurs COMBES Grégory et LINARES Lucas, qui ont mené la mission LimAccueil, pour leurs explications, le temps qu'ils m'ont accordés et leurs aides dans la réalisation de ce mémoire.

Enfin, je tiens à remercier, Madame BORIES-AZEAU Isabelle, Maître de conférence à l'Université de Montpellier et tutrice pédagogique pour sa disponibilité, son aide et ses précieux conseils dans la rédaction de ce mémoire, ainsi que Monsieur NDIAYE Patrice, Maître de conférence à l'Université de Montpellier et tuteur pédagogique de s'être déplacé sur site pour rencontre mes maîtres d'apprentissages.

LISTE DES ABREVIATIONS

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CARSAT : Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé Au Travail

CIMAP : Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique

CIO : Centre d'Information et d'Orientation

CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie

DDFIP : Direction Départementale des Finances Publiques

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques

MDE : Maison de l'État

MSA : Mutualité Sociale Agricole

MSAP : Maison de Service Au Public

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économique

PIA : Programme d'Investissement d'Avenir

PIMMS : Point Information Médiation Multiservice

POM'S : Point multiservice

PPNG : Plan Préfecture Nouvelle Génération

SDAASAP : Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité au Public

SGMAP : Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
Partie 1 : Les enjeux d'innovation publique dans la création de la Maison de l'État de Limoux	10
I. La création incontournable d'une Maison de l'État au sein de la Sous-préfecture de Limoux.	11
II. L'implication des parties prenantes externes pour développer un meilleur accueil 15	
Partie 2 : La Maison de l'État de Limoux : une innovation managériale	23
I. Le projet LimAccueil : un projet innovant.....	24
II. Le projet LimAccueil : une expérimentation de co-construction, outil de pilotage du changement.....	34
CONCLUSION	43
TABLES DES MATIERES.....	45
ANNEXES	46
BIBLIOGRAPHIE	50
WEBOGRAPHIE	51

INTRODUCTION

L'arrondissement de Limoux, d'une superficie de 3 241 hectares, compte 147 communes et 2 communautés de communes, pour une population de 45 000 habitants. Pour gérer cet arrondissement, la Sous-Préfecture de Limoux, est composée de 9 agents et dirigée par une Sous-Préfète.

Avec le Plan Préfecture Nouvelle Génération (PPNG) et la Directive Nationale d'Orientation de 2016, les missions des sous-préfectures sont redéfinies. En effet, les sous-préfectures, se doivent d'être des facilitatrices dans le développement de projets, des partenaires privilégiés des élus locaux et jouer le rôle de conciliatrice dans la résolution de situation de crise. Cette redéfinition des missions des sous-préfectures permet de voir apparaître une volonté d'innover pour permettre la modernisation de l'action de l'État, qui doit nécessairement s'adapter à son environnement.

La loi du 12 avril 2000¹ relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, prévoyait déjà l'amélioration du service rendu à l'utilisateur. En effet, dans son titre IV, cette loi prévoit la mise en place de Maisons de Services Au Public (MSAP) qui doivent faciliter l'accès aux services publics pour les usagers.

En ce sens, le Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique (CIMAP) insiste sur la nécessité de développer un État, plus simple, plus rapide et plus efficace. Dans son rapport du 17 juillet 2013², ce comité prévoit la création de « Maison de l'État » afin de garantir la continuité de la présence de l'État au niveau infra-départemental. Avec ce rapport, ce comité ne fait que renforcer la volonté, déjà émise avec la loi du 12 avril 2000, d'innover dans la modernisation de l'action de l'État, et notamment dans le service rendu à l'utilisateur.

Cependant l'innovation est souvent perçue comme un procédé exclusivement applicable aux organisations du secteur privé, et pour cause, la définition qui en est faite ne paraît pas nécessairement applicable aux organisations publiques.

En effet, l'OCDE, dans son « Manuel d'Oslo »³ de 2005, définit l'innovation comme « la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou d'un procédé de production, nouveau ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques d'une entreprise, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures ».

¹ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

² Rapport du 17 juillet 2013, Décision n°38, Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique

³ Manuel d'Oslo : Les principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation, OCDE, 2005, 3^e édition

En revanche, la notion d'« innovation publique », beaucoup plus récente, n'a pas de définition précise. Cependant, le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP) propose la définition suivante : « l'innovation publique est un mouvement fait d'initiatives concrètes, visant tant l'amélioration des relations aux usagers que le fonctionnement interne des administrations ».

Le SGMAP poursuit sa définition en explicitant les actions innovantes menées par les acteurs publics comme des actions qui « reposent, d'une part, sur de nouvelles méthodes de conception des politiques publiques, telles que, le design, le prototypage de services publics ou la co-conception avec les parties prenantes, et d'autre part, des finalités particulières, telles que, l'amélioration de la qualité du service, l'accompagnement du changement ou encore le développement de l'administration numérique ».

Dans ce contexte où les missions exercées par les sous-préfectures sont recentrées sur les relations avec les collectivités territoriales, ou les porteurs de projets et de moins en moins en lien avec le public, notamment avec le Plan Préfecture Nouvelle Génération, qui prévoit le retrait de la délivrance des titres, la sous-préfecture de Limoux, afin d'assurer sa pérennité, est amenée à se transformer en Maison de l'État.

Le dispositif des Maisons de l'État, explicité dans la circulaire du Premier Ministre du 15 octobre 2014⁴, est « un moyen de regrouper, au niveau infra-départemental, des services de proximité de l'État ou des opérateurs nationaux, sur un site unique, et ce dans les territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'État ».

En d'autres termes, les Maisons de l'État ont pour but de regrouper, sur un seul site, plusieurs services de l'État présents sur un même territoire afin de procéder à une mutualisation immobilière des services.

Suite à cette circulaire, a émergé un projet de création de Maison de l'État à Limoux, regroupant les services de la sous-préfecture, de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) et du Centre d'Information et d'Orientation (CIO).

Ce projet de création d'une Maison de l'État au sein de la sous-préfecture a rapidement dépassé la simple mutualisation immobilière pour se transformer en une volonté de mutualisation fonctionnelle avec un accueil mutualisé. Cette dernière question est rapidement devenue un point « irritant » dans la mesure où les trois services ayant vocation à se réunir au sein de la Maison de l'État de Limoux n'ont pas les mêmes modalités d'organisation de la fonction « accueil » et ne reçoivent pas les mêmes publics.

Pour corriger cet aspect « irritant » que constituait la mutualisation de l'accueil, il a été décidé d'avoir recours à une démarche de socio-design afin de permettre de faciliter et d'accompagner cette démarche de mutualisation fonctionnelle appelée « démarche LimAccueil ».

La démarche LimAccueil, qui entend procéder à une mutualisation fonctionnelle afin de dépasser la simple addition immobilière initialement prévue par le dispositif des

⁴ Circulaire n°5745-SG du 15 octobre 2014

Maisons de l'État apparaît être une nouveauté, il semble donc pertinent de se poser la question suivante :

Dans quelle mesure la démarche particulière de création de la Maison de l'État de Limoux, accompagnée par l'émergence d'un référentiel commun peut-elle être considérée comme une innovation ?

Afin d'étudier cette question, il convient d'identifier les éléments d'innovation publique (Partie 1) et d'innovation managériale (Partie 2) qui caractérise la démarche de création de la Maison de l'État de Limoux.

Partie 1 : Les enjeux d'innovation publique dans la création de la Maison de l'État de Limoux

La création de la Maison de l'Etat au sein de la Sous-Préfecture de Limoux semble incontournable (I) au regard de la politique publique de rationalisation du patrimoine de l'Etat.

Cependant, ce projet, détient une particularité, jamais envisagé dans la création d'une Maison de l'Etat, à savoir, procéder à l'implication des parties prenantes externes (II).

I. La création incontournable d'une Maison de l'État au sein de la Sous-préfecture de Limoux.

La création d'une Maison de l'État au sein de la Sous-Préfecture est une application de la politique de rationalisation de l'immobilier engagée par l'État (A), il n'en reste pas moins que la réussite d'un tel projet nécessite une forte implication du manager public (B).

A. La politique publique de rationalisation de l'immobilier de l'État comme point de départ :

L'État, avec un patrimoine de plus de 100 millions de m², n'est pas un propriétaire comme les autres, notamment par la nature (monuments historiques) ou les fonctions de ses biens immobiliers (centres pénitentiaires).

La politique immobilière de l'État n'a été développée que très tardivement, en effet, il faut noter une absence totale de cette politique immobilière jusqu'en 2005, avec la création de « France Domaine », service administratif qui assume les fonctions de gestionnaire d'actifs et de gérant immobilier.

Selon le rapport du Conseil de l'Immobilier de l'État, la politique immobilière a pour objectif de permettre l'exercice des missions de service public, pour autant, elle doit être cohérente avec la politique publique de rationalisation des dépenses publiques.

C'est dans le cadre de cette politique de rationalisation des dépenses publiques, qu'une politique de rationalisation de l'immobilier de l'État a été entreprise. En effet, dans un contexte de crise économique et financière, les pouvoirs publics décident de rationaliser les dépenses publiques, cette rationalisation passe, assez logiquement, par une rationalisation du parc immobilier de l'État.

Ainsi, le Gouvernement a lancé, lors de son Conseil des Ministres du 2 juillet 2014, le dispositif « Maison de l'État », ayant pour objectif de procéder à des mutualisations immobilières afin de libérer, d'une part, des bâtiments propriétés de l'État, pour procéder à leurs ventes, ou, d'autre part, des baux, lorsque les bâtiments occupés par les différentes administrations n'étaient pas des biens domaniaux. En effet, il ne faut pas entendre « politique de rationalisation » que comme de simples cessions, cette politique concerne l'ensemble des dépenses immobilières, telles que, les locations, l'entretien ou encore la gestion des immeubles.

Le constat est simple, plusieurs services de l'État sont présents sur un même territoire et procéder à une mutualisation immobilière et de quelques fonctions supports, comme le courrier, le nettoyage des locaux ou la reprographie, permettrait de réaliser des économies d'échelles.

C'est sur ce principe et pour répondre à cet objectif de rationalisation de l'immobilier de l'État, que l'ensemble des Maisons de l'État ont été créées.

En effet, dans son rapport du 30 janvier 2013⁵ le Conseil de l'Immobilier de l'État rappelle que le levier principal de maîtrise des coûts immobiliers est la réduction des surfaces, avec une baisse de 3 % entre 2007 et 2012. Le conseil de l'immobilier de l'État insiste dans son rapport, sur le fait qu'une dynamique d'accentuation de ce levier doit être engagée.

Pour accentuer cette diminution des surfaces appartenant à l'État, il convenait donc de créer un dispositif permettant à la fois de répondre à cet objectif, pour parvenir à réduire les coûts immobiliers, tout en conservant et en maintenant la présence des administrations de l'État sur le territoire.

Le dispositif des Maisons de l'État combine parfaitement ces deux objectifs. En effet, ce dispositif permet de réduire les coûts immobiliers par la mutualisation des locaux, mais également de réduire les coûts annexes précités (location, entretien, gestion) tout en maintenant la présence de l'État sur le territoire dans la mesure où les administrations ne disparaissent pas.

Au total, avec la Sous-Préfecture, six autres services sont présent sur le territoire Limouxin, la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM), le Centre d'Information et d'Orientation (CIO), l'Inspection Académique du premier degré, la Gendarmerie, Pôle Emploi, ainsi qu'un service de la Direction Départementale des Finances Publiques (DDFIP).

La création de la Maison de l'État permet ainsi de faire passer le nombre de bâtiments de sept à cinq, tout en conservant les services présents sur le territoire, en libérant un bâtiment domanial (DDTM) et un bail (CIO).

S'il est vrai que le projet de la Maison de l'État de Limoux découle de la politique nationale de rationalisation de l'immobilier de l'État, il apparaît toutefois que la réussite du projet dépend du rôle déterminant du manager public (B).

⁵ Conseil de l'Immobilier de l'État, « Moderniser l'action immobilière de l'État », 30 janvier 2013

B. Le rôle déterminant du manager public :

Au sein du département de l'Aude, le choix de créer une Maison de l'État au sein de la Sous-Préfecture de Limoux résulte principalement de la volonté et de l'implication de Madame la Sous-Préfète dans ce projet.

En effet, à Limoux, le maintien de la sous-préfecture commençait à être remis en cause avec la menace d'une potentielle fermeture à moyen terme, notamment en raison de la proximité de Limoux et de Carcassonne, lieu où se trouve la Préfecture au sein de l'arrondissement chef-lieu, avec une distance de seulement 25 kilomètres. La Maison de l'État doit donc également être envisagée comme une solution de pérennisation du site de la sous-préfecture et de ses emplois.

En effet, avec le Plan Préfecture Nouvelle Génération et la perte de la délivrance des tires (cartes grises, permis de conduire), une perte d'importance du rôle des sous-préfectures est à noter. En effet, avec la perte de cette compétence les usagers se posent la question de l'utilité des sous-préfectures. Cependant, il faut constater qu'avec la perte de cette activité, le rôle des sous-préfectures est recentré autour du sous-préfet et sur d'autres activités, telles que, le conseil aux collectivités, la gestion du fonds de compensation à la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), les missions de sécurité, le développement économique, notamment avec le service public de l'emploi (SPEP), la cellule économique, la dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR) ou encore sur des dossiers propres à chaque territoire, à Limoux par exemple, le dossier loup ou les problèmes liés aux sports d'eaux vives.

Dans ce contexte très particulier, et sous l'impulsion d'une volonté de placer l'innovation au centre des politiques publiques, le manager public semble avoir un rôle central dans la conduite de projet d'envergure comme la mutation en Maison de l'État.

L'innovation se place au cœur de la mise en œuvre des politiques publiques dans la mesure où elle apparaît être un moyen efficace de répondre aux enjeux auxquels est confrontée l'administration.

Si le contexte de crise financière actuel a rendu impératif la réduction du déficit public afin de dégager des marges de manœuvre dans l'action de l'État, l'exigence des usagers en termes de qualité et d'accessibilité des services publics doit être respectée. En effet, les usagers, citoyens et contribuables souhaitent une administration plus accessible, compréhensible et plus proche de leurs besoins. Dans ces conditions, l'innovation semble être la solution idéale pour mener la modernisation des actions de l'État tout en respectant les enjeux de maîtrise des deniers publics sans pour autant négliger la qualité du service public rendu à l'utilisateur.

Trop souvent, l'innovation est perçue comme une invention ou une découverte en oubliant de considérer l'objectif poursuivi.

Une innovation publique, doit être considérée comme innovante au vu de la finalité attendue. Ainsi, peuvent être considérées comme des innovations publiques, des projets qui ont pour but d'améliorer la qualité du service rendu, qu'il modernise l'action de l'État, ou qu'il améliore les conditions de travail des agents.

Dans ce contexte favorisant le développement de projet innovant, le rôle du manager public semble primordial. En effet, pour mettre en place des innovations et permettre notamment de respecter les enjeux cités précédemment il convient de prendre en compte toutes les sources d'innovation, et plus particulièrement les agents.

Pour cela, il convient pour le manager public d'adopter une posture participative dans l'encadrement de ses équipes, afin de libérer la créativité des agents et les intégrer totalement au projet. Il s'agit ici de sortir de la logique « top-down », qui est appliquée dans les structures très hiérarchisées comme c'est le cas dans les services de l'État, pour permettre une adhésion des agents aux projets et limiter ainsi les potentielles résistances aux changements.

Dans la conduite de projet innovant, le manager public a également tout intérêt à intégrer les usagers qui sont une source d'innovation dans la mesure où ils peuvent ainsi communiquer sur leurs attentes et leurs besoins en termes de services publics.

Dans le projet de mutation de la sous-préfecture de Limoux en Maison de l'État, la sous-préfète a parfaitement tenu ce rôle de manager public. En effet, le projet de création de la Maison de l'État de Limoux repose sur l'impulsion que lui a donnée la sous-préfète de Limoux. Cette dernière, a défendu l'idée même de la création, pour pérenniser le site et les emplois de la sous-préfecture, mais également dans une logique de développement du territoire. De même, la sous-préfète est à l'origine et a défendu l'expérimentation de la mutualisation fonctionnelle et le recours à la démarche de socio-design pour y parvenir. Enfin, la sous-préfète a su fédérer et mobiliser son équipe, et les autres acteurs du territoire, autour de ce projet, et notamment de la mission LimAccueil, pour qu'il aboutisse et soit une réussite.

Le projet Maison de l'État de Limoux nécessitait, au vu de son objectif, à savoir, développer un meilleur accueil, une implication des parties prenantes externes (II).

II. L'implication des parties prenantes externes pour développer un meilleur accueil

Tout l'enjeu de la Maison de l'État de Limoux repose sur une véritable volonté d'impliquer les usagers (A) dans le développement d'un meilleur accueil (B).

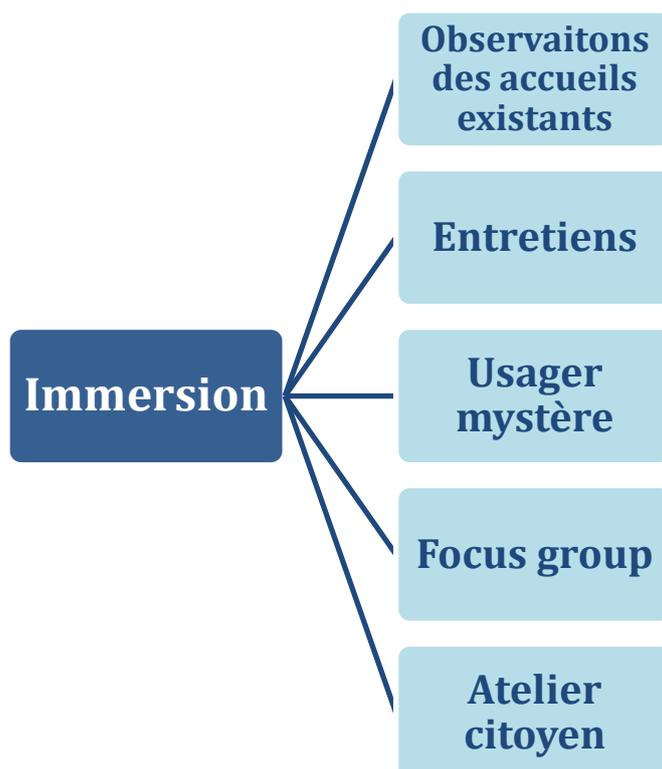
A. L'immersion ethnographique :

La mission LimAccueil a débuté par une période d'immersion ethnographique qui s'est déroulé du 18 au 20 avril.

L'immersion ethnographique consiste en une phase de terrain permettant d'appréhender de manière concrète les enjeux, les représentations et les pratiques.

Il s'agit ainsi, par le biais de rencontre avec les parties prenantes externes, telles que, les élus, les usagers, les citoyens, les étudiants, les représentants associatifs, ou la gendarmerie, de comprendre, d'une part, les différentes représentations des services de l'État, et d'autres part, d'appréhender les attentes de chacun des acteurs en termes de services.

L'immersion ethnographique passe également par des rencontres avec les parties prenantes internes, par le biais de focus group, de visite des services et d'entretiens afin de comprendre et d'intégrer les différentes modalités de fonctionnement de chacun des services, les usages des espaces, mais également de cerner les potentielles contraintes des services. Outre cet aspect, la période d'immersion ethnographique permet de « libérer » la parole des agents quant à leurs attentes et à leurs représentations de ce que doit être la future Maison de l'État.



Tout l'intérêt de cette période d'immersion réside dans le fait que les parties prenantes sont consultées sur leurs attentes et leurs besoins.

L'idée avec cette période d'immersion ethnographique est de commencer à faire réfléchir les parties prenantes sur ce qu'elles souhaitent voir apparaître au sein de la future Maison de l'État, autant en termes de nouveaux services, d'amélioration de services existants, que d'aménagement des locaux.

Dans le cadre de la démarche de socio-design, la période d'immersion se caractérise par une méthode d'enquête créative, c'est à dire, qu'outre le fait de relever, parmi les idées proposer par les acteurs rencontrés, l'équipe de socio-designers formule elle aussi, des idées, des concepts, des propositions d'usage ou d'aménagement potentiellement intéressant ou pouvant pousser les acteurs à libérer leurs créativité dans leurs propres propositions.

L'ensemble des idées ainsi recueilli permet ensuite de fixer de grandes problématiques qui feront l'objet d'un approfondissement au cours des ateliers.

Au cours de cette phase d'immersion, de nombreuses idées ont été relevées, résumés en 23 fiches concepts. Certaines, irréalisables, sont restées à l'étape d'idée, d'autres, plus intéressantes ont été approfondies dans les phases suivantes. Parmi ces idées qui ont été approfondies, certaines doivent encore faire l'objet d'un travail supplémentaire afin de pouvoir être mise en place.

Idées retenues et développées lors des ateliers	Idées retenues et évoquées mais devant faire l'objet d'un travail différé	Idées non retenues
<ul style="list-style-type: none">• Événement de rituel de passage vers la majorité• Espace de médiation neutre pour la Gendarmerie• Lieu de valorisation du travail de la gendarmerie• Lieu de mise à disposition de supports de communication de l'Etat• Borne de médiation numérique• Espace de réunion extérieur• Espace de travail nomade• Le distributeur de documents administratifs• Espace de convivialité ouvert sur l'accueil• Bureau des permances	<ul style="list-style-type: none">• Lieu de promotion occasionnel du conseil citoyen• FAQ de l'Etat• Tutoriels réalisés par les agents• Exposition pédagogique de l'Etat• Le parcours administratifs• Les concerts du parc• Cartographie des services de l'Etat• Création d'un lien entre le CIO et le FabLab• Stand de la Maison de l'Etat sur le marché	<ul style="list-style-type: none">• Entrée par le parc• Installer une ruche, un potager ou un poulailler dans le parc• Salles d'attentes extérieures• Co-papierasse pour mutualiser les dépôts de documents

A titre d'exemple, l'idée d'une entrée du public par le parc de la sous-préfecture, bien qu'intéressante et attirante, est irréalisable au vue des nécessaires conditions et impératifs de sécurité. En revanche, l'idée d'un évènement autour de la jeunesse et de la citoyenneté, a été retenue et a fait l'objet d'un atelier lors de la phase de co-conception. Enfin, l'idée d'une cartographie des services de l'État, a été retenue, a fait l'objet d'un approfondissement mais mérite d'être encore travaillée pour pouvoir être mise en place.

Afin de développer un meilleur accueil, l'idée a été d'associer les parties prenantes externes, en passant notamment par l'immersion ethnographique, pour permettre de développer un service au public (B).

B. Le passage du service public au service au public :

La volonté de passer d'un service public à un service au public repose sur l'idée que la Maison de l'État serait un complément des Maisons de Services Au Public (1) présente sur le territoire, tout en permettant d'ancrer la présence de l'État sur le territoire Limouxin (2).

1. Un nouveau lien avec les Maisons de Services Au Public :

En avril 2013, la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot, a confié à Carole Delga et Pierre Morel-à-L'Huissier, députés, la mission parlementaire à l'origine de la loi NOTRe⁶.

Les enjeux de cette mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles étaient de plusieurs ordres. En effet, certains territoires « fragiles », tel que, les zones rurales ou les quartiers défavorisés, rencontrent des difficultés importantes, telles que la désindustrialisation, le chômage, une faiblesse des niveaux de qualification et des revenus. En sus de ses difficultés déjà importantes ces territoires fragiles connaissent une « fracture territoriale » se traduisant par un déficit de service ce qui creuse davantage les écarts en termes de dynamisme économique, de qualité de vie ou d'attractivité du territoire.

Les dispositions de l'article 98 de la loi NOTRe, instaure la mise en place de schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP).

Article 98 – Loi NOTRe – 7 août 2015

« Sur le territoire de chaque département, l'État et le Département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopérations intercommunales à fiscalité propre. Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. »

Le département de l'Aude, un des 11 départements retenus pour expérimenter la mise en place de ces schémas, a travaillé en collaboration avec les représentants de l'Etat sur le territoire départemental pour aboutir à un schéma signé le 8 juillet 2016.

Les Relais de Services Publics sont des espaces mutualisés d'accès aux services visant à faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services dans les territoires ruraux. En 2015, seuls 5 Relais de Services Publics étaient présents sur l'ensemble du territoire départemental de l'Aude.

⁶ Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

La loi NOTRe a transformé les Relais de Services Publics en Maisons de Services Au Public (MSAP).

Au sein des MSAP, sont délivrés des informations de premier niveau ainsi que des orientations vers les opérateurs des services, la prise de rendez-vous, une aide dans le montage, la transmission et le suivi des dossiers.

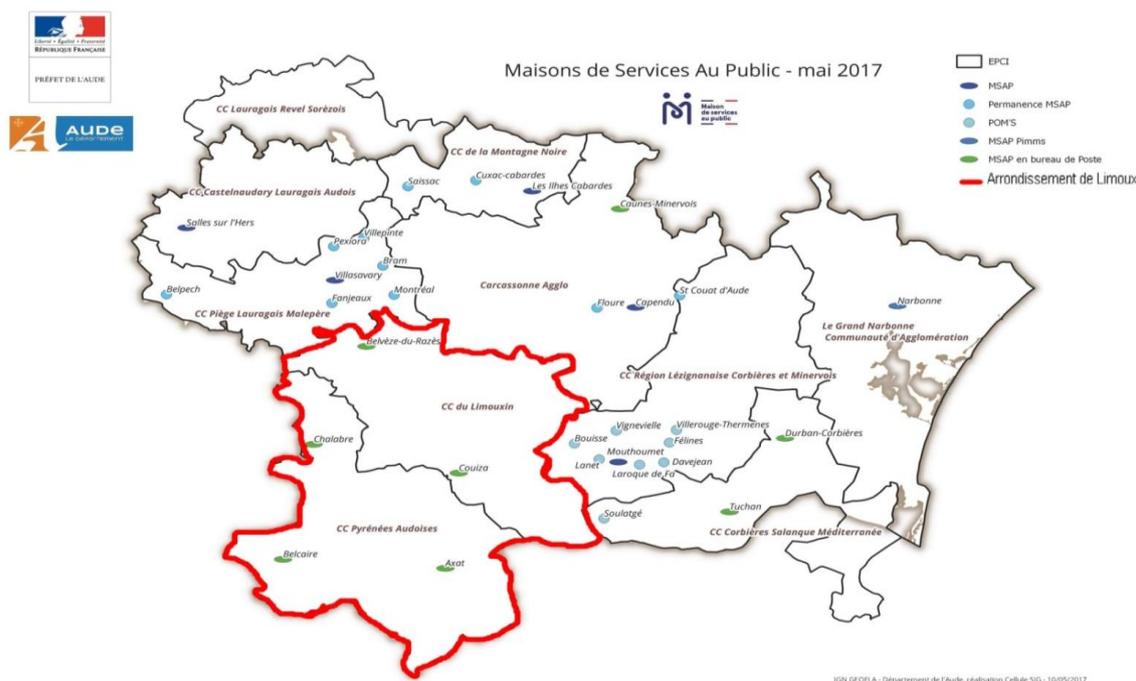
Plusieurs services sont relayés, à savoir, la préfecture, la direction générale des finances publiques (DGFIP), Pôle Emploi, la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM), la Mutualité Sociale Agricole (MSA), la Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail (CARSAT) et le Département.

L'objectif des MSAP étant de favoriser l'apprentissage des bases dans l'utilisation des outils numériques pour l'accès à leurs droits, mais également de permettre le développement de services plus avancés, tels que, vidéo ou e-administration.

Sur la carte ci-après, il est possible de constater le maillage retenu par le Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Publics.

En effet, 8 sites ont été retenus pour créer des Maisons de Services Au Public porté par le groupe La Poste, dont 5 sur le territoire de l'arrondissement de Limoux (Axat, Belcaire, Belvèze du Razès, Chalabre et Couiza).

Les MSAP Poste et les MSAP porté par le département sont combinés les MSAP POM's⁷, au nombre de 9, et la MSAP PIMMS⁸ de Narbonne.



Carte de répartition des MSAP dans l'Aude – SDAASP – Département de l'Aude⁹

⁷ Points MultiServices déployés par l'Association pour le Développement des Hautes Corbières sur le territoire du Massif de Mouthoumet

⁸ Point Information Médiation Multi Services

⁹ Source : aude.gouv.fr

La Maison de l'État, constituant une forme de regroupements de services de proximité différente des Maisons de Services Au Public, à tout de même un rôle à jouer dans ce Schéma d' Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public.

La Maison de l'État de Limoux a notamment pour objectif de renforcer la visibilité de la présence de l'État dans le secteur rural de l'arrondissement de Limoux. Il s'agit pour la Maison de l'État de compléter le maillage prévu par le SDAASP du département de l'Aude au niveau de l'arrondissement de Limoux, en lien avec les 5 Maisons de Services Au Public déjà en fonctionnement.

En effet, avec des missions principalement axées sur les élus et les collectivités territoriales, la Maison de l'État a tout de même pour objectif de jouer le rôle de « porte d'entrée » sur les services de l'État pour la ruralité et n'entend pas rompre ses liens avec les usagers.

Tout d'abord, par la présence du Centre d'Information et d'Orientation (CIO) qui reçoit beaucoup de public, ensuite, avec le public usager-citoyens de la Sous-préfecture, mais également en développement de nouveaux services au public.

De même, la Maison de l'État entend compléter le réseau des Maisons de Services Au Public en prévoyant des espaces dédiés à des opérateurs externes, tels que, la CAF ou la CPAM afin qu'ils puissent assurer des permanences physiques ou numériques, et ce notamment par le dispositif visio-part déjà en service dans les MSAP.

Par le biais de cette transformation de la Sous-préfecture en Maison de l'État, l'objectif était également de créer une cohérence avec les Maisons de Services Au Public. En effet, la Maison de l'État se veut facilitatrice dans l'accès au service public, tout en développant de nouveaux services.

Outre créer un lien avec les Maisons de Services Au Public et ainsi compléter l'offre de services offerts au public du territoire, la Maison de L'État répond également à une nécessité de présence de l'État au sein d'un territoire rural (2).

2. La nécessaire présence de l'État au sein du territoire Limouxin :

Le territoire Limouxin est un territoire qui comporte certaines caractéristiques qui rendent nécessaire la présence de l'État.

En effet, il s'agit d'un territoire rural, en partie en zone montagne, ce qui implique que certaines communes, notamment en Haute Vallée de l'Aude sont enclavées. La population y est donc surtout rurale, avec un taux de pauvreté élevé et un nombre d'allocataires sociaux important. Certains usagers ont, pour certaines communes de l'arrondissement, près d'une heure et trente minutes de trajet pour rejoindre Limoux.

Ayant connu une désindustrialisation importante, avec la perte des entreprises Myrys et La Chausséria spécialiste du secteur de la chaussure au début des années 2000, le territoire Limouxin connaît des difficultés en termes de dynamisme économique.

Avec une population rurale et vieillissante, la fracture numérique ce fait cruellement ressentir. En effet, de nombreux usagers ne savent pas accomplir les formalités pouvant paraître les plus simples dès lors qu'il s'agit de les effectuer sur un outil informatique.

De même, certaines communes de l'arrondissement de Limoux connaissent encore des « zones blanches » c'est-à-dire, zones où les réseaux mobiles ne fonctionnent pas.

L'ensemble de ses caractéristiques rend nécessaire de développer une accessibilité des services publics importante, peut-être davantage que dans d'autres territoires, en favorisant la médiation numérique, il y a, au sein de ce territoire, un véritable enjeu de développement des services publics.

Dans ce contexte, la création d'une Maison de l'État prend tout son sens. En effet, outre le regroupement immobilier qui donne plus de visibilité aux services de l'État, l'utilisateur qui se déplace au sein de la Maison de l'État est assuré de trouver le renseignement le plus précis possible, ou tout du moins, d'être orienté vers le service compétent, même si il n'est pas présent dans les locaux de la Maison de l'État.

Il apparaît ainsi cohérent, outre, une meilleure accessibilité, de conserver une véritable qualité du service rendu à l'utilisateur, tout en développant de nouveaux services, plus proches des besoins et des caractéristiques du territoire et de la population.

Il est évident que les besoins de la population de ce territoire rural ne sont pas les mêmes que les besoins de la population de l'arrondissement chef-lieu, beaucoup moins rural et connaissant une fracture numérique moins importante qu'au sein du territoire Limouxin.

La création de la Maison de l'État, avec sa volonté d'accentuation de l'offre de service au public, semble parfaitement cohérente avec les caractéristiques du territoire.

Avec ce projet, il est possible de constater des éléments d'innovation publique, en effet, comme rappelé précédemment, une innovation publique s'apprécie au regard de sa finalité.

Ici, la finalité, bien qu'immobilière au départ, entend développer une offre de services complète et de qualité afin de replacer l'utilisateur et ses besoins au cœur du processus administratif.

L'innovation du projet réside sur ce point, une amélioration de l'offre et de la qualité du service public, développant une administration plus numérique, notamment avec la présence d'un point numérique sur site, et ce, même si une médiation numérique sera nécessaire, le tout en cohérence et en concertation avec les usagers et leurs besoins, en tenant compte des caractéristiques du territoire.

La Maison de Limoux se révèle être une innovation publique à la vue des objectifs qui motivent sa création. Ce projet peut également être considéré comme une innovation managériale (Partie 2).

Partie 2 : La Maison de l'État de Limoux : une innovation managériale

La Maison de l'État de Limoux intègre une dimension innovante, la mutualisation fonctionnelle (I) jamais envisagé dans les Maisons de l'État jusqu'à aujourd'hui, dans une démarche de co-construction (II) afin d'offrir à l'utilisateur de nouveaux services et un accueil mutualisé de qualité répliquable dans d'autres Maisons de l'État.

I. Le projet LimAccueil : un projet innovant

Le projet LimAccueil est un projet de mutualisation fonctionnelle (A) réalisé par le biais d'une démarche de socio-design (B).

A. Un projet de mutualisation fonctionnelle soutenu par le Laboratoire des innovations territoriales :

Le projet Maison de l'État repose sur une mutualisation fonctionnelle, intitulée « projet LimAccueil ». Cette dimension constitue une véritable innovation dans les Maisons de l'État (1) soutenue par le Laboratoire d'Innovations Territoriales (2).

1. La mutualisation fonctionnelle : une innovation dans les Maisons de l'État :

Le projet de mutualisation de la Maison de l'État de Limoux est un projet qui entend réaliser une mutualisation fonctionnelle en procédant à une mutualisation de la fonction accueil.

Ce projet de mutualisation fonctionnelle constitue une véritable innovation au sein des Maisons de l'État. En effet, le dispositif « Maison de l'État » a pour objectif initial de procéder à des mutualisations immobilières. Nombreuses sont les Maisons de l'État ayant été réalisées sur ce simple constat et ne sont que de simple addition immobilière.

Pour la Maison de l'État de Limoux, la volonté a été toute autre, il s'agit, d'aller plus loin, de procéder à une mutualisation fonctionnelle.

Une telle mutualisation fonctionnelle passe nécessairement par les fonctions supports, telles que, le courrier, les véhicules de services, les services de nettoyages des locaux, mais également par la fonction accueil. Cette mutualisation de la fonction accueil physique et téléphonique est devenue un point problématique et irritant dans la mesure où l'organisation de la fonction accueil est différente pour les trois services concernés par la création de la Maison de l'État.

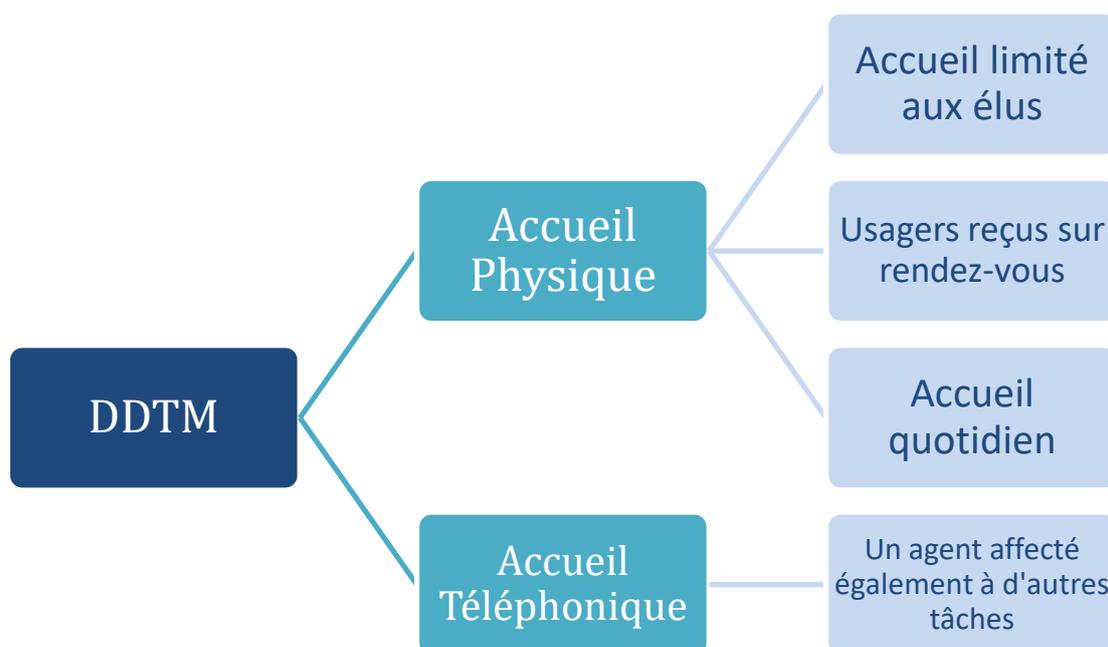
L'objectif de ce projet est de permettre le rapprochement des administrations présentes sur le territoire limouxin afin d'offrir une meilleure visibilité de la présence de l'État au sein de ce territoire rural.

Il s'agit de mettre à profit la connaissance des enjeux locaux et les missions de veille et d'appui dans la gestion des risques et des crises afin de permettre un meilleur développement local, pour faire de la Maison de l'État l'échelon de proximité de l'État territorial au sein de l'arrondissement de Limoux.

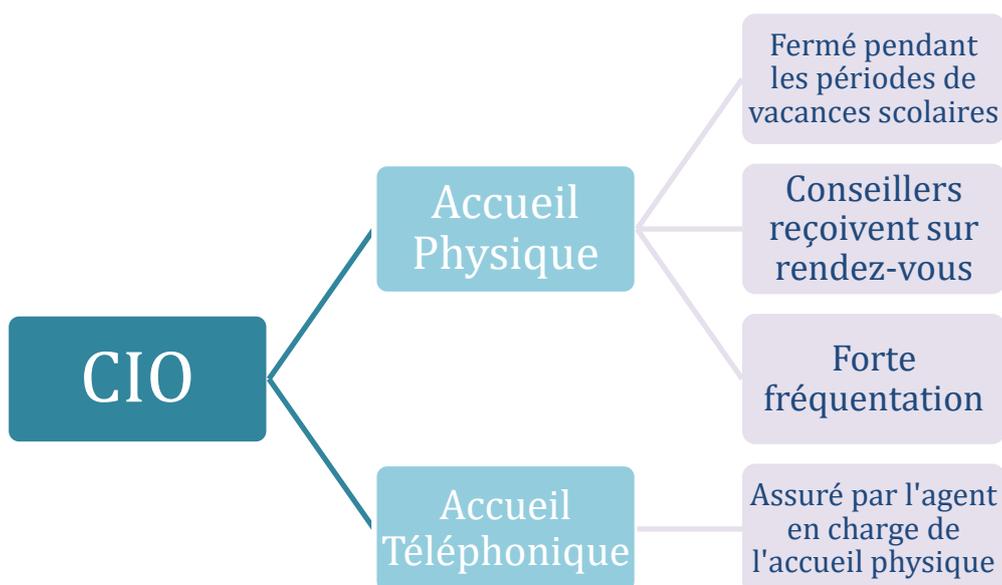
L'enjeu de cette Maison de l'État est également de jouer le rôle de porte d'entrée de l'État, d'accompagnement dans la complexité administrative pour les élus locaux et les citoyens.

Les trois services (Sous-Préfecture, DDTM et CIO) ayant vocation à se réunir au sein de la Maison de l'État ont un fonctionnement différents les uns des autres ce qui rend problématique la mutualisation fonctionnelle par la mutualisation de la fonction accueil.

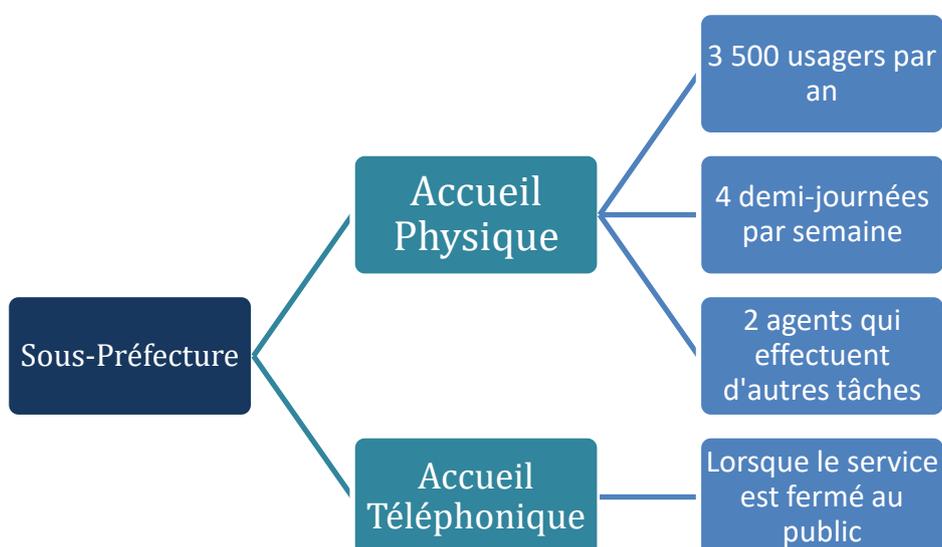
Tout d'abord, le service de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) reçoit principalement des élus, en raison de la mise en place du « guichet unique » placé en mairie. Les usagers ne sont ainsi reçus par les agents de la DDTM que sur rendez-vous en présence d'un élu de la commune. L'accueil du service de la DDTM est assuré quotidiennement selon une plage d'horaire allant de 9h à 12h et de 14h à 17h. L'agent de la DDTM chargé de l'accueil physique et de l'accueil téléphonique est également affecté à d'autres tâches.



Ensuite, le service du Centre d'Information et d'Orientation (CIO) connaît lui aussi une organisation particulière de sa fonction « accueil » en raison du public qu'il reçoit. En effet, l'accueil physique est assuré durant toute l'année scolaire sur des plages horaires allant de 9h à 12h et de 14h à 17h le lundi et vendredi, 9h à 12h le mardi, et de 9h30 à 12h et de 13h30 à 17h30 le mercredi et le jeudi. Le mercredi étant le jour où ce service connaît la plus forte affluence. Ce service est fermé durant les périodes de vacances scolaires, et les conseillers pédagogiques reçoivent uniquement sur rendez-vous, approximativement 250 élèves par an. L'agent du CIO en charge de l'accueil physique est également en charge de l'accueil téléphonique.



Enfin, le service de la Sous-Préfecture, reçoit approximativement 3 500 usagers par an, sur des plages horaires allant de 8h30 à 12h30 le lundi et le vendredi et de 13h30 à 16h30 le mardi et le jeudi, la sous-préfecture est fermée au public le mercredi. Deux agents sont en charges de l'accueil et effectuent également d'autres tâches. L'accueil téléphonique n'est assuré par un agent de la sous-préfecture lorsque cette dernière est fermée au public.



Le principe de cette Maison de l'État étant de proposer aux usagers une amplitude d'ouverture plus importante, la mutualisation de la fonction « accueil » permet, en combinant les horaires d'ouverture de chaque service, un accès du public à la Maison de l'État tous les jours de la semaine.

Les usagers sont placés au cœur du projet de Maison de l'Etat, en effet, est prévu la possibilité pour d'autres opérateurs d'assurer des permanences physiques ou numériques au sein de cette nouvelle structure afin de maintenir un service de proximité.

Pour cela l'idée d'un bureau mutualisé dit « bureau MdE » a émergé, afin de permettre à chacun des services de recevoir leurs rendez-vous à proximité de la zone d'accueil. Ce « bureau MdE » permettra également à d'autres services d'assurer leurs permanences sur le site de la Maison de l'Etat, notamment pour l'Architecte des Bâtiments de France ou encore pour le dispositif visio-part de la Caisse d'Allocations Familiales.

La mutualisation fonctionnelle envisagée au sein de la Maison de l'Etat de Limoux a été soutenue par le Laboratoire d'innovations Territoriales (2).

2. Un projet soutenu par le Lab'O :

Selon le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique, un laboratoire d'innovation se définit comme « un lieu, une structure, qui fédère des femmes et des hommes de compétences et d'horizons divers, réunis par la volonté de recherche et d'expérimenter des solutions nouvelles à des problèmes publics, en courant à des approches et des méthodes innovantes »

La démarche de création de la Maison de l'État de Limoux entre dans le champ d'action d'un laboratoire d'innovation dans la mesure où elle expérimente une mutualisation fonctionnelle de plusieurs services de l'Etat par une approche de design de service et de sociologie d'usage.

Le Lab'O, laboratoire d'innovations territoriales de la région Occitanie, portée par le Préfet de Région est issu de l'appel à projets « Laboratoire d'innovation territoriale » lancé le 8 avril 2016 au titre du Fonds « Transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique » du programme d'investissement d'avenir.

Ce fonds « Transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique » doté de 86 millions d'euros, dont 66 millions ont déjà été engagés pour 67 projets retenus pour les appels à projets « Laboratoire d'innovation territoriale » et « Communautés professionnelles territoriales », dont fait partie le Lab'O.

Le projet de création de la Maison de l'Etat de Limoux est soutenu par ce Laboratoire d'Innovation Territoriale en ce qu'il expérimente une méthode innovante de co-construction de l'offre de services et des modalités de fonctionnement dans cette future Maison de l'Etat. Toute la particularité de cette démarche de co-construction réside dans l'association de l'ensemble des agents des trois services amenés à se regrouper.

Il s'agit de prendre le contrepied de ce qui se fait habituellement en terme de conduite de projet, par la participation de l'ensemble des agents et par l'implication des usagers afin de mieux appréhender leurs attentes pour mieux concevoir l'offre de service qui sera portée par cette Maison de l'Etat.

• Cette expérimentation peut intéresser tout service de l'État, sur la région et au niveau national, qui envisage de présenter un projet de maison de l'État.

Répliquabilité



- @Sous-préfète de Limoux
- Faire une maison de l'État « nouvelle génération » à Limoux, rassemblant trois administrations différentes
- Les méthodes classiques de groupes de travail ont montré leurs limites pour mettre en place un accueil mutualisé

Idée, besoin



Avec cette Maison de l'Etat il n'est pas question de simplement chercher une cohérence dans les modalités d'organisation des services mais véritablement de créer une nouvelle offre de services, et de fait, des modalités d'organisations adaptées à cette offre de service.

Ainsi, cette approche est innovante, de par le caractère participatif de la démarche, mais également, par la volonté de rendre ce projet répliquable à d'autres projets de Maison de l'Etat ou à tout autre site multi-occupants.

Outre le soutien du Lab'O, la démarche de socio-design et la mission LimAccueil ont pu être mené grâce au soutien du « Fonds d'Innovation RH ».

Le Ministère de la Fonction Publique, dans le cadre de la mise en place de la DRH de l'Etat et pour la mise œuvre de la stratégie de modernisation des ressources humaines, a créé en 2017, un fonds d'innovation RH, de soutien à la mise en place de démarche innovante en matière de ressources humaines dans la fonction publique d'Etat.

Pour 2017, ce fonds s'attache à soutenir la mise en place de nouveaux modes d'organisation du travail, de management, d'acquisition de connaissance, de conduite du changement en matière de ressources humaines, de prévention des risques professionnels et de bien-être au travail.

Le projet de création de la Maison de l'Etat de Limoux, et la mutualisation fonctionnelle qui l'accompagne répond à cet appel à projets sur la thématique « Mise en place de nouveaux modes d'organisation du travail, de management et d'acquisition des conséquences, déclinée en trois thèmes que sont :

- Le travail à distance
- Les nouvelles organisations collaboratives et l'innovation participative en matière de ressources humaines
- L'acquisition de connaissances à distance et les plateformes de partage.

•Ce projet renvoie à plusieurs enjeux de politiques publiques, et notamment à l'amélioration de l'accessibilité des services publics et au renforcement de la présence de l'État au niveau infra-départementale.

Impact et résultats



La circulaire du Ministère de la Fonction Publique explicite ces trois thèmes. Le thème des « nouvelles organisations collaboratives et l'innovation participative en matière de ressources humaines » correspond à celui pour lequel le projet de Maison de l'Etat de Limoux à été lauréat.

Sur ce thème, la circulaire rappelle que la fonction publique peut être propice à la formation de communautés qui partagent des objectifs ou des intérêts communs autour d'une politique publique. Cependant, la hiérarchisation des organisations publiques n'invitent pas à

développer une communication transversale ou latérale. L'innovation en matière de ressources humaines à ainsi pour objectif d'impliquer l'ensemble des agents, de promouvoir leurs contributions dans un but d'amélioration participative des processus.

Le projet de Maison de l'Etat de Limoux semble répondre parfaitement aux exigences attendues des projets soumis à l'appel à projets. En effet, l'ambition de ce projet est de créer une

•Le recours à de nouvelles méthodes de co-construction pourra permettre de dénouer une situation sensible en donnant aux agents l'envie de travailler ensemble à l'élaboration d'un projet commun.

Valeur ajoutée du laboratoire



« communauté Maison de l'Etat » autour d'un objectif de mutualisation fonctionnelle et de conception d'une nouvelle offre de service, le tout basé sur la politique de rationalisation de l'immobilier de l'Etat, en impliquant totalement les agents dans la démarche.

En effet, avec cette Maison de l'Etat, il s'agit de favoriser l'adaptation de la fonction publique en termes de transformation numérique, de demande sociale et de proximité, de simplification et de réactivité.

La création d'une telle Maison de l'Etat a rendu nécessaire de revoir les modalités d'organisation des services pour créer une cohésion, et un esprit « communauté » entre les services afin de dépasser la simple addition immobilière et de faire de la Maison de l'Etat un acteur de proximité avec les usagers au sein de ce territoire rural.

La Maison de l'Etat, avec cette mutualisation fonctionnelle, souhaite être la « vitrine de l'Etat » au niveau infra-départemental en mesure d'offrir aux usagers un service de qualité, en cohérence avec leurs besoins.

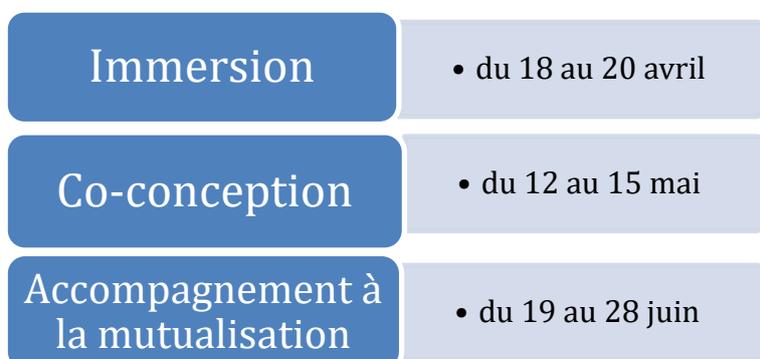
Pour parvenir à créer la « communauté Maison de l'Etat » et donner du sens au regroupement des trois services, il fallait intégrer totalement les acteurs au projet. Pour cela le recours à une démarche participative intégrant l'ensemble des agents et certains usagers afin de co-construire une offre de services adaptées aux attentes et besoins des différentes catégories d'usagers tout en co-concevant de nouvelles modalités d'organisation et de fonctionnement, en respectant les identités et les contraintes de chaque service présent.

Pour accompagner et réaliser cette mutualisation fonctionnelle, la mission LimAccueil a été confiée à une équipe de socio-designers (B).



B. L'utilisation d'une démarche innovante de socio-design :

La démarche de socio-design utilisé consiste en une approche participative alliant sociologie et design de service, divisé selon 3 étapes, l'immersion ethnographique, la co-conception et l'accompagnement à la mutualisation.



Le design de service s'intéresse à la fonctionnalité et à la forme des services du point de vue des usagers. Le designer de service s'intéresse aux attentes et aux comportements de l'utilisateur, tout en tenant compte des contraintes liées à ceux qui réalisent le service.

Les séances d'immersion, les ateliers de co-construction impliquant les parties prenantes, ou encore l'utilisation de « personas », usagers fictifs aux profils variés pour permettre la prise en compte des différentes attentes, sont autant d'outils mis en œuvre par les socio-designers pour construire les services publics.

Selon Coline Malivel, designer expérience utilisateur et services au sein du SGMAP, « le design procède d'une logique globale et appréhende la conception de services sous toutes ses facettes. Il réalise la triangulation entre les usages, la faisabilité et la désirabilité ».

Apparu au cours des années 2000, l'innovation sociale ne connaît pas de définition précise. Le TEPSIE¹⁰ envisage l'innovation sociale selon 3 caractéristiques :

- les bénéficiaires sont des collectifs
- les projets d'innovation sociale sont créés dans le but d'apporter des réponses à des besoins sociaux et manières positives et bénéfiques

¹⁰Projet de recherche et développement sur l'innovation sociale, financé par la commission européenne, lancé en 2012, collaboration de 6 pays européens pour étudier les pratiques, approches et concepts de l'innovation sociale en Europe.

- les projets d'innovation sociale prennent la forme de solutions nouvelles dans le développement ou la gouvernance de manière participative en mobilisant directement ou indirectement les bénéficiaires.

Si l'on considère les caractéristiques soulevées par le TEPSIE comme des éléments de définition, le projet de Maison de l'État de Limoux, peut-être considéré comme une innovation sociale.

Tout d'abord, concernant les bénéficiaires. Les bénéficiaires de la future Maison de l'État seront effectivement plusieurs collectifs, d'une part, les usagers, et d'autre part, les agents.

Ensuite, sur la réponse aux besoins sociaux. Comme expliqué précédemment, au sein du territoire rural que constitue l'arrondissement de Limoux, les usagers ressentent un besoin social, d'accompagnement et d'aide dans leurs démarches administratives, mais également un besoin d'accessibilité accrue aux services publics.

Enfin, concernant la forme des projets d'innovation sociale. Le projet de Maison de l'État de Limoux, et notamment la démarche LimAccueil, expérimente de nouvelles solutions en termes de développement de l'offre de service de l'État, mais également de gouvernance de cette future « maison » sous une forme participative avec l'implication directe des bénéficiaires, à savoir les usagers, et les agents.

Selon Scherer¹¹, l'innovation sociale « entend produire des réponses nouvelles à des besoins sociaux (ou des aspirations sociales) non satisfaits, en impliquant tous les acteurs concernés (en premier lieu les usagers) dans l'invention, l'expérimentation, la diffusion et l'évaluation de nouvelles solutions. » Pour lui, l'innovation sociale est donc « par essence locale et contextuelle ».

Le design s'applique à cette dimension sociale de l'innovation. En effet, le design intègre désormais des enjeux de développement durable, des méthodes centrées-usager, des approches participatives et des questions d'intérêt général.

Il s'agit, ainsi, par le design, de soutenir et d'orienter les processus de changement, en impliquant les usagers dès la conception des projets afin de leur reconnaître un pouvoir d'action.

La démarche de socio-design entreprise pour procéder à la mutualisation fonctionnelle de la Maison de l'État implique un travail sur l'analyse de l'existant, du fonctionnement et des contraintes des services, tout en co-construisant des solutions créatives pour l'avenir dans un but d'amélioration de l'offre et de qualité du service rendu à l'utilisateur.

¹¹Scherer et al, 2015

Pour mener à bien cette démarche, l'idée est bel et bien d'impliquer l'ensemble des acteurs de la transformation, à savoir, les élus, les agents, les usagers et les partenaires extérieurs.

Cette démarche de socio-design relève de l'innovation managériale, en effet, la volonté de faire participer et d'impliquer les agents de manière totale à l'ensemble des étapes suppose une véritable démarche de management participatif.

Le postulat est le suivant : la volonté de concevoir une nouvelle offre de service de la future Maison de l'État ne peut être réalisée qu'avec la participation de ceux qui rendent le service, les agents, et de ceux qui utilisent le service, les usagers.

La démarche relève ainsi de l'innovation managériale dans la mesure où il faut reconnaître que, dans des structures très hiérarchisées, comme cela est le cas dans les services de l'État, la place est très rarement aux agents.

Bien souvent, les projets se conçoivent et se décident au niveau des directions ou des managers public, sans impliquer les agents.

L'avantage et la nouveauté de cette démarche réside donc bien sur cet aspect d'implication des agents, qui a également pour objectif de les aider à mieux vivre, à participer et à accepter le changement.

Outre l'innovation que constitue la mutualisation fonctionnelle au sein du dispositif des Maisons de l'Etat, le projet LimAccueil peut également être considéré comme une innovation en ce qu'il est co-construit (II).

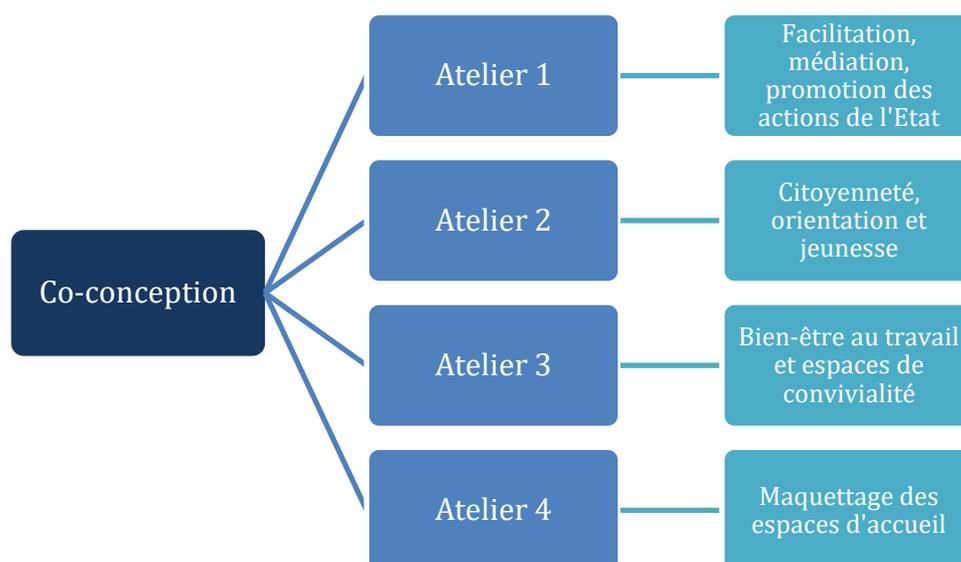
II. Le projet LimAccueil : une expérimentation de co-construction, outil de pilotage du changement

La co-construction apparaît être un véritable outil de pilotage du changement qui permet de mobiliser l'ensemble des acteurs (A) et de limiter les résistances au changement par le biais d'un approfondissement en interne de la démarche (B).

A. Un parcours d'atelier pour mobiliser les acteurs

La mission LimAccueil avait pour objectif de faciliter la mutualisation fonctionnelle souhaitée au sein de la Maison de l'État. Pour cela, la démarche repose sur le mécanisme de la co-construction, c'est-à-dire sur l'implication des acteurs en interne, avec la participation de l'ensemble des agents des trois services concernés, mais également, des acteurs externe avec la participation d'usagers, d'élus, de jeunes, d'enseignants, de représentants associatifs et de la gendarmerie.

Ce parcours d'ateliers, réalisé du 12 au 15 mai a permis de développer des idées qui ont émergé lors de la période d'immersion tout en permettant de co-construire le plan des usages et le référentiel commun « Maison de l'État ».



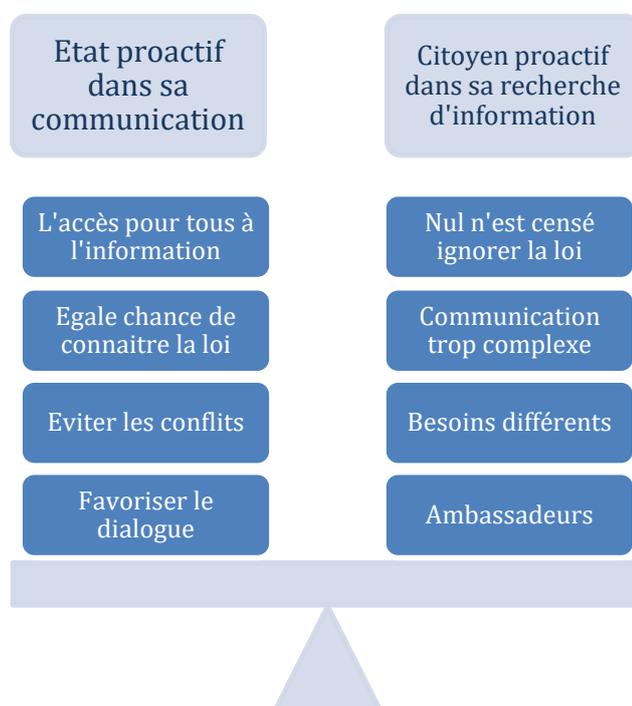
Le premier atelier, intitulé « *Facilitation, médiation promotion des actions de l'Etat* » s'est consacré à répondre à la question suivante : Comment la Maison de l'État peut-elle promouvoir les actions de l'État et sa place au sein du territoire ?

L'immersion ethnographique a permis de se rendre compte que les actions de l'État, et notamment les missions de la Sous-Préfecture étaient assez peu connus de la population, il semble donc primordial de développer les actions de l'État. Le sacro-saint principe selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » ne vaut pas pour tout et il est nécessaire que l'État s'ouvre davantage vers les usagers et la population, d'autant plus dans un contexte exacerbé de volonté de la population de contrôle de l'action de l'État.

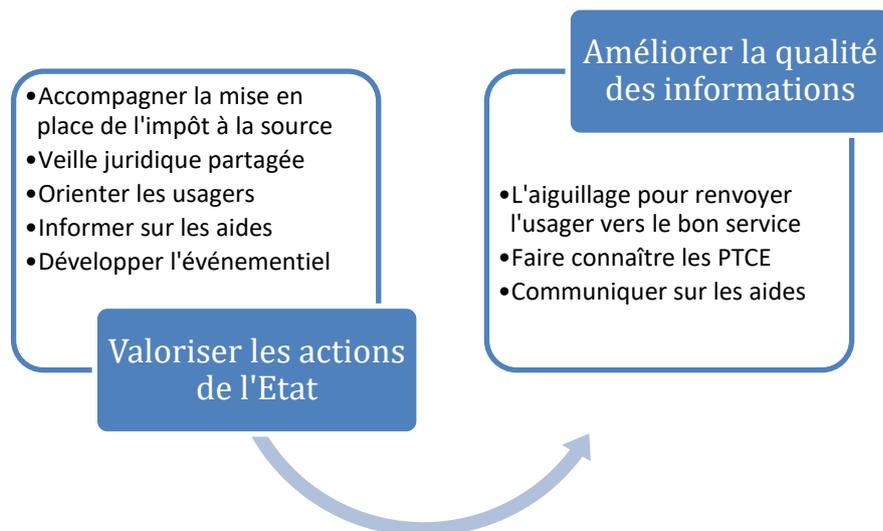
Cet atelier, organisé sous la forme d'un procès fictifs consistait pour les participants à identifier les actions de l'État pour lesquelles il conviendrait d'améliorer la qualité de l'information et de la communication, puis de réfléchir à des idées concrètes à mettre en œuvre.

Il ressort de cet atelier, que l'Etat proactif dans sa communication permettrait de donner accès pour tous à l'information, mais également de favoriser le dialogue et d'éviter les conflits.

En revanche un citoyen proactif dans sa recherche d'information permettrait de faciliter la démarche de communication qui est rendu trop complexe tant les besoins des usagers sont différents.



Plusieurs idées ont été soulevées par les participants pour valoriser les actions de l'Etat dans la future Maison de l'Etat et améliorer la qualité des informations.

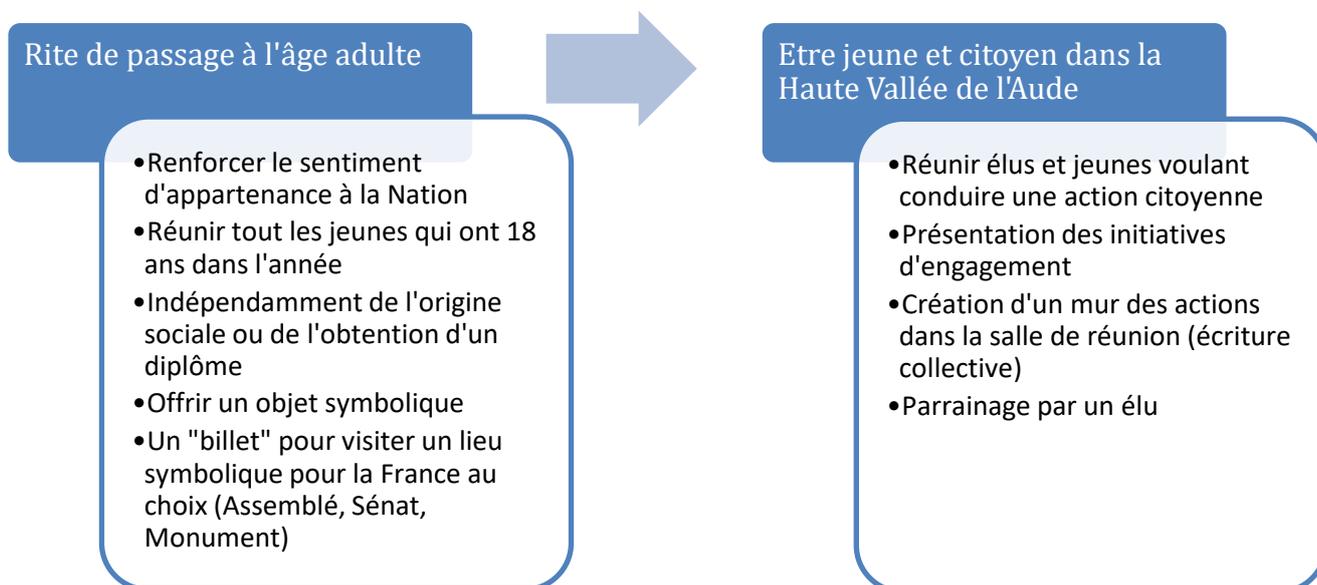


À l'occasion du deuxième atelier, « *Citoyenneté, orientation et jeunesse* » il a été question d'étudier de quelle manière il était possible d'impliquer la jeunesse, dans la mesure où, avec l'implantation du Centre d'Information et d'Orientation, le public de la nouvelle Maison de l'État va changer et il va falloir le prendre en compte.

Cet atelier résulte d'un constat, issu de la période d'immersion, selon lequel il y a un véritable enjeu de citoyenneté qui se traduit par un manque de sentiment d'appartenance au collectif qu'est la nation.

L'objectif de cet atelier étant donc de penser la Maison de l'État comme un lieu de citoyenneté et d'orientation pour la jeunesse, mais également comme un acteur de confiance.

Au cours de cet atelier deux événements ont été imaginés, le premier concernant un rite de passage à l'âge adulte, et le second concernant l'engagement des jeunes au sein du territoire.



Enfin, différents concepts, ciblés sur la jeunesse, ont été imaginés par les participants, par exemple, un kit de documents inspirants sur un métier sur lequel le jeune s'interroge. Ce kit pourrait être composé d'un film ou d'un documentaire, d'une brochure et d'un contact professionnel. A également émergé l'idée d'un laboratoire d'idées pour l'orientation où les citoyens pourraient proposer des idées ou des conseils pour orienter les jeunes sur la base de leurs expériences personnelles.

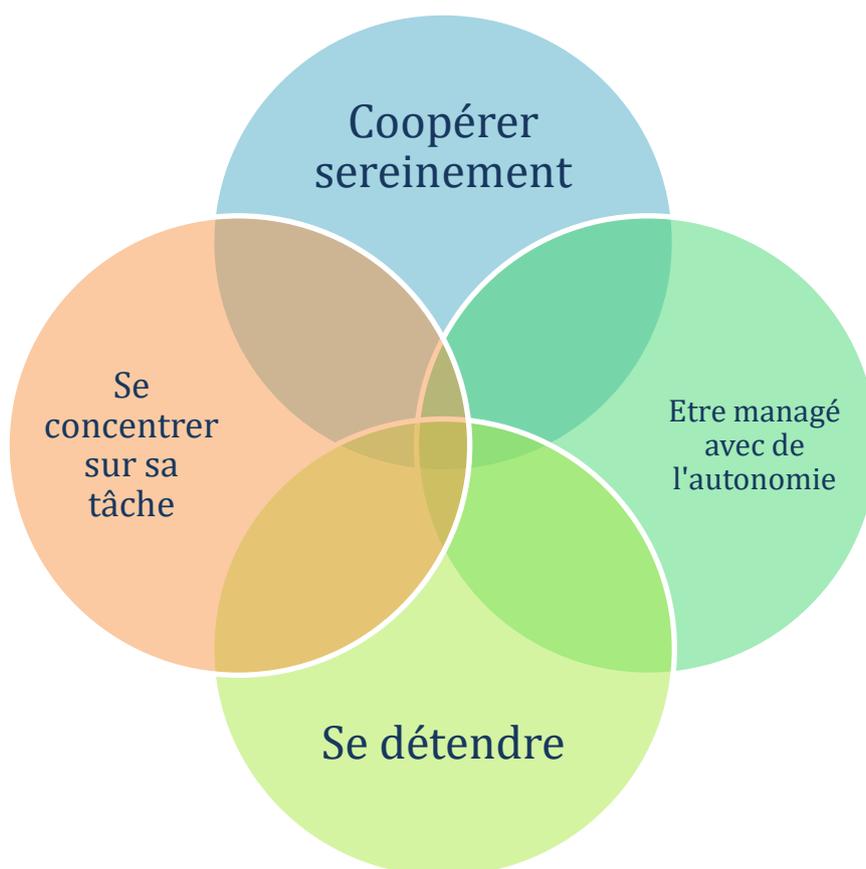


Le troisième atelier, « *Bien-être au travail et espaces de convivialité* » a été consacré au bien-être des agents et des usagers au sein de la Maison de l'État.

Ainsi, l'objectif était d'étudier comment assurer aux agents, en termes de lieu de travail, et aux usagers, en termes de lieu d'accueil, un bien-être au sein de la Maison de l'État. Tout l'intérêt de cet atelier étant de commencer par demander aux participants de s'exprimer sur ce qui est important pour eux en termes de bien-être pour ensuite pouvoir le transposer à un niveau spatial.

Pour les agents, le bien-être se caractérise par une reconnaissance du travail effectué par les pairs, la hiérarchie et les usagers, une bienveillance de la part de la hiérarchie, le développement de moments conviviaux, un rapport hiérarchique qui ne soit pas générateur de stress, la proposition de postures de travail plus détendues, notamment par le mobilier, un travail sur des règles communes pour ne pas se déranger les uns les autres, le partage des informations ou encore une valorisation de la vocation du travail accompli.

Il ressort de cet atelier, que pour assurer un certain bien-être au travail il faut parvenir à concilier la coopération entre agents, la concentration sur la tâche à accomplir, une certaine autonomie, et des moments de détente.



Le quatrième atelier, consacré au « *Maquettage des espaces d'accueils* » à permis de mettre en perspective la manière dont les usagers et les agents s'imaginent l'accueil de la future Maison de l'État en tenant compte de certains critères.

Lors de ce dernier atelier il a été proposé aux participants d'imaginer un espace d'accueil selon trois scénarios différents, l'accueil comme un tiers-lieu multi-fonction, l'accueil comme un espace où l'utilisateur est autonome, l'accueil comme un lieu ressource de promotion des actions de l'État.

L'objectif de cet atelier n'étant pas de choisir un mode d'accueil selon les trois scénarios proposés, mais de parvenir à combiner ces trois types d'accueils. En effet, il est nécessaire d'avoir, au sein de la Maison de l'État de Limoux, un point numérique où les usagers sont totalement, ou partiellement, autonome.

Ce dernier atelier à ainsi permis aux agents de confronter leurs idées en termes d'accueil et d'usages de l'espace, tout en acceptant l'idée que plusieurs types d'accueils puissent être combinés dans un seul et même lieu.

Il ressort de la démarche et de ce parcours d'ateliers un objectif d'implication des acteurs dans un but de cohérence des missions de la Maison de l'État avec les besoins du territoire et de la population en termes de services publics. Un objectif également, d'activation d'une certaine « intelligence collective » pour parvenir à développer de nouvelles idées et hypothèses qui ne l'auraient pas été en dehors de ce contexte particulier.

Ce parcours d'ateliers est également utilisé comme un outil de pilotage du changement, il est en effet possible de se rendre compte que cette étape a permis de commencer à limiter certaines résistances au changement, et ce notamment, par l'implication de l'ensemble des acteurs et des agents concernés. Il est possible de considérer cette démarche comme une pratique de management participatif par l'association qui est faite des agents à la prise de décision et à la réalisation de ce que sera la future Maison de l'État, autant en termes de nouveaux services au public, qu'en termes d'usage de l'espace.

Cette démarche peut donc être considérée comme une innovation managériale en ce qu'elle intègre pleinement les agents dans la prise de décision et dans la construction du projet. Ici, il s'agit de libérer la « parole » des agents, de leur donner une véritable place dans la réalisation et dans la conduite du changement afin qu'ils vivent au mieux ce changement et qu'ils y participent de manière pleine et entière, ainsi, les agents ne « subissent » pas le changement mais en sont des acteurs, y contribuent et sont forces de propositions et d'idées nouvelles.

De ce point de vue, la démarche peut véritablement être considéré comme une démarche de management participatif presque poussée à l'extrême. En effet, il faut bien comprendre que les agents ont été associés à chacune des étapes, ont travaillé sur chacune des propositions qui leur étaient soumises, afin d'aboutir à des livrables construits en commun. Le fait d'impliquer les agents de cette manière, de leur demander leurs avis, de libérer leurs « paroles » constitue une véritable démarche de management participatif, peu pratiquée au sein de service de l'État, en raison de leurs structures très hiérarchisées.

Évidemment, les travaux réalisés par les agents ne constituent pas une prise de décision, les livrables des socio-designers ont pleinement tenu compte des travaux des agents, et seront associés aux travaux de l'architecte. Les travaux de l'architecte détermineront ainsi ce qui est réalisable ou non en fonction de la nature des travaux à réaliser et de l'enveloppe budgétaire allouée pour la réalisation de la Maison de l'État.

Les agents sont bien conscients que tout ce qui a émergé de la démarche ne pourra être réalisé, mais le simple fait d'être ainsi intégré à la démarche et à la construction du projet à considérablement limiter les potentielles résistances au changement que constitue la création de la Maison de l'État.

L'ensemble de ces ateliers ont permis l'émergence de premier livrable, à savoir, le plan des usages du rez-de-chaussée et d'un référentiel commun.

Le plan des usages du rez-de-chaussée (**annexe 1**), présente un large accueil traversant pour donner aux usagers une vue sur le parc, de même les potentiels aménagements prévues pour le parc donne davantage des orientations sur son utilisation, y figure ainsi, des zones de réunions ou des zones qui peuvent être consacrées à de l'événementiel. De même, se trouve sur ce plan des usages, le bureau mutualisé, l'espace CIO, un agrandissement de l'actuelle salle de réunion, le bureau du sous-préfet, ou encore

un espace de co-working pour les élus ou les usagers qui se rendent dans la Maison de l'État.

La Maison de l'État est envisagée comme un lieu de service au public où les services réunis coopèrent, mutualisent la fonction accueil, créent une « communauté » et créent de nouveaux services pourrait être répliqué dans d'autres Maison de l'État afin de dépasser la simple mutualisation immobilière.

Il s'agit véritablement de donner une dimension nouvelle aux services publics, d'ancrer la présence de l'État dans le territoire, d'être un facilitateur des démarches et de la complexité du fonctionnement de l'État, en somme il s'agit d'offrir un service public de qualité, diversifié, en cohérence avec les besoins du territoire, de la population et des usagers.

Pour cela, au cours de la démarche de socio-design du projet LimAccueil, a émergé un référentiel commun (**annexe 2**) destiné à pouvoir s'appliquer dans l'ensemble des Maisons de l'État. Ce référentiel commun pourrait être la base d'un réseau de Maison de l'État, labellisé, gage d'un nouveau service au public, de nouvelles missions.

Il ressort ainsi de cette démarche, outre une mission principale d'accompagnement et de facilitation de la mutualisation sur le site de Limoux, d'une véritable démarche de modification potentielle des pratiques et des missions de l'État au sein des Maisons de l'État.

Ce référentiel commun applicable et modifiable selon les spécificités de chaque territoire, pourrait conduire à développer un service public plus proche de l'utilisateur, du territoire, des besoins présents, tout en accentuant la place de l'État à un niveau infra-départemental.

Après la phase de co-construction impliquant l'ensemble des parties prenantes et afin de permettre que le changement soit vécu au mieux par les agents des trois administrations concernées par la création de la Maison de l'État, les socio-designers ont réalisés un approfondissement de la mutualisation (B).

B. L'approfondissement de la mutualisation organisationnelle en interne :

La coopération se définit comme « la capacité de collaborer à une action commune ainsi que les liens qui se tissent dans la réalisation de cette action ». Ainsi, « la coopération est un mode d'organisation sociale qui permet à des individus ayant des intérêts communs de travailler ensemble avec le souci de l'objectif général. »

C'est sur cette définition de la coopération et dans cet objectif que la dernière partie de la démarche a été entreprise. En effet, lors de cette phase d'accompagnement à la mutualisation il est question de coopération dans l'adoption d'une vision commune pour parvenir à approfondir en interne les questions de l'accueil et de la gouvernance de la future Maison de l'État.

Au cours de cette étape les agents concernés par la future Maison de l'État ont manifestés un certain nombre d'attentes concernant cette dernière phase de la mission LimAccueil. Les agents expriment ainsi un besoin de créer un lien entre eux, mais également de solution concrète quant à l'organisation des espaces de bureaux.

Au cours de cette session d'accompagnement à la mutualisation, beaucoup de questions se sont posées en termes de coopération. En effet, il était primordial de trouver des réponses satisfaisantes à certaines questions, telles que, la gestion de l'absence imprévue de l'agent d'accueil, les modalités de partage du temps d'accueil, la fluidité de l'intervention face à l'utilisateur étant donné que les espaces de bureaux seront placés au second étage et l'accueil en rez-de-chaussée, ou encore la question du décloisonnement des services.

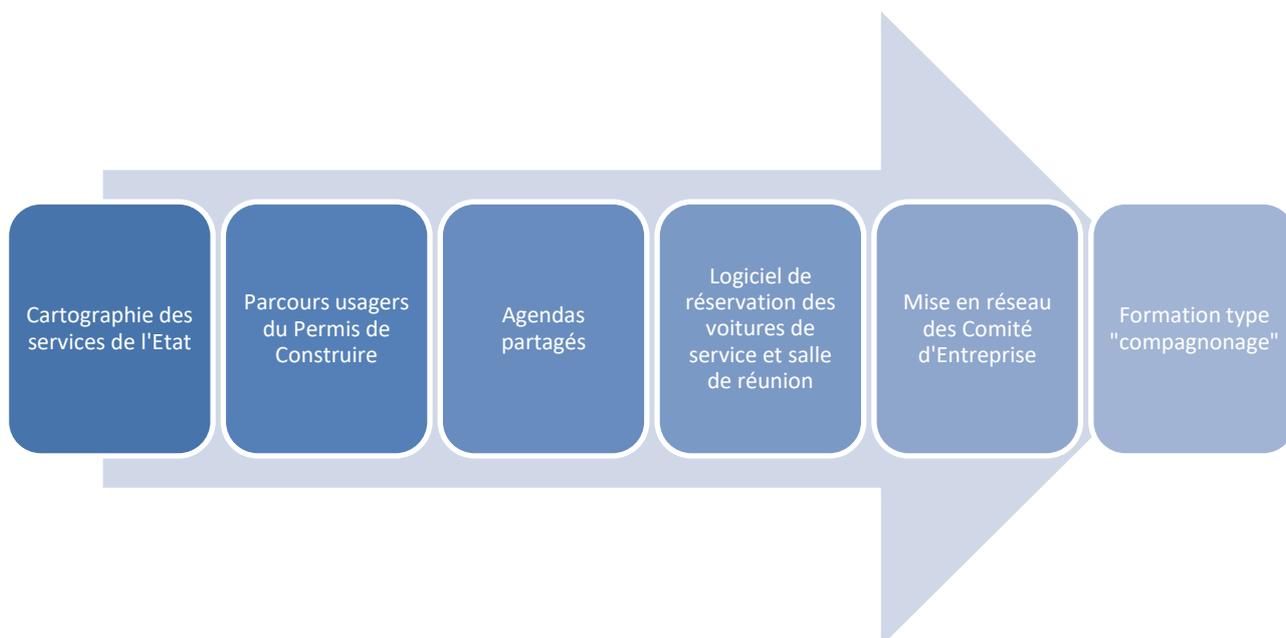
Cette dernière étape alliant temps réflexif, formatif et de production a permis d'élaborer le plan des usages du second étage réservé à la majorité des espaces de bureaux et à l'espace de convivialité.

Ce plan des usages (**annexe 3**) combine des espaces de bureaux partagées et des bureaux individuels. Ce point particulier a dû faire l'objet d'un consensus. En effet, certains agents étaient d'avis d'avoir de grands espaces de travail partagé et d'autres, préfèrent les bureaux individuels notamment pour les chefs de services. Il a donc été nécessaire sur ce point de faire preuve de coopération ce qui a donné lieu à la proposition d'aménagement contenu dans le plan des usages.

De même, cette dernière étape a permis, par le biais d'utilisateurs fictifs, de recréer des situations d'accueils. Cet exercice a notamment permis à tous les participants de se rendre compte que la mutualisation de la fonction accueil n'était en réalité pas difficile d'un point de vue purement technique.

En effet, ces « jeux de rôles » ont permis de prendre conscience que l'agent d'accueil délivre des informations de premier niveau, c'est-à-dire, qu'il renseigne rapidement l'utilisateur sur la démarche effectuée, les documents à compléter et à remettre à l'administration pour qu'elle accède à sa demande, et assure la prise de rendez-vous. En cas de demande spécifique, l'agent d'accueil a recours à l'agent en charge du service dont dépend la demande de l'utilisateur.

Il a ainsi pu être identifiés les outils existants ou à mettre en place qui permettraient de répondre aux questionnements des usagers même sans être issu du service concerné, par exemple, les documents, présents en sous-préfecture qui explicitent les demandes de titre et qui sont remis concomitamment avec les formulaires cerfa, ou encore, le document que remet la DDTM à ses usagers concernant les demandes de permis de construire.



En outre, cette session a permis d'apporter des réponses aux attentes des agents, qui se disent « satisfaits », « moins angoissés » par le changement futur de leurs conditions et de leurs modes de travail.

De même, les agents semblent impatients d'emménager dans cette nouvelle maison et l'esprit de « communauté » recherché en début de démarche commence réellement à se développer.

CONCLUSION

Comme il a déjà été souligné deux innovations résident dans ce projet, d'une part, l'aspect mutualisation fonctionnelle de la Maison de l'État de Limoux qui est la première à être envisagée et réalisée avec cet objectif, et d'autre part, le caractère ultra-participatif de la démarche qui consiste à co-concevoir un projet commun, respectueux des attentes des usagers et des contraintes des agents.

Il est à souligné le côté très « humain » de la démarche, en effet, il ressort, d'un point de vue extérieur, une véritable prise en compte des attentes et des appréhensions des agents qui vont vivre ce changement.

La réduction des résistances au changement par l'implication totale des agents aux différentes étapes, a permis, d'une part de les faire adhérer au projet, et d'autre part de leur donner une vision plus claire et moins anxiogène du changement qu'ils s'apprêtent à vivre.

Cette vision plus claire leur a été donnée par les deux plans des usages et le référentiel commun qui ont été établis.

Les deux plans des usages ayant été construit au cours de la démarche ne doivent pas être considérés comme des plans d'aménagement mais davantage comme des idées et tendances de volonté d'aménagement et d'usages de l'espace ayant émergés.

Le référentiel commun élaboré au cours de la démarche de socio-design permet d'envisager un dispositif répliquable dans d'autre Maison de l'Etat par le biais d'un changement d'échelle.

Le rapport « Ensemble accélérons »¹² définit le changement d'échelle comme « les diverses modalités d'essaimage, de transfert, transposition et de diffusion concourant à renforcer et démultiplier l'impact d'innovation ou d'initiatives afin de faire bénéficier d'autres acteurs et territoires d'une initiative ayant fait la preuve de son intérêt dans la mesure où elle répond aux besoins ».

Ce rapport, réalisé par Futurs Publics en décembre 2015 dénombre plusieurs motivations au changement d'échelle.

Tout d'abord, des motivations communes aux porteurs de projets qui manifestent une volonté d'accroître l'impact d'un projet et ainsi en faire bénéficier le plus de personnes possible sur le plus de territoire possible.

Mais également des motivations spécifiques aux acteurs publics, à savoir, une volonté d'enrichissement du projet par le biais de sa diffusion, la réponse à un problème local mal ou non satisfait par des solutions éprouvées ailleurs plutôt que de réinventer, et enfin, une idée d'économie des deniers publics par le biais de mutualisation de solution efficace en

¹² Rapport Ensemble Accélérons : Accompagner les acteurs de l'innovation dans leur changement d'échelle, Futurs Publics, SGMAP, Décembre 2015

évitant des redondances de moyens consacrés, au niveau local, à la recherche de solutions.

Avec le changement d'échelle il n'est pas question de mimétisme, en « copiant » simplement le projet, mais bien d'une appropriation, par de nouveaux acteurs, d'une initiative en l'adaptant aux spécificités, besoins et attentes de chaque territoire, et ce dans des contextes nécessairement différents.

Par le biais du référentiel commun il est question de donner un véritable sens aux Maisons de l'État.

Avec les différentes réformes, qu'il s'agisse du Plan Préfecture Nouvelle Génération, de la volonté de dématérialisation des procédures, ou des diverses modalités que peut prendre la politique de rationalisation des dépenses publiques, il apparaît clairement une volonté des pouvoirs publics de moderniser l'action de l'État, de démontrer son adaptabilité et sa volonté d'être le plus efficient possible dans son action.

Pour cela, il est nécessaire de donner du sens aux politiques publiques entreprises et il n'apparaît pas faire davantage sens, autant pour les usagers que pour les agents, que les structures représentant l'État au niveau local soient le plus proche des besoins spécifiques de chaque territoire tout en constituant un réseau cohérent.

Ainsi, avec le référentiel commun « Maison de l'Etat » il peut être envisagé un réseau commun basé sur la mutualisation de l'accueil et sur l'interministérialité des services ayant pour objectif d'être des structures facilitatrices, « porte d'entrée » de l'État et des démarches administratives affichant un Etat simple, efficace, proche du territoire et des citoyens, tout en exerçant des missions spécifiques aux besoins et aux attentes des usagers nécessairement différents selon les territoires.

TABLES DES MATIERES

REMERCIEMENTS	4
LISTE DES ABREVIATIONS	5
SOMMAIRE.....	6
INTRODUCTION.....	7
Partie 1 : Les enjeux d'innovation publique dans la création de la Maison de l'État de Limoux	10
I. La création incontournable d'une Maison de l'État au sein de la Sous-préfecture de Limoux.	11
II. L'implication des parties prenantes externes pour développer un meilleur accueil 15	
Partie 2 : La Maison de l'État de Limoux : une innovation managériale	23
I. Le projet LimAccueil : un projet innovant.....	24
II. Le projet LimAccueil : une expérimentation de co-construction, outil de pilotage du changement.....	34
CONCLUSION	43
TABLES DES MATIERES.....	45
ANNEXES	46
BIBLIOGRAPHIE	50
WEBOGRAPHIE	51

- ❖ **Annexe 1** : *Plan des usages (rez-de-chaussée : accueil)* : **Page 47**

- ❖ **Annexe 2** : *Le référentiel commun « Maison de l'Etat »* : **Page 48**

- ❖ **Annexe 3** : *Plan des usages (deuxième étage : espace de bureaux et espace de convivialité)* : **Page 49**



ANNEXE 1

LE PLAN DES USAGES (REZ-DE-CHAUSSEE : ACCUEIL)



ANNEXE 2

LE REFERENTIEL COMMUN « MAISON DE L'ETAT »

ANNEXE 3



**LE PLAN DES USAGES (DEUXIEME ETAGE : ESPACE DE BUREAUX
ET DE CONVIVIALITE)**

BIBLIOGRAPHIE

- Premier Ministre, Circulaire n°5745/SG du 15 octobre 2014, Cahier des charges pour la création de maison de l'état ;
- Ministère de la Fonction Publique, Circulaire NOR : R DFF1636261C, 22 décembre 2016, « *Création d'un fonds d'innovation RH* » ;
- Conseil de l'Immobilier de l'Etat, « *Moderniser l'action immobilière de l'Etat* », 30 janvier 2013 ;
- SGMAP, « *L'innovation publique : Concevoir autrement les politiques publiques* », Mars 2017 ;
- Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
- Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique, Décision n°38, Rapport du 17 juillet 2013 ;
- OCDE, « *Manuel d'Oslo : Les principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation* », 2005, 3^e édition ;
- Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République ;
- RAUX A, semaine du 19 au 25 septembre 2016, « *Dossier : Les services publics s'emparent du design* » : La gazette des communes, 2016 n°35/2333 p. 38 – 45 ;
- GERBEAU D., MENGUY B., BOULLAND C., semaine du 24 au 30 juillet 2017, « *Dossier : Les designers en immersion dans les collectivités* », La gazette des communes, 2017, n°29/2376 p.30 à 36 ;
- Ministère de l'intérieur, Directive Nationale d'Orientation des préfetures 2010-2015 ;
- Ministère de l'intérieur, Directive Nationale d'Orientation des préfetures, 2016 ;
- Cour des comptes, Rapport public annuel, Février 2012 ;
- Département de l'Aude, Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public 2016-2022, 8 juillet 2016.

WEBOGRAPHIE

- <http://www.lagazettedescommunes.com/461628/design-de-services-publics-pas-de-solutions-prefabriquees-mais-des-experimentations-in-vivo/?abo=1>
- <http://www.lagazettedescommunes.com/414790/linnovation-publique-une-fausse-evidence/>
- www.la27eregion.fr
- <http://www.lagazettedescommunes.com/464291/linnovation-manageriale-effet-de-mode-ou-transformation-durable/>
- <http://www.lagazettedescommunes.com/415897/six-virages-a-prendre-pour-une-administration-du-21e-siecle/>
- <http://modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-la-co-construction/design-de-service-sgmap-apporte-son-expertise-aux-administrations>
- <http://projekt.unimes.fr/innovation-sociale-design/>
- aude.gouv.fr