

Réflexes publics

Enquête-action
sur la résilience de l'action
publique par temps
de crise.

Le futur de l'action publique est-il en train de se fabriquer sous nos yeux, dans les multiples innovations spontanées et autres bricolages institutionnels provoqués par une crise aussi brutale que inattendue ?

Comment capitaliser sur ces expériences pour bâtir des capacités publiques adaptées au monde qui vient ? Comment anticiper les effets pervers possibles de leur passage au régime général ? Quels chantiers de travail ouvrir, collectivement, pour appuyer la résilience de nos territoires face aux futures crises ?

C'est pour répondre à ces questions que nous avons initié une enquête de terrain collaborative sur les transformations publiques par temps de crise. Avec l'appui de labos d'innovation publique et d'agents de terrain, il s'agit de valoriser et d'accompagner les expérimentations qui dessinent une action publique plus résiliente pour demain. Conçue comme une archéologie d'un futur en train de se faire, la démarche combine collecte d'indices in situ, hypothèses d'interprétation et conception de formes publiques adaptées à ce contexte incertain. Ce travail d'enquête s'appuie sur nos travaux antérieurs sur les différentes dimensions de la transformation publique (les communs, la relation aux usagers, l'organisation des services publics, les coopérations territoriales...) et vient les mettre à l'épreuve d'une situation inédite.

Objectifs

Il vise à dessiner, sur les enseignements de l'enquête et avec les collectivités engagées, différents chantiers de travail pour bâtir une action publique plus résiliente ; ceux-ci auront vocation à inspirer les équipes en place à l'automne 2020 et plus largement le secteur de la transformation publique.

Partenaires

Mené entre mai et septembre 2020, ce projet associe la 27e Région (avec le soutien de Bloomberg Philanthropies), Partie Prenante, Vraiment Vraiment, ainsi qu'un réseau de laboratoires d'innovation publique et d'experts praticiens de la résilience territoriale.

Productions

Pour travailler ces questions, le projet s'appuie sur la conception itérative de deux livrables en «fil rouge » permettant de traiter ces terrains avec une lecture critique et pratique :

Une cartographie des controverses

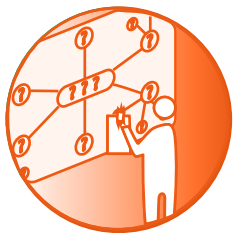
il s'agit d'une représentation évolutive de l'ensemble des tensions exercées par la crise sur les dynamiques de transformation publique antérieures. C'est un outil visuel et critique d'orientation, qui nous permet de prendre du recul et de mettre en perspective les éléments remontés de l'enquête. Chaque étape de la méthode sera l'occasion de faire évoluer, nourrir et reformuler les hypothèses

Un panorama des chantiers futurs :

Le panorama des chantiers futurs propose de présenter en « un seul regard » l'ensemble des petits et grands chantiers que le groupe de travail identifiera au fil du projet, avec leurs intentions, leurs moyens, leurs conditions de réussites et leurs premiers pas.

Ces productions sont envisagées pour être enrichies et complétées à chaque étape de la démarche, et sont interdépendantes. A chaque avancée d'une des productions, l'autre sera amenée à évoluer en écho : des pistes de chantiers permettront d'enrichir les tensions de la cartographie des controverses quand de nouvelles observations sur la cartographie seront autant d'ouverture pour de nouveaux défis à relever dans les chantiers. Chaque controverse pourra progressivement être observée au regard de l'ensemble des crises, sociales, économiques et environnementales auxquelles la société et les territoires sont confrontés.

Réflexes publics



cartographie des controverses

V1



7 mai

Atelier de préfiguration



Panorama des chantiers



Semaine du 5 juin

Enquêtes

Questionnaires d'auto-diagnostic

5 juin 11h-12h30 : atelier de lancement d'enquêtes (sous groupes)

du 8 juin au 6 juillet: Entretiens d'approfondissement



Semaine du 6 juillet

Atelier d'exploration des entretiens

V2

Nouvelles controverses observées

Proposition pistes de chantiers

V1



Semaine du 13 juillet

Ateliers de conception

V3

Approfondissement

Approfondissement

V2

Mise en perspective



fin juillet

Consolidation des livrables

Prise en compte des dangers pour l'action publique et améliorations



Méthodologie & calendrier

PRÉFIGURATION

identification collective des controverses et des terrains de réflexion

7 mai : atelier de défrichage des sujets

ENQUÊTES

conduite des enquêtes en sous-groupes par l'ensemble des participants (autodiagnostic, entretiens, croisement avec des sources internationales et des exemples issus de la prospective) et premières exploitations des entretiens

semaine du 5 juin : inscription aux sous-groupes et questionnaire autodiagnostic rapide (tous)

5 juin de 11h à 12h30 : atelier de lancement de l'enquête (en sous-groupe)

du 8 juin au 6 juillet : réalisation des entretiens (en sous-groupe)

date à définir / semaine du 6 juillet : atelier d'exploitation des entretiens (en sous-groupe)

ATELIERs DE CONCEPTION

atterrissage collectif afin d'identifier les chantiers et l'évolution des controverses, réalisation d'une V2 de la cartographie des controverses et du panorama des chantiers.

Date à définir / semaine du 13 juillet : ateliers de conception

ATELIER CRASH TEST

confrontation des chantiers ayants émergé avec d'autres situations de crise afin de mieux prendre en compte les enjeux de résilience

Date à définir / fin juillet ou début septembre : atelier crash test

FINALISATION DES LIVRABLES

consolidation des livrables rédigés et mis en forme pour en faciliter la diffusion dans les collectivités territoriales.

septembre : finalisation des livrables (équipe projet)



Cartographie des controverses

—

V1

Premier panorama des controverses et des terrains de réflexion

A partir de notre veille et des retours de terrain des agents impliqués dans la démarche, nous avons identifié une série de tensions pour nous aider à mettre en perspective le foisonnement d'innovations à l'oeuvre. Cette cartographie de controverses vise à nous orienter dans ce paysage mouvant et incertain. Les transformations publiques par temps de crise sont loin d'être univoques et stabilisées. Au contraire, elles témoignent des tensions qui traversent l'action publique et des divergences entre acteurs sur son évolution souhaitable. Ce panorama est à prendre comme une « hypothèse 0 », une version martyre qui sera affinée au fil de l'enquête.

Pour chaque controverse, un premier atelier avec des collectivités partenaires nous a permis d'identifier plusieurs terrains d'enquête à explorer. Ces terrains ne sont pas exhaustifs, la liste pourra s'enrichir chemin faisant. Ils font référence à des phénomènes observés pendant la crise, incarnés dans des objets tangibles, au point de rencontre entre transformation publique et résilience. Ils servent de balisage pour guider notre fouille archéologique dans les administrations publiques, et viennent préfigurer les chantiers à conduire pour consolider des formes d'action publique plus résilientes.

Controverse #1 : La participation citoyenne, victime collatérale ou repli stratégique ?

Les dispositifs de démocratie participative semblent avoir été les premiers atteints par les conséquences du confinement (et le report du second tour des élections municipales). Mise en coma artificiel pendant plusieurs semaines, la participation citoyenne parviendra-t-elle à retrouver toute sa place une fois l'urgence passée ? Quelles ont été les conséquences de cette absence temporaire de concertation sur les actions mises en oeuvre pendant la crise ? Comment (re)donner une place au débat quand il s'agit de faire bloc face au Covid-19 et à ses conséquences ?

[Terrain 1.1] Les usages et devenirs des budgets participatifs.

Alors qu'ils étaient en passe de devenir un dispositif incontournable pour associer les citoyens à l'action publique, de nombreux budgets participatifs ont été stoppés net avec la crise. En parallèle, d'autres ont vu leur usage détourné pour devenir des outils stratégiques de mobilisation des habitants.

De quoi marquer une évolution durable de ce dispositif ?

[Terrain 1.2] La place de la concertation dans l'urbanisme tactique.

Avec le déconfinement, les collectivités ont multiplié les réaménagements de l'espace public (nouvelles pistes cyclables, piétonisation de certains espaces, etc). Ces aménagements, même s'ils s'inscrivent souvent dans le prolongement des politiques antérieures, ont été mis en oeuvre dans l'urgence sans toujours associer les citoyens à leur conception. Comment vont-ils être reçus par les divers usagers (piétons, automobilistes, cyclistes, riverains...) ? Ces solutions-champignons vont-elles tenir la durée ? Faut-il imaginer une participation citoyenne ex-post ?

Controverse #2 : La démocratie contributive, mobilisation spontanée des citoyens ou externalisation de l'action publique ?

La situation de crise s'est accompagnée d'un foisonnement d'initiatives citoyennes : des distributions alimentaires à la production de visières par les makers, en passant par le bénévolat dans les EHPAD, les solidarités de voisinage ou les couturières bénévoles. Quelle place les collectivités ont-elles donné à ces contributions d'intérêts général ? Comment s'est passée la cohabitation entre un appareil bureaucratique (plus ou moins bien huilé) et ces actions collectives plus ou moins bricolées ? Et surtout, en quoi cet épisode vient-il reconfigurer la co-production de l'action publique ?

[Terrain 2.1] La constitution de réserves citoyennes.

Nombre de collectivités ont fait appel au bénévolat des citoyens pour amplifier la réponse apportée aux crises sanitaire et sociale. Comment ces réserves ont-elles été constituées ? Qu'a-t-il été demandé/proposé aux volontaires ? Avec quelle marge de manoeuvre et quelles contreparties ? Comment cette action distribuée a-t-elle été digérée (ou non) par l'administration et les élus ? Qu'en disent les acteurs habituels du bénévolat ? En quoi la pérennisation de tels dispositifs peut-elle contribuer à la résilience des territoires, face aux crises aiguës comme au quotidien ?

[Terrain 2.2] Les partenariats public-commun.

Fortes mobilisations des makers dans la production d'équipement de protections, collectes et distributions alimentaires, engagement des lieux intermédiaires dans des actions de solidarité... la crise révèle la capacité des collectifs citoyens à apporter des solutions à la crise. Mais cela soulève aussi les nombreux obstacles à l'intégration de leur contribution, souvent en décalage avec les normes bureaucratiques. Que peut-on retenir de la crise sur la bonne articulation entre le public et le commun ?

Controverse #3 : Dé- marches administratives, ultra-personnalisation ou nouvelle normalisation ?

En imposant la relation à distance, le confinement a profondément transformé le rapport entre l'administration et l'utilisateur. Il a obligé les collectivités à ajuster les démarches administratives pour s'adapter à ce contexte inédit et éviter de fragiliser la situation de citoyens déjà mise à mal par la crise. Comment ces changements ont-ils été vécus de part et d'autre d'un guichet digitalisé ? Que restera-t-il de ces nouvelles formes d'interaction ?

[Terrain 3.1] Les médiateurs du confinement.

Distanciation oblige, de nombreuses démarches sont devenues 100% dématérialisées le temps de la crise, demandant aux administrations de redoubler d'ingéniosité pour maintenir une égalité d'accès. Que révèlent ces « médiations de l'extrême », et quelles pratiques favorisant l'accès pour tous cela dessine-t-il ? Quels sont les enseignements qu'en tirent les agents en première ligne de cette digitalisation à marche forcée ?

[Terrain 3.2] Les pratiques de ciblage et ré-usages de données usagers.

Pour améliorer la prise en charge de publics fragiles, certaines collectivités n'ont pas hésité à réutiliser les fichiers « canicules » à d'autres fins que celle qui leur était réservée... De quoi ouvrir la porte à la constitution de données structurées pour mieux connaître les fragilités sociales et environnementales dans les territoires ? Avec quels effets (pervers ou non) pour l'administration et les usagers ?

[Terrain 3.3] Les modulations de l'accès aux droits.

Plusieurs administrations ont mis en place la reconduction automatique des droits (minima sociaux, carte de séjour...), cela marque-t-il un passage d'un accès au droit par "l'opt in" (démarches pour justifier d'un droit) à un accès au droit par "l'opt out" (accès de fait, démarches pour se désinscrire) ? Suivant quelles modalités ? avec quels effets sur la relation entre l'administration et l'utilisateur ?

Controverse #4 : Management interne, renforcement d'une culture commune ou creusement de l'écart entre métiers ?

La gestion de crise a mis les organisations publiques à rude épreuve. Qu'elles aient été ou non pourvues de Plan de Continuité d'Activité (PCA), toutes ont dû bricoler dans l'urgence pour utiliser au mieux les ressources dont elles disposaient. Cela a pu renforcer la cohésion d'un collectif se retrouvant « dans le même bateau » quel que soit le secteur d'appartenance ou le niveau hiérarchique. Parfois, la gestion de crise a conduit à un décalage entre le burnout des agents placés en première ligne et le bore-out d'autres services artificiellement mis à l'arrêt. Comment ces ajustements ont-ils et vont-ils bousculer les organigrammes ? Que nous disent-ils du métier d'agent public et de son devenir ?

[Terrain 4.1] Les mécanismes de réaffectation des agents.

Dans les collectivités les plus agiles, la gestion de crise a provoqué le changement d'activité d'un grand nombre d'agents, souvent sur la base du volontariat. La crise a aussi bousculé les rythmes de travail, leurs temporalités, les missions des agents. De nouveaux dispositifs ont été mis en place, comme les réserves civiques métropolitaines, permettant aux agents de remplir sur leur temps de travail des missions accomplies par des associations. Quels sont les effets de ces réaffectations sur les agents, la qualité de service, l'organisation ? Que faire de la démonstration de cette capacité collective à la polyvalence et à l'adaptation, qui contraste avec une vision souvent trop figée des organigrammes ?

[Terrain 4.2] La place des managers intermédiaires.

Entre les décideurs aux manettes sur les choix stratégiques et les agents de terrains à l'initiative « sur le front », quel rôle a pu jouer le management intermédiaire ? Comment ses missions se recomposent-elles, et quelle(s) culture(s) du management cela dessine ?

Controverse #5 Coopérations institutionnelles : repli sur soi ou intensification des connexions ?

Le covid-19 est venu révéler l'ampleur des interdépendances qui existent entre les différentes institutions publiques, qu'elles soient horizontales (entre collectivités de territoires voisins), verticales (entre échelons de collectivités et avec l'Etat) ou diagonales (avec d'autres opérateurs publics). Comme l'industrie, la pharmacie ou l'agroalimentaire, les chaînes de valeur de l'action publique sont composées d'une multitude de maillons. Mais une fois le constat posé, plusieurs réactions sont possibles : quête d'autonomie voire d'autarcie, quitte à prendre ses distances avec des partenaires habituels ou à entrer en concurrence (sur l'achat de masques ou les aides aux entreprises) ; recherche du meilleur partage des rôles, en jouant la différenciation et la complémentarité avec les autres parties prenantes. La réalité se trouve entre les deux, mais avec des pondérations variables !

[Terrain 5.1] La mutualisation des ressources.

Mécénat de compétence avec mise à disposition d'agents, commandes groupées pour limiter les coûts... Sur le terrain, la situation ne correspond pas toujours à la guerre des égos et des chapelles prisée des journalistes. Quelles ont été les conditions préalables à ces coopérations rarement spontanées ? Quels en sont les apports et les freins ? En quoi ces coopérations peuvent-elles constituer une réponse, au-delà de la crise sanitaire, aux défis sociaux et environnementaux auxquels nous sommes confrontés ?

[Terrain 5.2] L'exercice des compétences imbriquées.

Malgré les tentatives de définir des blocs de compétences distincts, de nombreux sujets restent à cheval entre plusieurs institutions : l'école (communes/départements + Éducation Nationale), l'accompagnement des entreprises (EPCI/Régions + DIRECCTE), les solidarités (communes/CCAS + départements + CAF). Ces chevauchements ont-ils été un facteur de désorganisation ou un levier de résilience ? Comment expliquer que la crise ait produit de la confiance ici et de la défiance ailleurs ?

Controverse #6 Pilotage : planification de l'incerti- tude ou centralisation de fait ?

Le covid-19 a révélé la nécessité de changer les pratiques rapidement et radicalement, en l'espace de quelque jours - de quelques heures parfois – bousculant les différents étages décisionnaires de l'action publique. D'un côté il apparaît une disposition de l'action publique à prendre rapidement des décisions sur des données incomplètes et sur des logiques d'opportunité pragmatique : face à l'incertitude, les chaînes de décisions se clarifient et la légitimité d'une décision vient plus des figures d'autorité. D'un autre, on observe un manque cruel de données pertinentes pour répondre à la crise, et un repli sur les données existantes - voir une tension très forte pour faire fonctionner en accéléré les canaux de production de données sanitaires et sociales.

[Terrain 6.1] Les critères de priorisation dans l'urgence.

Pendant la crise, les collectivités se sont réorganisées autour de services essentiels et d'actions prioritaires. Les pratiques de prise de décision d'urgence (cellules de crise, points réguliers, délégations de signature) se sont multipliées pour simplifier le quotidien des agents sur le terrain. Au-delà des plans prévisionnels, comment s'est organisée la prise de décision dans les faits ? Cela rebat-il les cartes de la manière dont une action, un métier, une mission de service public est qualifié de prioritaire ou non ?

[Terrain 6.2] L'accès aux données essentielles et leurs usages.

Lors de la crise la transparence et l'accessibilité des informations publiques en temps réels sont devenues nécessaires. Cartographies en temps réel, Informations chiffrées sur les stocks... de quoi asseoir la dimension stratégique et l'enjeu démocratique de la consolidation et de la publication de données essentielles ? Par ailleurs, certains arbitrages qui pouvaient prendre des mois ont été réduits à leur extrêmes. Des conditions des marchés publics (critères écologiques, sociaux, justice économique) ont été révisées pour l'occasion. Des projets internes en berne ont été accélérés drastiquement pour permettre de répondre aux nouvelles contraintes. Sur quelles informations et sur quels fondements ont été pris ces arbitrages ? Qu'indiquent-ils de la capacité d'anticipation des administrations ?