

L'impact de la crise sanitaire sur les collectivités locales

Impacts et effets positifs de la contrainte vers la transformation durable

En partant de l'expérience d'une intercommunalité au long de la crise sanitaire, Séverine Bellina, chercheuse-consultante, spécialiste des questions d'action publique et Christophe Quintelier, Directeur général de la communauté de communes de Pévèle-Carembault, entament un dialogue sur l'évolution des organisations et les conditions de transformations durables qui accompagneront les enjeux de transitions démocratique et sociale.

Séverine Bellina :

Je trouve particulièrement intéressant que nous échangions autour de l'exemple d'une intercommunalité. Cet échelon institutionnel local constitue un prisme peu habituel de lecture de l'impact de la crise sanitaire sur les collectivités locales notamment en termes de gouvernance démocratique. En effet, pour les acteurs et actrices élu-es et de la société civile œuvrant à des innovations démocratiques au niveau municipal, l'échelon intercommunal est souvent présenté comme l'institution qui les confronte de nouveau avec une administration et une pratique du pouvoir descendantes, peu souples et déconnectées des citoyen·nes et des territoires.

Or, votre témoignage montre que l'intercommunalité a non seulement affirmé son dynamisme et son adaptabilité en réponse à la demande sociale, sa capacité à assurer la continuité du service public, en application du principe (souvent oublié) de la mutabilité de celui-là. Bien plus, la crise du COVID, en replaçant au cœur les valeurs du service public et la question du sens, a repositionné l'intercommunalité dans la gouvernance locale autour des logiques de coopération et de la demande.

Christophe Quintelier :

La crise que nous avons rencontrée a rapidement et profondément bouleversé nos organisations.

Loin de les désorganiser ou de les remettre en question, les contraintes que nous ont imposées les exigences sanitaires ont démontré des capacités d'adaptation ou - pour être plus honnête - accéléré, des changements vers lesquels nous n'osions ou ne prenions pas le temps d'aller, ce qui d'ailleurs est souvent la même chose : on trouve rarement le temps de faire ce que l'on redoute.

Que ce soit dans nos organisations de travail ou dans la conduite de nos politiques, la crise sanitaire nous a amené à réenvisager l'action publique dans des directions nouvelles que souvent nous souhaitons continuer d'explorer après.

J'aimerais l'illustrer à partir du vécu d'une jeune intercommunalité rurale de près de 100 000 habitant·es, située au cœur de grandes agglomérations.

Bien sûr cette approche n'a aucune vocation généralisante et se base d'abord sur une expérience concrète. Mais je suis surpris des quelques échanges que je peux avoir avec des collègues, des convergences qui apparaissent dans les constats que nous dressons. Et il est troublant d'avouer, que ce soit du point de vue de l'évolution de nos organisations ou de la conduite de l'action publique, que le constat généralement réalisé à ce stade, est plutôt positif.

Christophe Quintelier :

I Adapter nos organisations.

Une adaptation rapide a permis de maintenir un fonctionnement opérationnel dans un contexte bouleversé.

Une organisation "sans contact" humain, mais humaine, se met en place. Elle implique une autre gestion des modes de travail et une vigilance particulière aux liens professionnels.

A/ La pression d'une urgence "positive" permet une adaptation rapide des modes de travail

Trois bouleversements majeurs de nos organisations sont venus de dispositifs qu'il a fallu mettre en place quand c'était possible pour continuer à assurer le service en mode de confinement : le télétravail, la visio-conférence, les processus dématérialisés.

Le télétravail était pratiqué dans notre collectivité mais de façon marginale. Peu d'agent-es le pratiquaient, ceux qui le souhaitaient n'arrivant pas toujours à en prendre le temps. Le bilan que nous en avons fait, après une mise en œuvre qui n'avait pourtant pas rencontré d'opposition des représentant-es du personnel, était que la pratique générale était d'un jour ou plus souvent une demi-journée par semaine. Et il faut dire que nous trouvions cela fort bien. Comment aller au-delà ? Comment organiser les réunions d'équipe si les agent-es ne sont pas disponibles ?

Le 17 mars a fait d'une exception, la règle. Si nous voulions maintenir une activité pour certains services, nous devons recourir absolument à ce mode de fonctionnement.

Qu'en est-il quelques temps après ?

Des retours que nous avons, il semble que la plupart des agent-es qui le pratiquent s'y retrouvent. Quand il y a des critiques elles renvoient davantage aux conditions du télétravail qu'à son principe même. Dans les circonstances présentes il s'agit plutôt de la difficulté de gérer en même temps le télétravail et la garde des enfants.

Mais en soi cette organisation est plutôt saluée. Meilleure concentration sur le travail, moindre interruption par les collègues en quête d'un renseignement immédiat, moins d'échanges informels, moins de déplacement et de temps perdu dans les transports, meilleur suivi de l'activité par l'encadrement qui se focalise plus sur ce qui est produit que sur le temps passé, celui-ci étant devenu invisible.

Et si bien sûr le besoin de présentiel et de rencontre est exprimé, il n'est pas certain que nous aborderons « l'après » avec les mêmes réticences sur ce type d'organisation.

Mais le télétravail n'a pu être mis en place que parce que les agent-es étaient correctement équipés, et qu'en parallèle nous avons pu disposer d'outils d'échange performants : visio-conférences et télé-procédures.

Sur ces deux points l'expérience a été très révélatrice de notre capacité à changer sous la contrainte dès lors qu'elle a du sens. Et c'est peu dire que les exigences du temps lui en donnaient.

Nous avons déployé un parapheur électronique pour traiter seulement les mandats, et disposions d'un outil de Visio conférence que nous n'utilisons pas. Nous sommes pourtant situés sur plusieurs sites, engagés dans la transition énergétique, sans parler du souhait de réduire les frais de déplacement (ce qui ajoute un attrait, à la noblesse de l'engagement précédent).

Plusieurs fois nous nous étions dit : « il faudrait pour certaines réunions utiliser cet outil... » -« A-t-on besoin vraiment de se voir en présentiel pour un point régulier ? » - « Le parapheur électronique fonctionne pour les mandants il serait intéressant de dématérialiser toute la chaîne en y intégrant les bons de commandes » - « Et pourquoi pas les arrêtés et les courriers ? »- « ...D'autant que nous avons, prête à être activée, une solution d'envoi dématérialisée du courrier qui nous permettra de nous passer des machines à affranchir. »

C'est vrai, il faudrait.

Mais, je l'ai dit nous sommes une jeune interco qui a connu dans les dernières années de très importants changements. A un moment s'est manifestée une saturation qui s'est ressentie sur le climat social. Alors, imposer une étape supplémentaire ? Prenons encore un peu de temps. Et les agent-es, les véhicules et les parapheurs continuaient de circuler entre nos différents sites.

Le 18 mars plus question de tergiverser. Ce n'est pas une volonté de bouleversement supplémentaire imaginé par la direction générale qui l'ordonne, c'est l'impérieuse nécessité de continuer à assurer nos missions qui le commande. En une semaine l'outil de visio était adopté, en trois semaines l'ensemble de nos processus étaient dématérialisés. Ces nouveaux procédés sont salués et je ne crois pas qu'il faudra discuter longtemps, pour pérenniser ces pratiques.

Bien sûr, la maturité des solutions techniques, l'équipement des agent-es, ont contribué à ce succès. Mais surtout les verrous psychologiques ont sauté. Le changement perçu « en temps de paix » comme une menace, est devenu « grâce » aux exigences de la crise la solution pour continuer à assurer le service.

Séverine Bellina :

Vous résumez en une expression « notre capacité à changer sous la contrainte dès lors qu'elle a du sens » l'un des effets majeurs de la crise sanitaire. Elle a permis d'accélérer et/ou de passer le cap de nombreuses mutations et de les concrétiser. Ainsi, sur le plan politique et théorique la crise a, à mon sens, changé notre regard sur nos institutions. Considérées comme éloignées, figées, synonymes de bureaucraties et de procédures elles ont, ces dernières semaines, démontrées leur nature dynamique. Comme si un retour, au moins ponctuel des approches sociologique et anthropologique des institutions prévalait, au moins ponctuellement, à celle légale-rationnelle. Nous avons ainsi pu redécouvrir l'origine même de l'institution.

Je m'explique.

Depuis plus d'un siècle, la pensée modélisante domine les sciences sociales et la pratique. L'institution renvoie à un cadre juridique et politique stable, voire figé et « répliquable ». Or, l'institution est « vivante ». Elle se définit par essence dans sa relation à la société.

Cette relation détermine le processus par lequel s'inscrit dans la durée un pluralisme qui se réalise dans le milieu social et qui revêt des formes politiques et juridiques (M. Hauriou). Ce processus est celui de l'institutionnalisation. Si l'institutionnalisation est porteuse de permanence, de sécurité elle n'est pas synonyme d'immobilité. Au contraire elle repose sur un mouvement dialectique continu entre instituant, ou sens social, et institué, correspondant aux formes juridiques et politiques adoptées à un moment donné et non de manière définitive.

L'institutionnalisation est ainsi le vecteur de la légitimité, de l'engagement des acteur-rices à l'entreprise collective révélatrice du sens social. Et les institutions sont l'ensemble des processus par lesquels la société s'organise. Elles constituent donc aussi, une méthode de (dé)construction des formes d'actions collectives marquant, recomposant le paysage des rapports entre l'individuel et le collectif, l'ordre et le désordre, la stabilité et le changement (J.-P. Sartre et C. Castoriadis).

De ce point de vue, le confinement a rendu possible un phénomène « inespéré ». Nous nous sommes individuellement et collectivement réinterrogés sur la valeur du service public, le contenu de notre contrat social, le sens de notre humanité. La crise sanitaire a-t-elle réanimé le processus d'institutionnalisation sur les territoires ?

Christophe Quintelier :

B/ Maintenir les liens

Si la crise a eu de ce fait peu d'impact sur les modes de fonctionnement professionnels quotidiens pour les services n'exigeant pas une présence physique, il n'en va pas de même sur le plan humain et relationnel.

En effet plus de machine à café, plus de retours informels sur la réunion des maires ou de vice-président, plus de temps de restauration avec toutes ces informations qui circulent, plus de rencontre dans les couloirs. Bref, plus de collègues en dehors de ceux que je rencontre pour les besoins de mes tâches.

On a là une explication du gain d'efficacité de ces modes de travail que chacun (et pas seulement la direction générale) apprécie, mais on voit que cela a un prix.

C'est précisément ce constant qui nous a amené à mettre en œuvre des dispositifs de communication interne nouveaux. Un peu comme si la rareté avait révélé la valeur de ce que nous avons perdu.

Ceci nous a conduit à porter une plus grande vigilance dans la gestion des relations : ce qui semble automatique doit être construit.

Alors sont venus des réflexes et des outils nouveaux qui n'auraient peut-être pas dû attendre une pandémie mondiale pour être mis en œuvre : bulletin d'information régulier pour les agent-es sur l'avancée des projets, organisation de pause-café virtuelles, rencontres régulières de cadres pour échanger sur les pratiques nouvelles et leur ressenti, et même mise en place d'un JT interne hebdomadaire assuré par la direction de la communication.

Des rencontres avec les cadres il ressort que plusieurs indiquent organiser de vraies réunions de services alors qu'ils ne le faisaient pas très souvent en temps normal. Les stages management et les consignes de la direction générale n'y changeant pas grand-chose : « A quoi ça sert, on se voit tous les jours... »

En nous privant de contacts humains les modes d'organisation ont attiré l'attention sur ces derniers. Là encore des enseignements à tirer pour la suite. Lorsque nous nous retrouverons il ne faudra peut-être pas perdre toutes ces habitudes et surtout cette vigilance à l'autre qui se manifeste dans les formules de politesse nouvelles en début ou fin de mail : « portez-vous bien » « prenez soin de vous », « j'espère tout d'abord que vous allez bien.. ».



II Modifier l'offre de service

Bouleversant nos habitudes de travail la crise sanitaire a également réinterrogé nos politiques et peut-être la manière de les conduire.

A/ Déplacement des priorités et des ressources

L'évolution de la demande sociale a conduit à revoir nos priorités et l'allocation des ressources.

Et je voudrais l'illustrer de deux exemples. Celui du portage de repas à domicile et de l'action économique.

Comme beaucoup d'intercommunalités nous avons une dimension projet et long terme inscrite dans notre ADN, comme on dit aujourd'hui.

Ainsi lorsque nous parlions d'action économique, nous parlions développement, création de parcs d'activité Rév 3, construction d'une maison des entreprises, de modèles de croissance basés autour de l'économie circulaire (l'éco système que nous souhaitons développer). Très vite le sujet n'a plus été ni le développement, ni la transformation du tissu économique, mais la préservation des entreprises existantes. Il fallut savoir ce dont les entreprises actuelles avaient besoin, être à leur contact mettre en place un dispositif d'accompagnement d'urgence.

Quand nous parlions service nous évoquions peut-être plus la jeunesse, ses budgets importants et ses rassemblements de jeunes qui font « liker » les réseaux sociaux lors des grands événements d'été.

Mais lorsqu'il a fallu s'interroger sur les services vitaux à maintenir absolument, il n'y a pas eu une seconde d'hésitation pour dire que c'était le service action sénior qui assure le portage de repas à domicile, qu'il fallait maintenir quoiqu'il arrive.

On le voit les priorités ont été fortement modifiées. Il est probable que ces nouvelles orientations, ce qu'elles nous auront fait découvrir vont nous amener à revoir nos politiques durablement.

Ce que n'aura pas changé la crise, c'est par contre cette difficulté que nous avons à choisir. Lorsqu'il s'est agi de définir des priorités sur lesquelles renforcer les moyens il n'y a pas eu de débat. La crise a été éclairante.

Par contre quand il a fallu réduire certains services l'incompréhension est vite apparue. Nous organisons la collecte en porte à porte des déchets selon 3 flux : les ordures ménagères, le tri sélectif et les déchets verts. Je l'ai dit, nous sommes un territoire rural qui promeut le compostage. Quand, du fait d'une réduction des effectifs et de nouvelles contraintes de travail qui s'imposaient pour respecter les gestes barrières lors de la collecte, il a fallu réduire le service, il est apparu logique de supprimer temporairement la collecte des déchets verts, pour préserver intégralement le service sur les deux autres flux. Très vite cette disposition a suscité des interpellations de la part de la population.

En temps de guerre il est plus facile qu'en temps de paix de choisir ce qui doit être développé. Mais il n'apparaît pas plus simple de réduire ne serait-ce que temporairement l'offre de services.

L'allocation des ressources a dû aussi s'adapter à ces nouvelles exigences. Cela s'est vu pour les ressources financières ce qui n'est guère surprenant, mais aussi pour les ressources humaines ce qui a été plus intéressant.

La réallocation des ressources financières n'a pas grand intérêt. Un euro est capable de servir la jeunesse ou l'action sénior. Il proteste peu quand on le déplace d'un projet mis en sommeil vers un nouveau dispositif d'aide économique.

Il en va autrement des agent-es.

Ceux-ci sont impactés très différemment par la crise. Pour certains l'activité disparaît, pour d'autres le service continue soit à l'abri chez soi, ou plus exposé sur le terrain et pour d'autres encore il s'intensifie. Les réactions oscillent entre peur, engagement et culpabilité.

Dans ce contexte pourtant, des volontés s'expriment pour aller aider les collègues sur des services plus exposés ou plus sollicités.

Ce sont des solidarités nouvelles qui s'expriment et des réflexes que nous n'avons pas en temps normal.

Un des effets de la crise est donc d'amener certains agents à reconsidérer leur rôle et modifier leurs pratiques.

Cette capacité à sortir de son rôle et de repenser les coopérations s'est également retrouvée entre institutions.

Séverine Bellina :

L'évolution, d'une offre de service public définie par le haut, selon des critères établis le plus souvent hors sols et dans une logique économique, vers une offre adaptée aux besoins concrets des acteur-rices ou des territoires, s'est ouverte depuis plusieurs décennies déjà. Avec la crise, c'est là aussi un regard nouveau qui est porté sur cette dynamique. Les collectivités locales ont recentré leurs missions autour de cette demande sociale. Cela permet directement la gestion de crise et prépare la résilience. D'ailleurs un certain nombre de responsables locaux pensent nécessaire de revoir les missions prioritaires avec ce prisme dans le cadre du retour à la « normale ». La crise recentre l'attention sur l'importance, à mon sens, de privilégier, voire substituer la logique de la demande à celle de l'offre pour le service public.

Ce n'est pas rien.

La prise en compte des besoins dans l'élaboration des politiques publiques, qui se généralise à la fin des années 90', ouvre ce que l'on qualifie « l'approche par les contextes et les solutions ». Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'émergence du design de service et des politiques publiques ainsi que les modalités actuelles de l'innovation publique s'inscrivent dans cette perspective mais à partir de l'outil numérique. Les processus d'intelligence collective, de coproduction de l'action publique à savoir l'intervention d'une diversité d'acteur-rices sont des atouts efficaces pour la compréhension et de la prise en compte des besoins, symboliques et matériels des populations. Il s'agit ainsi de pallier le manque de légitimité et d'efficacité de l'action publique. Les politiques publiques répondant aux attentes des populations ont des coûts, y compris sociaux et politiques, moindres car elles ont une efficacité sociale accrue.

Ce que vous nous décrivez que ce soit dans l'évolution de la demande sociale de service public ou dans la mobilisation de l'intelligence collective des maires et élus locaux pour répondre à la crise, nous renvoie directement à la notion d'efficacité sociale. De ce point de vue votre expérience converge absolument avec l'un des points majeurs que cette crise nous rappelle : l'efficacité sociale (qui inclut aussi la notion d'égalité de traitement et d'accès) est l'essence même du service public.

Là encore un changement peut être constaté grâce à la crise. La conception idéologique de l'efficacité qui apprécie l'efficacité du service public, à la production des effets attendus, par l'auteur de la règle, lors de sa mise en œuvre notamment en référence à des critères économiques a révélé sa dangerosité pour nos sociétés. Ce qui importe ce sont les effets sociaux de l'action publique et des services publics, à savoir leurs impacts concrets sur les populations en réponse à leurs besoins ainsi qu'à leurs aspirations. C'est bien cela qui anime les mobilisations collectives actuelles et qui définit l'adhésion au service public.

L'efficacité sociale en appelle à la stratégie de « l'acteur-riche » (y compris les institutions) dans la mise en œuvre de l'action publique et des politiques publiques. Elle renforce la perspective pragmatique (du point de vue des effets concrets) et de l'hétérogénéité de la mise en œuvre du service public. Dès lors, la dimension psychosociologique de l'efficacité importe au moins autant que celle juridique. L'efficacité sociale définit l'effectivité du service public.

Christophe Quintelier :

B/ Développement des coopérations

Souvent chacun a tendance à intervenir dans le champ de son propre périmètre favorisant des logiques de frontière. Ainsi l'interco reproche souvent à la commune de ne pas voir plus loin que son clocher et de borner sa réflexion à son territoire géographique, sans voir qu'elle même limite sa réflexion à son territoire institutionnel. J'entends par là son portefeuille de compétences.

Au sein de ces frontières, chacun-e agit au mieux mais en perdant de vue peut être le territoire.

La crise sanitaire et ses conséquences ont relevés deux éléments intéressants.

Le premier a été une demande de rencontre. Assez vite les maires ont exprimé une volonté d'échanger sur des problématiques. Cette volonté d'échange est passée par l'intercommunalité. L'EPCI est apparu *naturellement* aux maires comme l'institution qui devait organiser cet échange.

Le second élément porte sur les sujets qui ont pu être abordés et la manière dont ils ont été abordés. La réunion des maires très souvent se focalise sur des sujets communautaires. Elle est l'occasion de présenter des projets, des délibérations qui permettent de mettre en œuvre des actions communautaires. Dans ces démarches souvent, l'EPCI consulte pour construire une décision pour ses politiques.

Cette fois la problématique était autre. Comment apporter une réponse au niveau du territoire à une problématique à laquelle nous sommes toutes et tous confrontés-es : l'équipement de la population en masques, l'ouverture des écoles, l'accompagnement des TPE et PME impactées par la crise. Nous ne sommes pas partis d'un projet communautaire mais d'un besoin qui émerge pour tous les acteur-rices du territoire avec le souhait que l'on puisse trouver une réponse la plus harmonisée possible.

Dans cette approche la question n'a pas été : qui fait quoi ? Qui est responsable de quoi ? Ni même qui paie quoi ?

La question a été : comment apporter une réponse de territoire ?

Bien sûr, ce n'est pas un tournant : une solution commune a été apportée pour le dispositif d'aide économique, une solution a été trouvée sur l'équipement en masques, aucune position de territoire n'a été trouvée pour les écoles. Mais, si on ne peut parler de tournant, on peut parler d'un pas. Car l'interco a été, comme elle devrait l'être toujours, l'animatrice d'une réflexion de territoire et a contribué à produire une réponse à laquelle chacun-e a contribué.

Et même là où il n'y a pas eu de position commune, il y a eu plusieurs voix pour en exprimer un regret et montrer comment cette divergence nous affaiblissait.

Nous avons constaté une démarche du même ordre de la part de l'État. Le Préfet a organisé plusieurs rencontres pour échanger et veiller à la cohérence des dispositions prises par les EPCI dans leur action économique, ou sensibiliser sur les actions à mettre en œuvre pour limiter les impacts de la crise sur le secteur du BTP. J'ai su que dans d'autres départements ce type de démarche avait été également entrepris pour d'autres sujets.

C'était pour notre part la première fois, que l'Etat s'inscrivait dans un dialogue collectif et non plus bilatéral avec les EPCI, pour traiter d'un problème collectif.

Au total la crise aura renforcé les coopérations entre [acteurs publics](#) dans une approche qui les a amenés à dépasser leurs cadres habituels qu'ils soient géographiques ou institutionnels.

Séverine Bellina :

Le développement des coopérations entre collectivités locales, d'une part et entre collectivités locales et États, de l'autre, est également révélateur d'un autre enjeu pour lequel la crise sanitaire a mis en évidence des horizons possibles « out of the box » : celui des échelles de gouvernance et de leurs interactions.

La compréhension de la dialectique « global-local » n'a jamais été aussi évidente. Une identité collective mondiale se renforce face à la présence d'un danger commun à toute l'humanité et grâce à des solidarités mondiales. Les États réapparaissent dans le quotidien des populations comme l'échelon de gestion de la crise et les territoires locaux comme celui de l'adaptation de cette réponse aux contextes et besoins spécifiques. Le territoire local, par les réponses adaptées au contexte qu'il force, est celui qui permet de concrétiser les horizontalités nécessaires à la réponse aux enjeux globaux (transition écologique, mobilité, circuits courts, transition démocratique, etc.). Concurrences ou complémentarités la crise sanitaire accentue l'interdépendance de ces territoires (géographiques, numériques et institutionnels).

Au niveau local, là où les relations institutionnelles prédominaient, la crise fixant un horizon d'action commun et une mise au second plan voire une redistribution des rapports de pouvoir, accélère les approches territoriales. Pendant la crise, dans votre intercommunalité, vous le montrez, l'approche territoriale l'emporte sur celle institutionnelle. Cela positionne de fait l'intercommunalité en animatrice du territoire, plus qu'en une couche administrativo-juridique supplémentaire. La crise sanitaire a permis de vérifier l'enjeu fondamental de la complémentarité de ces acteurs et de leur coordination au nom de l'intérêt général. Ce type de dynamiques et de postures des collectivités locales ressortaient jusque-là d'initiatives ponctuelles, sériées, ou spécifiques autour de projets, ou d'expérimentations démocratiques et de transitions écologiques. Elles ne faisaient pas système. La crise va-t-elle permettre cela?

La sortie de cette crise sanitaire pose ainsi le débat des dynamiques locales et des actrices et acteurs locaux d'une part, et de leurs articulations avec les autres échelons, de l'autre. Ces questions impactent directement la réorganisation des administrations, des missions et donc des agent-es ainsi que leur formation. Ce débat doit être investi par les agents et agentes, la recherche, le secteur privé et les expert-es. Il comprend de nouvelles données. Elles correspondent aux révolutions en cours : le numérique, les transitions démocratiques, écologiques et sociales voire l'intelligence artificielle (elle paraît éloignée mais elle est en cours). Développer des stratégies territoriales en ce sens pour anticiper, voire éviter, les futures crises est une priorité. Il conviendrait d'identifier les domaines dans lesquelles elles doivent être mises en place et selon quelles articulations.

Ces dynamiques doivent reposer sur la coproduction de l'action publique. C'est un vecteur de l'institutionnalisation du pouvoir par le bas. Le rôle du secteur privé dans cette dynamique est à réinventer et à baliser à partir de la boussole de l'intérêt général lequel ne peut plus se définir en dehors des enjeux écologiques et sanitaires. Il est effectivement temps de retravailler la notion d'intérêt général et d'en faire un paradigme partagé de l'action. Sa mise en œuvre relève de l'action publique mais cette-dernière n'est plus le monopole de l'acteur public. Elle découle de dynamiques pluriacteurs dans lesquelles les acteurs publics et politiques ont une place particulière mais où l'intérêt général sert de boussole à l'intelligence collective.

La démocratie participative travaille les relations de la société civile organisée et des mouvements citoyens avec les institutions publiques. Ce sont des processus qui se développent de plus en plus dans le domaine alimentaire, mais l'on voit bien qu'ils devraient exister dans tous les champs fondamentaux pour notre cohésion sociale (santé, agriculture, mobilité, etc.). L'approche territoriale le permet. Les expérimentations et diverses fabriques de territoires qui émergent aujourd'hui constituent de précieuses balises sur ce chemin. La crise a montré l'urgence d'inclure les entreprises et les *makers* dans cette dynamique de construction de l'action publique pluriacteur-rices. La notion de territoires capacitants (B. Alix) pour le pouvoir d'agir des acteurs et des actrices peut constituer un bel outil pour concrétiser ces processus pluriacteur-rices qui doivent aboutir à la coproduction de l'action publique.

Conclusion / Perspectives

Christophe Quintelier:

Bien sûr la crise et ses conséquences présentent de grands risques que l'on semble oublier dans les propos qui précèdent.

Mais ce que révèle l'évènement est une capacité à remettre en question nos modes de fonctionnement face à un risque majeur qui nous concerne tous.

Cette capacité d'adaptation est porteuse d'espoir face aux défis qui nous attendent. Même si rien ne garantit que l'on saura agir juste et assez puissamment pour éviter les écueils qui nous attendent.

C'est pourquoi il convient de capitaliser sur ces dynamiques pour préparer l'après sans attendre qu'il n'arrive.

Ceci doit nous conduire à deux démarches :

- Une réinterrogation de nos modes de fonctionnement administratifs. Dans ce que nous avons vécu qu'est-ce qui doit être fondateur ? qu'est-ce qui doit n'être qu'une parenthèse ?
- Un réexamen de nos projets de territoire. Profitant des dynamiques que la crise aura impulsées, réinterroger nos priorités pour faire face durablement aux faiblesses qu'elle aura révélées. Le faire dans une chaîne qui fédère les actrices et les acteurs publics. Dans ce travail il est possible de redonner sa place aux citoyens et citoyennes que la gestion de crise aura éloigné-e de la décision. Face à l'enjeu, ils et elles accepteront peut-être plus facilement de s'éloigner de problématiques du quotidien dans lesquels s'enferme trop souvent la relation à l'élue.

Peut-être que l'impact de la crise nous a fait sortir de l'orbite dans laquelle nous nous enfermions, à nous d'en profiter pour engager les dynamiques, dont nous aurons besoin pour sortir positivement d'une séquence, qui ne fait sans doute que commencer.

Séverine Bellina :

Je souhaite insister sur l'un de vos points : la nécessité de capitaliser sur les dynamiques d'intelligence collective dans l'action développées pendant la crise à la fois en interne, entre administrations, mais aussi avec le territoire et donc d'autres acteur-rices. Il me semble également important que cette capitalisation se concrétise à partir du croisement des expériences d'agent-es, toutes catégories confondues, et en dialogue avec les citoyen-nes ainsi que les acteur-rices du secteur privé lucratif.

Rappelons que la crise sanitaire que nous traversons est l'une des manifestations de la crise environnementale.

Il y en aura d'autres, sous d'autres formes et plus graves.

Nous le savons.

Cette expérience nous donne des indicateurs sur les réorganisations nécessaires pour les anticiper voire les éviter. Elles appellent des réponses communes, adaptées et nouvelles qui révolutionnent les processus ainsi que les « espaces » de construction des politiques et services publics. L'adaptation rapide, la capacité à jouer de plusieurs temporalités simultanément, de gérer en situation d'urgence permanente, dans une perspective anthropocène, tout en restant ancré-e dans des valeurs humanistes, requièrent des modalités ouvertes et inclusives d'action publique dans une interaction permanente entre les échelles de gouvernance. Les collectivités locales ont montré leur capacité à répondre à ces défis sans même y être préparées. Capitaliser sur cette expérience pour identifier des leviers de réorganisation internes et de gouvernance sur les territoires permet non pas de revenir à l'équilibre ancien, par la résilience, mais de construire les collectivités locales de demain autour de l'antifragilité (Silvère Mercier, "Déconfiner l'action publique : propositions antifragiles", avril 2020). « L'antifragilité est au-delà de la résilience et de la robustesse. Le résilient résiste aux chocs et reste le même ; l'antifragile s'améliore. » (Nassim Nicholas Taleb, 2012).

Surtout, la gestion post-crise conduit à se poser les questions du comment vont se construire, rapidement et efficacement, les réponses collectives aux transitions démocratiques, sociales et écologiques qui sont en cours. Qui va garantir l'équité, la neutralité et l'intérêt général de ces réponses ? La gestion de la crise a de fait, mis de côté démocratie et transition écologique. Pourtant, la gestion post-crise et le redéploiement des collectivités locales dans leurs fonctionnement et missions, passent inéluctablement par la résolution démocratique de la crise écologique.

A propos de :

Séverine Bellina : Titulaire d'un doctorat en administration publique, Séverine Bellina est chercheuse consultante indépendante et membre du Réseau Service Public. Ses domaines d'expertise sont l'action publique et la gouvernance démocratique à l'ère des transitions démocratiques et écologiques.

Elle propose la réalisation et l'écriture de livres blancs, de rapports et d'études, la capitalisation de pratiques, le montage et l'animation de séminaires (internes) de réflexion et de forma(c)tions. Elle conduit et participe à des recherches actions et des réflexions sur l'évolution des organisations publiques locales. Elle est l'auteur de divers ouvrages et articles.

Elle intervient auprès d'acteurs publics locaux, nationaux et internationaux. Auparavant elle a dirigé un think tank sur la gouvernance démocratique, et a été chargée de mission pour le ministère français des Affaires étrangères ainsi que le Programme des Nations Unies pour le Développement.

Christophe Quintelier : diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et titulaire d'un DESS en Gestion des collectivités locales, Christophe Quintelier, Administrateur territorial hors classe, mène une carrière ancrée dans la Fonction publique depuis 30 ans. DRH de la ville de Roubaix puis secrétaire général adjoint (1997-2000), il a ensuite été Professeur de Sciences économiques et sociales (1997-2000) avant d'intégrer l'école de la santé publique puis l'Institut National des Etudes Territoriales (2001-2003, promotion Jean Vilar). A l'issue de sa formation à l'INET, il a ensuite poursuivi sa carrière de dirigeant territorial en tant que DGA Management Organisation à la Communauté urbaine de Dunkerque (2002-2006) puis DGA Ressources à la Région Basse-Normandie (2006-2014). Il est, depuis



2014, Directeur général de la Communauté de communes de Pévèle-Carembault. Investi dans l'accompagnement de la communauté territoriale et des futur.es cadres des collectivités, il a animé la e-communauté-RH du CNFPT (2016-2018) et a été membre du jury d'administrateur.rice territorial.e (2017-2018).



Licence autorisant la réutilisation des informations et documents du Cdg59

Vous êtes libre de réutiliser les informations :

de les reproduire, les copier, de les adapter, les modifier, les extraire et les transformer, de les diffuser, les redistribuer, les publier et les transmettre (y compris sous cette même licence), de les exploiter à titre commercial **Sous réserve que** la mention suivante soit apposée sur le document réutilisé : **"Source : Cdg59- titre et lien du document - date de sa dernière mise à jour"**