

# Faire exister usages et usagers au sein d'un processus de design des politiques publiques

## Retour d'expérience

*Elvire Bornand*

Sociologue, chercheuse associée au CENS

elvire.bornand@univ-nantes.fr

*Jacky Foucher*

Designer, agence Grrr

jacky@grrr.design

### Résumé

Depuis plus de trente ans, la figure de l'utilisateur joue un rôle central dans la modernisation de l'action publique. Depuis le début des années 2010, les acteurs publics, surtout locaux, ont multiplié le recours à des prestataires externes sur des démarches de design des politiques publiques centrées utilisateurs. Le rôle que le designer est amené à jouer sur ces projets pose un certain nombre de questions, voire de tensions, sur lesquelles les auteurs de l'article se proposent de revenir à l'aune d'une analyse réflexive de leur propre pratique professionnelle.

### Mot-clés

Décision publique, Usagers, Conflit, Incertitude, Innovation, Design des politiques publiques

### Abstract

*Making uses and users visible during a public policy design process. Feedback from work practices* – Since more than thirty years, the « user » figure plays a central role in the modernization of public policies. Since the beginning of the 2010s, local public actors have multiplied the recourse to external service providers, working with on user-centered design approaches of public policies. The role the designers have to play on these projects raises some questions, even reveal tensions, on which the authors propose to encompass through a reflexive analysis of their own professional practice.

### Keywords

Public Decision, Users, Conflict, Uncertainty, Innovation, Public policy design

### Sommaire/Content

1. Introduction
  2. Enquêter sur soi : la place du design dans l'action publique locale
  3. Quête de l'Usager, dessein et dessin : les attentes d'innovation associées au design dans des projets locaux
  4. De l'opportunité de faire croire à l'impossible : éléments réflexifs
  5. Conclusion
- Bibliographie

## 1. Introduction

Le design et la sociologie partagent un enjeu commun : décrire les usagers et comprendre les usages. Chacune à leur manière, ces deux disciplines s'intéressent en effet aux liens entre pratiques individuelles et collectives, entre singularité et pluralité, entre identité et altérité.

Singulier, chaque individu ne l'est que dans la mesure où il se distingue des autres par les expériences qui l'ont constitué. Il est de fait indissociable des groupes et des institutions qu'il a fréquentés, des types d'interactions auxquelles il a été amené à prendre part. (Lahire 2016 : 54).

Il ne s'agit pas de situer d'après moi mais d'après une perspective irréductible à la mienne, celle d'un autre qui voit comme moi (comme un moi) sans être pourtant de ma vue et qui, ce faisant, me rend passible de sa présence. (Huyghe 2014 : 79, livret Sociétés, services, utilités)

À la croisée de ces chemins, les politiques publiques constituent un terrain privilégié de pratiques professionnelles conjointes puisqu'elles créent des catégories d'usagers (comme les RMistes<sup>1</sup> par exemple) et sont agies par les usages de ces individus en retour (la constitution de comités d'usagers dans les dispositifs RSA, par exemple<sup>2</sup>). Nous proposons d'illustrer les tensions auxquelles se trouvent aujourd'hui confrontés les designers intervenant sur les politiques publiques, en nous fondant sur notre propre pratique professionnelle locale. De vent nouveau à instrument de gouvernance ? Comment le design se trouve-t-il aujourd'hui investi d'injonctions contradictoires ou d'objectifs inatteignables par les pouvoirs publics ?

Cet article est issu d'une communication présentée lors du colloque *La place de l'utilisateur en design* organisé par le laboratoire PROJEKT en mars 2018. Transformer un contenu oral en article n'est jamais simple, surtout lorsqu'il s'agit de transformer un propos centré sur la discussion d'expériences professionnelles en argumentaire scientifique fondé sur des preuves objectivées. Nous avons tenté de le faire en mettant en avant ce qui dans la pratique professionnelle n'est qu'un background intériorisé, le cadre théorique d'interprétation du réel sur lequel s'appuie la réflexivité professionnelle. La revue de littérature est accompagnée d'une présentation de la méthode et du terrain. Les trois cas servant d'appui à notre réflexion seront étudiés dans une

---

1 Les RMistes est un mot forgé pour désigner les bénéficiaires de l'allocation du Revenu Minimum d'Insertion créé en 1988.

2 Le RSA, Revenu de Solidarité Active, est le résultat de la modification du RMI.

seconde partie. Ces cas nous n'en avons pas été observateurs distancés mais acteurs de premier plan en tant que prestataires de commande publique. Nous reviendrons dans une troisième partie sur les effets des tensions entre logique d'action publique et pratique du design sur la pratique quotidienne du design.

Ce choix de posture est inhabituel, puisqu'il prétend qu'il est possible d'enquêter sur soi. Nous laissons les lecteurs se faire leur opinion sur l'accomplissement de cette gageure au fil de leur lecture.

## **2. Enquêter sur soi : la place du design dans l'action publique locale**

L'analyse tenue ici ne respecte pas la limite entre le dedans (le professionnel observé) et le dehors (le professionnel observant) que l'on trouve dans la très grande majorité des productions scientifiques. C'est pourquoi nous qualifions le contenu qui suit de réflexif (cf. Ghasarian 2004). Il est construit sur une tension, un va-et-vient entre l'action concrète de l'insider et la montée en généralité de l'outsider. Ce "retour sur soi" (cf. Ghasarian 2004) ne se veut pas être "une introspection psychologisante et autocentrée du narrateur" (Ghasarian 2004 : 12), elle "suppose un travail constant (...) sur ses positionnements" (Bertucci, 2009 : 38). Ce travail nous a semblé d'autant plus nécessaire que nous percevons depuis plusieurs mois une contrainte accrue pesant sur notre travail de prestataire de commanditaires publics sur des démarches de design.

La mutation des politiques publiques n'est pas un phénomène récent. On en citera deux signes annonciateurs dans les années 1990, qui de distincts vont progressivement converger. D'une part, durant les années 1990, l'action publique est bouleversée par un changement de paradigme (cf. Strobel 1993) engendrant "le passage d'un référentiel de mission à une logique de relation de service" (Buisson-Fenet 2004 : 155), voire également sur la définition du référentiel (cf. Muller 2014). L'attention bureaucratique se déporte de l'obligation de moyens à un souci d'usage que va incarner la figure de l'utilisateur (cf. Weller 1998). D'autre part, ces mêmes années 1990 sont marquées par une transformation des formes de pauvreté et de précarité et des réponses qui leur sont apportées par les pouvoirs publics (cf. Fassin 1996, Guyennot 1998, Paugam 1996). Les agents du service public se retrouvent confrontés à ces nouveaux usagers des politiques sociales qu'incarnent en particulier la figure du travailleur pauvre (Paugam, 2012) à un point névralgique de la relation de service : le guichet. "Lieux d'arbitrage et de négociation" (Weller 1998 : 367), les guichets mettent à l'épreuve la conjugaison d'une individualisation de la relation de service avec la garantie d'une égalité de traitement des usagers (cf. Dubois 2003). Le guichet est le point de croisement de la modernisation globale de l'action publique par l'utilisateur et de la transformation spécifique des politiques sociales, faisant de l'accès aux services l'affaire de tous les agents et services publics et non plus seulement du travail social pour "trouver des solutions au plus près des choses et des personnes." (Astier 2000 : 145).

En parallèle de ces changements dans le travail bureaucratique (cf. Weller 2018), l'organisation bureaucratique se transforme radicalement à partir du début des années 2000 avec l'emprunt aux politiques publiques anglophones

(“Planning Programming Budgeting System”) des principes de la Nouvelle Gestion Publique (“New Public Management”). Il s’agit d’appliquer au secteur public les principes de management du secteur privé, soit de gouverner par la performance en exigeant des services de l’Etat comme des collectivités locales un puissant mouvement de rationalisation (cf. Bezes, Musselin 2015).

L’administration se trouve soumise à deux impératifs : rationaliser son action et “inventer des ajustements différents, des manières nouvelles d’apprécier son activité et d’organiser le travail” (Weller 1998 : 376). C’est une fois encore dans les politiques sociales que l’on peut lire la rencontre de ces deux mouvements avec l’apparition des politiques de lutte contre le non-recours. Le non-recours désigne le fait qu’une personne, éligible à un droit ou service, n’en bénéficie pas (cf. Warin 2017). Certains usagers ne parviennent pas jusqu’au guichet. L’administration n’atteint pas son objectif tant en termes de rationalisation et d’ajustement de la relation de service. La lutte contre le non-recours va se révéler à partir des années 2010 un levier puissant d’innovation dans l’action publique locale (Warin 2012). Progressivement l’action publique locale va se tourner vers le design des politiques publiques pour trouver de nouvelles marges de manœuvre afin d’améliorer la performance de la relation à l’utilisateur et des services qui lui sont délivrés.

Le design va alors influencer un renforcement du référentiel de l’action publique en confirmant la place centrale de l’utilisateur à travers la mise en œuvre de démarches centrées-utilisateur. Ces démarches se déploient dans de nombreuses dimensions. La typologie du non-recours proposée par Warin (2017) identifie trois dimensions principales : l’information (visibilité et lisibilité de l’offre publique), la demande (accès au service) et la réception (délivrance du service). Les principaux marchés de design s’orientent vers l’une ou l’autre de ces dimensions et sont très majoritairement mises en œuvre par les collectivités locales (cf. Weller, Pallez 2017). Les agents en lien direct avec les usagers jouent un rôle clef dans ces processus d’innovation.

La modernisation se fait aussi d’en bas, dans la confrontation quotidienne entre usagers et agents, qui se révèle hautement productrices d’innovations et de règles nouvelles. (Strobel 1993 : 31)

C’est dans ce cadre local que nous intervenons professionnellement. Les marchés publics faisant appel au design ont connu une forte expansion (cf. Weller, Pallez 2017). Le temps de la nouveauté semble révolu. De plus en plus de professionnels de l’action publique se sont habitués au design, ont embauché des designers et / ou se sont dotés de laboratoires d’innovation. Nous sommes passés au temps du quotidien, avec le risque que l’innovation se transforme en injonction et que l’administration attende du design un rôle de transformation de l’administration et du travail bureaucratique qui ne peut être entrepris que par la coopération des élus, des agents, des designers et d’utilisateurs, de plus en plus appelés à participer à la co-construction des politiques publiques.

Mais avant d’entrer dans l’examen de ces tensions, revenons à la manière dont le corpus a été constitué et analysé. Comme nous le disions, ce que nous

proposons consiste à se prendre pour objet, une entreprise contenant des biais, c'est pourquoi le travail est qualifié de réflexif. Nous avons cherché à adopter une posture intellectuelle "qui consiste à considérer tous les matériaux recueillis comme étranges, sinon étrangers à soi" (Ghasarian 2004 : 72). Cela a été facilité par les outils et les habitudes de travail que nous mobilisons au quotidien. Nous avons l'habitude de tenir un journal du terrain, sur lequel nous notons nos impressions et nos échanges avec une entrée par date. Nous archivons également l'ensemble des mails dans des dossiers ad hoc. Ces deux formes de collecte permettent après coup de revenir sur un projet en décrivant la manière dont il s'est passé et de revenir plus précisément sur les points d'achoppement qui nous ont marqué. Sur l'un des projets, nous avons également pu collecter des coupures de presse. Sur un autre, des échanges avec les agents ont pu avoir lieu à plusieurs mois de distance après la fin du projet.

*Notre réflexion s'appuie sur trois projets*

- Cas A. En 2015, une commune fait appel au design pour repenser sa politique de participation locale. L'objectif de transformation repose sur une promesse de campagne du maire. La démarche est internalisée avec 3 séquences d'une semaine de travail avec les agents du service concerné.
- Cas B. En 2017, un Département fait appel au design pour repenser un outil, le Projet Pour l'Enfant (PPE). L'objectif est d'activer la mise en œuvre de la loi de 2016 sur la protection de l'enfance. La démarche est conduite par nous sous l'égide d'un comité de pilotage.
- Cas C. En 2018, une agglomération fait appel au design pour animer une concertation sur un projet d'aménagement. L'objectif est d'apaiser un conflit entre des riverains et la municipalité et de faire accepter la politique de densification poursuivie par l'agglomération. La démarche est conduite par nous sous l'égide d'une équipe projet.

Au travers de ces 3 cas, nous analyserons comment des demandes différentes, voire contradictoires se superposent au fur et à mesure du projet. Nous chercherons à faire sens de ces conflits et zones d'incertitude pour montrer en quoi ils sont éclairants de la manière dont il est attendu du design qu'il donne sens aux catégories d'action publique d'usage et d'utilisateur tout en rendant la bureaucratie plus performante.

### **3.quête de l'Usager, Dessin et dessin : les attentes d'innovation associées au design dans des projets locaux**

Nous avons choisi de structurer notre argumentaire autour de trois espérances qui nous semblent fonder le recours au design du commanditaire public. Ces attentes sont liées aux différentes étapes itératives de la démarche de design. La démarche s'appuie sur une première phase d'immersion permettant d'identifier et de caractériser les usagers et leurs usages. Cette phase

tend à se transformer en quête au sens d'une recherche de ce que l'on appellera les utilisateurs extrêmes, c'est-à-dire loin des idéaux-types, les catégories floues d'utilisateurs que les acteurs publics aimeraient toucher sans parvenir à les atteindre. Cette phase d'immersion est suivie d'une phase d'expression des besoins qui vient questionner les objectifs poursuivis. Le dessein perçu par le designer, extérieur à l'organisation, vient souvent révéler des tensions et des dysfonctionnements connus mais tus. La troisième phase consiste à élaborer une ou plusieurs solutions à tester pour tenter de modifier les conditions actuelles d'information, de production ou de réception du service ou dispositif concerné. Cette phase tend à se transformer en recherche de la solution idéale.

Nous pouvons entendre "la quête de l'Usager" d'au moins deux manières. D'une part, l'Usager majuscule n'existe pas. Penser qu'il peut y avoir un Usager Ultime, qui correspondrait en quelque sorte le mieux au profil et au(x) usage(s) prévu(s) par la puissance publique, revient à essayer de faire entrer, de gré ou de force, la pratique dans la théorie. D'autre part, se lancer dans une sorte de quête du Graal présuppose que l'on sait déjà ce qu'on cherche. Or, designers et sociologues accompagnent les agents publics dans une démarche qui est à l'opposé. La phase d'immersion est un lâcher prise. Si comme chacun sait "en théorie, tout se passe bien", il faut quitter cette zone de confort et observer *in situ* une multitude d'utilisateurs et d'usages en se laissant déborder par l'imprévu.

### 3.1. La quête de l'Usager à l'épreuve de l'altérité

L'appel au design est porté par un désir de faire bouger les lignes, de transformer des services ou dispositifs existants ou d'en créer de nouveaux. Mais au-delà du mot "innovation", les acteurs publics sont souvent mal préparés aux effets produits par l'action d'un expert extérieur. Dans la phase d'immersion, l'enquête du designer soulève des questions qui peuvent avoir un effet perturbateur important sur l'organisation. Dans le cas A, la direction et les cadres supérieurs pensaient que la réorganisation des services à laquelle le Département avait procédé plusieurs années auparavant avaient été intériorisées par les agents. Ce qui nous avait été présenté comme acté a finalement été au centre des entretiens conduits avec les agents, produisant un allongement de la première phase et une mise en débat de points que la direction ne considérait plus à l'ordre du jour. Cela entraîne pour le designer un enjeu fort de positionnement. Il peut être perçu comme appartenant à un camp et prêtant attention à certains usagers et usages plus qu'à d'autres. L'accueil est d'autant plus important que dans le langage de l'administration, sont usagers les destinataires finaux de l'action publique (fig. 1). Or dans toutes les démarches que nous avons menées, nous avons considéré qu'étaient utilisateurs (et donc usagers) de l'action publique tous ceux qui concourraient à la décider, la mettre en œuvre ou en bénéficier. Cela bouscule les frontières politico-administratives traditionnelles. Dans le cas B, les élus ont eu beaucoup de difficultés à participer à un atelier de co-conception selon les exactes modalités proposées lors de l'atelier destiné aux habitants et l'atelier destiné aux agents. Contrairement aux autres participants, ils sont arrivés, sortis, revenus de l'atelier sans se cal-

quer sur la temporalité de l'animation, n'ont pas toujours suivi les consignes d'exécution et ont souvent choisi le ton de l'humour pour rendre compte des résultats auxquels les échanges les avaient menés.

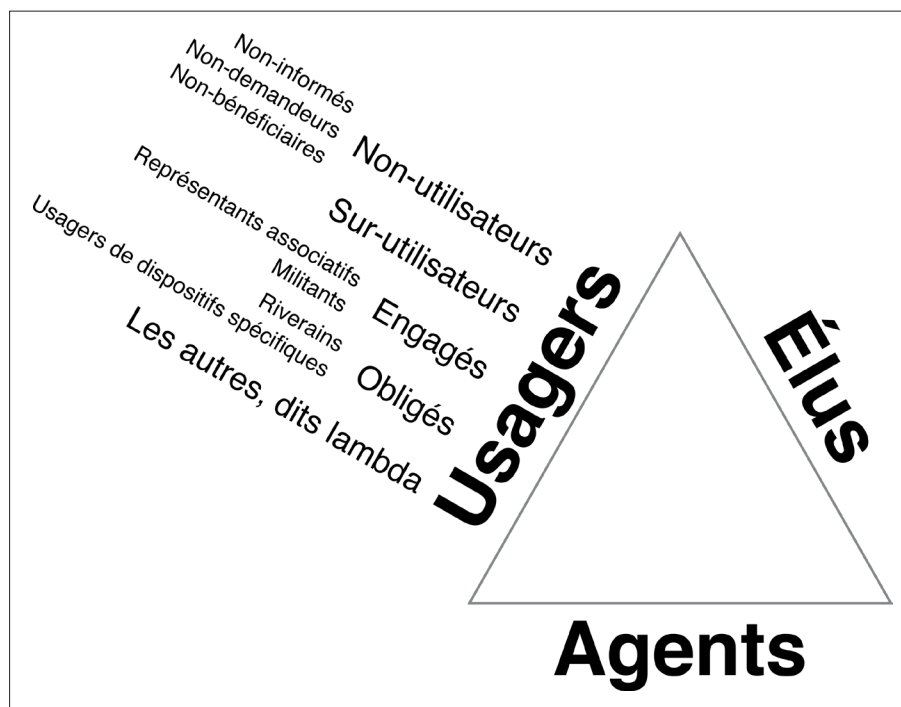


Figure 1. Typologie des acteurs de l'action publique.

Ce principe à considérer tous les utilisateurs de l'action publique se heurte à l'attention centrée sur la figure de l'utilisateur et plus encore de "l'Usager Inconnu". On ne sait ni qui il est, ni où il est, ni ce qu'il fait mais les acteurs publics n'attendent que lui. Il se trouve souvent affublé de noms qui indiquent la difficulté de la puissance publique à s'adresser à lui : les invisibles, les publics éloignés, les empêchés, par exemple. Le commanditaire compte sur le designer pour trouver et faire venir cet Usager alors que la démarche conduit plutôt à mettre l'accent sur le regardant (celui qui ne voit pas l'utilisateur) que sur le regardé (l'invisible). Pour répondre aux objectifs de la commande et produire une amélioration de l'action publique, il faut essayer de comprendre pourquoi et comment l'institution produit de l'invisibilité et des non-usages.

Toute innovation est un déséquilibre de l'existant, une perturbation qui questionne les représentations et pratiques des élus et des agents. Or, la figure de l'Usager Ultime tend à occulter cette opportunité d'agir pour se concentrer sur une quête du graal qui n'aboutira pas.

Voici les réponses à la question : à quels usagers vous adressez-vous ? posée aux agents dans le cas B lors d'un atelier collectif. Nous avons formalisé leurs multiples réponses et leur avons présenté en restitution sous la forme d'un "usager zombie", une masse désarticulée plutôt qu'un corps social organisé (fig. 2).

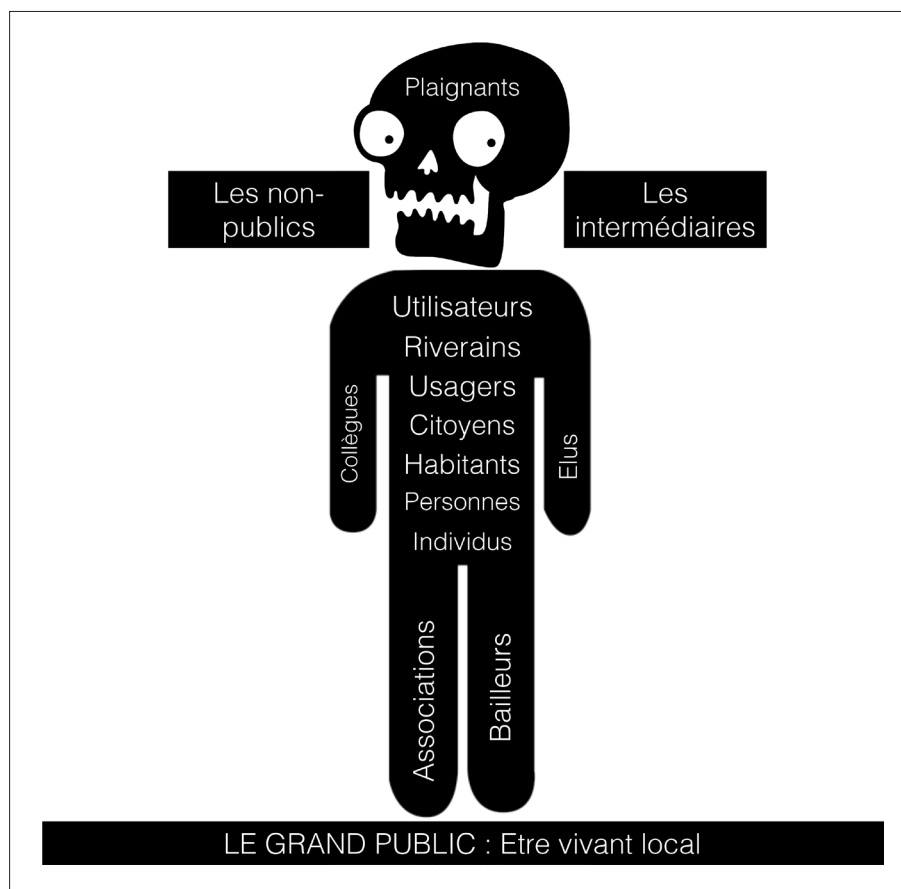


Figure 2. “Le Zombie de la participation”, illustration réalisée lors d’un atelier centré sur l’identification des usagers de la démocratie locale (cas B 2015).

La démarche design est centrée sur l’altérité (posture d’empathie envers les utilisateurs) et la hiérarchisation des besoins / usages. Le design utilisé par les acteurs publics dans un contexte de rationalisation accrue et de recherche de la performance peut consister à vouloir réduire l’incertitude (toucher les invisibles) plutôt qu’à s’appuyer sur les logiques structurantes et régulières du travail politico-bureaucratique. Le designer se retrouve d’autant plus en difficulté qu’il n’est pas familier des dynamiques organisationnelles de son commanditaire.

### 3.2. Dispute sur le dessin, la difficile acceptation de l’incertitude

La phase d’immersion peut venir questionner le sens de la commande en faisant apparaître une compréhension des usagers et des usages qui diffèrent des attendus. Les objectifs du projet peuvent alors être discutés au regard des besoins des différents acteurs, réunis dans une relation triangulaire : élus, techniciens, habitants. Là où on pensait parler de solution, le dessin (le but du projet), que le design cherche par définition à mettre en cohérence avec le dessin (la forme que va prendre le projet), devient l’objet principal du tra-



vail. La tension est d'autant plus forte qu'est élevé le degré de formalisation des objectifs qu'élus et techniciens avaient formalisé en amont du recours au prestataire. La démarche design introduit de l'incertitude sur le dessein, là où les commanditaires espèrent souvent une émulation sur les solutions. Cette démarche met l'accent sur la co-élaboration, impliquant différentes parties prenantes de l'immersion aux tests de prototypes. Plus encore que la participation des agents, les pouvoirs publics sont attachés à celle des usagers. Or, cette dernière peut venir questionner les objectifs préétablis.

Dans une telle société fondée sur une différenciation entre des sous-systèmes définissant des valeurs, des normes et des règles de fonctionnement différentes, voire contradictoires, le politique constitue par définition le lieu où vont s'affronter des demandes exprimant des intérêts divergents. Le problème est évidemment de savoir en fonction de quel critère il est possible de choisir entre les intérêts issus des différents secteurs de la société. (Muller 2005 :162)

Les relations triangulaires entre élus, agents et habitants sont sources de frottements et d'affrontements. Nous prendrons pour exemple le cas B. Le souhait du commanditaire est de s'appuyer sur une démarche design pour repenser un document cadre que doivent remplir parents, enfants, agents de la collectivité et partenaires. Cet outil relève du cadre légal national, initié en 2008. Il a pourtant été peu mis en place dans les différents Départements car il met en tension une ancienne posture *familiariste* tournée vers les adultes (agents et parents) et une nouvelle posture, renforcée par la loi en 2016, qui met l'enfant au cœur des actions qui le concernent. L'outil, n'est que la matérialisation d'une transformation profonde de la politique de protection de l'enfance.

Ça déplace un peu les choses, ça insiste beaucoup sur les engagements (...). Ça invite à travailler un peu autrement. Comment on fait pour rencontrer ceux qui ont à se parler autour d'une même situation ? (Travailleur social, Protection de l'enfance, 2017)

Ainsi la phase d'immersion débouche sur la mise en évidence que le design ne peut agir sur l'outil qu'à la condition d'agir aussi sur la démarche dans laquelle il est mis en œuvre. Cette idée va être discutée entre techniciens, et entre techniciens et élus. Les parents et enfants sont ensuite impliqués dans le test d'un nouveau format de PPE. Ce test renforce l'idée d'un besoin d'évolution des relations entre les parties prenantes et du fonctionnement de l'organisation, mais ce n'est pas un terrain sur lequel souhaite s'engager le commanditaire (fig. 3). In fine, le compromis qui émerge se centre sur un dénominateur flou mais difficilement contestable, "partir des besoins de l'enfant", ce qui produit un consensus mou qui préserve du conflit sans créer de satisfaction à l'issue du projet.

Pourtant, le design est une démarche itérative qui fait apparaître de multiples possibles et renforce l'importance des choix publics. Les zones de turbulence qu'il crée ont au moins autant de valeur que les solutions qu'ils peut proposer.

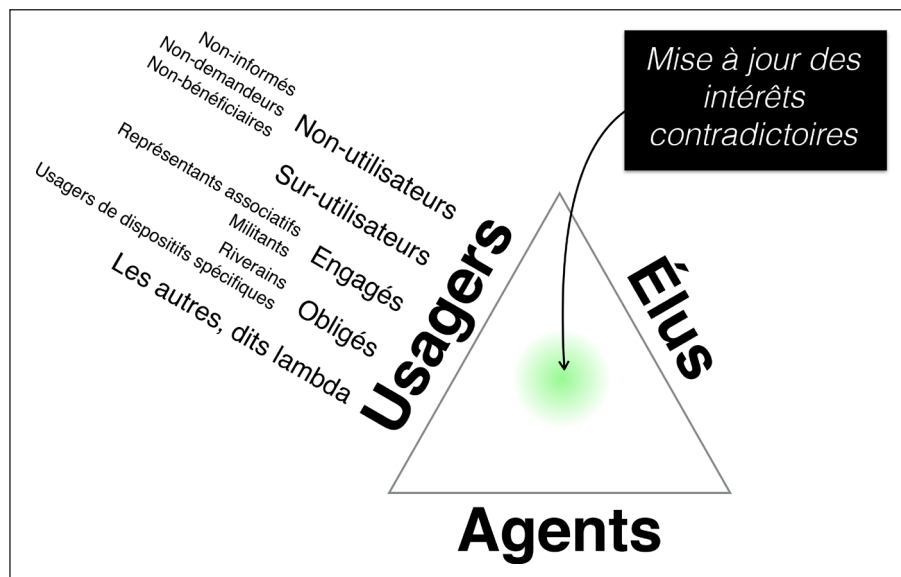


Figure 3. Positionnement des sujets de débats soulevés par la démarche de design au regard des différents acteurs de l'action publique.

L'irrésolution relative, le tiraillement, le fait même qu'il y ait de la divergence sont ici essentiels. Tout cela signale que, dans l'ensemble des entreprises ou industries humaines concernées par le design, il aura finalement été moins question de solutions que d'options. (Huyghe 2014 : 33; livret Travailler pour nous)

Ce tiraillement nous l'avons particulièrement bien observé dans le cas C. Les transformations urbaines ont actuellement un impact majeur sur les relations entre élus, agents et habitants. Dans les grandes villes, la densification est un marqueur fort. Il en ressort une tension forte entre confort de l'environnement immédiat des anciens habitants et accès des nouveaux habitants à des logements et des services. Les rapports des usagers avec les agents et les élus se nouent sur un mode conflictuel. Les usagers, dénommés riverains, portent une préoccupation centrée sur leur cadre de vie de proximité, les agents et élus portent une vision globale de la transformation urbaine impliquant de transformer le cadre de vie pour l'adapter au plus grand nombre. Se heurtant à des résistances fortes, l'agglomération a souhaité faire appel au design pour mener une concertation à même d'apaiser la situation. Or très vite, la démarche design va cristalliser le mécontentement, les méthodes structurées d'animation renforçant les riverains dans leur idée que tout est décidé d'avance, ce d'autant plus qu'un malentendu initial tarde à être levé. Les élus et agents ne souhaitent pas négocier le choix de densification mais trouver comment faire adhérer les habitants à cet objectif qu'ils rejettent. Et ainsi, on peut lire dans la presse locale :

Déconvenue tout de même pour les habitants qui avaient obtenu cette concertation en réaction à un projet impactant l'école : les discussions étaient figées à un schéma non négociables. (Article "Jeu de dupes dans l'atelier de concertation". Ouest France – Loire-Atlantique 26/02/2018, p.8)

Le designer se retrouve face à des points de vue cristallisés, une opposition sur le sens, que la démarche design ne peut espérer complètement dépasser.

Invoquer la concertation pour réparer un déficit de consultation en amont sur un projet et l'enrober ainsi d'une caution citoyenne relève du jeu de dupes. (*ibidem*)

Plus encore, les outils de recueil du design peuvent devenir l'emblème de ce que rejettent les opposants.

Souvent, les gens ironisent sur "les réunions post-it" ou se fâchent quand on leur parle de "démocratie participative". Il fallait tester pour le comprendre. (*ibidem*)

Dans le cas de ce projet d'aménagement, le design se trouve contesté car il est perçu comme n'étant là que pour faciliter l'acceptabilité sociale d'un projet urbain, les riverains mettant en cause la commande dans son sens politique. Dans le cas B, c'est la formulation de la commande qui ne permet pas d'ancrer la recherche d'innovation dans le bon espace-temps, c'est-à-dire un raisonnement en termes d'outil plutôt que de démarche.

### 3.3. Un dessin : la tentation d'une one best way

La phase de prototypage est un nouveau moment fort d'explicitation des tensions entre représentations des usages et pratiques effectives des usagers. C'est sur cette phase que la pression exercée sur le designer est la plus forte car il est attendu de lui qu'il parvienne à concilier l'ensemble des attentes hétérogènes pour produire du consensus alors que le prototype est généralement une prise de position plutôt qu'une conciliation.

Comme en témoigne la grande diffusion des illustrations schématisant le processus de design, cette démarche est aussi de plus en plus utilisée parce qu'elle apparaît comme une méthode de résolution de problème aboutissant de façon fluide à LA solution (fig. 4).

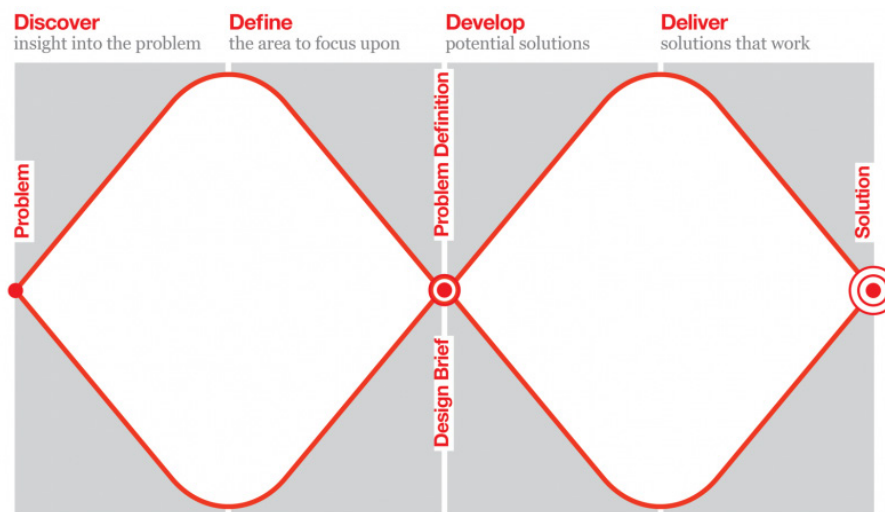


Figure 4. Illustration en "double diamant" du processus de design par le Design Council.

L'illustration en double diamant en particulier, part d'un problème pour arriver, après deux phases d'ouverture et d'exploration, à une solution. Cette formalisation volontairement simplifiée apparaît linéaire et rassurante, d'autant plus que les deux "diamants" blancs uniformisent et figent deux étapes en réalité imprévisibles, caractérisées par la recherche de diversité et d'hétérogénéité. La phase de prototypage, au cœur du second diamant, vise à imaginer un maximum de possibles afin que la solution retenue le soit en connaissance de cause. Mais cela n'apparaît pas. Au contraire, le dessin en forme de cible appuie sur l'objectif communément recherché, une solution unique, et passe sous silence ce que cela implique en terme de choix et de priorisation. Cette acception du design participe au mythe de la solution optimale, là où il n'existe que des solutions contingentes.

Pour illustrer notre propos prenons le cas A. Durant toute la démarche, les trois catégories d'acteurs évoqués plus haut (élus, agents et habitants) ont été mobilisés. La démarche avançant et le prototypage s'engageant, les points de divergence sont devenus de plus en plus visibles entre la commande initiale issue d'une promesse de campagne et les besoins remontés par les agents et les habitants. Les propositions imaginées par des agents se sont finalement heurtées à une opposition de la hiérarchie politico-administrative. Les prototypes sont jugés trop en rupture avec l'existant par la hiérarchie administrative qui craint la réaction des élus. Les agents de leur côté sont de plus en plus insatisfaits comme l'illustre cet échange de mail.

Les semaines passant le risque est en effet de glisser vers du tiède avant même d'avoir pu en débattre avec les élus. L'appropriation se nourrit en effet d'immersion et plus les semaines passent, plus il est difficile de « tenir le cap... » Pour info ci-dessous les échanges un peu tendus avec le cab sur le conseil en charge de l'évaluation des politiques publiques... (Agent communal, point par mail, 2016)

Une grosse alerte générale de Paul sur la nécessité de ne pas être uniquement « à charge contre les élus... » On est toujours sur un fil compliqué entre ménager et faire réagir sans bloquer le dialogue... (Agent communal, point par mail, 2016)

Les schémas illustrant la démarche design par un ensemble de phases s'enchaînant de manière séquentielle sans rupture ou décrochage peuvent laisser penser aux publics non familiers du design que les objectifs posés au départ ne seront pas remis en cause. La démarche design est perçue comme une recherche de solution, ce qu'elle est certes, mais non comme une interrogation et une interprétation des possibles, ce qu'elle est également. Le designer dessine de multiples solutions potentielles qui sont autant "d'objets à réaction" ou "objets martyrs". Dans chaque démarche, il s'agit d'infléchir la demande vers l'abandon de la "one best way" et l'émergence de solutions contingentes. Dans nos trois cas, il existe un décalage entre la parfaite solution espérée et les solutions contingentes qui sont in fine produites.

Dans le cas A, l'objectif politique est de repenser les dispositifs de participation pour offrir un accès universel à la démocratie participative. La solution mythique attendue consisterait en un prototype de format de réunion publique qui engagerait un mouvement large et nombreux de participation. Le tout porté

par une solution numérique qui connecterait virtuellement tous les habitants à la mairie. La solution contingente se révèle moins universaliste et plus pragmatique. Elle tient compte de la vogue des civic tech en proposant un outil numérique faisant le lien entre les habitants et la mairie mais sans supprimer le contact direct avec les agents en face-à-face ou par téléphone, ces moyens de communications permettant aux habitants d'un quartier de demander une réunion publique et de contribuer à une proposition d'ordre du jour, en fonction de leurs préoccupations. L'écart entre les deux solutions est important. La solution mythique consiste à rechercher un public nombreux. La solution contingente consiste à ouvrir la décision aux habitants qui le souhaitent.

Dans le cas B, l'objectif politique poursuivi par le Département est de se mettre en conformité avec une loi nationale et mieux contrôler l'action de ses services en créant un document unique adapté à tous et prévoyant les futures évolutions des besoins. La solution mythique serait un document faisant fonction de mode de gouvernance permettant à des enfants de 0 à 17 ans révolus d'exprimer leur ressenti et leurs besoins et de proposer en retour les actions adaptées de la part des parents, des agents et de leurs partenaires dans un temps et avec des moyens restreints. Pour coller au mieux à cette attente, une partie de la solution va consister à annexer à un document formalisant les engagements des adultes (professionnels et parents) une feuille blanche, seul moyen technique de permettre l'expression d'enfants de 0 à 17 ans révolus. Mais comment montrer à des utilisateurs en recherche de solution qu'aboutir à une feuille vierge peut être le fruit d'une réflexion longue et nourrie sur leurs besoins ?

Dans le cas C, l'objectif politique est de favoriser l'expression de chacun, de la manière la plus large possible et sans conflit tout en sortant la question politique de la densification urbaine des sujets soumis à la discussion collective. La solution mythique consiste à postuler l'existence non contestable d'un intérêt général porté par la Collectivité, supérieur à l'ensemble des intérêts particuliers des usagers, la démarche visant à permettre à ces derniers de s'en rendre compte et de changer leur avis. La solution contingente passe au contraire par le fait que le projet politique de densification de la ville soit plus clairement annoncé par les élus, et ainsi clairement porté grâce à la légitimité du mandat représentatif. La concertation peut alors s'exercer sur les modalités de densification. Pour discuter du bien-fondé de cette densification et des alternatives, des espaces de contre-proposition peuvent être ouverts par ailleurs, dans une logique de renforcement de la démocratie.

On le voit, au quotidien, dans les projets dans lesquels il s'investit auprès des commanditaires publics, les designers peinent à trouver une juste place de prestataire respectueux des arbitrages politiques mais soucieux de conserver une approche de la commande publique centrée sur les utilisateurs.

#### **4. De l'opportunité de faire croire à l'impossible : éléments réflexifs**

L'analyse de l'ensemble de ces expériences nous amène à nous poser des questions fondamentales sur le rôle des designers et plus globalement, de tous les prestataires engagés dans des démarches d'innovation basées sur

une meilleure prise en compte des usages et des usagers, et à tenter quelques pistes d'amélioration.

#### 4.1. *L'habitabilité du monde comme objectif*

En proposant nos services pour répondre aux 3 démarches présentées ici, nous avons saisi ce qui nous semblait constituer autant d'opportunités d'améliorer en profondeur les situations concernées. Au-delà de constituer des moyens de subsistance, ces projets nous motivaient profondément par leur dessein social et démocratique. Notre façon de faire émerger les contradictions inhérentes aux cahiers des charges et de faire remonter les questions de fond que cela posait nous attire plus de complications que de fluidité et demande régulièrement d'augmenter le temps que nous allouons à ces missions. Mais, c'est à ce prix qu'il nous semble possible de faire émerger des solutions cohérentes : contingentes certes, mais prenant correctement en compte la multiplicité des contraintes, cherchant à relier entre eux les différents besoins individuels dans une vision systémique. Quand bien même ces solutions ne sont pas toujours reprises et mises en œuvre, nous ne parvenons pas à nous résoudre à travailler différemment.

Cette situation s'explique seulement par le fait que nous poursuivons des objectifs qui nous sont propres. Toute humilité mise de côté, nous espérons en effet à notre niveau participer à « améliorer ou au moins (...) maintenir l'habitabilité du monde » (Findeli 2010 : 292). Notre expérience et les résultats que nous obtenons nous semblent aller dans ce sens et nous continuons donc de développer et de mettre en pratique la posture critique précédemment présentée nous semblant la plus à même d'aboutir à une meilleure habitabilité.

#### 4.2. *Un objectif non partagé, voire caché*

Ce but ne fait pourtant pas partie du contrat que nous signons avec les commanditaires. La connaissance même de cet aspect du design ne semble d'après notre expérience pas du tout répandue. Si le design en tant qu'apporteur de solutions industrielles est désormais relativement connu, son apport sur d'autres problématiques nous demande d'ailleurs un effort continu d'explication. Nous mettons alors en avant que les solutions auxquelles le design peut aboutir sont avant tout le fruit d'une démarche itérative qui peut, parfois, remettre en cause les questions posées.

De là à affirmer haut et fort que le design poursuit un projet qui lui est propre et que nous nous inscrivons dans cette vision, il y a un grand pas que nous ne franchissons pas (ou alors seulement avec les quelques agents auprès desquels nous travaillons plusieurs semaines durant et avec lesquels un climat de confiance s'instaure). Il en va ici de notre crédibilité et de notre capacité à rassurer les commanditaires, d'abord pour qu'ils nous sélectionnent, puis pour qu'ils nous laissent les marges de manœuvre nécessaires à la conduite des projets.

Au cas par cas, nous évaluons donc les arguments qui nous semblent les plus porteurs pour pouvoir mener le projet et l'objectif qu'un "acte de design authentique" se doit de viser par nature (Gauthier, Proulx, Vial 2015 : 120-

122) ne nous semble pas en faire partie. D'une part, le fait d'avoir un objectif propre remet automatiquement en cause le contrat passé avec le commanditaire pour lequel nous nous engageons à poursuivre ses objectifs. D'autre part, s'il est entendu que les prestataires ont généralement tout à gagner à "réussir" les projets, créant ainsi autant de références avantageuses et de potentiels témoignages de satisfaction, la posture consistant à considérer la mise au jour des dissensus inhérents à tout projet comme élément de réussite apparaît, à l'aune de notre expérience, particulièrement contraire à l'image que s'en font les commanditaires. La réussite n'étant pas jugée selon les mêmes critères et l'habitabilité du monde, qui est difficile à définir, ne faisant pas partie du cahier des charges, nous évitons volontairement le débat et adoptons une posture opportuniste.

### 3.3. Effectivité de l'opportunisme

Aux personnes qui demandent l'impossible : résoudre des problèmes avec des objets magiques, nous répondons donc dans une forme de mensonge par omission que nous pouvons les aider à chercher. Pourrions-nous afficher plus nettement nos ambitions et les limites de l'exercice ? Le devrions-nous ? Partant du principe que cela ne nous fermerait pas l'accès à la commande publique, cela faciliterait-il pour autant l'appropriation de la démarche par l'ensemble des acteurs ? L'annonce d'un aussi grand et vaste objectif peut en effet susciter des craintes : crainte que le projet ne puisse aboutir, crainte que les objectifs initiaux passent au second plan, crainte que le prestataire soit un doux rêveur... Au contraire, en n'annonçant pas de visée propre, la démarche de design, ancrée dans le concret, fait émerger progressivement et simultanément des questions et des éléments de réponse ce qui peut favoriser l'appropriation par les différents participants et influencer sur leur cadre théorique d'interprétation du réel.

Inversement, si l'affirmation de l'objectif d'habitabilité du monde venait à bloquer l'accès à la commande, cela ne remettrait-il pas en cause la possibilité d'amélioration significative des situations dans le cadre d'un marché public ? Finalement, chaque marché public d'innovation ne devrait-il pas intégrer l'objectif d'habitabilité du monde ? Cela nécessiterait sans doute d'être discuté de façon citoyenne.

## 5. Conclusion

Il ressort de nos expériences de terrain, le constat que l'ouverture de la puissance publique à la perturbation extérieure de l'expert relève de plus en plus de la posture (se percevoir comme innovant), ce qui amène à sous-estimer l'impact qu'aura la démarche de design au sein de l'organisation commanditaire. Ainsi, même si la quête initiale est bien orientée vers un enjeu de montée en connaissance sur les publics, il s'avère que le commanditaire en espère le plus souvent un résultat qui consolidera le sens de l'action d'ores et déjà prévue et entreprise. La phase d'analyse introduit ainsi une tension autour de l'innovation, le mot ne se révélant pas porteur du même sens pour le décideur public (l'innovation comme confirmation) et pour le designer (l'innovation

comme déséquilibre). Cela a des conséquences concrètes sur la phase de prototypage, car si la démarche doit concourir à légitimer l'action déjà entreprise, la production d'aménagements sera plus marginale que systémique. La quête de la connaissance des publics, aussi louable soit-elle *a priori*, apparaît alors limitée dans ses effets.

En dehors du rôle d'électeur et de celui de participant aux démarches de dispositifs publics participatifs, il apparaît qu'il n'y a aujourd'hui pas de place réservée *a priori*, par principe, aux usagers dans la conception des politiques publiques. Il y a en revanche des opportunités saisies, des négociations permanentes, notamment par les designers, pour, à la faveur de demandes de recentrage sur les usagers, tenter d'améliorer la transformation de l'action publique. Les réflexions présentées dans cet article appellent donc à un débat plus large sur les conditions de conception et de réalisation des politiques publiques.

## Bibliographie

Astier, Isabelle

2000 « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *Droit et société*, 44-45, pp. 143-155.

Bertucci, Marie-Madeleine

2009 « Place de la réflexivité dans les sciences humaines et sociales : quelques jalons », *Cahiers de sociolinguistique*, 14, pp. 43-55.

Bezes, Philippe ; Musselin, Christine

2015 "Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ?", in Boussaguet L (ed), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po.

Bezes, Philippe

2005 « Le renouveau du contrôle des bureaucraties », *Informations sociales*, 126, pp. 26-37.

Borzeix, Anni

2000 « Relation de service et sociologie du travail. L'utilisateur : une figure qui nous dérange ? », *Cahiers du genre*, 28, pp. 19-48.

Buisson-Fenet, Hélène

2004 « Un usager insaisissable, réflexion sur une modernisation mal ajustée du service public d'éducation », *Education et sociétés*, 14, pp.155-166.

Dubois, Vincent

1999 *La vie au guichet*, Paris, Economica, 2003 2eme édition.

2010 "Politiques au guichet, politiques du guichet", in Guiraudon V., Borraz O. (ed), *Politiques publiques 2 : Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po.

Fassin, Didier

1996 « Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine, en France, aux Etats-Unis et en Amérique latine », *Revue française de sociologie*, 1, pp. 37-75.



Findeli, Alain

2010 "Searching For Design Research Questions: Some Conceptual Clarifications" in Chow R. (ed), *Questions, Hypotheses & Conjectures: discussions on projects by early stage and senior design researchers*, Bloomington, IN : iUniverse, pp. 286-303.

Gauthier, Philippe ; Proulx, Sébastien ; Vial, Stéphane

2015 "Manifeste pour le renouveau social et critique du design" in Stéphane Vial (éd), *Le design*. Presses Universitaires de France, pp. 120-122.

Ghasarian, Christian

2004 *De l'ethnographie à l'anthropologie réflexive. Nouveaux terrains, nouvelles pratiques, nouveaux enjeux*, Paris, Armand Colin

Guyennot, Claude

1998 *L'insertion. Un problème social*, Paris, L'harmattan.

Huygue, Pierre-Damien

2014 *A quoi tient le design*, Paris, De l'incidence éditions, 6 livrets.

Lahire, Bernard

2016 *Pour la sociologie*, Paris, La Découverte.

Muller, Pierre

2005 *Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs*, "Revue française de science politique", 55 , pp. 155-187.

2006 "Référentiel", in Boussaguet L. (ed), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2014 4e édition.

Paugam, Serge

1996 *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

2012 *Les formes contemporaines de la disqualification sociale*, CERISCOPE (en ligne), <<http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part5/les-formes-contemporaines-de-la-disqualification-sociale>>. Consulté le 06/02/2019.

Strobel, Pierre

1993 « L'utilisateur, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ? », *Revue des politiques sociales et familiales*, 32, pp.31-44.

Warin, Philippe

2011 « Le non-recours aux droits comme question publique : innovations dans la production des politiques sociales », *Quatrième congrès de l'association française de sociologie*, Grenoble, France.

2016 *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Weller, Jean-Marc ; Pallez, Frédérique

2017 « Les formes d'innovation publique par le design : un essai de cartographie », *Sciences du Design*, 5, pp. 32-51.

Weller, Jean-Marc

1998 « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, 3, pp. 365-392.

1999 *L'Etat au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer.

- 2009 “Les agents administratifs : travail d’arbitrage et conscience professionnelle”,  
in Demazière D. Et Gadéa C. (edi, *Sociologie des groupes professionnels*,  
Paris, La découverte.
- 2018 *Fabriquer des actes d’État. Une ethnographie du travail bureaucratique*,  
Paris, Economica.