

RÉFLEXES PUBLICS

Enquête-action
sur les transformations publiques
par temps de crise

Préface

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 qu'inattendue ?

Cela fait plusieurs années que nous œuvrons patiemment à la transformation publique. Et nous voilà pris de vitesse ! Dès le premier confinement, dans les collectivités locales, les services de l'Etat et les forces vives des territoires s'efforcent d'innover. Dans ce contexte critique, l'impératif de continuité de service a bousculé le management public et transformé les modalités de prise de décision. De nouveaux modes de coopérations sont apparus, la relation des institutions publiques aux usagers et aux citoyens s'est recomposée.

Ces transformations in situ ont suscité notre enthousiasme et notre curiosité. Elles démontrent par les actes la réactivité des agents et l'inventivité des organisations publiques, qui improvisent des réponses et bousculent un logiciel de modernisation trop souvent pensé par le haut. Et en même temps, ces évolutions nous ont interrogées. Que penser des objets intrigants (ré)apparus avec la crise, comme la figure du "réserviste de l'action publique" ou la notion "d'activité essentielle" ? De quoi les partenariats entre makers et collectivités, autour par exemple de la production de masques ou de visières de protection, sont-ils le signe ? Quelle vision du rôle de l'acteur public et de ses modalités d'intervention ces initiatives tous azimuts contribuent-elles à diffuser ? Construites pour faire face à la crise, les multiples réponses de l'acteur public renouvellent, en creux, les visions de l'action publique. *Toutes ne convergent pas vers un même horizon. Alors, de quelles tendances sont-elles l'écho ? Faut-il chercher à les pérenniser ou à en souligner le caractère temporaire ?*

La résilience : un cap nécessaire pour la transformation publique ?

Alors que la crise semble partie pour durer, la situation renforce notre conviction sur la nécessité d'imbriquer davantage transformation publique et résilience pour apporter des réponses pertinentes à ces questions. La résilience, pour un territoire, ses habitants, ses infrastructures, ses institutions, implique de se préparer à subir des chocs et des périodes de crise plus longues, comme nous sommes en train d'en prendre le chemin, mais aussi de réduire l'effet des crises latentes, ou qui le fragilisent sur le long cours. **Si la réorganisation de l'action publique au service de la résilience territoriale ne se décrète pas, la transformation publique peut aider à dessiner le chemin pour y parvenir.**

Comment mettre les outils de la conception et de l'innovation au service de la résilience territoriale ? Comment **ancrer solidement l'innovation publique du côté du renforcement de nos capacités collectives à bien vivre**, dans la durée, bien au-delà des seuls critères de l'expérience utilisateur et de l'optimisation des coûts ? Comment bâtir des capacités publiques adaptées au monde qui vient ? Quels chantiers de travail ouvrir collectivement pour appuyer la résilience de nos territoires face aux futures crises ?

Une enquête collective sur la piste des transformations en train de se faire

Voilà les questions qui nous taraudent depuis mars 2020. Et plus l'horizon de « sortie de crise » semble lointain, plus la nécessité de comprendre ce qui se joue « pendant la crise » paraît nécessaire, à la fois par les questions qu'elle pose et les opportunités de réponse qu'elle semble offrir.

Pour travailler ces enjeux, nous avons, avec les agences Vraiment Vraiment et Partie Prenante, initié en mai dernier le projet Réflexes Publics, une enquête de terrain collaborative sur **les transformations**

publiques par temps de crise. Avec l'appui de la Délégation Interministérielle de la Transformation Publique (DITP), la fondation Bloomberg Philanthropies, et une vingtaine de laboratoires d'innovation publique et collectivités partenaires, nous avons réalisé plus d'une cinquantaine d'entretiens, couvrant **six grandes controverses et documentant une dizaine de phénomènes administratifs**⁹ nés dans la crise. Nous avons parlé à des CCAS, des services de collecte des déchets, des directeurs de maisons des habitants, des gestionnaires RH, des DGS, des auxiliaires de puériculture réaffectées en Ephad, des animateurs de budgets participatifs, des directrices de l'action sociale, des gestionnaires du parc bâti,... de quoi réaliser un bel instantané de cette période si particulière.

Nous en avons tiré une **vingtaine de pistes prospectives concrètes**¹⁷ pour que la transformation publique puisse utilement révéler et renforcer la résilience des territoires.

Merci à La Ville et le CCAS de Grenoble, les villes de Nancy, Brest, Mulhouse, Chelles, la Ville de Paris et la DASES, les métropole de Metz, Nantes, Lille, Rennes, Grenoble, la communauté urbaine de Dunkerque, les Régions Pays de la Loire, Bretagne, Occitanie, Strasbourg, les départements de Seine Saint Denis, du Val d'Oise, de l'Isère, du Puy de Dôme et à leurs agents d'avoir enquêté avec nous.

Nous espérons que ces pistes pourront inspirer les collectivités dans leur transformation dès aujourd'hui.

– Louise Guillot, 27e Région

Vers une action publique « résilient by design » ?

Interview croisée de **Noémie Fompeyrine** & **Louise Guillot**

Nous sommes loin d'avoir analysé toutes les implications de la crise du Covid sur le fonctionnement de l'action publique locale. Mais à travers la démarche Réflexes Publics, un premier enseignement se dégage avec force : l'intérêt de faire dialoguer résilience et transformation publique. Jusqu'ici, ces deux approches menaient deux chemins parallèles, souvent portés par des acteurs distincts. La gestion du (dé)confinement est venue démontrer leur nécessaire imbrication. Pour révéler leurs convergences et leurs complémentarités, nous avons proposé à Noémie Fompeyrine (responsable de la Mission Résilience de la Ville de Paris) et Louise Guillot (La 27^e Région) de croiser leurs regards pour esquisser les effets de la crise sur l'action publique.

La résilience et la transformation publique ont jusqu'ici mené deux chemins parallèles pour tenter d'adapter l'action publique aux défis du monde qui vient. Pourquoi leur croisement s'avère aujourd'hui nécessaire ? Et quels sont leurs apports mutuels ?

Louise Guillot : La notion de résilience permet de ramener la question des finalités au centre. Dans les démarches de transformation publique, on finit toujours par se déporter sur les enjeux de méthode. On se focalise sur le « comment ? », avec la mobilisation de nouveaux outils et de nouvelles méthodologies. En questionnant la capacité de l'action publique à faire face à des crises à répétition, la résilience dessine un contexte et un cap. Elle nous donne une boussole et nous aide à comprendre pourquoi on a besoin de transformer l'action publique. C'est aussi la condition pour faire le lien entre l'innovation et l'évaluation, en s'obligeant à expliciter les finalités de nos actions.

Noémie Fompeyrine : De manière symétrique, l'entrée par la transformation publique nous invite à préciser les conséquences plus opérationnelles des diagnostics et stratégies de résilience. En posant la question du « comment ? », elle conduit à s'intéresser aux outils de la conception et de la mise en œuvre. Les anglo-saxons parlent d'ailleurs d'action publique « résilient by design », pour souligner que le processus de production (flexible, intégré, inclusif...) est aussi important que le point d'arrivée.

Et le Covid là-dedans ?

Louise Guillot : La crise a souligné l'enjeu de faire atterrir des principes de résilience, comme l'adaptation continue, dans des propositions concrètes et des mécanismes qui fonctionnent. On l'a vu avec l'exemple de la réaffectation des agent-e-s pendant le confinement. Ce mécanisme permet de répondre à plusieurs enjeux en même temps : efficacité et réactivité des collectivités, motivation des agent-e-s, agilité des organisations et du management... Mais sa réussite et sa pertinence reposent sur des petits détails de mise en œuvre, qui sont loin d'être anecdotiques. Les personnes réaffectées sont-elles volontaires ? Comment leur regard neuf est-il valorisé au sein des équipes qui les accueillent temporairement ? Le retour à leur poste a-t-il été anticipé ?

Noémie Fompeyrine : L'expérience Covid nous met aussi à l'épreuve sur l'impératif d'inclusivité. Je suis convaincue qu'une action publique n'est résiliente qu'à condition d'impliquer toutes les parties prenantes. Mais comment mobiliser les agent-e-s quand tout le monde fonctionne en flux tendu, avec des équipes restreintes ? Comment garder les habitant-e-s à bord dans des périodes de confinement ? Ces défis nous rappellent que l'entraide et la coopération font partie de l'ADN de la résilience locale. Parce qu'il y a besoin de liant pour révéler des expertises existantes au sein de la collectivité et sur le territoire, et de créer des passerelles entre les différents acteurs.

La crise ne serait-elle qu'une confirmation de ce que vous faisiez déjà ?! Comment cette expérience est-elle aussi venue transformer votre mission ?

Louise Guillot : Avec le recul, on pourrait dire que la crise participe à décaler la feuille de route de la transformation publique. Le confinement s'est accompagné d'un foisonnement d'innovations sur le terrain, à tous les niveaux et dans tous les domaines... Les agent-e-s n'ont pas eu besoin de démarches d'innovation publique pour faire preuve de créativité et s'adapter à une situation inédite. Cela déplace notre mission vers l'accompagnement de ces initiatives plus ou moins spontanées, pour anticiper leurs externalités (positives et négatives) et outiller leur pérennisation. Toutes les réponses à la crise ne se valent pas, aussi innovantes soient-elles. Et toutes ne sont pas à garder. On l'a vu avec l'usage des données personnelles, qui était parfois à la limite de la légalité. Une fois la parenthèse du confinement refermée, le plus dur commence : tout l'enjeu consiste à adapter nos organisations publiques, pour transformer ces bricolages spontanés en mécanismes plus stabilisés.

Noémie Fompeyrine : La crise est aussi venue modifier notre rapport à la contrainte. L'urbanisme dit « tactique » en est une bonne illustration. Cela faisait plusieurs années que des collègues se mobilisaient sur ce type d'expérimentations, et faisaient face à tout un tas de freins réglementaires et organisationnels. Le choc du confinement et les besoins liés au déconfinement en mai dernier ont levé beaucoup d'obstacles ! Je me souviens quand il y a quatre ans, on animait des ateliers avec les services et les partenaires pour imaginer les actions de la Stratégie de Résilience de Paris, on leur demandait : « laissez les freins de côté pour pouvoir vous projeter ». De ce point de vue, on pourrait presque dire que le Covid a été un allié méthodologique ! Ce n'est pas un hasard : l'expérience de la crise est indispensable à la résilience. Mais en faisant sauter les freins à la transformation publique, la crise risque aussi de nous prendre de vitesse et de créer des vulnérabilités nouvelles.

Justement, quel regard vous portez sur la résilience de l'action publique à l'aune de ces six derniers mois ?

Louise Guillot : La démarche Réflexes Publics met en lumière l'intérêt des transformations publiques qui se sont déployées sur le terrain dans la crise. Mais cette relecture enthousiaste de la gestion de crise ne doit pas nous faire oublier les vulnérabilités qu'évoque Noémie. La gestion de crise a fonctionné parce que de nombreux agent-e-s et élu-e-s ont pris des risques. Or l'action publique ne peut pas structurellement reposer sur l'unique responsabilité individuelle de chaque personne impliquée. L'expérience du confinement m'a fait changer de regard sur les normes : du côté de l'innovation publique, on a tendance à toujours les voir comme des obstacles ; aujourd'hui on prend conscience de leur importance. L'idéal serait que la crise aide à faire le tri au moment du retour à la norme : quelles sont celles qui sécurisent le travail des agent-e-s et la résilience des structures publiques ? Et quelles sont les obligations superflues qui entravent le travail et l'agilité des organisations ?

Noémie Fompeyrine : C'est très juste. Pour être robuste, on a aussi besoin d'un cadre de référence stable qui puisse servir de point de repère.

Louise Guillot : En fait, la crise et la notion de résilience nous aident à dépasser l'opposition entre adaptation et robustesse. On ne peut pas être que dans du fluide et de l'innovation. Pour prendre des risques, on a aussi besoin d'un cadre sécurisant.

Noémie Fompeyrine : Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si on retrouve cette combinaison entre adaptation et robustesse dans les principes du service public : continuité et mutabilité. C'est l'addition des deux – assorties du principe d'égalité - qui garantit une présence indéfectible des services publics.

Louise Guillot : On pourrait dire la même chose sur le statut de fonctionnaire, si souvent critiqué. Le rôle des agent-e-s dans la gestion de crise reconfigure le débat sur le sens et l'intérêt d'un tel statut pour l'action publique territoriale.

Pendant la crise, ce statut spécifique, qui associe sécurité et responsabilité, me semble être un pilier de résilience de l'action publique.

C'est une bonne façon de résumer les enseignements de l'enquête Réflexes Publics, comme une double démonstration de l'adaptabilité des organisations publiques... et de leur robustesse !

Noémie Fompeyrine : Ce qui permet de faire le lien entre adaptabilité et robustesse, c'est aussi l'ingéniosité. D'où l'importance de valoriser l'ingénierie de l'action publique. C'est à la fois un bloc cohérent et une dentelle tissée de la diversité des gens qui la composent.

Louise Guillot : J'arrive à la même conclusion, mais en partant des valeurs. Les collectivités et les services de l'Etat ont réussi à faire face à la crise car ils s'appuient sur un socle de valeurs très fort. La plupart des personnes interrogées pour Réflexes Publics nous ont donné la même réponse : « On l'a fait parce qu'on ne pouvait pas ne pas le faire. On avait le devoir d'être là, quitte à élargir notre champ d'action si d'autres acteurs étaient défectueux ». Ce sentiment de responsabilité collective repose sur des individus, mais il est aussi le fruit d'une histoire et d'une culture des services publics. Au quotidien, cela n'a pas été toujours facile de porter ces valeurs. Parfois, cela a même placé certain-e-s agent-e-s en situation de sécession par rapport à leur hiérarchie. Je pense notamment aux agent-e-s qui ont laissé temporairement leur poste pour venir prêter main-forte sur le terrain, en distribuant de l'aide alimentaire ou en faisant de l'assistance téléphonique aux plus vulnérables. Dans une situation d'urgence comme celle-là, à quelle autorité doit-on répondre ? C'est intéressant. Ça montre que l'intelligence de la situation dont ont fait preuve de nombreux agent-e-s a aussi pu conduire à les mettre en porte-à-faux vis-à-vis de leur hiérarchie.

Noémie Fompeyrine : Ca m'évoque la question de l'engagement, qu'on avait identifiée comme un pilier au sein du groupe des Villes Pairs « pilotes de la transition ». L'engagement est à la fois une ressource

de résistance et de résilience. Les agent-e-s du service public sont aussi des citoyen-e-s. Leur engagement peut parfois être source de frictions au quotidien, mais il s'avère déterminant en cas de crise, pour être à la hauteur de la situation, et au long cours, pour transformer les pratiques.

Louise Guillot : Il y a un besoin d'outiller les agent-e-s (et leurs managers !) sur cette question de l'engagement. Comment faire pour valoriser cette ressource et l'utiliser au mieux, tout en posant un cadre qui convient à tout le monde ? C'est un enjeu d'encapacitation.

Comment cette situation est-elle gérée lors de la relative accalmie, entre les deux confinements ?

Louise Guillot : Si l'on considère le premier confinement comme un des pics d'une crise dans laquelle nous sommes encore, les résultats de l'enquête montrent que l'après-confinement est encore plus difficile à gérer que le confinement lui-même, car il soulève de nombreuses questions de management. Quelle remise en marche des équipes quand plusieurs agent-e-s ont été temporairement affectés à d'autres missions et que certains ont quasiment disparu de la circulation ? Comment gérer le sentiment d'impuissance voire d'inutilité des services qui sont restés en retrait de la gestion de crise ? Comment accompagner les directeur-ice-s qui n'ont pas été à la hauteur de la situation ? Le « retour à la normale » s'annonce difficile, car la crise est aussi au sein des organisations publiques une expérience traumatisante, qui laissera des traces dans la durée.

Cela nous donne une belle mise en abyme sur notre sujet. La résilience ne porte pas uniquement sur l'action publique en général, elle interroge aussi la réaction des agent-e-s du service public...

Noémie Fompeyrine : Ça me rappelle une campagne de communication de la mairie de New-York après le 11 septembre qui diffusait le message « Feel free to feel better ». C'est vrai pour les habitant-e-s, mais c'est aussi nécessaire pour les agent-e-s !

Louise Guillot : Ca renvoie à la question de la communication interne. Dans certains territoires, la communication est restée ciblée sur l'extérieur dans une logique de transparence et/ou de valorisation : « Regardez tout ce qu'on fait pour gérer la crise ». Mais quel est le message envoyé aux équipes ? Comment le formuler et à quel moment ? On n'a pas la réponse, mais on sent qu'il y a un besoin.

Vous avez parlé des agents de terrain, de l'ingénierie publique, du statut de fonctionnaire... mais rien sur les élu-e-s. Étaient-ils absents à ce point ? Comment la crise a-t-elle transformé la façon dont le politique s'empare de ces questions de résilience et de transformation publique ?

Louise Guillot : Lors du premier confinement, les maires et leurs plus proches adjoint-e-s étaient très souvent au cœur de la gestion de crise, mais pour les autres élu-e-s l'implication a beaucoup varié d'une collectivité à l'autre. Cela s'explique par la situation particulière d'entre-deux-tours. Ça découle aussi des compétences inégales en matière de gestion de crise. On l'a vu du côté des agent-e-s : certain-e-s se sont spontanément emparé-e-s de la gestion de crise sans en avoir la fonction, quand d'autres plus haut placé-e-s dans l'organigramme se sont progressivement effacé-e-s. Il y a aussi des signaux plus positifs. Avec la nouvelle mandature, on voit émerger de nouvelles délégations innovantes : adjoint-e à l'efficacité et à la transparence de l'action publique, vice-président-e en charge de la comptabilité écologique, etc. Comme si la transformation publique cessait d'être une délégation

séparée (un silo de plus ?) pour devenir un axe transversal qui imprègne l'ensemble des exécutifs.

Noémie Fompeyrine : La période du premier confinement a été étrange pour les élu-e-s comme pour les services, notamment du fait du report du second tour et de la prolongation de la période de réserve. A l'issue du confinement et pour accompagner le déconfinement, les élu-e-s ont été fortement mobilisé-e-Us. Suite aux élections, des élu-e-s à la résilience sont apparus dans plusieurs collectivités. Nous verrons comment ils et elles s'appuieront sur l'expérience actuelle de la crise - et des crises à venir - pour prolonger ces liens vertueux entre résilience et transformation publique !

**– Propos recueillis
par Nicolas Rio, Partie Prenante**

LES TERRAINS DE L'ENQUÊTE : SIX CONTROVERSES ET 13 PHÉNOMÈNES OBSERVABLES

Première étape de ce projet, l'identification d'une série de tensions et de phénomènes concrets qui les mettent en jeu, nous a aidé à mettre en perspective le foisonnement d'innovations à l'œuvre. Ces éléments nous ont servi de balisage pour guider notre fouille archéologique dans les administrations publiques.

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 devenir 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 ?

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 passé 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 ?

Démarches 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 modulations de l'accès aux droits.

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 les « médiations de l'extrême », et quelles pratiques sur le terrain cela dessine-t-il ? Quelles dématérialisations – plus ou moins numériques – cela entraîne ? En parallèle, que tirer de l'expérience des collectivités ayant mis en place d'autres solutions, comme la reconduction automatique des droits (minima sociaux, carte de séjour...) ?

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 ?

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 compétences 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 prisés 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 ?

Pilotage : planification de l'incertitude 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]

Les données stratégiques.

Lors de la crise, l'accessibilité des données stratégiques – et l'usage des données disponibles ont eu un fort impact sur la capacité d'agir des collectivités – et leur capacité à informer la population : détournement des usages des « fichiers canicules » pour cibler les publics fragiles, remontée et partage en temps réel des données relatives aux décès, à l'occupation des lieux publics... En parallèle, des enjeux comme l'acheminement des matériels de protection, de déploiement des agents municipaux, etc. ont fait émerger de nouveaux besoins en matière de connaissance territoriale, et potentiellement des besoins en données spécifiques. Quelles pratiques de collecte, de partage de donnée cela a-t-il généré ? Quel usage stratégique au niveau de la décision publique de ces données nouvelles, parfois partielle ou en cours de collecte ?

17 PISTES PROSPECTIVES POUR UNE ACTION PUBLIQUE RÉSILIANTE

Les propositions qui suivent sont articulées autour de 7 orientations et 17 pistes. Les premiers posent des directions vers lesquelles orienter nos transformations publiques pour monter en résilience. Les secondes sont des idées concrètes pour réaliser ces changements à différents points de l'administration et ainsi, à la manière d'un acupuncteur, transformer l'ensemble de la machine.

Certaines pistes répondent à plusieurs orientations. Pour simplifier la lecture nous les avons regroupées par orientations, et avons donc parfois dû trancher. Vous pouvez donc naviguer dans ce document de plusieurs manières : de manière linéaire en lisant alternativement des orientations et des pistes, ou en entrant par les orientations, où vous trouverez sur chaque présentation des renvois vers l'ensemble des pistes concernées.

Table des matières des orientations

Orientation 1

Diversifier les sources d'influence

- **Les comités de liaison citoyenne** ²², pour éviter l'entre soi décisionnel en période de crise, qu'elle soit brutale ou longue
[#Influence](#) [#Contact](#)
- **Les indicateurs de l'aide médico-sociale** ³², pour mieux valoriser les dépenses qui comptent et investir dans les bons leviers
[#Influence](#)
- **Les porte-voix de l'alerte** ²⁸, pour éclairer la prospective et la prévision avec les évolutions perceptibles sur le terrain
[#Influence](#) [#Intendance](#)

Orientation 2

Penser les données par leurs usages

- **Les data lab** ⁴⁴, pour rendre plus opérantes les données disponibles
[#Données](#)
- **Les communautés de confiance de la donnée** ⁴⁰, pour penser les conditions techniques et éthiques de l'exploitation des données sensibles.
[#Données](#) [#Contact](#) [#Communs](#)

Orientation 3

Prendre l'habitude de faire en commun

- **La plateforme de l'engagement civique** ⁵⁰, pour stimuler, soutenir et mettre en relation les initiatives du territoires
[#Commun](#) [#Contact](#)
- **Le portage public-commun** ⁵⁶, pour mieux répartir le risque et la charge entre acteur public et partenaires de la société civile
[#Commun](#)
- **Les Chambres Communes de Résilience (CCR)** ⁶⁰, pour mettre en commun des ressources et décider ensemble de leur gestion
[#Commun](#) [#Influence](#)

Orientation 4

Muscler la réallocation des ressources

- **La politique de micro-mobilité professionnelle** ⁶⁶, pour adapter la gestion des ressources humaines à l'évolution rapide des besoins
[#Ressources](#) [#Intendance](#)
- **Le mécénat public en nature** ⁷², pour mettre à disposition les talents et les ressources matérielles inexploitées aux acteurs du territoire
[#Ressources](#) [#Commun](#)

Orientation 5

Garder le contact avec les citoyens & usagers

- **Le service essentiel du dialogue citoyen** ⁷⁸, pour continuer à prendre en compte l'avis des habitants dans les projets à venir
[#Contact](#)
- **Les guichets pro-actifs** ⁸⁴, pour aller au devant des besoins des habitants en matière d'aide d'urgence et de service social
[#Contact](#)

Orientation 6

Faire confiance à l'intendance

- **Le management de la subsidiarité** ⁹⁰, pour redonner du pouvoir d'agir aux encadrants
[#Intendance](#)
- **La Rh « as a service »** ⁹⁴, pour accompagner ce service support dans un rôle de facilitateur
[#Intendance](#)
- **Le portage d'initiative frugale sans permission préalable (PIFPP)** ⁹⁸, pour penser un cadre sécurisant pour les initiatives d'agents
[#Intendance](#)

Orientation 7

Prendre soin des rituels

- **La déclaration d'agent engagé** ¹⁰⁴, pour donner du corps et de la force à la polyphonie des engagements des agents de service public
[#Rituels](#) [#Intendance](#)
- **La psychanalyse des services** ¹⁰⁸, pour se pardonner les uns les autres et aller de l'avant
[#Rituels](#)



Orientation 1

Diversifier les sources d'influence

Cristallisées autour de la figure de la cellule de crise, de nouvelles logiques de décision émergent pendant la crise. Symptomatique d'un resserrement de la décision au plus petit cercle, ces nouveaux espaces du pouvoir mettent à l'épreuve des modalités habituelles (ou attendues) de la prise de décision.

Les autorités naturelles de la collectivité (DGS, maire) ne sont pas absentes du processus, mais occupent rarement la place centrale. Parallèlement, des profils atypiques et des voix citoyennes se sont frayé un chemin jusqu'au espace de décision, certains légitimés par des compétences avérées en gestion de crise, d'autres par volonté de ne pas déconnecter avec les citoyens.

L'information stratégique n'était pas celle attendue. Celles qui ont joué un rôle déterminant pour anticiper la crise étaient sensibles et situées (plutôt que big et agglomérée). Ce sont des données produites de manière artisanale (plutôt qu'automatique) répondant à des indicateurs définis collectivement (plutôt que donnés d'avance) qui ont le mieux permis de juger de la qualité d'une réponse et d'en ajuster la forme.

Les pistes #influence sont :

- Les comités de liaison citoyenne²²
- Les porte-voix de l'alerte²⁸
- Les indicateurs de l'aide médico-sociale³²

et aussi :

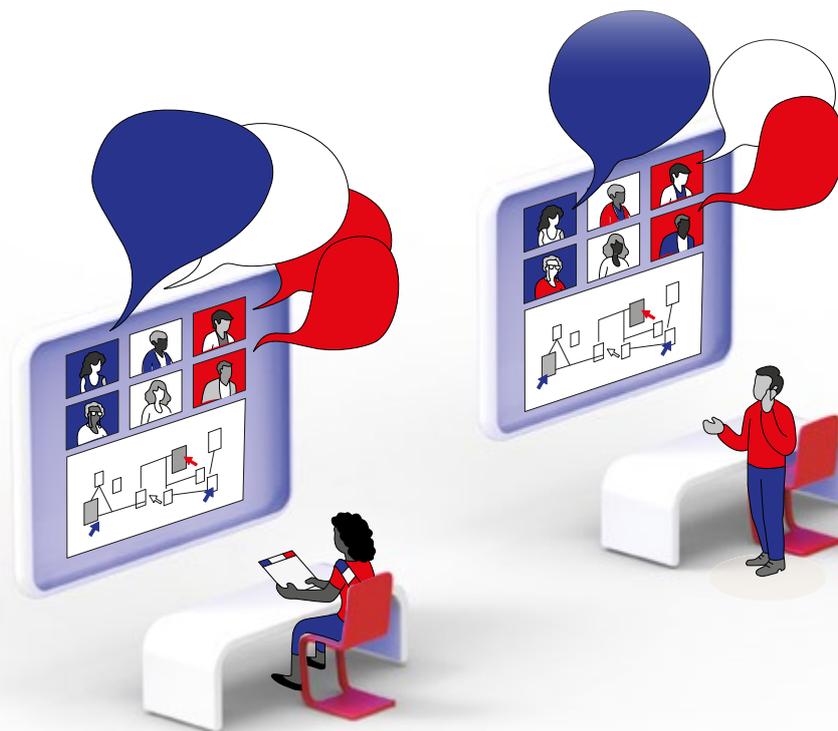
- Les Chambres Communes de Résilience (CCR)⁶⁰

Les cellules de crise centralisent la décision, mais ces pratiques en diversifient les sources d'influence. Comment leur donner plus de voix et en faire des **remparts à l'entre-soi décisionnel ?**

Piste • Les comités de liaison citoyenne

#Influence

#Contact



Depuis le début de la crise, nous avons assisté à un besoin de débat public fort **accélérant l'émergence de formats délibératifs**. Des sondages et plateformes permettant aux habitants de faire remonter la manière dont ils traversent la crise ont été mis en place (à Melbourne, à Sidney par exemple), transformant la manière dont s'écrit le futur de leur ville.

Au-delà, des collectivités imaginent des modes d'implication des habitants plus directs dans les décisions prises pendant et après la crise. S'inspirant de la convention citoyenne pour le climat, certaines en imaginant des versions locales, investissent les formats de panels citoyens et regardent avec intérêt les plateformes numériques de débat.

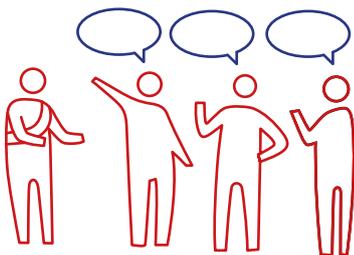
Les comités de liaison citoyenne **organisent les aller-retour entre les élus, l'administration (et les personnes en charge de la gestion de la crise pendant celle-ci), et les citoyens** et organisations de la société civile.

Levier

Il s'agit de s'inspirer des expériences de démocratie directe et d'assemblées citoyennes pour **repenser le circuit de décision publique**, et ainsi garantir une gestion de crise "à 360°". Les comités de liaison sont aussi des espaces d'échange garantissant une conception plus partagée et une appropriation plus large des stratégies de rebond et de résilience.

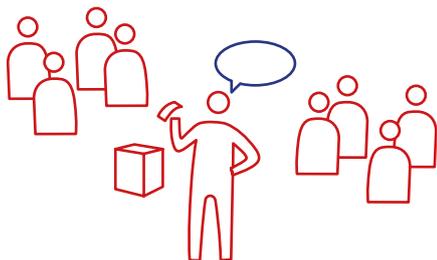
Détails

- **Au plus fort de la crise, un format de cellules de crise ouvertes aux citoyens**



Comment intégrer de la participation citoyenne dans la gestion d'urgence ? À Grenoble, la ville a instauré un **comité de pilotage avec les citoyens** ²⁶ pour mettre en discussion les décisions prises dans le temps fort de la crise. Les collectivités pourraient aussi s'appuyer sur leurs élus - notamment ceux qui sont simples conseillers municipaux - pour imaginer des manières de "redémocratiser" la gestion d'urgence.

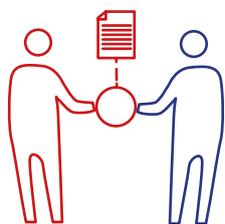
- **Des conventions citoyennes de la résilience**



Au-delà des conventions citoyennes françaises, d'autres expériences d'assemblée citoyennes ont été testées en Europe ²⁵ et ailleurs, qui pourraient inspirer des chambres citoyennes de la résilience pour l'après crise. Si elles rassemblent des citoyens souvent tirés au sort, elles le font sur un temps déterminé : le temps de la crise - comme à Medellin par exemple ; le temps de la production d'une stratégie - comme à Barcelone ²⁵ ; le temps d'un mandat - comme pour la Bürgerversammlungen de la communauté germanophone Belge.

Il semble clé de cerner précisément les objets de travail soumis à la convention citoyenne de résilience « Le maintien du lien social, c'est trop large. Tout le monde s'accorde sur le fait que c'est important, ça n'a pas de sens de se prononcer sur une globalité. Ce ne sont pas des décisions, ce sont des objectifs, or c'est la mise en œuvre qui compte » (un directeur de la participation citoyenne dans une métropole).

- **Un droit de suite des propositions**



Enfin, l'engagement d'une prise en compte réelle des produits de sortie de la chambre de résilience par la collectivité est capital : quel est le statut des idées et propositions émises? On pourrait dans ce sens imaginer un contrat passé entre les institutions traditionnelles et ce comité qui engage la responsabilité des unes et des autres dans des formes de mise en oeuvre, mais aussi un droit de suite et d'évaluation.

Inspirations

La convention citoyenne Covid de Grenoble

Il s'agit d'une instance consultative paritaire et expérimentale mise en place par la Ville de Grenoble en octobre 2020, permettant d'adapter et d'améliorer la prise des décisions en associant les citoyens. Elle est composée de 120 citoyens tirés au sort et s'articule autour d'une petite dizaine de séances, sur le modèle de la convention citoyenne pour le climat. Ils ont traité de sujets aussi divers que l'ouverture des marchés, le maintien du lien social, la protection des femmes en situation de violence, etc.

<https://www.grenoble.fr/1950-convention-citoyenne-covid-19.htm>

Le Pacte de Barcelone

La ville de Barcelone a élaboré en juillet 2020 un grand pacte de la ville avec l'ensemble du tissu social, culturel ou sportif (au total 200 organisations de la société civile). Il s'est agi de réfléchir à la meilleure réponse à donner à la crise et aux défis de la cité, à la fois économiques, sociaux, urbains et culturels, et définir les mesures clés à mettre en œuvre et les budgets à mobiliser pour cela. 4 groupes de travail ont été organisés : Economie, modèle urbain, droits sociaux, et culture et sport. Les recommandations ont abouti à des mesures concrètes comme le report de paiement des taxes de la ville, l'annulation des frais de crèche et autres, le renforcement des services municipaux dans certains quartiers particulièrement impactés, etc.

https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/05/barcelona_bestpractices_may2020.pdf

D'autres assemblées citoyennes en Europe

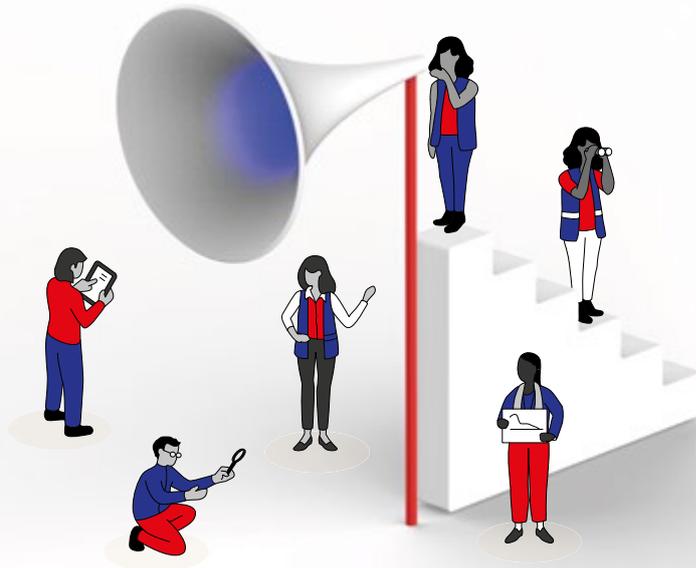
Différents pays ont expérimenté, de manière plus ou moins pérenne, les assemblées citoyennes tirées au sort.

L'Irlande a ainsi organisé à deux reprises des assemblées citoyennes pour travailler sur une modernisation de sa constitution, en 2012 puis entre 2016 et 2018 autour de grands sujets : réforme du parlement, vieillissement de la population, légalisation de l'avortement, réchauffement climatique. Les citoyens étaient tirés au sort selon une méthode garantissant une représentativité de la société et bénéficiaient d'interventions d'experts pour les informer. Une plateforme numérique a été mise en place pour récolter des propositions et témoignages de citoyens, et nourrir les débats.

En Belgique, dans un contexte de crise démocratique et de crise de la représentation, la communauté germanophone s'est dotée d'une assemblée citoyenne permanente, la Bürgerversammlungen : le Parlement germanophone est assisté d'un conseil composé de 24 citoyens (le Parlement germanophone compte 25 députés) tirés au sort pour émettre des recommandations de thématiques de travail précises pour le Parlement, au côté duquel ils siègent pour 18 mois.

Piste • Les porte-voix de l'alerte

#Influence



Pendant la crise, les premières alertes sont venues du terrain. D'un agent plus renseigné, d'un pair captant des informations importantes (augmentation du nombre d'hospitalisations, évolution de la situation internationale...). Ces signaux sont stratégiques pour anticiper, préparer l'entrée en crise et réduire l'incertitude, savoir les voir et les mobiliser dans la décision publique est donc central.

A travers Les porte-voix de l'alerte, il s'agit d'organiser une veille de ces signaux faibles en animant un réseau d'agents choisis pour leur motivation, et leur diversité de profils et de métiers. Ces agents sont mandatés pour construire ensemble une photographie de l'évolution de la situation à travers l'évolution de réalités quotidiennes qui échappent souvent aux exercices de prospective classique.

Levier

Il s'agit ici de s'appuyer sur un principe de **diversité des sources d'information** afin de réduire au maximum les biais (de confirmation, de focalisation...).

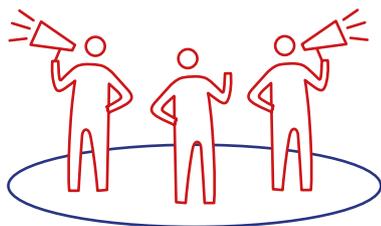
En amont des crises, ils permettent de **faire remonter des signaux faibles sur le territoire** bien avant que des données structurées ne donnent l'alerte (montée de l'incivilité, augmentation de la pauvreté...)

Pendant la crise, ils permettent de **recueillir des données sensibles de l'évolution d'une situation**.

Et en période normale, ces porte-voix favorisent une meilleure circulation de l'information, et une **empathie plus grande de la part des décideurs pour la réalité des métiers des agents**. Cela permet aussi de **relayer et valoriser l'expertise d'usage** des agents au plus haut niveau de la décision.

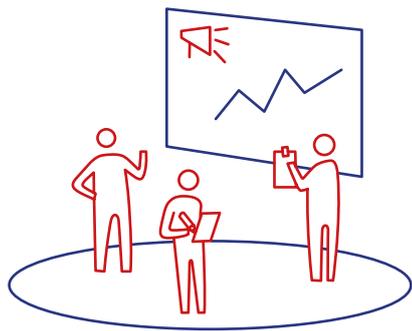
Détails

- **Un groupes d'agents lanceurs d'alerte**



Il s'agit d'une part de **déconcentrer la fonction "veille et prospective"**, en s'appuyant sur une diversité de profils de veilleurs. Ces porte-voix peuvent être agents de toutes les catégories et de tous les métiers, pourvu qu'ils aient une appétence, et apportent de la diversité. On a vu dans la crise que les **premières alertes sont souvent venues d'agents sans mandat particulier** : une responsable des partenariats inquiète par le retour des associations, une directrice des solidarités qui nourrit une veille personnelle, un responsable QSE formé à la gestion de crise. Pour enrichir cette diversité de profils, pourquoi ne pas l'articuler avec une stratégie de recrutement d'agents activistes dont la double casquette favorise la circulation de l'information, qu'elle soit de l'ordre de l'alerte ou non.

- **Le passage en cellule de veille**



Mais ces lanceurs d'alertes ne peuvent être efficaces que s'ils ont l'oreille des décideurs. En effet, à cause de l'éloignement du cercle de décision et de la faible légitimité accordée à leur émetteur, les alertes lancées avant l'accélération de l'épidémie n'ont pas toujours été entendues ou prises au sérieux (6.1.2 , 6.1.4). A l'inverse, les formes **les plus intégrées de remontée d'information ont pu faire gagner des semaines de préparation**. C'est le cas par exemple dans une direction de l'action sociale, où une cellule de veille de terrain rattachée au directeur, qui existait préalablement, a pu alerter sur une évolution de la situation deux mois avant le confinement : « Dès le mois de janvier, quand on a senti qu'il pouvait se passer quelque chose, on a suggéré de se mettre en cellule de veille. Tout le mois de février a été une situation particulière, on pouvait anticiper les impacts de la crise. » Cela a permis de **construire des scénarios d'évolution, de faire l'inventaire des ressources** (par exemple tester de vieux stocks de masques pour savoir s'ils étaient encore fonctionnels) et d'identifier des points faibles à améliorer en urgence (par exemple l'organisation du télétravail).

Inspirations

La red team de l'agence de l'innovation de défense

En 2019, l'Agence de l'innovation de défense (AID) a lancé un avis d'appel public à la concurrence pour la constitution de la Red Team. Cette Red Team a pour mission d'imaginer et de créer des scénarios futuristes et disruptifs au profit de l'innovation de défense. Celle-ci est inspirée de la Team Ignite de l'US Army Futures Command. Cette équipe réfléchit aux conflits futurs et travaille sur des idées pour aider l'armée de terre américaine à s'équiper, s'organiser et s'entraîner en vue de ces conflits. Cette équipe ad hoc travaille conjointement avec le Futures and Concepts Center (FCC) et le Combat Capabilities and Development Command (CCDC).

Piste • Les indicateurs de l'épargne médico-sociale

#Influence
#Intendance



Plateformes d'appel aux usagers fragiles, déploiement d'unités d'appui aux établissements accueillant des publics fragiles, soutien d'urgence aux associations ou encore mise à disposition d'agents publics... tout ça, « combien ça coûte ? ». En période de crise, les collectivités n'ont « pas compté », et les bilans financiers sont difficiles. Si la période post-crise risque d'être tout aussi exigeante pour les services sociaux, les ressources seront, elles, plus mesurées. Pour asseoir de nouvelles organisations et nouveaux modes de délivrance de service inspirés de l'aller-vers, il nous faut évaluer la valeur des investissements réalisés et les coûts évités. Comment construire des indicateurs de l'épargne médico-sociale ?

Levier

La crise est traversée par les débats sur les choix opérés entre économie, santé, environnement.. . Si l'acteur public ne peut faire une analyse uniquement coût / bénéfice de ses choix, un grand nombre d'impacts à prendre en compte dans la mise en place de dispositifs d'aide médico-sociale n'ont finalement pas de marché, et donc pas de prix : vie humaine, bien être, etc. Il est donc nécessaire de les ré-intégrer dans **un système de comptabilité publique plus politique** (qu'est ce qui compte?), repensé à l'aune des enjeux à l'œuvre (qu'est ce que l'on priorise?), afin de nous doter in fine d'outils de pilotage à la hauteur des transitions à opérer (où va t on ?).

Repenser nos outils comptables, c'est aussi définir nos indicateurs. Si la difficulté à opérationnaliser des indicateurs et tableaux de bord complexes (type Objectifs de Développement Durable), plaide plutôt pour des grilles d'évaluation relativement légères, la véritable question est 'qui détermine ces indicateurs ? Nos pistes s'intéressent donc aussi aux **dispositifs cherchant à définir 'en commun' des indicateurs**, susceptibles de rendre ceux-ci plus transparents et appropriables largement, de l'échelon politique aux agents en première ligne et aux usagers eux-mêmes.

Détails

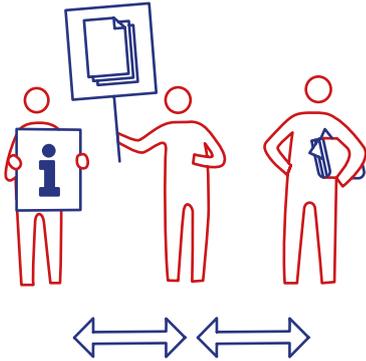
- **La santé comme capital à préserver**



La **comptabilité CARE**³⁵ (Comptabilité Adaptée au Renouvellement de l'Environnement) tente de répondre à la nécessité d'intégrer d'autres indicateurs que le seul capital financier à la comptabilité des organisations en adossant à la préoccupation de conservation de ce capital financier la préservation des autres capitaux : le capital environnemental et le capital humain. Elle vient pour cela poser un coût de préservation de ces deux derniers capitaux. Une organisation n'est donc profitable que si les trois capitaux sont préservés (naturels, financiers et humains), donc si les ressources sont maintenues ou renouvelées ; il n'y a pas par ailleurs de compensation possible entre les différents capitaux, chaque capital se doit d'être préservé individuellement. C'est ce qui fait l'intérêt et la radicalité du système care : l'idée d'une compensation carbone est, par exemple, exclue. On pourrait imaginer tester cette approche de comptabilité publique, sur un territoire donné, sur un champ de politiques publiques (santé, vieillesse, famille, aide aux personnes en situation de précarité, ...), ou sur un équipement. Sur

le champ du capital humain, on pourrait par exemple dessiner des capitaux à préserver tels que la santé physique et mentale (y compris l'évitement des risques psycho-sociaux), les savoirs et compétences, la sociabilité, etc.

- **Définir collectivement les indicateurs clé**



Une dimension importante du système CARE et de beaucoup d'indicateurs alternatifs est de s'attacher à la définition 'en commun' des capitaux que l'on souhaite prendre en compte et maintenir. On pourrait sur cette dimension s'inspirer de la manière dont la ville d'Amsterdam s'est saisie de la [Donught economy](#)³⁵ de Kate Raworth pour en faire un outil d'élaboration avec les acteurs locaux sur les enjeux et les seuils de soutenabilité, au travers de portraits de la ville croisant les dimensions locales et globales, les questions de santé, de capacités, d'interconnexion et de pouvoir d'agir des habitants.

Une autre démarche inspirante est celle du [Community Chartering network en Ecosse](#)³⁶ qui a permis à différentes communautés locales écossaises d'identifier, collectivement, ce qui compte pour leur vie et celle des générations futures, et de transformer la démarche en document légal.

Dans ce sens, il serait important d'embarquer, pour définir des 'indicateurs de l'épargne médico-sociale', les différents acteurs du champ de politique publique choisi, ou les partenaires et fournisseurs de l'équipement concerné, pour définir et mesurer l'évolution des capitaux, avec des indicateurs portant à la fois sur les usagers et sur les travailleurs des organisations concernées.

Inspirations

La comptabilité CARE

Développé en France par Alexandre Rambaud (AgroParisTech (CIRED) & Université Paris-Dauphine), le modèle CARE reprend à son compte les principes de la comptabilité traditionnelle pour l'étendre aux capitaux naturels et humains. Pour obtenir un profit intégrant les coûts relatifs au développement durable, CARE généralise la notion de profit selon laquelle le profit représente le montant maximum que l'on peut dépenser sur une période tout en maintenant le capital. CARE vise ainsi à concevoir un profit qui ne dégrade pas les capitaux naturels, humains et financiers de l'organisation. Cette approche est déjà testée par quelques acteurs français: la région Paca, un réseau de crèches, le collectif Terres d'Avenir, et elle intéresse également des acteurs comme Territoires Zero chômeurs.

Doughnut Economics et indicateurs de bien être soutenable

L'économiste Kate Raworth est à l'origine de ce cadre visuel pour le développement durable combinant les concepts complémentaires de frontières planétaires et de frontières sociales. Il s'agit de considérer la performance d'une économie par la mesure dans laquelle les besoins des gens sont satisfaits sans dépasser le plafond écologique de la Terre. Le trou central du modèle représente la proportion de personnes qui n'ont pas accès aux éléments essentiels de la vie (soins de santé, éducation, équité, etc.) tandis que le bord extérieur représente les plafonds écologiques (limites planétaires) dont dépend la vie et qui ne doivent pas être dépassés.

En avril 2020, le conseil de la ville d'Amsterdam a déclaré baser sa stratégie sur ce modèle économique pour « rendre l'économie de la ville totalement circulaire d'ici 2050 en commençant par réduire de moitié l'utilisation des matières premières en 10 ans ». L'économiste s'attache aujourd'hui à l'application territoriale de ce modèle, notamment au travers du Doughnut Action Lab et de sa communauté.

En France, le travail de Kate Raworth a également inspiré le travail de définition des indicateurs de bien-être soutenable (IBEST) réalisé par la métropole de Grenoble.

<https://www.weforum.org/agenda/2017/04/the-new-economic-model-that-could-end-inequality-doughnut/>

Community Chartering écossais

En 2013, les communautés de la ville de Falkirk ont mis en place une charte communautaire pour lutter contre l'extraction du méthane de houille. Les habitants se sont réunis pour dresser la liste de ce qu'ils estimaient important afin de préserver leur santé, leur mode de vie et le bien-être futur de leurs enfants et petits-enfants. Cette charte a été l'un des outils pour faire reconnaître les droits de la communauté et la société civile locale. Cette démarche s'est depuis constituée en réseau pour promouvoir ce processus de planification partagée comme un nouveau modèle d'engagement collectif autour des droits et responsabilités essentiels. Il propose une expertise en matière de planification, de droit de l'environnement, de facilitation de groupe aux communautés qui se sentent démunies par les processus de planification locaux, menacées par des développements néfastes et / ou qui souhaitent faire en sorte que leur santé, leur bien-être, leur économie et leur environnement naturel soient préservés pour les générations futures.

<https://www.communitychartering.org/community-charters/>



Orientation 2

Penser les données par leurs usages

Les pistes #données sont :

- Les communautés de confiance des données sensibles ⁴⁰
- Les data lab ⁴⁴

Qu'il s'agisse d'analyser la situation sanitaire, de recenser les nouveaux besoins actuels et à venir, d'anticiper les effets de nouvelles mesures ou d'améliorer la prise en charge des publics les plus fragiles, le besoin de données fiables, territorialisées et appropriables par les décideurs comme par les acteurs de terrain a été criant tout au long de la crise.

Si la période a globalement mis en lumière la faiblesse des capacités de production et d'utilisation par les administrations des données nécessaires pour agir dans un contexte inédit et incertain, elle a aussi conduit au développement de pratiques plus ou moins bricolées de production et d'usage (parfois détourné) de ces données par les agents.

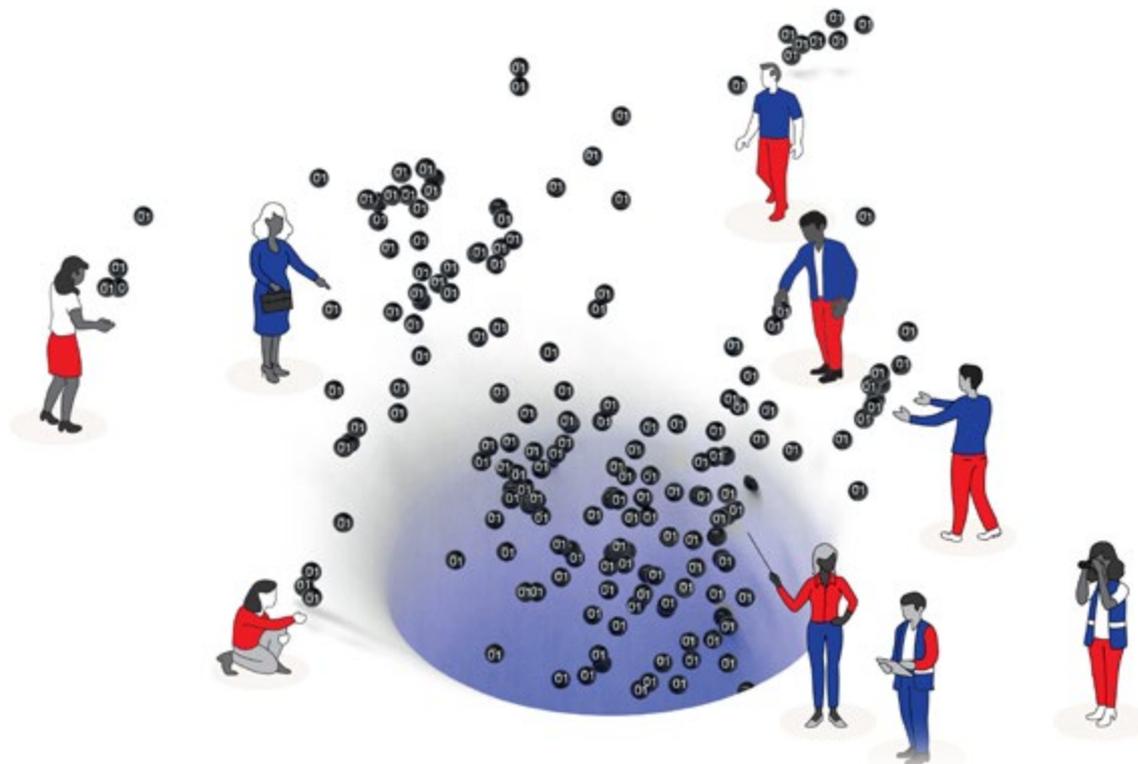
Autant de constats qui accentuent la dimension stratégique et démocratique de la consolidation, de la publication et de l'utilisation de données essentielles.

Ils ouvrent des pistes de travail au croisement de l'amélioration des systèmes d'information et des enjeux de coopérations interterritoriales et de gouvernance d'une ressource. Celles-ci portent sur le **partage des informations entre détenteurs de données, publiques et privées**, mais aussi sur l'**amélioration de l'usage des données à des fins de pilotage de l'action**.

Il s'agit également de travailler concrètement à la **gouvernance et la sécurisation des données des usagers**, pour favoriser leur partage entre administrations mais aussi les besoins d'usage "exceptionnel" de ces données qui peuvent naître lors d'une crise.

Piste • Les communautés de confiance de la donnée sensible

#Données
#Contact
#Communs



Prenant acte de la difficulté accrue pour les usagers de manifester leurs besoins et du risque de « vague de submersion » des services sociaux post-confinement, les collectivités ont adopté une posture pro-active d'identification des besoins. Et cela passe par l'accès à des données usagers plus ou moins sensibles. Dans les départements, on a observé un réusage des fichiers des minima sociaux (les bénéficiaires des tarifs réduits des transports, les allocataires de l'APA (aide à la perte d'autonomie). Dans les villes, ce sont notamment les fichiers canicules qui sont mobilisés. Souvent imaginées par les agents de terrain pour répondre à des besoins, ces pratiques bricolées fonctionnent dans la crise notamment grâce à la « bonne foi ».

La pérennisation de ces pratiques, tolérées dans le cadre de la crise et ayant prouvé leur efficacité, questionne dans un contexte d'accélération des crises. En effet, la qualité de l'accompagnement est directement corrélée à la qualité des fichiers. Cette recherche de qualité pourrait **conduire à une centralisation et une consolidation de données personnelles** dans une base de données usagers trans-service et inter-administrative...est-ce là un horizon désirable ?

Levier

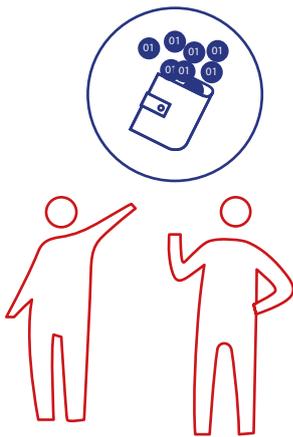
L'usage des fichiers usagers interpelle sur nos capacités à encadrer éthiquement ces pratiques amenées à s'amplifier en cas de crises répétées (canicules, pics de pollution...).

La gestion des données sensibles des usagers, dans une perspective d'aller-vers, confronte les collectivités à des enjeux forts de gouvernance des données (qui décide que nous pouvons utiliser ces données

sensibles ?) et de sécurisation (quelles solutions techniques et quels cadres préalables pour limiter les risques ?). Les pistes qui suivent proposent d'envisager la **donnée comme un commun**, et non comme une ressource appartenant au seul acteur privé, dont la communauté d'usagers (collectivités, citoyens...) définit ensemble les règles d'usages, de manière à maintenir cette ressource viable.

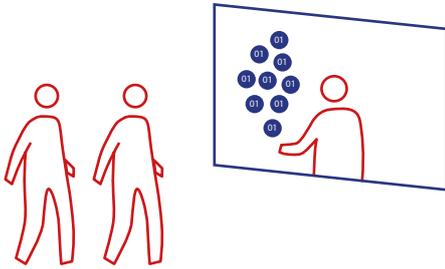
Détails

- **Des garanties techniques et en matière de gouvernance**



En utilisant le levier technique, il pourrait être possible d'imaginer redonner à l'utilisateur la gestion de son "portefeuille" de données, en lui garantissant techniquement le respect de son choix de communiquer ou non certaines données sensibles à l'administration. Cela pourrait être assorti à une instance plus globale de gouvernance ouverte, une meilleure transparence et un espace de délibération sur les usages "hors cadre" des données usagers. La démarche [MesInfos](#)⁴³ de la Fing apporte en la matière des propositions tangibles, parmi lesquels une coopérative de données, une régie "city data trust" et une plateforme tiers de confiance.

- **La clause d'interopérabilité entre acteurs publics**



La crise a révélé les interdépendances entre administrations et acteurs d'un même territoire, mais aussi les hiatus et une coopération inter-institutionnelle souvent basée sur le "bon vouloir", sans outillage réel, par exemple sur le sujet de l'information et des données : « *on n'a pas les plans des bâtiments par exemple (ce sont les communes qui les ont), on a calculé la capacité d'accueil à la louche pour certaines écoles. Cela ne peut se faire avec les mairies que si le dialogue est fluide, et pour certaines ce n'est pas une priorité* » (inspecteur au rectorat d'une académie). Cela interroge les cadres d'accès par l'acteur public aux données produites par des opérateurs de services publics, et le cadre de partage entre acteurs. Pour ce faire, l'acteur public pourrait s'appuyer sur **le droit à la portabilité**⁴³ des citoyens. Travailler l'interopérabilité des données et des systèmes entre acteurs publics est un levier central de l'amélioration des coopérations en matière de partage de données.

Inspirations

Droit à la portabilité - études de la CNIL

Le RGPD introduit un droit à la portabilité qui favorise la réutilisation de données personnelles par un nouveau responsable de traitement, sans que le responsable initial du traitement ne puisse y faire obstacle, et ce sous le contrôle exclusif de la personne concernée. Dans sa publication cahier IP 5, le laboratoire de prospective de la CNIL (le LINC), explore un scénario où les *“communautés d'utilisateurs pourraient exercer leur droit à la portabilité vis-à-vis d'un service pour mettre leurs données à disposition d'un acteur public, pour une finalité spécifique en lien avec une mission de service public. L'acteur public deviendrait responsable de traitement, et devrait donc respecter les principes de protection des données [...]. Un tel processus permettrait dans une vision plus prospective, d'aboutir à la création bottom up d'un « commun » informationnel, construit par les individus au profit de l'intérêt général. Il s'agirait alors de construire les moyens de gouvernance de ce commun informationnel, par exemple par des régies de données”*.

<https://linc.cnil.fr/fr/ip5-engager-un-reequilibrage-privépublic-par-les-donnees>

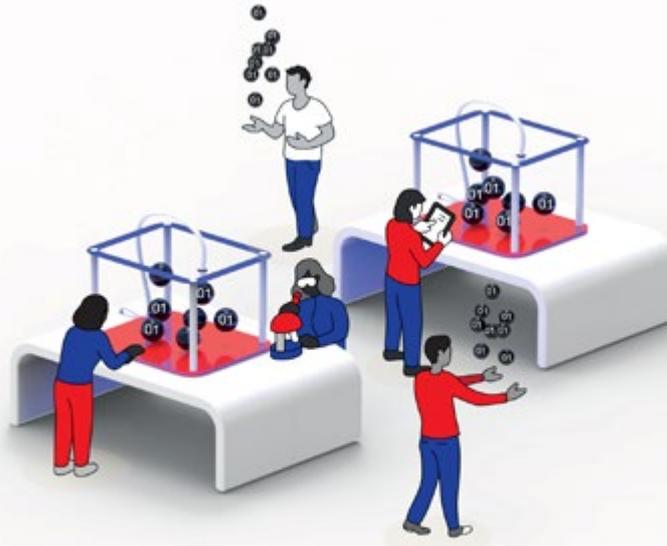
MesInfos de la FING

La démarche MesInfos, menée par la Fing, explore le Self Data : la production, l'exploitation et le partage de données personnelles par les individus, sous leur contrôle et à leurs propres fins. En 2018-2019, MesInfos se penche sur le Self Data Territorial avec trois villes, Le Grand Lyon, La Rochelle et Nantes Métropole, habitées chacune par l'ambition d'implémenter concrètement le Self Data localement.

http://mesinfos.fing.org/wp-content/uploads/2018/11/Selfdata_slides_28mars_V4.pdf

Piste • Les data Lab, pour opérationnaliser les données

#Données



Informations chiffrées sur les stocks, évolution des hospitalisations... avant et pendant la crise, l'accès et la bonne exploitation de données clés ont constitué un avantage certain pour s'adapter au mieux. La crise a-t-elle acté l'avènement d'un tant promis "pilotage par la donnée" ? Nos entretiens révèlent plutôt des pratiques relevant de **l'artisanat de l'information stratégique** : recueil de données des cas covid « fait maison », cellule d'informateurs de terrain, rapport powerpoint sur le bureau du directeur. De quoi **questionner la maturité de nos organisations dans l'usage de cette ressource à fort potentiel.**

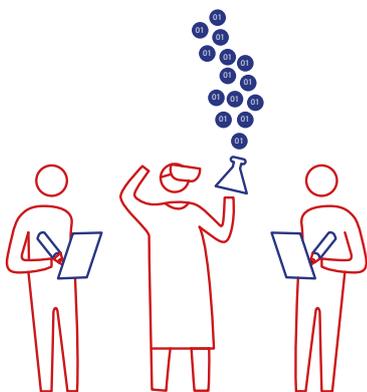
Levier

Il s'agit ici d'**opérer une bascule dans les fonctions data : passer d'une culture de la donnée fondée sur la ressource** (captation, stockage et partage de la donnée) à **une culture fondée sur l'usage** (dans la décision et dans la production de services).

Détails

Voici plusieurs éléments qui pourraient composer les data lab, pour opérationnaliser les données disponibles :

- **Une fonction d'accompagnement : les porteurs de projets**

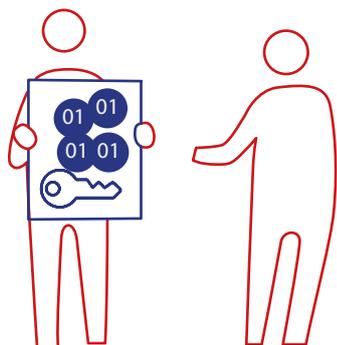


Les directions de la données pourraient passer à une approche plus servicielle de la donnée en expérimentant une offre d'accompagnement à l'amorce de nouvelles politiques publiques ou projets. Elles pourraient s'inspirer du fonctionnement des laboratoires d'innovation publique pour mettre en place un protocole :

- de "saisine" du datalab (le datalab pourrait être saisie pour nourrir une évaluation, créer un service numérique, faire un diagnostic...),
- d'aide à la formation du besoin (en quoi les données peuvent aider ?)
- d'appui opérationnel (élaboration du bon "mix" de données, création de jeu de donnée ad hoc, etc.).

Cette fonction, pour être véritablement saisie par les agents, pourrait être conçue avec eux, en s'appuyant sur des "cas d'usage", et en expérimentant des protocoles d'accompagnement, à l'image par exemple du protocole de montage de [laboratoire d'innovation publique La transfo](#)⁴⁷.

- **Le “tableau de bord”
comme outil de sensibilisation**

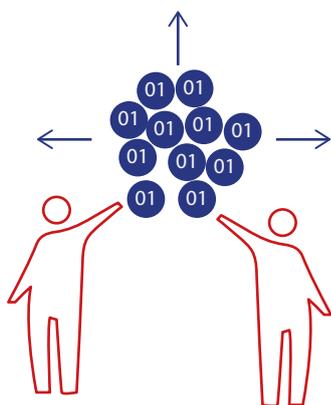


L'utilisation par les décideurs des formats « tableau de bord » est une illustration intéressante du mésusage de la donnée par temps de crise. Incarnant la pratique du pilotage par le suivi « en temps réel » d'une série d'indicateurs clés livrés bruts, ces tableaux de bord semblent rester, pour nombre de décideurs, des objets fantasmés, mais finalement peu opérants dans la décision. Dans une métropole que nous avons interrogée, après avoir passé commande d'un tableau de bord au service de la donnée, la cellule de crise a finalement retenu un format d'aide à la décision beaucoup plus classique, la « note d'analyse » en powerpoint, ajoutant à la présentation des indicateurs une analyse et des recommandations d'action.

Dans certaines collectivités interrogées, les décideurs ont semblé tout bonnement se passer d'indicateurs objectivés par la donnée. Ainsi, dans une Région, le service chargé de la donnée, constatant une absence de sollicitation, a finalement pris l'initiative de mettre en place avec l'ARS un suivi d'indicateurs clés (nombre de cas, nombre de décès suivant les retours à la maison, nombre de lits disponibles). Faute de commanditaire, ces données étaient envoyées “à l'aveugle” aux décideurs.

Le data lab pourrait développer une activité spécifique en direction des décideurs, élus ou directeurs, qui consisterait à co-construire les indicateurs clés de suivi de leur délégation ou direction, et de les accompagner dans l'appropriation de ces données. Plus qu'un service de montage de tableau de bord, il s'agirait de se servir de cette demande pour former et sensibiliser les décideurs à ces outils.

- **Un open data “orienté usagers”**



Lors du 1er confinement, les outils cartographiques du quotidien (au premier rang desquels google map) ne fonctionnaient plus pour donner les horaires des commerçants, ceux qui étaient ouverts ou pas. Des villes ont pris les devants et créé leurs propres jeux de données de manière artisanale. A partir de ces jeux de données, certaines villes ont développé des plateformes pour les rendre accessibles à tous, comme pour le [site des commerçants ouverts à Paris](#)⁴⁷. On pourrait s'inspirer de ces pratiques pour imaginer une fonction open-data plus tournée vers les usagers, en y associant plus étroitement la communication.

Inspirations

Les laboratoires d'innovation publique "transfo"

Depuis près de 10 ans, des collectivités se dotent de laboratoires d'innovation publique. Ces laboratoires ont pour but d'accompagner les directions, les services et les porteurs de projets dans la création de nouvelles politiques publiques, ou dans l'amélioration de dispositifs avec des méthodes innovantes inspirées du design, de l'ethnographie et de l'éducation populaire. En s'appuyant sur des immersions auprès d'utilisateurs, sur l'intelligence collective et sur le test rapide, ces laboratoires sont des espaces où l'on reformule les problématiques, où l'on confronte une idée avec la réalité des usages, où l'on conçoit des nouveaux services adaptés aux pratiques. Entre 2016 et 2020, la 27e Région a accompagné une dizaine de collectivités dans la création de leur propre laboratoire d'innovation publique, en s'appuyant sur le protocole "la Transfo". Parmi les principes : une équipe pluridisciplinaire, un groupe d'une vingtaine d'agents représentant la diversité des métiers impliqués sur les choix d'orientation du labo, une démarche de sensibilisation des agents en parallèle... En 2020 elle a ouvert le code source pour que des collectivités puissent s'en inspirer pour leur propre projet de labo.

<https://transfocodesource.la27eregion.fr>

À Paris, la mise en visibilité des commerçants ouverts

À Paris, la ville a créé un jeu de données des commerçants ouverts ou proposant la livraison. La carte est le fruit du travail de plusieurs directions de la ville, entre celle de la communication qui recueille les informations auprès des commerçants volontaires et celle de l'informatique qui génère une carte pour le site, ainsi qu'un fichier pour la plateforme open-data. Elle s'articule aussi avec une démarche de communication sur site (affichette à imprimer pour les commerçants), le tout composant un service pensé pour les usagers.

<https://www.paris.fr/pages/livraison-alimentaire-a-domicile-les-commerçants-parisiens-mobilises-7685>



Orientation 3

Prendre l'habitude de faire en commun

La crise du Covid vient enrichir et bousculer les lignes des politiques en matière de coopération. Face à la fermeture des locaux de distribution, la baisse brutale de bénévoles, l'explosion des besoins sociaux, des partenariats protéiformes se sont tissés entre acteurs publics et citoyens.

Ces nouvelles pratiques de coopération portent sur des enjeux aussi prégnants que l'aide d'urgence, la mise à l'abri, la gestion du matériel de protection. Elles dessinent une **mise en commun** de certains pans de l'action publique et élargissent le champ de l'intérêt général au-delà des acteurs (publics et parapublics) habituellement en charge. Cette mise en commun a permis pendant le confinement de répondre en coopérant à des défis liés à la crise. Demain, ces mêmes mécanismes pourraient dessiner une alternative plus opérante pour répondre aux grands défis (climatiques, sociétaux, etc.) qui nous attendent.

Les pistes #communs sont :

- La plateforme de l'engagement civique ⁵⁰
- Le portage public-commun ⁵⁶
- Les Chambres Communes de Résilience ⁶⁰

et aussi :

- Le mécénat public en nature ⁷²
- Les communautés de confiance des données sensibles ⁴⁰

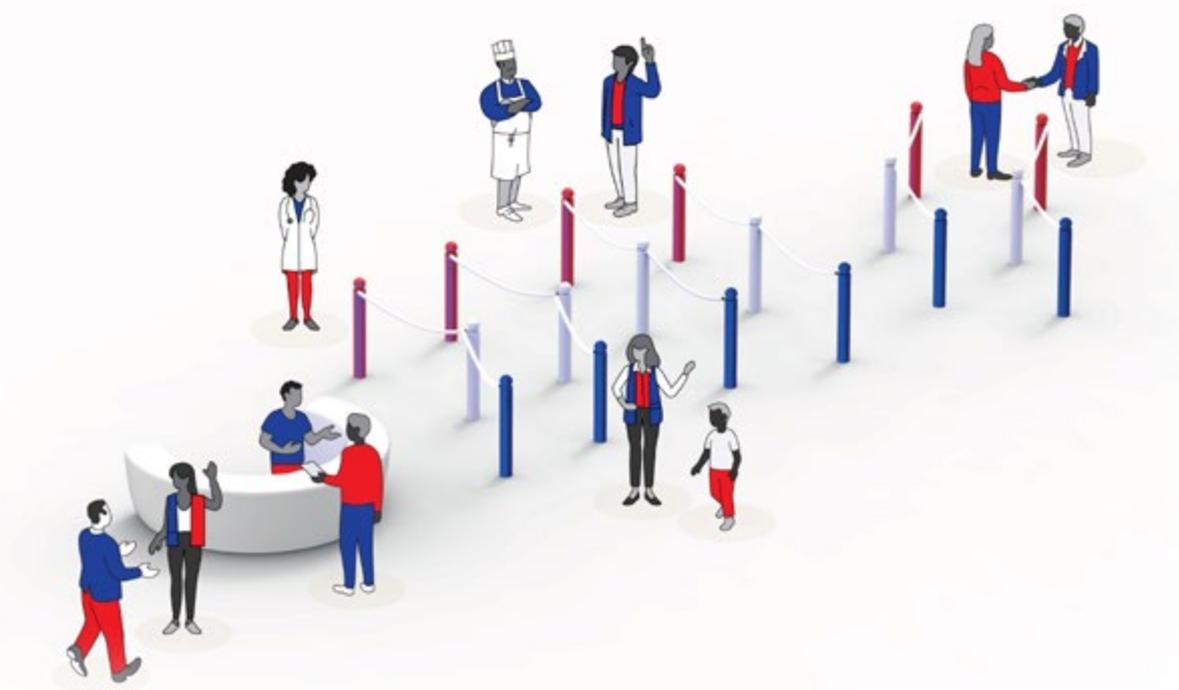
Ces nouvelles pratiques dessinent des pistes à l'intersection des **politiques de lien avec les associations** (passer de l'objectif de développement à celui de la soutenabilité, d'un principe de délégation à celui de l'hybridation, et surtout élargir les types d'acteurs concernés par ces actions), et de certaines **politiques de l'implication citoyenne** (passer de la participation à la gouvernance partagée).

Il s'agit ici **d'amplifier les effets de la mobilisation locale** en développant d'autres formes de soutien et de coopération. A moyen et long termes, cela permet de renforcer structurellement ces engagements, et ainsi d'éviter la disparition des partenaires du territoire, dont dépend la qualité de nombre de missions de service public du champ sanitaire, social et culturel.

Piste • La plateforme de l'engagement civique

#Communs

#Contact



Face à l'explosion des besoins sociaux et la baisse des services (publics, associatifs économiques) habituels, d'autres formes d'engagement émergent. Initiatives citoyennes isolées ou mises en réseau, collectifs informels qui s'organisent, démarches spontanées de voisinage ou organisation territoriale de grande échelle... cela foisonne. On observe un élargissement réel des types de personnes mobilisés pendant cette crise : mobilisation forte des 20/30 ans, premier engagement pour une bonne part des bénévoles, profils très diversifiés.

La plateforme de l'engagement civique est pensée pour **accompagner les volontés d'engagement des habitants et stimuler les liens sociaux entre individus**. L'acteur public, pour soutenir cette vitalité citoyenne, indispensable en période de crise comme en temps normal, pourrait œuvrer à une **meilleure mise en lien des propositions avec les besoins du territoire**.

Levier

En jouant le **rôle d'entremetteur**, l'acteur public soutient toutes les formes d'engagement et favorise l'entraide entre citoyens. Il contribue, sans interagir directement, au renforcement du lien interpersonnel sur son territoire. Ce lien est indispensable à la résilience d'un territoire, et aucun service public ou privé ne peut le remplacer.

Cette piste consiste à **partir des ressources locales et des contributions plutôt que des besoins** : identifier les forces vives, les propositions, etc. et voir comment elles peuvent contribuer à résoudre les problèmes du territoire. Pour la collectivité, il s'agit

dès lors de fonctionner par opportunité (plutôt que par plan) en stimulant les volontés d'agir, d'adopter une posture de mise en relation (plutôt que de prescription) qui ne présage ni des besoins des uns, ni de l'offre d'accompagnement des autres.

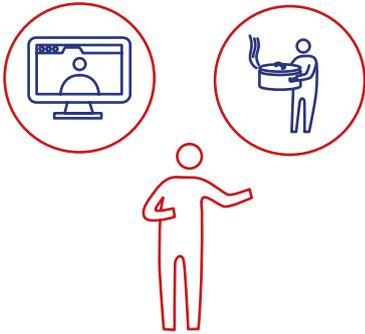
Détails

- **Un guichet unique de toutes les volontés d'engagement**



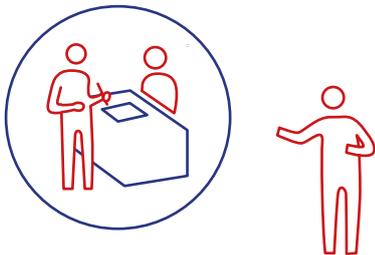
La première étape de cette piste serait de mettre en place un guichet unique de l'engagement, en tirant les enseignements de dispositifs comme "Nantes entraide"⁵³ par exemple : porte d'entrée unique, visible et légitime pour l'ensemble des propositions et demandes de contribution des acteurs locaux quels qu'ils soient (associations, collectifs, individus, etc.) ; agents publics "couteaux suisses", positifs et bienveillants, en capacité de porter un regard à 360° sur le territoire et les politiques publiques ; organisation souple, transversale, coopérante et décloisonnée entre les diverses directions de l'administration, lien de confiance avec la hiérarchie et une capacité d'initiative des agents ; posture de l'acteur public ne cherchant pas à se positionner en pilote mais en facilitateur. Ce guichet pourrait s'articuler avec les dispositifs de **mécénat public en nature**⁷², pour mettre en lien les besoins des acteurs du territoire et les ressources de l'acteur public.

- **Une fonction (numérique et physique) d'entremetteur**



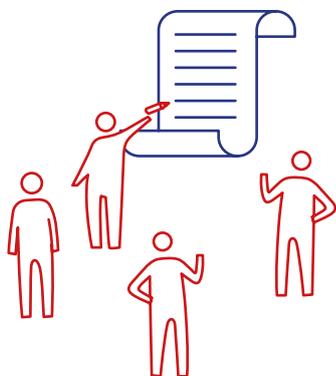
D'autre part, certaines villes ont mis en place des plateformes numériques de mise en relation. C'est le cas notamment à Grenoble, avec la [plateforme Volontaires Solidaires](#) ⁵³. Les plateformes de mise en relation de ce type ont souvent été conçues par les collectivités mais totalement alimentées par l'initiative citoyenne. Ces dispositifs ont permis de "décomplexifier" l'implication citoyenne en partant du principe que toutes les volontés d'engagement peuvent rencontrer un besoin : une citoyenne est prête à partager un gâteau ? Celle-ci sera mise en relation avec le foyer mère-enfant de son quartier ! Cette fonction d'entremetteur est centrale, et pourrait reposer, en plus de la plateforme numérique, sur un travail de recueil des demandes auprès des publics éloignés (publics précaires, illettrés...), via par exemple un dispositif d'animateurs de voisinage inspiré des [neighborhood managers à Gent](#) ⁵⁴.

- **Une reconnaissance tangible de ce micro-engagement citoyen**



Pour soutenir ces actions, nous pourrions imaginer des logiques de valorisation de l'engagement citoyen, en évitant cependant de tomber dans une relation de subordination avec l'acteur public. Pourquoi ne pas valoriser ces implications en s'appuyant sur les monnaies locales ou des variantes locales du [compte d'engagement citoyens](#) ⁵⁴ ?

- **Faire émerger 'en commun' un récit collectif**



Rendre visible et valoriser la dynamique collective et citoyenne du territoire, montrer les réussites portées par la diversité de ses acteurs, l'utilité de leur action est à la fois une forme de reconnaissance et un moteur à l'implication. Cela permet également de reconquérir une forme de confiance en l'action collective, d'en bâtir un récit durable au-delà de la crise. Parmi les initiatives dans ce sens, des remerciements envoyés à tous ceux qui ont souhaité s'engager, la création de podcasts pour mettre en lumière les habitants et leur mobilisation... Au-delà, on pourrait s'inspirer de [récits construits en commun](#) ⁵⁴, tels que les contes de la protection sociale animés par l'association Aequitaz, des Gohelliades, festival culturel à Loos-en-Gohelle ou encore des dispositifs des Ateliers de l'Antimonde pour faire une vraie place à la communication citoyenne dans la communication publique.

Inspirations

Entraide à Nantes

Dès le début de la crise sanitaire, de nombreuses initiatives citoyennes et solidaires ont fleuri à Nantes. Afin d'aider, de faciliter et de coordonner au mieux ces initiatives, la Ville de Nantes a mis en place ce réseau d'entraide citoyenne. La participation de nombreux acteurs associatifs, d'agents de la collectivité ainsi que le travail collaboratif et agile entre directions a permis de répondre aux besoins de plus de 1400 familles, que ce soit pour de l'aide aux courses, aux devoirs, la distribution alimentaire ou encore la fourniture de masques. Du point de vue de l'administration, le mode de travail adopté pour mettre en oeuvre cette cellule a été une nouveauté: décloisonnement fort de l'organisation, travail en transversalité, niveau de confiance et d'autonomie accordée à la cellule, le travail en mode projet avec pour objectif prioritaire d'identifier une solution, etc.

<https://metropole.nantes.fr/entraide>

Volontaires Solidaires de Grenoble

Lors du premier confinement, la Ville de Grenoble a mis en place "Voisins Voisines" un site qui permettait aux citoyens de proposer leur aide ou de rechercher des voisins prêts à fournir une aide souvent précieuse. Près de 2500 Grenobloises avaient proposé leur aide sur cette plateforme. Plusieurs catégories permettent de trouver facilement des personnes près de chez soi : aide aux devoirs à distance, conversation à distance, courses de première nécessité ou autres propositions. Il est aussi possible de partager des «bons tuyaux». A l'automne 2020, la plateforme se pérennise en élargissant le champ de l'engagement : les citoyens peuvent désormais participer à des actions solidaires portées par l'acteur public, telles que la plateforme d'appel aux personnes isolées.

<https://www.grenoble.fr/1700-volontaires-solidaires-de-grenoble.htm>

Neighborhood manager à Gent

Le policy participation unit est un service transversal de la municipalité de Gent composé de 20 "Neighborhood managers", agents de terrain très mobiles opérant sur un ou deux quartiers, créant du lien avec et entre les associations et les citoyens, générant des synergies dans le but de susciter de nouvelles dynamiques citoyennes. Chacun d'eux a en charge un quartier dans lequel il fait office d'intermédiaire entre les habitants, l'administration et le politique : il facilite l'engagement des personnes les plus éloignées de l'action publique, connecte les acteurs du territoire et identifie leurs besoins, accompagne les initiatives émergentes dans tous les champs d'action publique, décrypte pour eux les processus administratifs.

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_ghent_2016/background_ghent.pdf

Le compte d'engagement citoyen

Institué par la loi du 8 août 2016 dite « Loi travail », le Compte d'Engagement Citoyen (CEC) est un dispositif de l'Etat destiné à reconnaître et valoriser l'engagement bénévole de responsables associatifs très investis. Il permet, sous réserve de conditions d'éligibilité, de bénéficier de droits à formation supplémentaires crédités sur le compte personnel de formation.

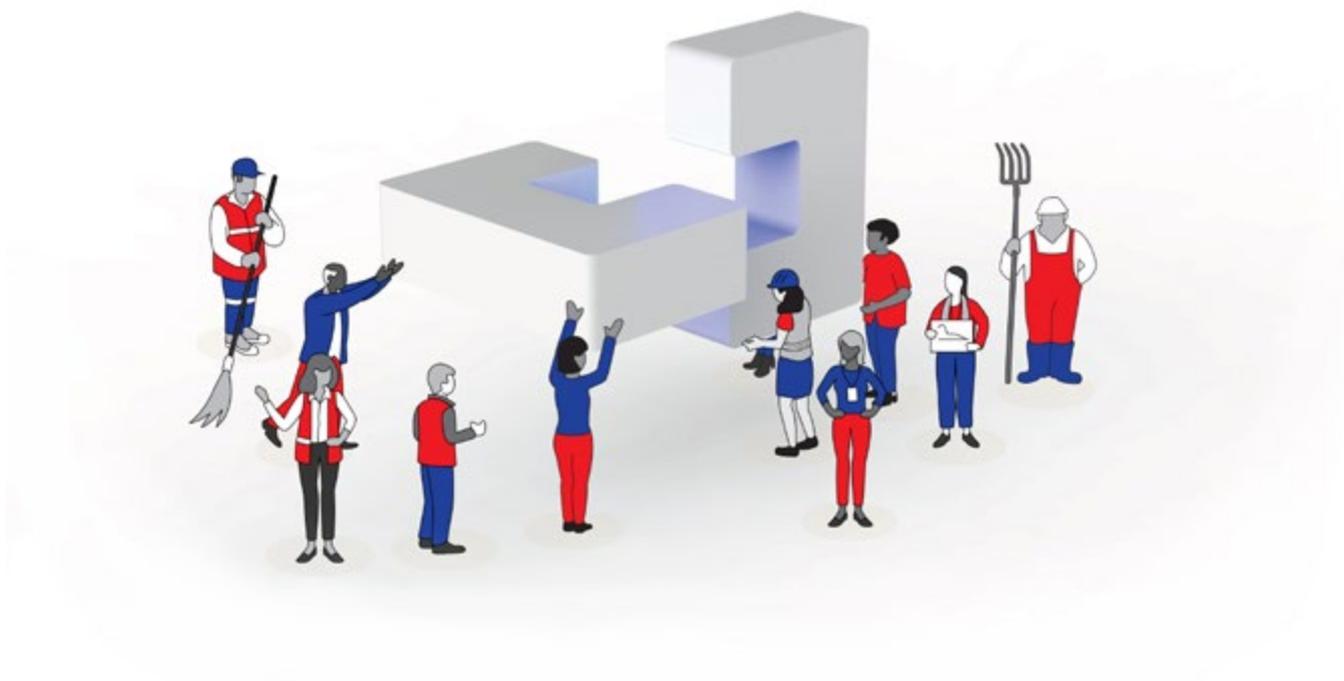
<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34030>

Des récits construits en commun

Les contes de la protection sociale animés par l'association Aequitaz visaient à aborder la question de la protection sociale d'une façon qui sorte de la technique et qui permette de l'envisager, voire de la repenser, sous l'angle de la justice sociale ; le document est donc le fruit d'une exploration citoyenne collective réalisée en 2015-2016. Les Gohelliades, festival culturel à Loos-en-Gohelle vise à mettre en valeur le patrimoine régional afin que ses habitants y puisent la force de se tourner vers un avenir porteur d'espoir ; il prend la forme de projets et spectacles ambitieux construits de manière participative avec les habitants. Les Ateliers de l'Antémonde encouragent la diffusion de nouveaux imaginaires, et proposent des ateliers de débat, d'écriture et de création collective.

Piste • La mission de Soutenabilité des Acteurs Partenaires (SAP)

#Commun



Alors que la crise fragilise les formes d'engagement de toute sorte, les collectivités ont cherché à **garantir la continuité des actions de solidarité complémentaires à l'intervention publique**. Entre prise en charge de l'action, mobilisation de bénévoles remplaçants, mise à disposition de ressources, positionnement en responsable... les mutations successives et l'intensité des interactions entre associations et puissance publique ont bousculé les rapports habituels entre ces acteurs.

Ces indices **remettent en question la répartition des rôles existants** entre prescripteurs et délégataires de services. Peu soutenable pour le tissu associatif, il n'a pas

semblé résister à la crise. Comment dès lors penser des relations plus durables et plus résilientes en période de choc brutal ?

La Mission de Soutenabilité des Acteurs Partenaires a vocation à **renouveler la philosophie partenariale** entre acteur public et association missionnées pour rendre plus robustes les actions d'intérêt général. Elle inscrit cette nouvelle philosophie dans des **cadres partenariaux (organisationnel, réglementaire) innovants**, favorisant le maintien et la pérennisation de l'action des partenaires de l'acteur public.

Levier

La soutenabilité est la capacité de pouvoir résister au passage du temps ou de pouvoir soutenir des contre-arguments sans être affaiblie. La soutenabilité induit des notions de **durabilité et de solidité**. La mission de soutenabilité reconnaît l'importance des partenaires associatifs, et donne un rôle à l'acteur public dans le maintien d'une vivacité associative capable d'agir en coopération étroite avec l'acteur public.

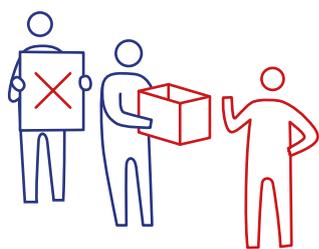
En cas de crise, la **multiplicité des acteurs associatifs** est un facteur de résilience majeur car elle permet à court terme de mettre en place avec

simplicité des formes de "circuit relais", en cas de fragilité d'un ou plusieurs acteurs de la communauté. Ce sont les circuits alternatifs humains qui jouent le même rôle qu'un circuit d'approvisionnement d'électricité alternatif en cas de panne du circuit principal.

À plus long terme, cela permet de gérer une multiplicité de réponses, à différents niveaux, à des problématiques complexes, et d'ainsi limiter les "trous dans la raquette".

Détails

- **Un plan ORSEC des partenaires de l'aide d'urgence**



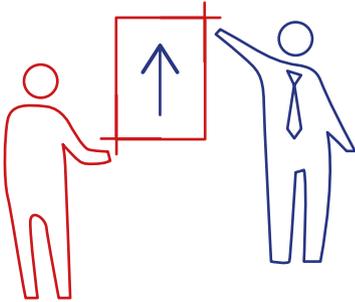
Dans la plupart des territoires, l'écrasante majorité des associations a arrêté ses activités à l'annonce du 1er confinement, alors même que la demande sociale a explosé. Ce phénomène de goulot d'étranglement a provoqué une prise de relais momentanée et agile de l'administration, évoluant au jour le jour selon les besoins et les ressources mobilisables.

Ainsi, dans un CCAS interrogé, tout commence par la distribution sauvage des restes alimentaires de la cuisine centrale. Puis presque tous les jours, le dispositif évolue : ralliement de bénévoles et de restaurateurs, mobilisation des frigos de la cuisine centrale pour le stockage, déplacement du point de distribution pour gagner en visibilité et toucher des publics qui ne semblent pas se déplacer, augmentation de la cadence de distribution, puis, quand la demande est à son paroxysme, déménagement dans un local vacant de l'administration.

Pour donner un cadre à ces pratiques, on pourrait imaginer un plan ORSEC posant le protocole de prise de relais momentanée de l'action publique. On pourrait s'appuyer sur un bilan des 6 premiers mois de crise pour identifier les passages de relais

réussis et ceux qui le sont moins. Cet exercice pourrait aboutir à un document cadre élaboré entre associations, élus, agents, bénéficiaires et acteurs impliqués posant les principes et modalités d'un *soutien momentané* à l'action du partenaire quand celui-ci ne peut pas assurer son action. Ce document cadre permet de poser les conditions de déclenchement et les limites (temporelles notamment) de cette prise de relai afin d'éviter des situations de retour en régie ou de rupture d'activité. Il pourrait aussi préciser les différentes modalités de soutien (aide matérielle, mise à disposition d'un agent,..) en articulation avec le **mécénat public en nature** ⁷².

- **Un minimum partenarial pour inciter les passerelles entre public et société civile**

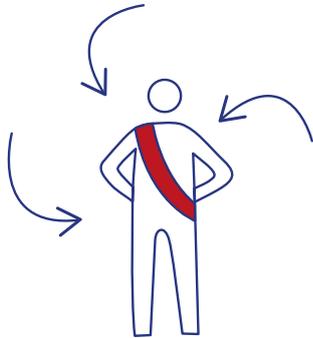


Au delà de la gestion d'urgence, ces dispositifs sont aussi des exemples remarquables de gestion commune, où chacun trouve sa place : *« à la Croix rouge, était déléguée l'organisation des flux de bénéficiaires, aux élus, le lien avec la police municipale pour la sécurisation des distributions, aux bénévoles « du métier », la distribution en première ligne, aux bénévoles citoyens, la gestion de l'approvisionnement »* (responsable partenariats dans un CCAS).

Associations et acteurs publics ont parfois parfaitement joué leur complémentarité, dans un cadre informel et de confiance facilitant la coopération : *« Le Service Local de Solidarité (SLS) ne pouvait pas livrer les colis mais connaissait les personnes qui en avaient besoin. Alors on nous appelait, nous, la petite association de quartier. »* (directeur d'une association de lutte contre l'isolement). À la clé, des acteurs qui parfois ne se parlaient pas ont renforcé leurs liens et reconnu leur rôle respectif, formant des continuum articulés d'accompagnement des usagers : *« En 4 mois on a été plus efficace qu'en un an. On se connaît mieux. On met moins de temps à se partager des infos. Et on a mis l'utilisateur au cœur du dispositif. »* (idem).

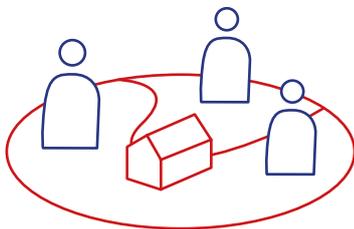
Dans une perspective de résilience, l'acteur public pourrait inscrire un principe incitatif de "minimum partenarial" dans les projets portant notamment sur les enjeux d'accompagnement et d'inclusion sociale. Ce principe pourra ainsi permettre de construire des passerelles entre les dispositifs publics et les dispositifs privés.

- **De nouveaux partages de la responsabilité, la collectivité assurance tous risques**



La pandémie a créé de nouveaux risques pour les acteurs de l'aide sociale et d'urgence. Lors du 1er confinement, l'administration a parfois pris à sa charge la responsabilité civile des associations, qui craignaient par exemple les conséquences juridiques d'une ouverture : « *la décision de fermeture complète de tout, c'est une peur des bénévoles mais surtout une peur des responsables d'être punis d'avoir rendu quelqu'un malade.* » (fondateur d'une association d'aide alimentaire). Dans le cas que nous avons étudié, c'est un courrier de la préfecture qui spécifie qu'elle assume les conséquences si une personne est contaminée, ce qui permettra à l'association de redémarrer. Cela dessine une collectivité en mesure de mutualiser et d'absorber le risque pris par les acteurs locaux plutôt que cherchant à tout prix à s'en prévenir.

- **Un appel à communs pour stimuler le développement de ressources communes**



En partant des actions déjà existantes sur le terrain, l'acteur public pourrait aussi lancer un appel à communs qui incite à la collaboration entre acteurs locaux là où cela est possible, et rompt avec un principe de mise en concurrence. Il pourrait pour cela s'inspirer de [l'appel à communs de la fabriques des mobilités](#)⁵⁹, pour amener les acteurs du territoire à coopérer entre eux dans la création de ressources communes que l'acteur public pourrait ensuite soutenir.

Inspiration

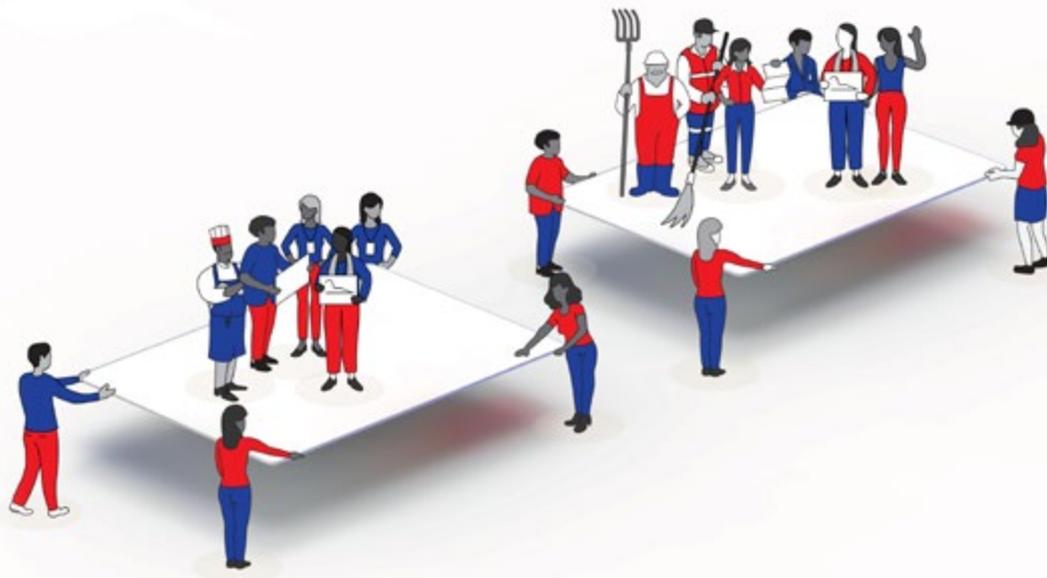
Appel à communs Fabriques des mobilités

La Fabrique des Mobilités est un accélérateur dédié au secteur du transport et des mobilités, impulsé en 2015 et soutenu par l'ADEME. Elle a lancé un appel à communs qui vise à stimuler la coopération entre acteurs de la mobilité dans le développement de ressources communes : plateformes technologiques, données ouvertes, logiciels libres, connaissances, retours d'expériences, protocoles des territoires d'expérimentation, etc. qu'elle nomme des communs.

https://wiki.lafabriquedesmobilités.fr/wiki/Appel_à_communs

Piste • Les Chambres Communes de Résilience (CCR)

#Commun
#Influence



La crise a mis en valeur des pratiques de coopération associant une diversité de parties prenantes et favorisant les relations informelles et les géométries variables. Il s'agit par exemple des groupes de travail thématiques, des espaces de coopération inter-territoriaux tels que les pôles métropolitains... Ces espaces ont permis de créer un terreau de coopération et d'interconnaissance particulièrement fertile dans la gestion de crise.

C'est encore plus vrai quand ces coopérations s'articulent autour d'un objet commun dépassant les frontières administratives tel que l'alimentation (via les Plan d'Alimentation Territoriaux).

Partant de ces observations, cette piste propose de créer une chambre de la résilience, pensée comme **un espace de copilotage et d'entraide inter-acteurs en matière d'accès et de gestion des ressources clés** (alimentation, mobilité, énergie, eau,...), notamment en période de crise.

Levier

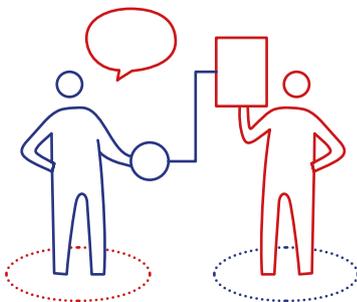
La **gouvernance partagée de ressources** permet en tant normal de construire une orientation partagée et de l'interconnaissances et crée des automatismes de coopération entre différents acteurs d'un même système : acteurs publics, associations, entreprises. En période de crise, ces automatismes étant déjà intégrés, les acteurs peuvent plus facilement emprunter les canaux informels pour traiter les situations d'urgence.

A plus long terme, cela permet aussi de mieux gérer des ressources limitées (l'eau, la forêt, les terres agricoles, les espaces publics, les équipements de protection sanitaire, les vaccins, le sang...).

Détails

Contrairement aux Chambres de Commerce, ces Chambres Communes de Résilience ne sont pas une autre institution tiers de coopération. Elles s'articulent plutôt autour de projets territoriaux et de dispositifs d'entraide spécifiques.

- **Des chambres sectorielles à construire sur l'existant**

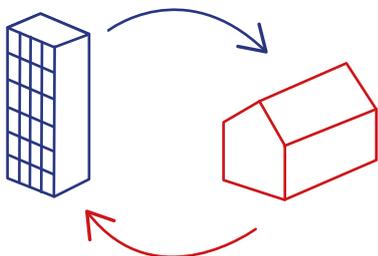


La crise a joué un effet loupe sur les interdépendances : entre territoires où l'on habite et où l'on travaille (par exemple, dans le cas de la région Nancy/Metz, où les déplacements pendulaires France-Luxembourg sont nombreux : qui/où donne-t-on les masques ?) ; entre métropoles et territoires ruraux (par exemple la Ville de Paris où l'on travaille, les territoires ruraux où l'on se ressource et cultive, etc.). Des objets de coopération tels que les **projets d'alimentation territoriaux** ⁶³ actent cette interdépendance et permettent de gouverner collectivement une politique ou de gérer une ressource, d'autant mieux qu'ils intègrent une large diversité d'acteurs.

Ainsi à Grenoble les animateurs du projet d’Alimentation territoriale (actif depuis 2018) soulignent que l’ouverture de la gouvernance de celui-ci, notamment aux citoyens et aux organisations de la société civile, est un facteur de résilience et d’efficacité dans la crise : « *le comité de pilotage a été élargi à trois acteurs : la chambre agricole, l’inter conseil de développement et le collectif “autonomie alimentaire” de la région grenobloise ; l’antécédent a aidé à la gestion de crise qui se poursuit, et à repenser les rôles de chacun à court et moyen termes* ». La crise a ainsi accéléré la mise en œuvre d’outils de mise en relation entre la diversité des acteurs du territoire : plateformes de mise en relation entre détaillants, producteurs, ré-invention d’une aide alimentaire à l’aune des fragilités créées par la crise, etc.

Peut-on imaginer de transposer de tels dispositifs de gouvernance à d’autres sujets clés, comme la santé, ou à la gestion de ressources clés ? On pourrait pour cela trouver inspiration dans la gestion de l’*“Eau bien commun”* à Naples ⁶³.

- **Les pactes d’entraide mutuelle**



La crise a également renforcé, dans certains territoires, le besoin de ne plus être seuls dans un contexte où les interlocuteurs habituels en cas de crise locale (Etat, Union européenne) étaient eux aussi submergés. Des systèmes de solidarité territoriale se sont inventés de manière horizontale, à l’échelle des intercommunalités ou entre différents niveaux de collectivités (mise à disposition d’agents et de ressources, etc.). Ces pactes de solidarité réciproque pourraient être une piste à investir à travers les *contrats locaux de réciprocité* ⁶³. On pourrait imaginer pérenniser ces dispositifs d’entraide mutuelle et de solidarité renforcée en les adossant à des formes d’incitation fiscale par exemple.

Inspirations

Les projets d'alimentation territoriaux à Grenoble

En formant un cadre de coopération entre les métropoles, département, Parc Naturels, etc. mais aussi entre leurs acteurs locaux : chambre agricole, l'inter conseil de développement, collectif d'habitants, etc. qui ont permis une meilleure réactivité dans la crise, et plus de créativité (partage, test, diffusion et amélioration en continu des bonnes idées, voire lobbying par exemple pour permettre la ré-ouverture des marchés alimentaires. Le PAT de Grenoble a élargi en 2018 son comité de pilotage à 3 acteurs : chambre agricole, inter conseil de développement, et collectif "autonomie alimentaire de la région grenobloise".

Aqua Bene Comune Naples, Italie

La gouvernance de la société de gestion de l'eau à Naples regroupe la collectivité, les travailleurs, des représentants d'organisations environnementales et de la société civile en charge de gérer cette ressource au bénéfice des usagers et des générations futures.

Les contrats locaux de réciprocité

L'idée de contrats de réciprocité entre les métropoles et les territoires ruraux a été introduite par le comité interministériel aux ruralités en 2015 ; il s'agissait d'encourager la signature de contrats paritaires entre une grande ville et un territoire rural (reposant souvent sur le choix de la grande ville), sans temporalité assignée, pour favoriser le développement d'interactions, avec une approche pluri-thématique : développement économique, santé, mobilités... Mi-2019, sept métropoles avaient signé un contrat de réciprocité. Un rapport parlementaire de 2018 a cependant conclu à « l'échec des contrats de réciprocité ville-campagne en raison d'un « principe faux, celui du ruissellement ».



Orientation 4

Muscler la réallocation des ressources

Les pistes **#ressources** sont :

- La politique de micro-mobilité professionnelle⁶⁶
- Le mécénat public en nature⁷²

La gestion de crise a mis les organisations publiques et leurs équipes 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.

Dans les collectivités les plus agiles, la gestion de crise a provoqué **le changement d'activité d'un grand nombre d'agents**, sur la base du volontariat ou pas. Presque partout, des agents ont été réaffectés à d'autres missions que les leurs, parfois même hors de leur administration, faisant la démonstration d'une capacité individuelle et collective à la polyvalence et à l'adaptation, qui contraste avec une vision souvent trop figée des fiches de poste et des organigrammes.

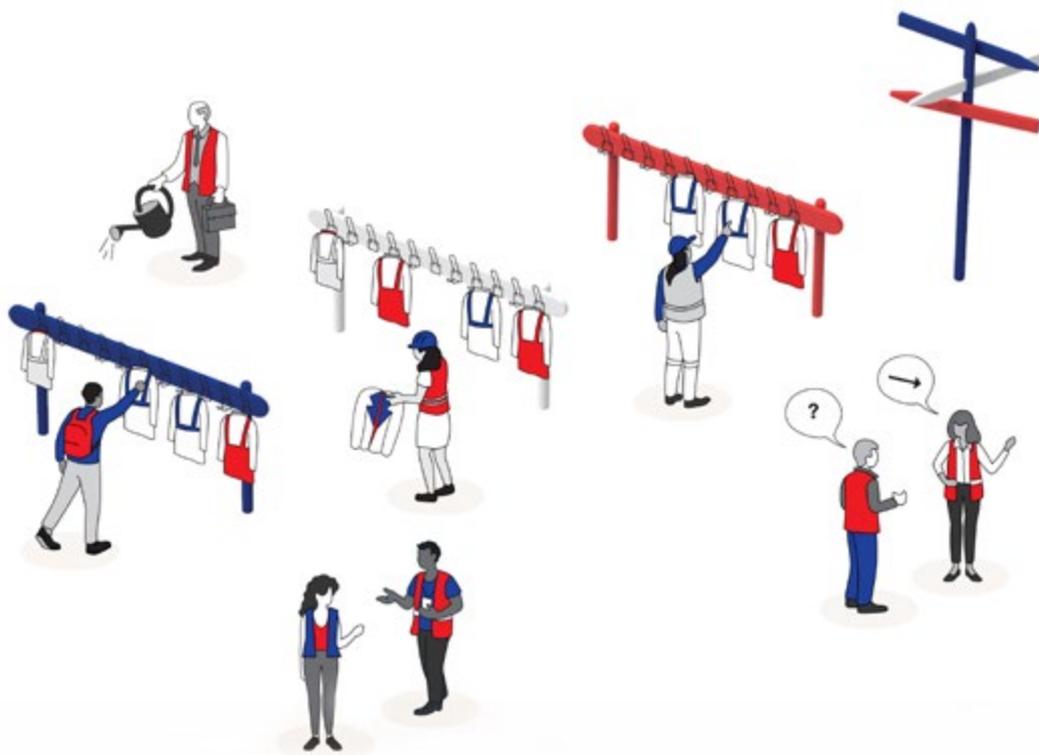
La voie semble ainsi ouverte à une **réflexion nouvelle sur le métier d'agent public et sur une GRH publique adaptée à des contextes mouvants** et à des enjeux renforcés de coopération avec les autres acteurs du territoire, mais aussi plus attentive aux capacités et aspirations des personnes.

D'autres part, partout des collectivités ont détourné l'usage premier de leur bâtiments publics (gymnase, école, cantine centrale) pour les mettre à profit de démarche d'aide d'urgence : mise à l'abri des plus démunis, production en masse de repas chauds, etc. Souvent portées par des associations partenaires, ces mises à disposition interrogent la capacité de l'acteur public à **réallouer ses ressources matérielles "endormis"**, et surtout de les mettre à profit d'action portée par des acteurs extérieurs. Ainsi ces pistes proposent aussi de réinvestir les **politiques inspirées de la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE)** sous cet angle, en élargissant les modalités de production de valeur de l'institution sur le territoire.

Piste • La politique de micro-mobilité professionnelle

#Ressources

#Intendance



Pendant la crise, certains agents ont été très fortement mobilisés sur des missions qui ne sont pas celles qu'ils occupent en temps normal. Agents de la voirie affectés à la collecte des déchets, personnels des crèches redéployés dans les EPHAD, agents mis à la disposition d'associations locales, d'autres "sur le pont" auprès des services sociaux pour des distributions alimentaires, d'autres enfin dans les cellules de crise, pour veiller, informer, coordonner. Pour diverses qu'elles soient, ces pratiques traduisent chacune un même enjeu : concentrer les forces vives sur les services essentiels et les enjeux sanitaires immédiats.

Ces pratiques appellent au développement d'une **nouvelle culture RH**, fondée sur la **valorisation de la polyvalence et l'agilité en matière d'allocation des ressources**. Cela nous met sur la piste d'une politique de micro-mobilité professionnelle, capable d'accompagner les agents publics et l'administration à des redéploiements éphémères en cas de choc brutal, et des réorganisations de plus long terme face à des crises chroniques.

Levier

Les PCA ne se sont pas toujours montrés utiles aux collectivités. La politique de micro-mobilité **prend le contrepied d'une planification du risque** et de sa réponse qui sont les fondements d'un PCA. A la place du plan, elle vise à cultiver les conditions, en amont et pendant la crise, de réactivité et de réallocation des ressources humaines.

Cette politique acte le passage d'une **approche par la spécialisation à une approche par la polyvalence**, et la capacité non plus d'exceller à une tâche, mais de s'adapter à des contextes mouvants.

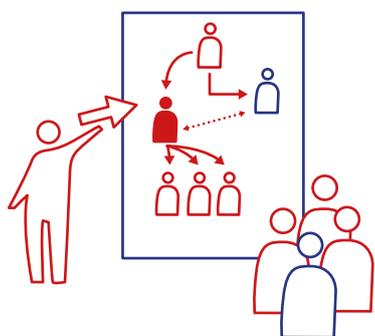
Cette nouvelle culture de la polyvalence est centrale dans la capacité des administrations à réallouer les ressources humaines.

Au-delà de la seule direction des ressources humaines, la transformation culturelle, organisationnelle et managériale profonde induite par cette politique suppose une forte implication de toutes les directions et des agents, pour garantir le partage des objectifs et ainsi leur adhésion

Détails

Inspirées des pratiques de réaffectation d'agents observées, la politique de micro-mobilité se veut être **une réponse plus systémique aux besoins de réallocation**, améliorant les bénéfices de ces dispositifs pour les agents, les directions concernés, et sur les services rendus à la population.

- **Une coordination humaine de l'offre et la demande**

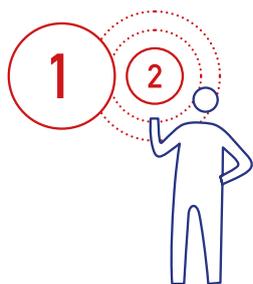


Si nous n'avons pas rencontré de cas de réaffectation mal vécue, ces pratiques ont pu générer de l'incompréhension par leur manque de lisibilité, notamment sur les critères de sélection des agents : « *Au départ, le choix des agents [sur critère physique et non sur critère de statut] a été mal compris, car les agents jeunes étaient en forte majorité des agents contractuels* » témoigne un chef de service d'une Métropole, ou quand la prise en compte de certaines demandes n'est pas suivie. « *J'avais demandé à ne pas travailler le week-end, ça n'a pas été respecté. Ça m'a un peu contrariée : j'étais volontaire et on n'a pas tenu compte de mon souhait* » nous a confié une auxiliaire de puériculture réaffectée dans un EPHAD.

Plutôt que de laisser les directions gérer elles-même leur besoin, et ainsi créer des inégalités très fortes d'une direction à l'autre, le fonctionnement en cellule dédié semble à de nombreux égards intéressant. On pourrait imaginer un fonctionnement inspiré de la

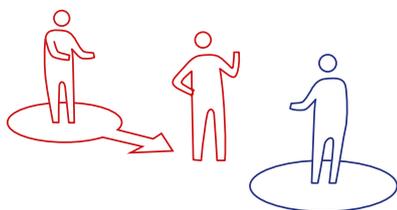
Réserve métropolitaine de la métropole Européenne de Lille ⁷⁰, où une cellule de 4-5 agents a coordonné, tout au long de la crise, l'offre (les agents volontaires) et les besoins (venant, dans ce cas spécifique, des associations). Confiée à la direction relations usagers et citoyenneté, la mission était d'autant plus importante qu'il existait un gap important entre le cadre professionnel en administration et le travail en association. Sa force reposait sur la dimension humaine de la médiation : faciliter la vie des demandeurs pour formuler leurs besoins, réguler les flux, jouer un rôle de garante et de réassurance pour les agents... la cellule a pu absorber tout ce qu'il y a de cas particulier dans un dispositif de ce type. En replaçant l'agent et les structures d'accueil au coeur du dispositif, ce format de cellule pourrait être particulièrement vertueux pour coordonner la réaffectation interne.

- **Détecter, valoriser et développer les compétences « secondaires »**



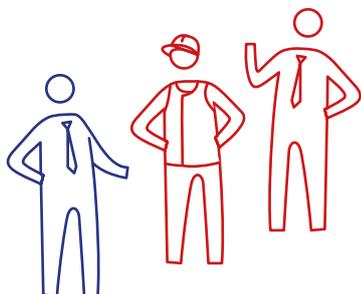
A l'échelle des individus, ces mécanismes de réaffectation peuvent nourrir des projets d'évolution professionnelle à court et moyen terme : « *j'ai acquis de nouvelles compétences et aujourd'hui j'ai candidaté pour un poste à la collecte. Avant la crise, je n'avais pas envisagé cette orientation* » ; « *Pour la suite de mon parcours pro, je ferais bien un peu des deux : un peu auxiliaire de puériculture, un peu aide-soignante auprès de personnes âgées* ». Ces montées en compétence "sur le tas" pourraient être anticipées et accompagnées, en aidant les agents à identifier leurs champs d'intérêt et de compétences (valorisation des savoirs non-requis, expression des envies), en élaborant avec les agents des « plans personnels de réaffectation », en formant les managers à avoir une posture de détection des potentiels.

- **Mettre en place un système de « jours de volontariat »**



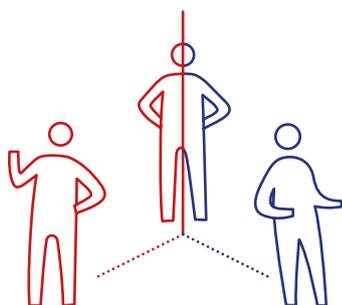
Pensé pour vivre pendant et en dehors des périodes de crise, ce dispositif doit prévoir un cadre de détachement des agents. Pour ce faire, on pourrait imaginer des "jours de volontariat", valorisés et pris sur le temps de travail, de manière à constituer un "pool d'agents volontaires" ouvert au plus grand nombre. Ces "jours de bénévoles" constituerait une réserve pour l'agent et la collectivité, utilisable dans des dispositifs ciblés (par exemple la **guichets proactifs** ⁸⁴), ou dans des missions sur mesure dans des directions voisines, voire même dans le cadre d'un **mécénat public en nature** ⁷² auprès d'une association.

- **Préparer les managers à l'accompagnement des agents réaffectés**



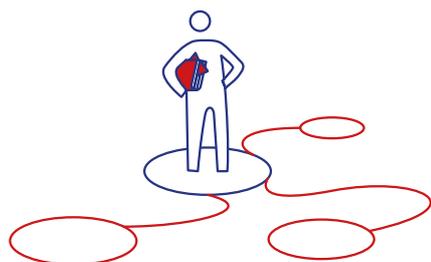
Là encore, certaines pratiques observées pendant la crise semblent améliorer l'expérience des réaffectations. La formation courte des agents ré-affectés, la constitution de binômes titulaire-agent réaffecté dans une logique de « mentorat technique » sont autant de pratiques qui améliorent l'expérience de l'agent et facilitent une réaffectation rapide et efficace. L'implication du manager d'origine semble également jouer un rôle important. Ainsi dans le cas d'une réaffectation d'agents de la voirie à la collecte des déchets, on assiste à une forme de co-encadrement des agents ré-affectés : « *J'avais le contact plutôt avec K. (responsable collecte) pour les consignes et F. (responsable voirie) pour les questions RH et l'accompagnement* ». La définition collective, avec des agents et des managers, des bonnes pratiques d'accompagnement, puis la formation des managers à ces pratiques pourraient constituer une mission centrale de cette politique.

- **Développer des jumelages entre services voisins**



Les pratiques de réaffectation ont parfois fait naître des protocoles de "mutualisation de crise" en anticipation des prochains événements impactant la ressource humaine. Dans le cadre du plan canicule et pollution, une collectivité a par exemple anticipé une possible réaffectation d'agents de la voirie à la collecte, ceux-ci étant déjà formés, pour pallier l'absence des agents qui ne pourraient pas venir travailler. On pourrait ainsi imaginer créer des ponts plus pérennes entre des services et directions naturellement proches, car partageant des missions communes (entretenir les espaces publics, accompagner les usagers dans leurs démarches...), en proposant aux agents de passer un peu de temps dans ces services voisins.

- **Abriter des programmes ciblés**



Par exemple, des dispositifs d'agent volants interinstitutionnels, permettant de naviguer entre différents niveaux de collectivités au sein d'un même ensemble territorial. Ces agents pourraient avoir dans leur fiche de poste un nombre de jours à mettre à disposition d'une autre collectivité du territoire, pour travailler sur un projet en coopération, répondre à des besoins ponctuels, tester des projets de mutualisation ou répondre à des objectifs de transfert de compétences.

Ou encore des dispositifs de micro-don de compétences à d'autres services, à l'image du [volunteer language bank](#) ⁷⁰ développé à New York City...

Inspirations

La réserve métropolitaine de la MEL (FR)

#entraide #reallocation

De nombreuses actions de solidarité envers les personnes les plus fragiles sont menées par des associations et communes de la Métropole Européenne de Lille (aide alimentaire et d'urgence, garde d'enfants des soignants ou des personnels de sécurité, lien avec les personnes fragiles isolées, don du sang...). Or, certaines d'entre elles ont fait face au manque de bénévoles et rencontré des difficultés pour assurer pleinement ces missions prioritaires. C'est pourquoi la Métropole Européenne de Lille a expérimenté une réserve civique métropolitaine pour permettre à ses agents volontaires d'intervenir aux côtés des communes et associations, à proximité de leur lieu de résidence. Cette expérimentation a répondu à une double demande : celle de la Métropole de poursuivre partout un devoir de solidarité pour lutter contre l'épidémie et ses conséquences, et celle des agents métropolitains confinés qui souhaitent venir en aide aux acteurs du territoire dans leurs missions auprès des plus fragiles.

<https://www.lillemetropole.fr/communique-de-presse/covid-19-la-metropole-europeenne-de-lille-cree-une-reserve-civique>

Le volunteer language Bank (NYC)

#reallocation

La Volunteer Language Bank de la Ville de New York met à profit les compétences linguistiques des employés municipaux pour répondre rapidement aux besoins des organismes en contact avec les habitants, dans 70 langues. L'outil permet aux organismes de demander des services d'interprétation ou d'aide à la traduction dans une langue précise, d'afficher un document à traduire ou de laisser des renseignements sur la situation qui doit être interprétée.

<http://www.thegovlab.org/static/files/smarterstate/NYC-volunteer-bank.pdf>

Piste • Le mécénat public en nature

#Ressources

#Commun



Dans de nombreux cas, on a pu observer des initiatives partant « du bas », des usagers et des citoyens, souvent sans réelle autorisation formelle. Des radios de quartiers, des annuaires des initiatives disponibles, des courses alimentaires partagées... Ces initiatives s'inscrivent dans des politiques publiques sans intervention réelle ou nécessaire de la puissance publique (auto-organisation de livraisons de repas, de médicaments...) voire en substitution : intervention de particuliers sur des fonctions de travail social en l'absence de réponse des organisations compétentes (chute à domicile, appels de détresse).

Le mécénat public en nature propose de soutenir, par des modalités plus simples, plus souples et plus adaptées aux besoins, les initiatives qui émergent du territoire.

Levier

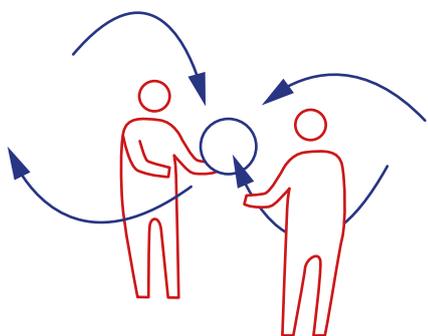
Au-delà des subventions, l'acteur public pourrait aider en **partageant mieux les ressources** (matérielles, humaines..) à sa disposition. Il s'agit ici à la fois d'améliorer l'usage des ressources matérielles en sa

possession, de renforcer les liens naturels entre les pouvoirs publics et les acteurs des territoires et de développer des formes de partenariats-public-commun à petites échelles.

Détails

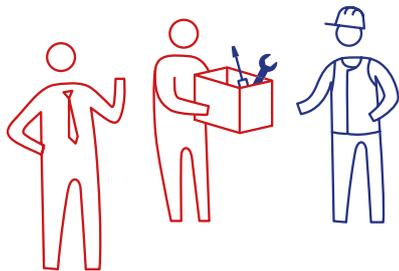
Ce mécénat en nature pourrait s'appuyer sur trois types d'action :

- **Des micro-contrats d'appui logistique**



Le plus souvent en posture de laisser-faire, l'institution est parfois intervenue à la marge, en aidant logistiquement (prêt de matériel) ou en mettant en relation les porteurs d'initiatives similaires. Quand c'est le cas, cela emprunte des canaux informels de validation (un appel à un agent complice de la préfecture ou de la commune), rares sont les initiatives coordonnées d'aide logistique. Pour pérenniser ces pratiques de soutien très vertueuses, nous pouvons nous appuyer sur **les pactes de collaboration, mis en oeuvre à Bologne** ⁷⁵ depuis 2015. Ces pactes permettent à la collectivité de contractualiser, de manière simple et légère, avec des initiatives citoyennes contribuant au bien commun pour les soutenir et les aider. A Bologne, ils s'appuient sur une unité dans l'administration qui centralise les demandes et gère l'articulation avec les différents services de la ville.

- **Un programme de mécénat de compétence**



Nous pourrions pour cela nous inspirer de la [réserve Métropolitaine de Lille](#) ⁷⁵ pour imaginer un système de mécénat de compétences d'agent. Par le biais d'une plateforme de candidatures, celle-ci proposait aux agents intéressés de s'inscrire sur des grandes typologies de mission (deux au choix) et sur des créneaux. Les missions sont divisées en demi-journées et les agents sont mobilisés à raison de deux à trois demi-journées par semaine. La liberté et le cadre expérimental ont permis de ne pas nécessairement régler toutes les questions a priori, d'accélérer les processus de validation et d'aller très vite dans l'action. « certains besoins d'assos nous sont remontés, mais il y avait peu d'agents candidats sur la plateforme, alors on a appelé ou écrit directement aux agents ». Ces pratiques ont été une manière de développer des connaissances "de terrain et sensibles" réinjectables par les agents bénévoles dans les chantiers de politique publique (par exemple, un agent bénévole dans une association d'aide alimentaire a été ensuite impliqué dans une démarche de redesign du Plan Alimentaire Territorial de la communauté de commune).

Bien articulé avec [la politique de micro-mobilité professionnelle](#) ⁶⁶ en ce qui concerne "l'offre" de temps d'agents, ce mécénat de compétences serait à construire avec les acteurs du territoire, pour mieux comprendre les bénéficiaires et leurs besoins. Pour mettre en place un tel système la collectivité pourrait s'appuyer sur [les cadres de mise en oeuvre identifiés par la Fabrique RH](#) ⁷⁵, laboratoire d'innovation publique fondé par la Préfecture de la région d'Île-de-France.

- **Un programme de réusage des locaux vacants de la collectivité**



En impliquant étroitement la direction du patrimoine, il s'agirait de répertorier des locaux vacants occupables à moindres frais (rachat de bâtiment en vue d'un projet urbain, anciens locaux administratifs), et de s'appuyer sur des conventions pour les mettre à disposition des acteurs. La [démarche Infrastructure Dual Usa](#) ⁷⁵ de diversification des usages de bâtiments publics de Milan peut être un exemple inspirant pour penser une démarche globale en la matière.

Inspirations

Le mécénat de compétence vu par la Fabrique RH

Il existe divers dispositifs qui peuvent servir d'appui à la mise en place du mécénat de compétences au sein d'un organisme public. On peut par exemple s'appuyer sur la **mise à disposition de l'agent public au service d'une association**. Celle-ci donne lieu au remboursement de la rémunération du fonctionnaire, et des cotisations et contributions afférentes. Cependant il peut être envisagé par l'organisme public de compenser ce coût par une subvention ou une aide d'un montant équivalent. Le « **congé des bénévoles** » ou « **congé d'engagement** », le **compte d'engagement citoyen (CEC)** inclus dans le compte personnel d'activité (CPA) ou encore le Temps Partiel Aménagé Séniors (TPS/TPAS) peuvent aussi être des entrées intéressantes.

La Fabrique RH :
https://44529ced-0eec-4448-bfb7-3c5433aeb669.filesusr.com/ugd/43be71_af0992c3bc4b42ad820aee7476057eff.pdf

Les pactes de collaboration à Bologne

Cadres contractuels légers et flexibles, les pactes réglementent la coopération entre la municipalité et des porteurs d'initiatives (habitants, ONG...) pour prendre soin des biens communs urbains dans une optique de transparence et de coopération. En France, la ville de Loos en Gohelle a développé un dispositif similaire, permettant à un citoyen, groupe d'habitants ou autre, ayant une idée pour améliorer le cadre de vie, de saisir la commune. Ils s'engagent à la mettre en œuvre et à en assurer la pérennité via le respect d'une convention, la municipalité accompagne son essor et sa réalisation en soutenant financièrement et techniquement le projet.

<http://enactingthecommons.la27eregion.fr/2019/05/02/bologne-a-lepreuve-des-communs/>

L'infrastructure Dual Usa à Milan

Dans le sillage de la crise, la Ville de Milan a inscrit dans son plan d'administration le réusage temporaire de ses infrastructures et bâtiments comme levier de résilience du territoire. Plus précisément, cet objectif s'appuie sur cinq axes : la réaffectation des bâtiments et cours scolaires en été en espaces publics et en espaces d'accueil d'activités pédagogiques, la réquisition des appartements vacants à un usage d'hospitalité, l'utilisation des bâtiments publics pour la mise à l'abri d'urgence.

Orientation 5

Garder le contact avec les citoyens & usagers

Avec la fermeture des guichets, le confinement a fragilisé les relations entre usagers et administrations, provoquant des risques de rupture de droits pour de nombreux bénéficiaires. D'autres part, les dispositifs de dialogue avec les citoyens se sont pour la plupart stoppés, dessinant là une situation de discontinuité du dialogue citoyen sur les projets en cours de la collectivité.

Dans les deux cas, il y a eu un risque de perte de contact, et ce faisant, un risque pour l'acteur public d'une mauvaise prise en compte des besoins des habitants (dans l'immédiat, en matière de prise en charge, dans le futur en matière de conception de services).

Dans la perspective d'épisodes répétés de crise - à l'image de ce que nous vivons - ou de crise continue, comment se satisfaire de cette perspective ? La bonne prise en compte des besoins est une nécessité pour concevoir et délivrer des services réellement adaptés aux usagers. La crise ne peut justifier la rupture du dialogue, sauf à créer ou renforcer de nouvelles vulnérabilités (situation de non-recours, augmentation de la défiance démocratique, etc.) Comment tenir cette exigence en période de crise ?

Les pistes **#contacts** sont :

- Le service essentiel du dialogue citoyen⁷⁸
 - Les guichets pro-actifs⁸⁴
- et aussi :
- Les communautés de confiance de la données⁴⁰
 - Les comités de liaison citoyenne²²

Les pistes qui suivent cherchent à rendre plus résistants nos outils de dialogue, d'échanges, d'écoutes, de prise en compte des besoins et des usagers des habitants.

Elles **questionnent les formes et la philosophie des espaces de médiation et d'échange** - le guichet d'accueil, l'atelier participatif, le service numérique - tels qu'on les connaît. Elles dessinent des alternatives inspirées d'expériences menées pendant la crise, qui pourraient utilement nous aider à **réduire les faiblesses contextuelles et structurelles de nos dispositifs**.

Piste • Le service essentiel du dialogue citoyen

#Contact



La crise a entraîné une mise à l'arrêt momentanée des dispositifs de dialogue citoyen : budgets participatifs majoritairement mis en pause, concertations citoyennes reportées ou entièrement basculées en ligne, etc. Les dispositifs les plus lourds et les plus figés techniquement sont les plus susceptibles d'être concernés. Pour autant l'impératif de gestion d'urgence ne fait pas disparaître le besoin de prendre en compte les avis, besoins et usages des citoyens.

Pour lutter contre ce phénomène de discontinuité démocratique, les collectivités pourraient se donner l'objectif d'**améliorer la plasticité de ses dispositifs de dialogue.**

Le service essentiel du dialogue citoyen est un ensemble de bonnes pratiques pour réduire les fragilités de l'arsenal de participation citoyenne locale. Ces pratiques cherchent à **réduire notre dépendance au contexte**, et donc **notre vulnérabilité lors de changements**, ceci afin d'éviter que la pause démocratique ne devienne permanente.

Levier

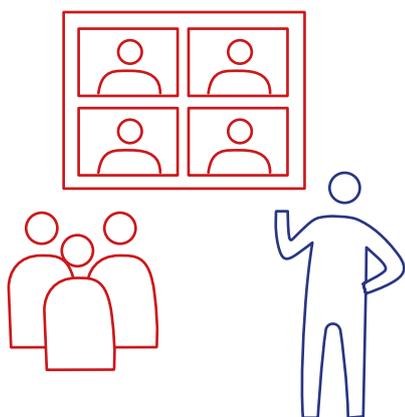
Le service essentiel du dialogue citoyen articule plusieurs principes de résilience. D'abord le principe de **redondance** des canaux de dialogue. Plutôt que de chercher leur complémentarité parfaite, il s'agit plutôt de développer des circuits qui prennent le relais quand d'autres ne sont plus opérants.

D'autre part, plutôt que de chercher à identifier les futurs risques et prévoir des adaptations sur mesure, cette piste cherche à **entraîner nos capacités d'adaptation**, afin de pouvoir agir face au contexte d'incertitude.

Les différents éléments qui composent ce service essentiel ne sont pas des nouveautés : elles sont **des variantes d'outils déjà existant**. Elles invitent à penser des ingénieries de la participation plus **frugales, plus légères et donc plus adaptables**.

Détails

- **Le "doublonnage" numérique-présentiel dans les formats de participation**



En enquêtant sur le devenir des budgets participatifs par temps de crise, nous avons remarqué un **autre usage du numérique dans la mobilisation des parties prenantes**. La distanciation sociale a rendu impossible la tenue des événements et ateliers qui rythment souvent le processus de participation en complément des plateformes numériques de débat et de vote. L'environnement numérique a permis une **transposition, en version "dégradée", d'une activité habituellement tenue en présentiel** - débat, échanges, co-construction - qui suppose à la fois de la médiation et de l'échange en temps réel.

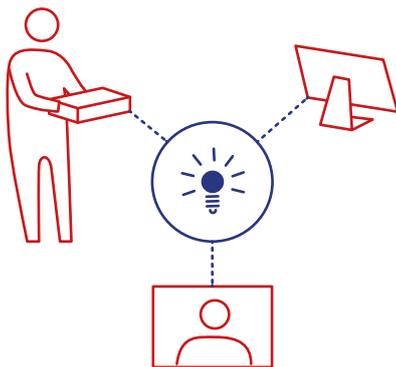
De quoi accélérer la transition vers le 100% numérique ? Peu de collectivités envisagent ce scénario, qui renforcerait les inégalités d'accès au dispositif. En revanche, les **formats mixtes couplant présentiel et numérique** expérimentés pendant la crise

pourraient trouver leur place même lors d'un retour à la normale. Ce «doublonnage» pourrait permettre d'améliorer l'accès des participants éloignés géographiquement aux dispositifs. Idem sur les temps de réunion interne, pour les services éloignés du centre administratif :

« Certains changements vont rester, comme les réunions à distance sur les questions qui nécessitent moins de se déplacer sur le terrain. Cela permet d'abaisser le coût de participation. » (chargé de mission d'un budget participatif d'une ville de plus de 200 000 habitants).

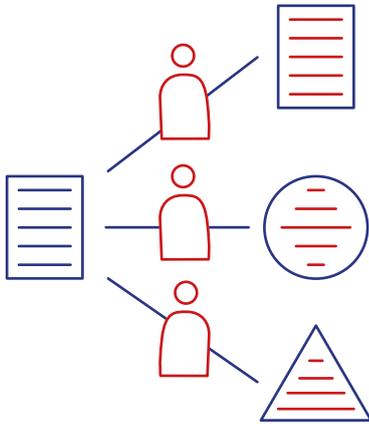
Dans la poursuite des expérimentations pendant la crise, les collectivités pourraient **renforcer ces pratiques** en se dotant d'outils pertinents, et en formant des agents chargés de la participation à la facilitation à distance.

- **Le hack permanent des dispositifs existants**



Dans cet exercice d'adaptation, les collectivités qui ont l'habitude de faire évoluer leur dispositif sont les plus à l'aise. Ainsi sur le [budget participatif de la Gironde](#)⁸², le Département a changé de nombreuses fois de format : thématisation des budgets participatifs, utilisation des ODD comme référentiel pour évaluer les projets, ciblage sur certaines tranches d'âge, intégration de critères de répliquabilité des projets. Ces mutations opérées sur un même dispositif, sans impératif de reconduction d'une année sur l'autre, semblent l'avoir rendu plus plastique, et donc plus résilient à un changement d'environnement brutal : « on se laisse le temps de voir ce que ça donne. On serait partants pour expérimenter d'autres formes de participation. » (responsable du Budget Participatif du département de la Gironde). Nous pourrions imaginer, dans le sillage de cette expérience, de **mieux faire dialoguer la participation citoyenne avec les cellules innovations**, afin d'encourager l'expérimentation, les tests, les multiples variables dans les dispositifs de participation. Pourquoi ne pas imaginer des "hackathon" sur des dispositifs existants (budgets participatifs, animation des conseils citoyens), et la mise en test de quelques variables chaque année ?

- **Quand la participation en amont n'est pas possible, travailler la réactivité citoyenne**



Pendant le premier confinement, nous avons observé de nombreux cas d'aménagement d'urgence : déploiement de pistes cyclables, piétonisation de certaines rues, extension des trottoirs et des terrasses. L'enjeu était d'accompagner une recomposition immédiate des usages tout en garantissant un espace public fonctionnel. Mais l'impératif de déploiement rapide de ces aménagements n'a pas pour autant fait disparaître celui de l'implication des usagers, il en va de la réussite de cet urbanisme tactique. Une **participation a posteriori** permettrait de travailler non pas le cahier des charges d'un aménagement de ce type, mais ses multiples évolutions et sa capacité à muter dans le temps pour être au plus proche des usages. En somme, il s'agit d'intégrer les usagers dans les adaptations continues, propres aux logiques d'expérimentation. Ainsi, en s'inspirant de la [métropole de Nantes](#)⁸², l'évaluation a posteriori pourrait être déployée pour penser l'évolution des aménagements temporaires, notamment des « corona-pistes » cyclables. Les usagers pourraient être mobilisés sur la définition d'indicateurs (intensité d'usages, ressentis ...), la conception d'un dispositif de suivi et la manière d'ajuster les aménagements.

Inspirations

L'évaluation a posteriori des Corona-pistes à Nantes

À Nantes, lors du premier confinement, l'aménagement provisoire a été, comme dans de nombreuses villes, une solution pour favoriser et sécuriser les déplacements doux, notamment les "corona-pistes" cyclables. Cet urbanisme tactique s'est inscrit dans le sillage d'une réflexion déjà amorcée à Nantes, la municipalité avait donc pu bénéficier de l'appui des associations en amont. Mais le déploiement en urgence n'avait pas permis d'associer les citoyens (riverains, habitants, commerçants) à la démarche. Pour remédier à cela, la municipalité a mis en place une démarche d'évaluation participative des aménagements afin d'associer les citoyens à la réflexion sur le devenir de ces aménagements. Pour cela, la métropole a mis en place un ensemble d'action : recueil d'informations techniques (données de comptage, temps de trajets, ...), contributions d'acteurs (par exemple sur la question de l'accessibilité), questionnaire en ligne, animation d'une communauté d'une quarantaine de citoyens évaluateurs qui ont récupéré d'autres contributions.

Le budget participatif de Gironde

Le Budget participatif du département s'inscrit dans une stratégie globale de résilience territoriale pour s'adapter aux changements environnementaux et sociétaux. En 2019 pour sa première édition, le budget participatif a fait le choix de cibler des déposants âgés de 11 à 30 ans, et de chercher des idées de projets résilients, qui ont un impact positif sur le cadre de vie et favorisent l'adaptation du département aux changements. Pour évaluer le potentiel de résilience, le département s'est appuyé sur les ODD. Pour l'édition suivante, le département pourrait faire le choix d'un autre format : loin d'être immuable le budget participatif s'adapte aux enjeux de la collectivité et du territoire.

Piste • Les guichets pro-actifs

#Contact



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 nombreuses personnes, déjà mise à mal par la crise.

Pour comprendre comment la crise reconfigure la relation entre bénéficiaire et action publique, nous avons plus particulièrement exploré deux pratiques : les plateformes d'appel aux usagers fragiles mises en place par des Départements et CCAS, et le déploiement d'unités d'appui aux établissements accueillant des publics fragiles. Dans les deux situations, il s'agit de

dispositifs de grande échelle : plus de 50 000 appels pour une plateforme départementale, près de 300 établissements accompagnés pour une direction de l'action sociale. A cette échelle, de nouvelles organisations du travail apparaissent, **réinventant au passage le guichet tel qu'on le connaît.**

Les guichets proactifs sont des **points de contacts** entre l'administration et ses bénéficiaires repensés à l'aune de la crise : plutôt que d'attendre que la demande de leurs bénéficiaires vienne à eux, ces guichets d'un nouveau genre vont au devant des besoins.

Levier

Ces nouveaux guichets opèrent un changement de paradigme dans la manière de répondre à une demande. Ils s'appuient sur un **principe de l'aller-vers** que l'on retrouve dans le champ de l'action sociale. L'aller vers est à entendre comme une démarche qui rompt avec l'idée que l'intervention sociale ferait systématiquement suite à une demande exprimée. Elle permet d'intégrer dans les pratiques les situations de non-demande de certains publics (pas seulement des personnes vulnérables) et engage les acteurs à se situer dans une pratique pro- active, pour entrer en relation avec ces publics.

En période de distanciation, ce principe permet de recréer des ponts entre des acteurs publics et des bénéficiaires, sans présager de leur besoin. A plus long terme, l' "aller vers" constitue une tactique de lutte contre un problème chronique fragilisant la capacité de résilience de la population : le non-recours.

Détails

Ces nouveaux guichets pourraient prendre corps dans des démarches spécifiques d'aller-vers les bénéficiaires, reposant soit sur des forces-vives permanentes, soit sur des agents réaffectés, comme ce fut le cas lors du premier confinement. Le cas échéant, ces actions pourraient s'articuler avec **la politique de micro-mobilité professionnelles** ⁶⁶.

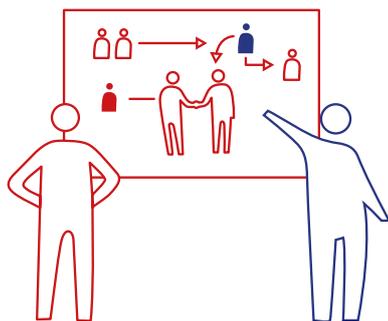
- **Des permanences téléphoniques inversées**



Nous pourrions imaginer un système de permanence téléphonique inversée en s'inspirant des plateformes d'appel mises en place pendant la crise, notamment en **Seine-Saint-Denis** ⁸⁷. À l'inverse des numéros verts, cette permanence consisterait à prendre régulièrement des nouvelles des publics fragiles sans raison autre que de maintenir le lien et identifier d'éventuelles problématiques.

L'enjeu de mise en œuvre repose sur le bon niveau d'accompagnement des agents impliqués, souvent très éloignés des métiers du social, et sur la qualité de l'articulation avec les expertises et services spécifiques à même de traiter les besoins.

- **Les brigades de proximité de l'action publique**



Pendant la crise, nous avons observé des cas de recombinaison d'expertises déjà en place autour de petites unités pluridisciplinaires. Celles-ci sont associées à un territoire d'action micro-local, et offrent une capacité de réactivité importante face aux besoins exprimés dans leur périmètre géographique. C'est le cas par exemple à la [DASES de Paris](#) ⁸⁷. L'enjeu repose ici sur la bonne articulation entre l'administration centrale, qui pose une doctrine d'action et priorise, et les unités de terrain qui doivent bénéficier de marges de manœuvre pour être opérantes. La clarté des protocoles et la bonne transmission des informations est centrale.

Dans les deux cas, la capacité à transformer ses modes d'organisation repose sur la qualité des protocoles et la coordination des rôles de chacun : pour articuler le local et le central (équipes autonomes, centre d'information centralisé), le généraliste et le spécifique (appel « généraliste » par les agents volontaires, prise en charge technique par les professionnels du secteur).

Inspirations

La plateforme d'appel du Département de Seine-Saint-Denis

Dans le Département de Seine-Saint-Denis^{PAGE}, les agents sont très outillés dans leurs missions : « Concrètement, les volontaires s'inscrivaient sur une plateforme d'appel avec un script de conversation et les coordonnées des personnes qu'ils devaient appeler », leur intervention évolue selon une trajectoire pensée en amont, prenant en compte la courbe d'apprentissage (par exemple, commencer les appels avec des personnes âgées, puis aller vers des situations plus complexes.

Là où les rôles de chacun sont bien définis, la collectivité parvient à articuler ces plateformes de repérage avec les métiers et missions classiques de l'aide sociale : *« Si l'agent volontaire détecte des difficultés, il remplit un formulaire de contact avec les difficultés formulées par l'utilisateur. Ensuite, des 'orientateurs', des personnes qui maîtrisent toutes les compétences sociales du Département, réorientent la demande vers le bon service, tout en gardant une trace sur un fichier excel du traitement de chaque demande »*. Frugale techniquement mais fondée sur un accompagnement renforcé des agents volontaires et une capacité d'articulation avec les services, la plateforme bénéficie clairement du positionnement transversal de la mission qui le porte.

Les unités territoriales de la Dases de Paris

Pour venir en aide des structures médico-sociales de son territoire, la DASES a mis en place des unités mixtes : *« On a constitué des équipes avec des médecins, des agents de terrain, etc. pour entrer en contact avec les directeurs des EHPAD et voir ce dont ils avaient besoin : trouver des chambres d'hôtel pour isoler les personnes, trouver des housses mortuaires, déplacer des lits, etc. »*. Ces unités maillant le territoire avaient un lien clairement établi avec l'administration centrale. Ainsi, concernant l'accompagnement des EPHAD, *« l'idée était de tester au maximum les occupants. Les unités étaient missionnées pour trouver des tests, ça se jouait sur de la négociation micro-locale. Puis on a dépêché des équipes pour tester sur place. Par contre on centralisait la cellule d'analyse de test au niveau de l'administration centrale : tout un étage y était consacré. Cela permettait d'avoir un reporting quotidien pour les tests effectués, on connaissait les cas positifs, négatifs... et ça c'était sur le bureau de l'exécutif tout les jours ! »*



Orientation 6

Faire confiance à l'intendance

Grandes manœuvres de réallocation de ressources humaines, adaptation à grande vitesse d'agents à de nouveaux métiers, recomposition des rôles des managers... Pendant le premier confinement, les organisations et les agents ont réalisé une gymnastique d'autant plus précieuse qu'elle contredit un lieu commun qui a la vie dure : l'administration n'est pas souple.

Dans bien des cas, la réussite de ces adaptations rapides a tenu aux agents très engagés. Mais aux premiers jours du second confinement, la prise d'initiative (et de risques) des agents est fragilisée par la fatigue de six mois de crise. Faire reposer la capacité d'adaptation sur les seuls individus est une stratégie risquée, pour les individus ou pour les organisations. C'est pourquoi il nous faut **penser des structures (managériales, organisationnelles, métiers, valeurs) capacitantes**, qui permettent et soutiennent les capacités d'agir sans les épuiser.

Par structures, nous pensons d'abord à celles qui préexistent (le statut de fonctionnaire et plus largement la sécurité de l'emploi public ; l'obligation de service essentiel, les valeurs du service public), et qui pendant la crise se sont révélés être de vrais alliés pour agir.

Les pistes **#intendance** sont :

- Le management de la subsidiarité ⁹⁰
- La Rh « as a service » ⁹⁴
- Le portage d'initiative frugale sans permission préalable ⁹⁸

Et aussi :

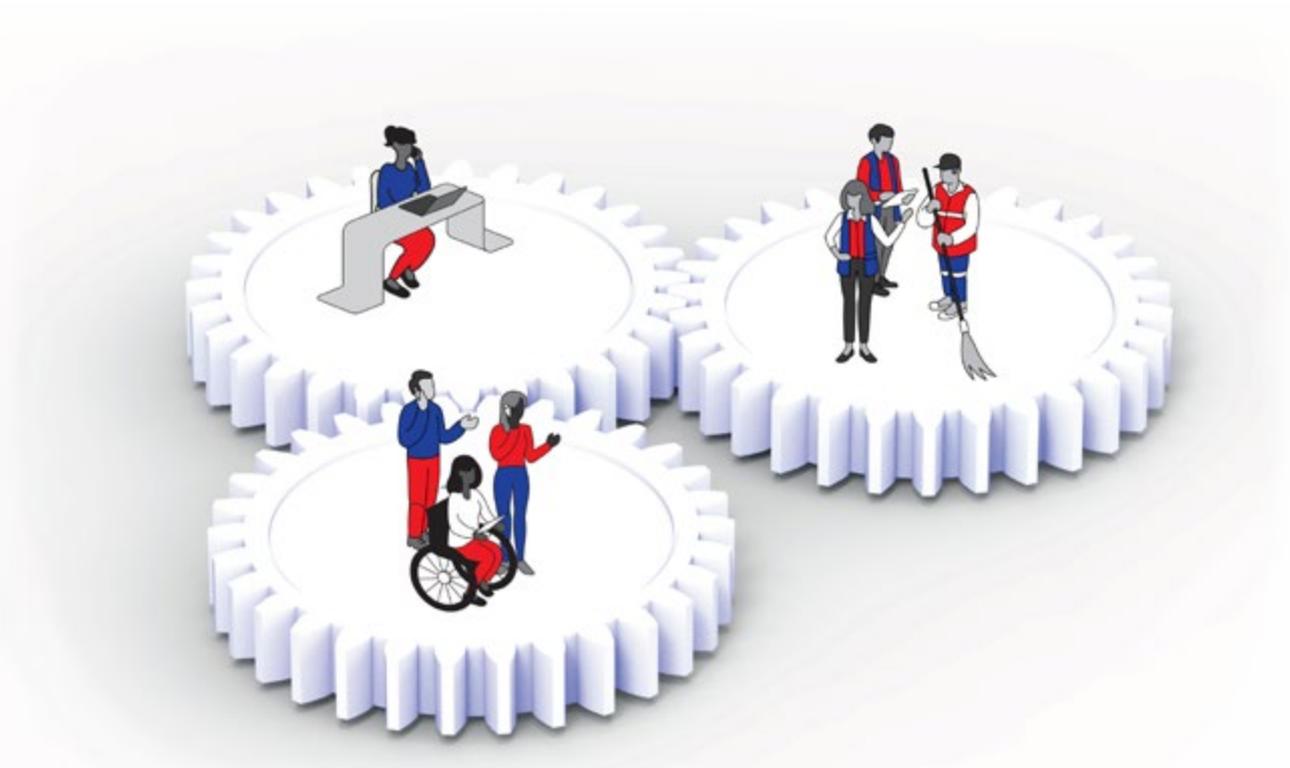
- Les porte-voix de l'alerte ²⁸
- La politique de micro-mobilité professionnelle ⁶⁶
- La déclaration d'agent engagé ¹⁰⁴

Nous pensons aussi à des principes de fonctionnement plus émergents, parfois déjà implémentés dans certaines organisations et qui pendant le premier confinement se sont révélés très opérants : autonomie des encadrants, valorisation de l'engagement, polyvalence. Ces principes semblent être des bases sérieuses pour rompre avec l'héritage du New Public Management dont la crise a souligné les nombreuses limites.

Les pistes qui suivent donnent à voir les traductions possibles de ce changement de paradigme au croisement de la **gestion des ressources humaines**, de la **culture managériale** et de **l'innovation interne**.

Piste • Le management de la subsidiarité

#Intendance



Gestion du télétravail, mise en place des mesures sanitaires, adaptation au jour le jour et sur mesure... les managers, toutes catégories confondues, ont joué le rôle de rouage central de la cohésion d'ensemble de la gestion de crise. Quand les défaillances managériales préexistent, la crise ne fait qu'amplifier les problématiques : manque de coordination, sentiment pour l'encadrant d'être "empêché" dans son rôle opérationnel, déperdition d'énergie et montée de la défiance entre managers et agents.

Mais quand les conditions étaient réunies, les managers ont aussi bénéficié d'une autonomie et de marges de manœuvre inédites : liberté d'adaptation de la règle, réduction du « bruit » du reporting, allègement des processus de validation...

Levier

Notre piste dessine une approche plus horizontale du management public, qui **reconnaît aux encadrants**, quelles que soient leur catégories et leur direction, un rôle clé de rouage de l'action publique, entre les agents "de terrain" et la direction. La piste que nous proposons incarne un changement de rapport entre l'organisation et ses encadrants pour accroître la capacité d'agir de ces derniers et conforter leur identité professionnelle.

Détails

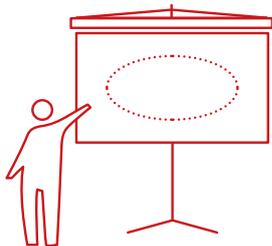
- **Une meilleure articulation décideurs - encadrants**



Plusieurs principes de fonctionnement directement inspirés de la gestion de crise pourraient nourrir un management de la subsidiarité :

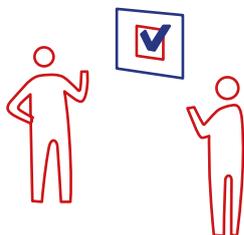
Les directeurs occupent une place habituellement centrale dans la gestion publique. Mais pendant la crise, nous avons observé qu'ils n'apparaissent pas toujours, du moins pas tous, indispensables au bon fonctionnement de l'administration. La disparition temporaire des Codir, que nous avons observée dans de nombreuses collectivités, en est un élément symbolique. Jugés trop gros, trop hétérogènes, sans réel ordre du jour, les Codir ont rarement passé les premiers jours. Leur sont préférés des formats de « CODG » resserré, associant DGS, cabinets, élus et directions particulièrement sensibles, et surtout des communications adressées à tous les managers, jugées plus pertinentes. Un management de la subsidiarité invite donc à repenser le rôle du Codir, qui ne serait pas de faire fonctionner (c'est justement le rôle des managers) mais d'anticiper, de penser l'étape d'après, de donner le cap de l'action collective - et d'intervenir dans le fonctionnement uniquement en cas de « grippage » du système.

- **Des « principes généraux » plutôt que des consignes précises**



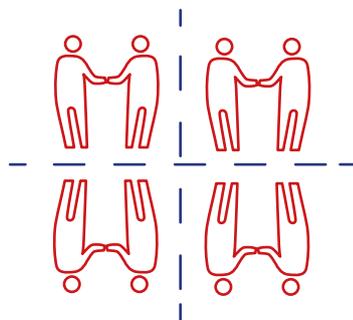
Communiquer l'esprit et le cadre général tout en laissant une marge d'adaptation semble être un facteur de succès de la coordination générale de la gestion de crise : « Dans les mails du DG aux agents, on disait 'ça c'est le cadre général, mais il revient à vos managers de proximité de décliner ce cadre. Par exemple, concernant la reprise, il a été mentionné une possibilité de télétravail jusqu'à 3 jours, même si certains managers trouvaient que le cadre n'était pas assez clair » (directrice de la modernisation d'un Département).

- **L'allègement des processus de validation**



Cet allègement porterait notamment sur des choix d'organisation interne d'un service : « Sur les nouveaux emplois du temps, le choix de fermeture de classes etc., on a eu une prise de décision en 1 ou 2 jours : l'urgence écrase un certain nombre de circuits de validation » (chef du service Collèges d'un Département).

- **Une symétrie d'information entre direction et encadrants**



D'une part, cela implique une communication plus transparente en direction des encadrants, et ce toutes catégories confondues. Même avec la meilleure volonté du monde, certains d'entre eux sont pris dans des injonctions contradictoires, avec des responsabilités et des moyens d'agir mais sans accès à l'information.

D'autre part, les encadrants doivent être en capacité d'interpeller la direction. Certains ont fait part d'une impression de déconnexion des décisions par rapport aux réalités de terrain.

La symétrie de l'information - du haut vers le bas et du bas vers le haut – semble ainsi avoir joué un rôle important, tant pour le bien-être des encadrants que pour leur capacité d'agir, comme en témoigne notamment l'exemple du [Département du Calvados](#)⁹³. Elle a d'ailleurs été facilitée par les outils numériques imposés par le travail à distance : en l'absence de "jauge", comme dans une salle de réunion, certains encadrants ont pu assister à des réunions auxquelles ils ne sont pas conviés d'habitude.

Inspirations

Le dispositif d'accompagnement des managers du Département du Calvados

Le Département du Calvados a mis en place pendant le premier confinement une série d'actions visant à écouter et accompagner les 250 encadrants du Département. Une des forces du dispositif, co-construit par la Direction des ressources humaines et la Direction de la modernisation de l'action publique, a été de s'adresser de manière transparente à l'ensemble des encadrants (y compris de catégories B et C) plutôt qu'aux seuls cadres (directeurs et chefs de service).

Le dispositif comprenait une ligne téléphonique 7j/7 dédiée à tous les encadrants (tenue par les RH) et l'organisation de plusieurs visioconférences "encadrants" alternant une prise de parole des DG et DRH (et/ou d'une équipe pluridisciplinaires pour aborder une problématique particulière) et des questions posées de manière fluide, à l'oral ou dans le chat, cassant la verticalité habituelle des relations. Ces visio ont connu un taux de participation important (jusqu'à 150 personnes). Le Département envisage de les maintenir même hors temps de crise.

Parallèlement, le message envoyé par la direction générale aux managers a été clair et soutenant : pas de recherche de l'efficacité à tout prix, souhait que les agents ne décrochent pas, aucune pression sur les managers (message également relayé à tous les agents directement par le DG).



La crise a révélé la difficile conciliation de deux volets dans le poste de manager : la gestion opérationnelle de l'activité (quotidienne) et la gestion « projet » (hebdomadaire, voire mensuelle), mais aussi le découpage complexe entre manager et gestionnaire RH. D'autant que ces activités ne relèvent pas nécessairement des mêmes compétences.

Pour certains managers, à l'image de ce responsable de la collecte des déchets dans une métropole, la période a été vécue comme une parenthèse idyllique, car elle a permis un **recentrage sur leur rôle d'exploitant** (planification du travail, gestion des équipes) et a **placé les fonctions supports dans un rôle d'accompagnatrices des directions**

opérationnelles et non de donneuses d'ordre : « *On a pu faire un vrai travail d'exploitant : à savoir le cadencement de toute l'activité. Le fait de ne plus avoir les services supports dans les pattes en permanence nous a permis d'avancer* ».

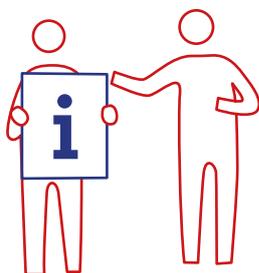
Levier

Une collectivité qui place la RH « as a service » aurait renouvelé le rapport entre gestion des ressources humaines, délivrance de services et vision stratégique. Elle aurait amorcé un nouveau mouvement de décentralisation des fonctions supports pour les mettre au service des directions opérationnelles. Elle aurait rééquilibré dans ses missions gestion et conseil, réactivité et expertise.

Détails

La RH “as a service” combine trois fonctions déterminantes, dont certaines se sont révélées particulièrement criantes dans le contexte du premier confinement :

- **La RH de conseil**

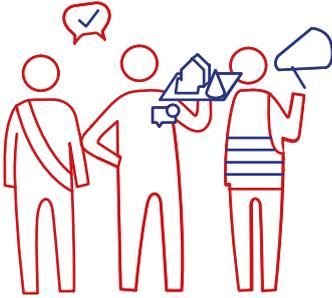


En premier lieu, au-delà de la réalisation des tâches administratives de base (paie, comptage des congés et formations...), la RH se met en position de comprendre les besoins des fonctions métiers et de produire de la valeur ajoutée pour ces dernières, dans une approche résolument orientée “usagers” (les usagers étant ici les services).

A cet effet, elle vient en soutien et en appui sur les cas managériaux et RH difficiles et sur le cadre légal de l’activité (relations sociales, droit du travail). Au-delà, à l’image d’une FAQ ou d’une jurisprudence, elle centralise, capitalise et partage l’expertise nécessaire à l’activité opérationnelle.

Cela implique également qu’elle accompagne la montée en compétences des encadrants sur les volets de gestion RH ou “RH de 1er niveau” (recrutement, compréhension d’une fiche de paie, fonctionnement des congés et RTT, évaluation, prévention des risques psycho-sociaux, gestion des départs ...).

- **La RH de crise**

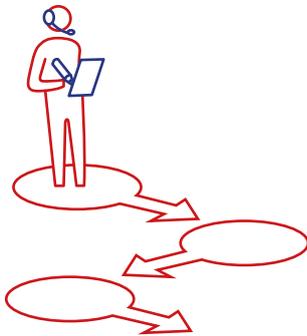


Il s'agit ici de concilier les deux versants de la balance : continuité du service public d'un côté, obligation de protection due par l'employeur public de l'autre.

La crise révèle plus clairement que jamais que les ressources humaines produisent de la norme, pour informer, rassurer, valider (que les contrats vont être renouvelés, les agents payés etc.) ... et éviter ainsi les ruptures et les inégalités de traitement. Pour définir les nouvelles règles nécessaires en temps de crise, la RH s'appuie sur des cercles d'expertise et de veille permanente, internes et externes (réseaux professionnels).

La RH de crise s'organise afin de répondre à toutes les sollicitations qui lui parviennent, et d'informer et de communiquer avec tous les agents, pour maintenir une communauté de travail et faciliter la sortie de crise. Elle peut commencer, par exemple, par mettre en place une « hotline ou une nouvelle boîte mail "contact" pour faire remonter les problèmes.

- **La RH d'anticipation**



Il s'agit ici de la fonction «stratège» de la direction des ressources humaines, qui vise à anticiper le futur du travail (plus collaboratif, transversal, agile ...) et des organisations (processus raccourcis, mode projet ...). Dans une perspective d'action publique plus résiliente, elle piste les signaux faibles, identifie les risques et accompagne les nécessaires évolutions en termes de management, de métiers, de compétences, de modes de travail et d'organisation ...

Piste • Le portage d'initiative frugale sans permission préalable (PIFPP)

#Intendance



La crise du Covid a donné lieu à de nombreux cas de héros solitaires, ces agents accomplissant des actions parfois indispensables à la gestion de crise, sans en avoir toujours le mandat. Ainsi les dispositifs de réponses à l'urgence ont parfois été **mis en place sur la seule initiative d'un agent dont le « sens du devoir »** et l'engagement bien au-delà des cadres de sa mission ont été déterminants : « Je ne me serais pas vu chez moi à rien faire »- (Responsable des partenariats dans un CCAS).

Malgré un consensus sur la nécessité d'agir et, a posteriori, sur l'impact positif de leur implication, **l'incompréhension peut être forte** entre le "héros solitaire" et sa hiérarchie. Ce phénomène est

symptomatique de la tension qui s'exerce dans la collectivité en période de crise **entre impératif d'agir en urgence et besoin de coordination.**

Le portage d'initiative frugale sans permission préalable (PIFPP) est pensé comme un cadre sécurisant la prise d'initiative par des personnes bien placées pour agir, et de mieux penser la (ré)intégration - des initiatives comme des agents - au sein de la collectivité. Il permet de reconnaître la valeur des profils multi-casquettes, et de leur donner un espace d'expression sans créer de choc de culture trop brutal avec leur administration.

Levier

Il s'agit ici reconnaître le **processus d'innovation ascendante** que la crise a tant révélée : les bonnes idées, les solutions, sont venues des agents eux-mêmes. En période de crise, ce droit à l'initiative est indispensable pour agir et combler les impensés d'une cellule de pilotage plus loin du terrain.

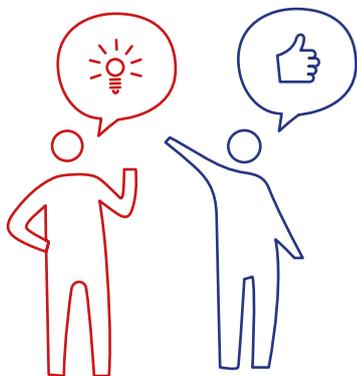
En dehors de la crise, l'accompagnement de **ces initiatives permet d'améliorer en continu** l'administration, dans une logique directement inspirée de **l'innovation ouverte**.

Chaque agent a le droit de proposer une amélioration d'un élément, aussi petit soit-il, de l'administration. Si sa proposition se révèle être pertinente, elle intégrera le code source de l'administration.

Détails

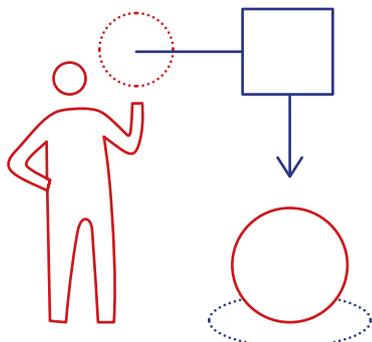
Une piste qui propose un mécanisme pour réintégrer les meilleures initiatives dans un fonctionnement normal en faisant profiter les autres initiatives de leurs avancées.

- **Une version plus ouverte de l'intrapreneuriat et du droits d'initiative**



En lien avec la **politique de micro-mobilité professionnelle** ⁶⁶, le PIFP consisterait en la possibilité pour chaque agent de mener une action d'intérêt public (développer un nouvel outil de travail ou un nouveau partenariat qui permet d'améliorer le recours à un dispositif) dans une enveloppe de jours déterminée, en discussion avec la cellule innovation. Les collectivités pourraient s'inspirer du projet pilote d'**agent libre Canadien**¹⁰¹, ou encore de la **cellule innovation participative de la gendarmerie nationale**¹⁰¹. Ces démarches seraient soutenues par cette cellule innovation le temps pour l'agent de mener son action ou de tester son idée si elle est de très grande envergure. Faire son PIFPP serait dès lors normal, voir même valorisé, car contribuant à l'amélioration continue de l'administration.

- **Une fonction de “portage en relais”
par la cellule innovation**



À l'issue de ces jours, la cellule innovation deviendrait de facto relayeuse de l'action. Sa mission serait alors d'associer et d'accompagner les potentiels porteurs "finaux" de l'action pour qu'ils s'approprient la démarche. Ce fonction "portage en relais" pourrait s'inspirer de la [tactique de projet des mégotiers](#) ¹⁰¹, dispositifs urbains de lutte contre les jets de mégots incubés dans le laboratoire d'innovation de Mulhouse, puis définitivement adoptés par les directions concernées. Ce passage de relais s'était alors appuyé sur l'implication crescendo des directions métiers, le suivi des initiateurs de l'idée (des agents volontaires qui s'étaient auto-saisis) et le rôle de coordinateur joué par le labo.

Inspirations

Cellule innovation participative de la Gendarmerie nationale

Pionnière de l'intrapreneuriat, la Cellule Innovation Participative (CIP) du ministère des Armées et de la Gendarmerie nationale s'inscrit dans une logique de soutien à l'innovation et d'incitation à la prise d'initiative des agents. Elle vise à favoriser l'émission d'idées de la part des agents sur le terrain pour répondre aux problématiques opérationnelles du quotidien ou améliorer une situation. L'innovateur s'adresse directement à la CIP, qui instruit l'idée, identifie les enjeux opérationnels, les contraintes techniques et logistiques, les besoins RH et financier, et se charge d'obtenir un avis de non-opposition au soutien du projet auprès de l'État-major et la Direction de l'innovateur. L'innovateur reste le pilote du projet, qui peut recevoir un soutien financier pour être prototypé. Les projets porteurs de forts enjeux peuvent être pris en charge par l'innovation Défense Lab pour une expérimentation. Si le prototypage est un succès, le projet entre en phase de généralisation, qui conduira à l'industrialisation, à l'acquisition et au déploiement opérationnel de l'innovation au sein des armées.

<https://www.defense.gouv.fr/aid/actualites/la-cellule-innovation-participative-un-soutien-cle-aux-porteurs-d-innovation-du-ministere-des-armees-et-de-la-gendarmerie-nationale>

Le portage en relai des mégotiers, au laboratoire d'innovation de Mulhouse

Développés en 2018, dans le cadre de la Transfo à Mulhouse, les mégotiers sont un ensemble de cendriers mobiles visant à lutter contre le jet de mégots. Conçus et testés par les agents de la Ville et de la Communauté d'agglomération entre mai 2017 et mai 2018, ces dispositifs ont fait leur preuve et sont aujourd'hui en phase de déploiement sur l'ensemble du centre-ville. Une destinée d'autant plus remarquable que ce projet est né de l'initiative d'un groupe d'agents, qui avaient maqueté sept dispositifs ludiques pour travailler la perception du centre-ville par les habitants. Le labo a alors joué un rôle déterminant de rouage pour faire se rencontrer l'agenda de la collectivité et cette initiative.

<http://www.la27eregion.fr/deployer-linnovation-la-tactique-des-megotiers-13/>

Le programme d'agents libres du Canada

Il s'agit d'un projet pilote pour tester de nouveaux modèles pour la mobilité des talents, visant à offrir un espace aux fonctionnaires leur permettant de prendre en main leurs carrières. Les agents libres peuvent choisir leurs propres projets et établir leurs propres parcours de carrière, se voir offrir des occasions de formation continue, avoir une tribune pour établir des liens et collaborer avec d'autres agents libres.

https://wiki.gccollab.ca/Agents_libres_du_Canada/FAQ



Orientation 7

Prendre soin des rituels

Les pistes #rituels sont :

- La déclaration d'agent engagé ¹⁰⁴
- La psychanalyse des services ¹⁰⁸

Au-delà de l'effusion de créativité, de débrouillardises et d'adrénaline dont nous avons tenté de rendre compte dans ces lignes, la crise est aussi un traumatisme. Cela vaut pour les territoires, les collectifs et les individus.

Tous les agents ne sont pas égaux face à la crise. Certains ressortent abîmés par le premier confinement : ceux qui se sont sentis inutiles ou pas à la hauteur, ceux qui sont amers face à une gestion dont ils ne sont pas satisfaits, ceux qui sont vidés de leur énergie, ceux dont on a perdu le fil et qui sont absents depuis.

D'autre part le collectif est mis à rude épreuve : entre services essentiels sur le pont et agents en ASA (autorisation spéciale d'absence), entre revalorisation des métiers et sentiment de déclassement, entre burn out et bore out... **les écarts au sein d'une même administration se creusent.** Alors que la perspective d'un « retour à la normal », à la fois redouté et espéré par les agents, semble s'éloigner, **comment (re)faire collectif ?**

La culture interne peut servir de rempart pour redonner un sens au travail et recréer du collectif. Mais dans le sillage de la crise, il nous faut la croiser avec la nécessité d'une catharsis collective. L'administration, plus que jamais, a besoin de rituels. A la croisée des directions de la **communication interne** et des **directions du pilotage**, les pistes proposent d'explorer ce constat.

Piste • La déclaration d'engagement public

#Rituels
#Intendance



Avant la crise, la valeur de l'engagement dans la fonction publique territoriale était parfois dévalorisée. Pourtant, la crise a été un vecteur fort de réaffirmation des valeurs du service public, et de la fierté d'en être un agent. Ce sens de l'engagement, exprimé par de nombreux agents, rend possible les adaptations de dernières minutes inévitables en période de crise. En période plus calme, c'est un élément central de la qualité du service rendu.

Mais tous les agents n'ont pas développé ce socle commun de valeurs : *“On s'est rendu compte que beaucoup d'agents, y compris titulaires, ne connaissaient pas les valeurs du service public, notamment l'obligation de continuité. Titulaire de la fonction publique, cela implique des devoirs, cela n'est pas clair*

pour tout le monde” (directeur des ressources humaines d'un CCAS).

L'engagement public ne se décrète pas, il se construit et se réactualise au fil des années. Comment dès lors travailler l'appropriation des valeurs du service public sans les imposer ? Et si l'engagement public était, non pas les termes d'un contrat, mais un travail personnel ? Plutôt que de mimer d'autres secteurs publics - tel l'armée, le secteur médical - en développant un message univoque d'engagement, comment embrasser la diversité (des engagements des métiers, des parcours) pour en faire une richesse ?

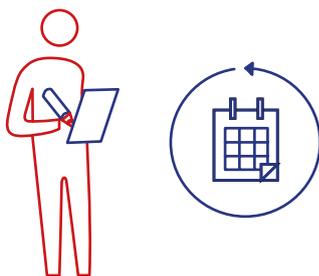
Cette piste propose d'introduire, au fil de la carrière, une déclaration d'engagement public personnelle, ré-actualisée au fil des années par les agents.

Levier

Ce document n'a pas de visée d'évaluation ni de contrat : il est un outil de collecte d'un **“engagement public ascendant”**, formulé par les agents et composant ainsi l'incarnation, sous de multiples facettes, de ce principe. Ce dispositif permet, en période de crise, d'exprimer et de prendre acte de l'impact de la crise sur le rapport des agents au service public. A plus long terme, il permet d'actualiser les grands principes de l'action publique à l'aune des agents qui composent la collectivité territoriale.

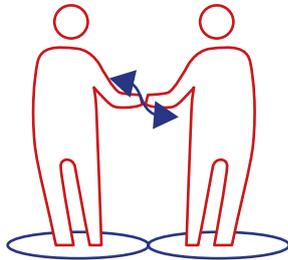
Détails

- **Un exercice annuel à déconnecter des processus d'évaluation individuels**



Cette déclaration d'engagement pourrait intervenir dès le début de la prise de poste (mais sans en faire un élément discriminant du recrutement), pour ouvrir ce rituel.

- **Une démarche symbolique associant les ressources humaines, la communication interne et les syndicats**



Avant, pendant et après la crise, la réappropriation des outils de la culture interne (communication en direction des agents, événements...) par les agents est importante.

Lors de la crise du covid, de nombreuses collectivités ont développé des pratiques de communication uniquement destinées aux habitants, dans des visées politiques et sans adresse particulière aux agents. Cela a pu contribuer au sentiment d'absence de prise en compte et de considération. A cela s'ajoutent des tentatives rarement satisfaisantes de dialogue social dans la gestion de crise. Beaucoup d'espaces d'échanges ont été mis de côté. Pour retisser les liens - et redonner du sens - aux dispositifs de culture interne, la déclaration d'engagement public pourrait être un dispositif co-piloté par la collectivité et les partenaires sociaux. Cela permettrait de garantir la confiance dans la poursuite des objectifs et l'usage de ces déclarations.

- **Un exercice réflexif à articuler avec une pratique concrète**



Cet exercice pourrait, en articulation avec le **mécénat public en nature** ⁷², s'appuyer sur un engagement bénévole systématique dans une structure du territoire pour chaque nouvel agent, à l'image des **community based engagement** ¹⁰⁷ mis en place par la ville de Islington.

Inspirations

Le community based engagement à Islington

À Islington, lors du recrutement d'un nouvel agent, celui-ci s'engage sur un « community based engagement », un projet porté par la communauté locale, ce qui permet de développer une pratique de coopération avec la communauté, et de constituer ainsi un socle commun à tous les agents.

Piste • La psychanalyse des services

#Rituels



Les individus ne vivent pas tous de la même façon avec l'incertitude. Les territoires habitués des désastres climatiques et confrontés à des menaces chroniques font l'expérience d'une montée en anxiété des individus et des collectifs. La crise du covid n'est pas une exception. A l'échelle d'une administration publique, le collectif d'agents est exposé. L'impératif de continuité de service et l'adaptation permanente dans des environnements habituellement plutôt rigides contribuent encore davantage à mettre sous pression des individus, à toutes les échelles de responsabilités. Les risques psycho-sociaux individuels s'accompagnent d'un risque, pesant à l'échelle du collectif, de desserrement des liens inter-individuels.

Comment se remettre d'une expérience vécue comme violente à toutes les échelles ? Passé l'urgence de la gestion de crise, quels cadres imaginer pour améliorer la résilience des individus et du collectif ?

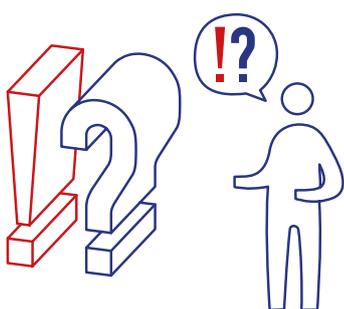
Levier

La crise, même quand elle s'étend sur le temps long, est faite de multiples séquences. Marquer les passages d'un état à un autre peut permettre de reconstruire des repères collectifs. Par exemple, la sortie du confinement, qui marque une étape importante dans la crise, a été un moment sensible pour le collectif. Le changement d'état n'est pas clairement marqué (absence de prise de parole ou de formalisation, pas d'évolution claire des modes d'organisation) et communément partagé accorde des répit, donne des

horizons d'évolutions préjudiciables pour les individus. D'où l'importance **des séquences et des rituels de passage**. La piste que nous proposons cherche à faire exister et formaliser des rituels permettant de reconnaître collectivement des changements d'état, et construire ensemble une signification à cela.

Détails

- **Une communication du changement d'état**



Dans certains cas, la sortie du confinement a été assimilée à la sortie de crise. Lors de la réinstauration de mesure de distanciation à la reprise de l'épidémie, cela a généré un sentiment très fort de déception et d'usure psychique chez les agents. À l'inverse, les collectivités qui ont organisé leur sortie de crise par palier, en expliquant ce qui change et ce qui ne change pas à chaque étape, ont réduit l'incertitude chez les agents. Plutôt que d'être dans le registre du soulagement de sortir de la crise, elles ont travaillé sur un registre du progrès face à la crise. Ces conditions permettent de mieux profiter des accalmies et se tenir prêt pour une remobilisation, si nécessaire.

Quels messages formuler à l'adresse de collectifs agissant en période d'incertitude ? Comment marquer des séquences sans laisser croire à un retour à la normale ? Quel signal envoyer pour rendre habitable des périodes de crise s'étalant sur le temps long ? L'administration publique pourrait s'inspirer du [Projet](#)

Liberty ¹¹¹ pour construire des messages et un accompagnement spécifique en direction des agents publics. Cette campagne plutôt adressée à la population de l'État de New York dans le sillage des attentats du 11 septembre 2001, le programme avait adressé un série de message enjoignant les habitants à sortir de l'état de sidération post crise.

- **Passer du retour d'expérience à la thérapie de famille**



Parmi les rituels de sortie de crise, celui du retour d'expérience semble avoir été largement plébiscité par les collectivités. Il permet de s'inscrire en posture d'écoute des agents qui ont vécu des expériences singulières et éprouvent le besoin de les partager. Pour le collectif, il formalise une prise de conscience qu'une part importante du travail des agents du service public local a pu être fait autrement (à distance, en horaires décalés, en mode dégradé, sans délai de décision, etc.), et offre un cadre de travail collectif pour construire les prolongements de cette expérience.

En pratique, l'usage des retex est souvent décevant. Moyens alloués dérisoires, démarches très superficielles (focalisées par exemple uniquement sur le télétravail) ou non menée à leur terme, entretiens inexploités, transformation en exercice de valorisation interne, résultats non problématisés et sans perspective de transformation durable des organisations... le retex interne est un exercice difficile. Dans certaines collectivités, le résultat des enquêtes internes et des retex ont été restituées, diffusés et mis en discussion, mais dans la plupart des cas il semble qu'ils aient été exploités en mode "boîte noire", sans que les agents se sentent associés à l'exploitation des enseignements de la crise.

Cet exercice pourrait déployer tout son potentiel en s'appuyant sur des méthodes permettant une meilleure mise à plat des ressentis et des éventuels dissensus ou regards critiques sur la gestion de crise. D'autre part, il aurait intérêt à s'articuler avec le plan d'administration, qui reste un des rituels les plus concertés. Pourquoi ne pas s'inspirer de l'exercice mené par la région Bretagne de [thérapie de couple des schémas](#) ¹¹¹, dans le cadre de l'élaboration de son SRADDET.

Inspirations

La thérapie de couple des schémas en Bretagne

En partant du principe qu'il existait de fortes divergences entre les différents schémas (eau, mobilité, infrastructures...) ayant vocation à se regrouper dans un seul et même document, la région avait organisé en plusieurs ateliers une mise en scène des divergences. Ceci afin d'amener les responsables de ces politiques publiques à construire ensemble des compromis.

http://memoires.scd.univ-tours.fr/EPU_DA/LOCAL/2016stg_DA4_Rennes.pdf

Projet Liberty de New York city

Project Liberty est un programme de « disaster-recovery », créé par l'Office of Mental Health de l'État de New York pour fournir gratuitement et immédiatement des conseils, une éducation et des services d'orientation en direction de personnes touchées par la catastrophe du World Trade Center. Financé par le Federal Emergency Management Agency, le programme incluait de l'accompagnement à l'échelle des quartiers, des organisations, et des individus. Ils s'appuyaient notamment sur des messages très largement visibles dans l'espace public et les médias, notamment « Now it is time to feel free to feel better »

<https://www1.nyc.gov/assets/doh/downloads/pdf/liberty/lib1.pdf>

Passer des « bons réflexes » au développement des capacités publiques

L'hypothèse au fondement de la résilience n'a jamais été aussi tangible : les « crises » sont de plus en plus récurrentes, et toujours plus protéiformes. Qu'ils soient ponctuels ou chroniques, les chocs vont être amenés à se multiplier et à se superposer. La situation actuelle en est une bonne illustration : accaparés par la crise économique et sociale qui ne cesse de s'amplifier, les organisations publiques doivent gérer une deuxième vague pandémique plus rapide que prévu et redoubler de vigilance face au risque terroriste. Le tout sans oublier le choc écologique, dont les répercussions deviennent de plus en plus massives et immédiates.

Arrêtons de penser la gestion de crise comme une situation hors-norme

Quelles conséquences tirer de ce redoutable constat ? Il faut cesser de penser la « gestion de crise » comme une situation d'exception ou un état d'urgence. Ce fonctionnement hors-norme a des avantages à court-terme : il facilite la réactivité de la puissance publique, suscite la mobilisation collective et rassure sur l'issue de la crise. Mais c'est un fusil à un seul coup, dont les effets indésirables se ressentent à retardement. La relecture du premier confinement le souligne : pour les organisations publiques comme pour leurs agents, ce fonctionnement hors-norme a aussi été un facteur d'épuisement, de prise de risque et de désorganisation. Ce constat est conforté au niveau national par l'analyse de Henri Bergeron, Olivier Borraz et Patrick Castel, sociologues des organisations spé-

cialistes du risque. La mise en place de structures ad hoc et la reconfiguration des circuits de décision dans la précipitation conduit aussi à déstabiliser le fonctionnement des organisations et à diminuer leurs ressources disponibles pour répondre à la crise.

Au lieu de considérer chaque crise comme une situation unique et inédite, il serait donc plus judicieux de tirer les enseignements de ces adaptations par temps de crise, pour mieux cerner la façon dont elles interpellent le fonctionnement « normal » de l'action publique. C'est toute l'ambition de la démarche Réflexes Publics réalisée pendant les six mois qui ont suivi le confinement du printemps 2020.

Nous avons analysé le confinement comme un stress-test de la résilience des organisations et des agents publics, pour en révéler les points forts mais aussi en identifier les faiblesses. Menée dans l'incertitude et le doute, cette enquête redonne du baume au cœur : malgré les multiples difficultés, l'action publique a (très) bien tenue ! Les services publics ont continué à fonctionner, les agents ont répondu présent avec enthousiasme et humilité, les dispositifs mis en place ont contribué à atténuer les difficultés économiques et sociales provoquées par le confinement... Loin d'être une machinerie inerte et impuissante, l'action publique a fait la preuve de sa robustesse et de sa capacité d'adaptation.

Quelques pas de plus vers la résilience de l'action publique

Bien sûr, quand on regarde dans le détail, la situation est plus nuancée et contrastée. Tout n'a pas été une réussite et tout le monde n'était pas outillé pour faire face. En mobilisant les acquis d'une décennie de pratiques et de réflexions sur la transformation publique, l'enquête Réflexes Publics permet de faire quatre pas de plus vers la résilience de l'action publique.

Le premier pas consiste à **travailler l'encapacitation des agents et la pérennisation des initiatives pertinentes**, au plus près du terrain. C'est par exemple le cas des méthodes d'évaluation participative mises en place par certaines collectivités sur leurs aménagements temporaires (création de corona pistes, piétonnisations éphémères, extension des terrasses sur l'espace public...), pour compenser la mise à l'arrêt des pratiques de concertation pendant les premières semaines du confinement. Cette approche plus agile pour impliquer les citoyens/usagers mériterait d'être généralisée, même si elle doit s'appuyer sur une culture du dialogue citoyen qui se travaille dans la durée. Autre exemple : notre enquête souligne le rôle des agents de terrains pour anticiper les difficultés de mise en œuvre de l'action publique, identifier les nouveaux besoins et garantir la continuité de service dans un contexte bouleversé. L'importance de ces capteurs démontre une fois de plus la nécessité de sortir d'une transmission de l'information descendante et pyramidale. Elle montre que les agents ont su faire preuve d'une grande ingéniosité face à une situation inédite, mais que ces réponses bricolées dans l'urgence mériteraient d'être mieux outillées pour la crise à venir.

Le second pas porte sur **la mise en lumière des marges de manœuvre de l'action publique**, à rebours des fausses accusations sur l'inertie et l'impuissance des acteurs publics. La capacité d'action des collectivités et de l'Etat est plus élevée qu'on ne le croit, à condition de savoir activer ce potentiel. Les partenariats publics/communs appa-

raissent à ce titre comme une piste prometteuse pour amplifier les réponses collectives apportées par temps de crise, que ce soit pour l'aide alimentaire, la fabrication de masques ou le soutien aux personnes isolées. Dans bien des territoires, le confinement est venu renforcer des habitudes de coopération, en dépassant les jeux de posture institutionnels pour tendre vers plus de fluidité. La gestion de crise du printemps dernier a aussi révélé l'importance des ressources publiques, qui ne sont pas que financières. Les apports de l'intervention publique ont souvent reposé sur la mise à disposition de locaux, de ressources humaines et/ou d'ingénierie, que ce soit pour des associations locales, des collectivités voisines ou des collectifs de citoyens plus spontanés. Là encore, la crise est venue accélérer un processus de mutualisation déjà à l'œuvre.

Combiner la prise de recul et l'attention aux détails

Le troisième apport de cette enquête porte sur la prise de recul sur toutes les « innovations spontanées » apparues lors du premier confinement. Le retour d'expérience montre en effet que les réponses apportées par temps de crise ne sortent jamais de nulle part ; elles sont le fruit d'une culture de l'expérimentation et d'une habitude de la co-production. L'analyse invite aussi à **anticiper les difficultés du passage à l'échelle et les effets pervers potentiels des bricolages mis en place dans l'urgence**. C'est par exemple le cas sur l'usage des données. Les data ont joué un rôle crucial dans la gestion de crise, mais rarement là où l'on s'y attendait. Cela montre qu'il ne suffit pas de constituer des bases de données et compiler les big data, il faut surtout travailler leur interopérabilité. Cela interroge aussi sur les conditions d'utilisation de données produites pour d'autres usages. Les mailing-list des budgets participatifs ont été un outil précieux pour mobiliser les citoyens engagés, tout comme les registres de l'alerte canicule ont permis de garder le contact avec les personnes âgées isolées. Mais en détournant ces données

de leur vocation initiale, on prend aussi le risque de trahir la confiance de celles et ceux qui avaient transmis leurs données. Le succès inégal des réserves citoyennes est une autre illustration de ce défi du passage à l'échelle. Pour réussir à catalyser les énergies citoyennes, les acteurs publics doivent encore clarifier le « contrat » passé avec les citoyens volontaires, et travailler davantage l'allocation de la ressource pour organiser le bon appariement entre les volontaires et les besoins. De ce point de vue, les organisations publiques pourraient sans doute s'inspirer de l'expérience des ONG dans leur capacité à stimuler et orienter les volontés d'agir.

« **Le diable se cache dans les détails** » (en plus d'être pavé de bonnes intentions). Ces dictons populaires résument bien le quatrième apport de l'enquête, qui vise à montrer que toutes les innovations ne se valent pas. Certaines sont plus efficaces ou plus ergonomiques que d'autres, et toutes portent en elles (souvent inconsciemment) une dimension politique sur le rôle de l'action publique et la place des agents. Le premier confinement s'est accompagné d'une numérisation accélérée des services publics, pour tenter tant bien que mal de garder le contact avec les usagers. Mais cet usage du numérique n'a pas les mêmes implications quand il s'appuie (ou non) sur une complémentarité avec un soutien en présentiel, ou quand il s'accompagne (ou non) d'un appui de terrain sur la montée en compétence des agents. L'importance des détails de la mise en œuvre se retrouve dans le mécanisme de réaffectation des agents mis en œuvre dans nombre d'administrations pour optimiser l'allocation des ressources humaines face à la recomposition des besoins par temps de crise. L'intention est pertinente, mais de nombreux éléments déterminent sa signification... et ses chances de réussite : les agents sont-ils volontaires ? Le partage des rôles a-t-il été établi au sein des services qui accueillent ces renforts ponctuels ? La réintégration des agents sur leur fonction initiale une fois la crise passée a-t-elle été anticipée ? Autant de questions qui démontrent l'impératif de résilience : si la réaffectation des moyens est un levier essentiel pour la gestion de crise, elle doit être préparée

en amont pour avoir les bons réflexes lorsqu'une nouvelle crise survient.

Pour faire face aux crises à venir, travailler sa capacité d'improvisation

À l'heure où la puissance publique semble à nouveau dépassée par l'ampleur de la deuxième vague, que faire de ce retour d'expérience du premier confinement, qui cherche à analyser les contours d'une transformation publique par temps de crise ? L'erreur selon nous serait de vouloir établir un énième protocole de gestion de crise, plus « agile » et « innovant ». La matière récoltée lors de cette enquête n'a pas vocation à se traduire en procédures. Elle souligne au contraire l'ingéniosité des agents en situation et leur réactivité face à des problèmes structurellement inédits. L'enjeu consiste alors à articuler la planification de la gestion de crise avec la capacité d'improvisation des organisations publiques et de leurs agents sur le terrain.

Les passionnés de jazz le savent bien : l'improvisation a beau être spontanée, elle correspond aussi à une pratique qui se travaille dans la durée, dans sa rigueur comme dans ses intuitions. Les pistes de travail présentées dans ce document sont donc à prendre comme une gymnastique quotidienne pour rendre l'action publique plus résiliente, comme autant de réflexes à entraîner régulièrement pour renforcer les capacités publiques. Pour l'acteur public, cela implique d'imaginer des cadres et des structures qui amplifient cette capacité d'agir, à toutes les échelles :

- Des capacités à l'échelle des personnes - agents, managers, citoyens engagés. Les transformations apportées par temps de crise ne sont pas aussi spontanées qu'on ne le croit. Elles sont aussi (surtout ?) le fruit d'une culture managériale au sein des organisations publiques. Le fonctionnement structurel de chaque administration joue un rôle déterminant pour libérer (ou enfermer) la capacité d'in-

vention des personnes et leur prise d'initiative. Il s'agit de donner la permission d'agir dans et en dehors des administrations, mais aussi donner des moyens d'agir : mise à disposition de ressources, montée en compétence, etc. Pour accepter la prise de risque que suppose toute improvisation, il faut avoir la garantie d'un cadre sécurisé et sécurisant qui soutient et outille la prise d'initiative.

- Des capacités à l'échelle de l'organisation. Notamment en administrant ses ressources de manière durable. Les collectivités disposent de nombreuses ressources, mais elles tendent parfois à les sous-estimer faute de savoir comment s'en servir. Travailler sa résilience et sa capacité d'improvisation, c'est aussi mieux connaître ses ressources et identifier les leviers pour en assurer le bon usage.. Réallocation des agents, mise à disposition de locaux et d'ingénierie, anticipation des besoins d'appui et des énergies mobilisables... C'est aussi en cela que chaque crise permet de se préparer à la suivante. Il s'agit également d'entraîner ses capacités d'adaptation continue. L'habitude de l'expérimentation favorise cela, en habituant les agents (leurs managers et leurs élus) à ce processus d'essais-erreurs qui nécessite de s'ajuster en permanence en fonction de l'évolution du contexte et des effets produits par l'action engagée. Et si l'organisation d'une « journée sans voiture » était aussi un moyen de mieux se préparer aux crises à venir ?
- Des capacités d'articulation entre initiatives ascendantes et organisation collective.. De la même manière que l'impro musicale se joue sans partition, il serait vain de vouloir écrire à l'avance la feuille de route de chaque agent en réponse à une situation qui reste inconnue. Par la pratique, il s'agit plutôt d'établir des habitudes de coopération : modalités de transmission de l'information, rôle du management intermédiaire dans l'accompagnement des agents, organisation de l'accueil des volontaires pour être en capacité de les orienter au bon endroit au bon moment, etc.

Travailler sa capacité d'improvisation passe aussi par l'importance du dialogue entre pairs et de la mise en réseau, pour capitaliser sur les expériences conduites par d'autres. Cette logique de communauté apprenante, portée de longue date par La 27e Région et dont est issue cette enquête, a une nouvelle fois fait la preuve de son efficacité lors du confinement du printemps 2020.

« Le futur de l'action publique se fabrique sous nos yeux » écrivions-nous en mai 2020, partagés entre la sidération quant à l'ampleur de la crise et l'enthousiasme face à la diversité des réponses apportées sur le terrain. Ces six mois d'enquête et de réflexions sont venus renforcer cette conviction initiale : l'action publique « d'après » est déjà en germe. Et si elle reste encore minoritaire au sein des organisations publiques (ou du moins de leur pilotage), l'impératif de résilience en démontre toute la pertinence.

La crise sanitaire et le premier confinement ont jeté une lumière crue sur les failles du modèle dominant du « new public management » et de la « modernisation de l'action publique ». La situation de crise comme sa gestion ont révélés les limites du solutionnisme, les effets pervers d'un fonctionnement en flux-tendu à force de vouloir optimiser la ressource financière (souvent aux dépens des autres ressources publiques), la rigidité de chaînes de validation incapables de se recomposer pour faire face à l'urgence, les limites de l'hyper-spécialisation des agents... La liste serait longue et elle est bien connue.

En même temps, la crise révèle les alternatives crédibles à ces pratiques et renforce le besoin d'un nouveau paradigme de transformation publique. Au côté d'autres travaux, les orientations et pistes prospectives que nous proposons ici, pourraient dessiner des chemins pour le faire advenir. Et maintenant, on passe à l'action ?

- Nicolas Rio, Partie Prenante

Enquête action initié par la 27e Région,
Vraiment Vraiment et Partie Prenante en 2020

Avec le soutien de la DITP
et de la fondation Bloomberg Philanthropie

Et la participation active des agents de la Ville et le CCAS Grenoble,
des villes de Nancy, Brest, Mulhouse, Chelles, de la Ville de Paris
et la DASES, des métropole de Metz, Nantes, Lille, Rennes, Grenoble
et Strasbourg de la communauté urbaine de Dunkerque, des Régions
Pays de la Loire, Bretagne, Occitanie, des départements
de Seine-Saint-Denis, du Val d'Oise, de l'Isère, du Puy de Dôme.

Conception graphique :
Vraiment Vraiment

Illustrations :
Vraiment Vraiment

Pour nos contacter :
lguillot@la27eregion.fr
nguiraud@la27eregion.fr

Plus d'infos :
<http://www.la27eregion.fr/reflexes-publics/>