JANVIER / FÉVRIER 2018

01

HORIZONS PUBLICS

COMPRENDRE
ANTICIPER
INNOVER
AGIR

horizonspublics.fr

DOSSIER

QUELS DÉCIDEURS PUBLICS POUR DEMAIN ?

Les défis de la révolution managériale et de la participation citoyenne

Anticipations publiques

Les schémas d'aménagement de demain : et si on repartait des usages ?

Au-delà des frontières

Au cœur du *Policy Lab UK*

Grand entretien

MARC GOODMAN

L'État doit protéger la vie numérique des citoyens !

Berger Levrault

COMPRENDRE

ANTICIPER

INNOVER

AGIR

Explorons ensemble de nouveaux horizons pour l'action publique !

éditorial

Vous tenez entre vos mains le premier numéro d'*Horizons publics*, une revue bimestrielle consacrée à la transformation publique. Prenant la suite des *Cahiers de la fonction publique*, ce nouveau titre, édité par la maison d'édition Berger-Levrault, a pour ambition de vous faire découvrir – au sens propre comme au figuré – de nouveaux horizons.

La conviction que le modèle de gestion publique que nous avons reçu en héritage doit et va, pour correspondre aux évolutions de la société, connaître une transformation profonde est à l'origine de notre démarche. L'action publique doit désormais se conjuguer au temps des mutations, en premier lieu numériques.

Dans un contexte marqué par des contraintes durables, notamment budgétaires, et des défis inédits, comme en matière de protection de l'environnement, les décideurs publics, locaux comme nationaux, doivent repenser leur action pour redonner du sens aux valeurs républicaines et améliorer le service rendu aux usagers. Ce mouvement de transformation – déjà à l'œuvre dans la société, l'économie et plus récemment la vie politique – est indispensable pour renforcer la confiance dans la vie publique.

Partout, des projets innovants émergent, des partenariats entre les collectivités et des acteurs privés se nouent, des démarches expérimentales de dialogue, de concertation et de coproduction sont menées avec les citoyens. Pourtant, nous n'en sommes encore qu'aux prémices de cette transformation des politiques publiques. Tout reste encore à bâtir, à construire et à inventer. L'ambition d'*Horizons publics* est justement d'ouvrir de nouvelles perspectives, de faire connaître des projets remarquables, de participer à cette évolution en suscitant le débat, en transmettant des savoirs utiles et en explorant de nouvelles voies.

Pour ce faire, nous avons pris le parti de l'ouverture et avons choisi d'aborder ces questions de fond avec une approche pluridisciplinaire (droit, sciences humaines et sociales, technologies), tout en donnant la parole à tous ceux qui, sur le terrain, orientent, font, observent et bénéficient de l'action publique (élus, agents, usagers, institutions, associations, entreprises, chercheurs et experts, français et étrangers).

Avec la rigueur de l'expertise et la clarté du journalisme, *Horizons publics* souhaite aussi vous surprendre et vous interpeller, avec un contrat de lecture original, enrichissant et inspirant. Nous vous avons concocté pour ce premier numéro un dossier stimulant intitulé « Quels décideurs publics pour demain ? ». Nous vous convions à découvrir nos différentes rubriques, conçues pour vous apporter des temps de respiration, mais aussi des moments de réflexion et vous inviter à l'action.

Nous espérons que cette nouvelle revue éveillera votre curiosité et saura vous séduire. Nous vous donnons rendez-vous dans le prochain numéro papier, et dès à présent sur notre site d'informations *horizonspublics.fr*.

Alain Bouvier, Édouard Geffray, Nicolas Kada,
David Le Bras et Stéphane Vincent,
Comité d'orientation d'*Horizons publics*

Pierre-Marie Lehucher,
Émilie Martin, Julien Nessi,
Berger-Levrault

JANVIER
FÉVRIER 2018
01

COMPRENDRE
ANTICIPER
INNOVER
AGIR

HORIZONS PUBLICS

SOMMAIRE

L'actualité vue par…

Florence Jardin,
maire de Migné-Auxances | 4

Ils nous étonnent

Territoires zéro chômeur : la fabrique de l'emploi | 8

Un « LAB » au service de l'innovation publique | 10

Une application pour lutter contre la gaspillage alimentaire | 11

Le recyclage du verre dopé par la consigne | 12

Le numérique au service du travail d'intérêt général | 13

Grand entretien

Marc Goodman
L'État doit protéger la vie numérique des citoyens ! | 16

Dossier

QUELS DÉCIDEURS PUBLICS POUR DEMAIN ?

Les défis de la révolution managériale et de la participation citoyenne

Sur le terrain

LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE EN MODE INNOVATION | 26

Mises en perspective

LE PROFIL DU MANAGER PUBLIC DE DEMAIN : UN LEADER OUVERT ET MIEUX FORMÉ
*Par **Yvonic Ramis*** | 34

L'EXPERTISE DANS LA FABRIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE
*Par **Laurence Dumoulin*** | 42

QUELLE PLACE DE L'USAGER CITOYEN DANS LA DÉCISION PUBLIQUE ?
*Par **Camille Morio*** | 48

INSUFFLER LE CHANGEMENT CULTUREL PAR L'INNOVATION
*Par **Simon Munsch*** | 56

LA FORMATION DES FUTURS COMMISSAIRES DE POLICE, UN ENJEU MAJEUR
*Par **Luc Presson*** | 62

Réactions

SOYONS DISRUPTIFS POUR FAIRE ÉVOLUER LES PRATIQUES MANAGÉRIALES !
Mylène Jacquot** et **Johan Theuret | 70

Au-delà des frontières

POLICY LAB UK, la cellule innovation publique britannique | 76

Anticipations publiques

LES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT DE DEMAIN : ET SI ON REPARTAIT DES USAGES ?
*Par **Louise Guillot*** | 82

LA PROSPECTIVE POUR FAIRE TERRITOIRE, L'EXPÉRIENCE DE METZ MÉTROPOLE
*Par **Marie-Camille Levionnais*** | 86

VILLES MOYENNES, UNE PERSPECTIVE INTERCOMMUNALE : L'EXEMPLE DE SAINT-BRIEUC
*Par **Étienne Longueville*** | 90

Cartoscopie

Déconstruire la fracture entre territoires urbains et ruraux
*Par **Stéphane Cordobes*** | 94

Cultures publiques

Lectures, Podcasts, Vidéos, Colloques, Événements, Sur le web | 96

Florence Jardin,
maire de Migné-Auxances

Propos recueillis par **Gérard Ramirez del Villar**

Florence Jardin
est maire de Migné-Auxances
(Vienne, 6 000 habitants)
depuis 2008.

À 52 ans, elle est également vice-présidente de la communauté urbaine Grand Poitiers (40 communes, 196 000 habitants), en charge de la transition énergétique, de la qualité environnementale et de la gestion du domaine immobilier communautaire.
Elle était auparavant coordinatrice famille dans un centre socioculturel. Elle a démissionné de ce poste afin de se consacrer exclusivement à ses deux mandats.

1 LA VILLE ET L'AGGLOMÉRATION

Passé de 13 à 40 communes en janvier 2017, Grand Poitiers est devenue une Communauté urbaine (CU) en juillet 2017, en lieu et place de la communauté d'agglomération et de quatre communautés de communes, des EPCI aux niveaux d'intégrations très divers. La CU regroupe des collectivités urbaines, rurales et périurbaines, pour une population d'environ 196 00 habitants.

Depuis deux ans nous travaillons intensément à harmoniser et mettre en place les nouvelles compétences de la CU. La voirie devient une compétence communautaire et c'est un grand bouleversement pour les communes qui géraient leur voirie en propre, entre les réflexes communaux et l'identité que l'on souhaite préserver. Il a fallu déterminer le niveau des transferts de charge et le montant des reversements à la CU : c'est long et compliqué ! Les mairies restent le point d'entrée du public concernant toutes les compétences : elles remontent les informations à la CU. Mais les questions, autrefois débattues localement, sont désormais tranchées au sein d'une commission de 40 communes. Les programmes déjà engagés seront, eux, respectés jusqu'à fin 2020. Après, on verra ! L'avantage du système CU tient aux compétences internes qu'elle apporte et sur lesquelles s'appuient les petites communes. Mais celles-ci ont perdu de leur souplesse d'intervention et de leur libre choix sur les priorités. Au niveau des ressources humaines, nous ne transférerons qu'un agent voirie (sur un total de 1,75 équivalent temps plein concerné) pour soulager nos services par ailleurs. Mais nous versons la différence à la CU !

2 LA BAISSE DES DOTATIONS, UN BOULET

Aux termes de loi de finances pour 2018 et de la deuxième loi de finances rectificative pour 2017, le niveau de la dotation globale de fonctionnement pour les collectivités reste stable, s'établissant au total à environ 29 milliards d'euros, après plusieurs années de baisse.

Précision préalable : située en Nouvelle-Aquitaine la ville de Poitiers a perdu son statut de capitale régionale mais a bénéficié d'une dérogation pour devenir CU, bien que n'atteignant pas le seuil de population requis. Conséquence, sa dotation est passée de 42 à 60 euros par habitant. Pas de lien avec la dotation forfaitaire de Migné-Auxances qui, elle, a baissé depuis 2012 de plus de 400 000 euros sur un total de 930 000 euros. Pour information notre budget est de l'ordre de 6 millions (fonctionnement) et de 2 millions (investissement). Face à cela, nous avons réduit nos investissements. Concernant les dépenses de fonctionnement, nous avons dû faire des choix aussi, hors des services obligatoires à délivrer. Concrètement, nos politiques sont plus difficiles à mettre en œuvre : culture, animation, etc. Notre marge de manœuvre se trouve dans les recettes générées par la commune : par l'augmentation – malgré nous – de l'impôt, par la création de richesse (construction de logements, accueil d'entreprises, etc.). Nous avons, en outre, mis en place la taxe locale sur les publicités extérieures. En fait, cette mesure s'appuyant sur le déclaratif avait été votée depuis assez longtemps mais seulement dix entreprises, sur cent vingt, effectuaient leur déclaration. Nous avons remis ce dossier en ordre, ce qui procure des recettes supplémentaires. Quant à la réforme de la taxe d'habitation, la moitié de notre produit d'impôt, nous avons de grandes interrogations sur l'avenir : quelles compensations au regard de nos efforts sur la dynamique en construction de logements notamment ?

3 PAS DE FREIN AU LOGEMENT SOCIAL

Aux termes de loi de finances 2018, les bailleurs sociaux vont devoir réduire le montant de leurs loyers, d'environ 1,5 milliard d'euros par an, afin de compenser les diminutions des Aides personnelles au logement (APL). La mesure doit être mise en place en principe début février.

Il y a là une contradiction entre, d'une part, la loi SRU qui, bonne chose, encourage le secteur en imposant aux communes comme la nôtre de disposer d'un parc de 20 % de logements sociaux et, d'autre part, le désengagement progressif de l'État depuis déjà plusieurs années. En plus, l'État fait aujourd'hui peser cette baisse des APL sur les bailleurs qui voient leur capacité d'autofinancement diminuer, tant dans la construction que dans l'entretien. À Migné-Auxances, sur deux projets de logements sociaux prévus, un seul risque de voir le jour – peut-être même un demi – alors que la commune est, elle, toujours tenue par ses obligations. On tourne en rond ! Conséquence, si la commune a une politique volontariste, elle va devoir participer au financement des logements. Au détriment d'autres investissements. On n'est plus dans l'égalité des territoires. En outre, cette réforme est un coup porté contre la mixité sociale. Ici, la population vit en majorité en pavillon mais 80 % des habitants, en raison de leurs revenus, peuvent prétendre à un logement social (chômage, précarisation, séparations, etc.). Or, avec un taux de 12 %, nous ne disposons pas d'une telle offre. Le parc existant (environ 300 logements) est cependant en bon état.

4 AVEC LES AGRICULTEURS CONTRE LES PESTICIDES

Le Gouvernement a présenté, le 18 janvier 2018, son plan d'action pour réduire la dépendance de l'agriculture française aux pesticides. Une concertation est prévue, avec comme objectif d'aboutir à la fin du premier trimestre à une feuille de route sur le sujet.

« Nous sommes en zone périurbaine avec, cependant, un territoire classé à 80 % zone agricole pour une dizaine d'exploitations agricoles que l'on peut très schématiquement classer en trois catégories : les gros agriculteurs qui perpétuent le modèle pesticides ; des agriculteurs jeunes nouvellement installés et sensibilisés à la question, plutôt spécialisés dans le bio ; enfin, des agriculteurs traditionnels qui sont en train d'opérer un vrai virage. En tant qu'élus, notre mission est de les accompagner autour de la consommation de l'eau, des pesticides (comment en sortir) et des nitrates, de la diversification des productions. Conscients de la fragilité de leur modèle économique, des nouvelles attentes du public et des enjeux écologiques, un groupe d'agriculteurs très impliqués porte un projet de réalisation d'unité de méthanisation. Ils ont également mis en place un groupe de travail sur la question de l'eau auquel sont associés, entre autres, les élus, Grand Poitiers, la chambre régionale d'agriculture, l'agence régionale de santé, la DDT, etc. Cette initiative fait suite à l'opposition d'associations et à l'avis mitigé de la commune sur la création d'une retenue d'eau, pour avancer ensemble. On est vraiment dans le dialogue. »

5 MIGRANTS : ON ATTEND LE FEU VERT

Le projet de loi asile et immigration devrait être présenté en février 2018 en conseil des ministres, pour arriver à l'Assemblée nationale en mars, en vue d'un vote en juin.

« À Migné-Auxances, nous voulons agir mais nous avons une difficulté. Un propriétaire privé dispose de locaux inoccupés où historiquement étaient reçues des personnes sous tutelle, mais aussi des retraités… Ce particulier est prêt à laisser s'y réaliser (location ou vente) un projet pour l'accueil de migrants. Des associations reconnues comme Coallia, audacia ou l'ADSEA (Association départementale de la Vienne pour la sauvegarde de l'enfant à l'adulte) déposent régulièrement des dossiers afin de pouvoir utiliser ces locaux. Mais rien n'y fait : les appels à projets sont rejetés et des gens dorment dans la rue. C'est révoltant et intolérable. À l'époque du Grand Poitiers à 13 communes, tous les maires avaient clairement et solidairement affiché leur volonté d'accueillir des migrants. Cela m'a valu quelques tracts bien sympathiques de la part des extrémistes ! Mais nous avons reçu beaucoup de soutiens de la part de la population, avec des exceptions bien sûr : quid de la détresse de certains Français ? Sur ces points, notre propos et simple : nous ne pouvons accepter que quelqu'un, migrant ou non, soit dans la rue, souffrant de faim et de froid. Pourquoi pas un pôle un multi-accueil ? Au fond, beaucoup de projets restent à inventer et des lieux existent. Quant aux moyens à mobiliser, nous attendons les dispositions de l'État. Concernant l'insertion des personnes, l'étape suivante, l'association Citoyens solidaires a réuni des personnes compétentes, expérimentées ou de bonne volonté pour intégrer un tel projet s'il se concrétisait. Abriter les gens, ça ne suffit pas. »

6 TGV : NE PAS RESTER À QUAI

La nouvelle Ligne à grande vitesse (LGV) Paris-Bordeaux, qui traverse Poitiers, est entrée en service en juillet 2017. Un véritable effet « coup de canon » d'après les responsables du TGV Atlantique, puisqu'en six mois le nombre de voyageurs entre Bordeaux et Paris a augmenté de 70 %.

« Disposant sur leur territoire d'un nœud ferroviaire et d'un nœud autoroutier (A10), Migné-Auxances et plus généralement Grand Poitiers, sont des villes intéressantes en termes de desserte, ce qui favorise l'implantation d'entreprises par exemple. Mais la LGV ne nous fait gagner que quelques minutes sur le trajet Poitiers-Bordeaux, la belle affaire ! Ceci résume en fait la question du devenir des villes intermédiaires traversées par la LGV. Comment font celles et ceux qui n'habitent pas les grandes métropoles ? Il y a un vrai équilibre des territoires à trouver. Quant aux nuisances, le couloir de la LGV est comparable à celui de l'A10. Cela fait que certaines populations doivent subir la LGV et l'A10. Grâce à l'action des associations et des élus, nous avons pu obtenir que les expropriations se fassent jusqu'à 150 mètres de part et d'autre de la LGV. Nous avions également demandé, dans le cadre d'une association regroupant les communes impactées, un droit de départ « après la mise en service » et dans les mêmes conditions, sans réponse pour le moment. Autre difficulté, seul le bruit moyen est pris en compte et en principe les normes sont respectées. Mais rien sur les pics tels que le passage d'un train ou un week-end de départ en vacances. Il faut faire évoluer la législation sur tous ces points. »

TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR : LA FABRIQUE DE L'EMPLOI

Baptisé « Territoires zéro chômeur », l'objectif de ce dispositif est de lutter contre le chômage de longue durée en utilisant l'argent qui sert à indemniser les chômeurs pour leur permettre de travailler.

Par **Régis Soubrouillard**, journaliste

Comment éradiquer le chômage de longue durée ? Cela fait trente ans que la question taraude Patrick Valentin, convaincu que la privation d'emploi relève d'une forme d'injustice sociale inhérente au système capitaliste. Cet ancien chef d'entreprise et militant du droit à l'emploi part du constat que personne n'est inemployable et que le « coût du chômage » permet de financer des retours à l'emploi. Un chômeur de longue durée coûte entre 15 000 et 20 000 € par an à l'État.

Si l'idée visant à utiliser l'argent du chômage pour payer des gens à travailler peut paraître simple, son principe relève d'un véritable changement de logique économique dont la mise en œuvre expérimentale a demandé du temps et de la patience a ses initiateurs. Un tiers des chômeurs de longue durée sont sans emploi stable depuis au moins trois ans et l'absence d'activité est un cercle vicieux dont il est difficile de sortir. C'est partant de ce constat que l'association ATD quart-monde s'est associée à Patrick Valentin pour expérimenter des retours à l'emploi basés sur des emplois locaux. L'association « Territoires zéro chômeur de longue durée » est présidée par l'ancien député PS Laurent Grandguillaume, à l'origine du vote de l'expérimentation.

Les emplois créés sont financés par l'État mais aussi par une réaffectation des deniers publics versés aux chômeurs de longue durée.

L'extension à 100 territoires en 2019 ?

Une forme d'économie « complémentaire » a été votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 29 février 2016, même si le système n'en est qu'à son expérimentation dans dix territoires. Il aura fallu attendre janvier 2017 pour l'ouverture des premières entreprises dites « Entreprises à but d'emploi » (EBE) qui feront travailler ces personnes. Un changement de paradigme et une inversion des priorités : l'entreprise a pour priorité de créer des emplois pour favoriser le développement économique. L'EBE multiplie les partenariats locaux mais pas question d'entrer en concurrence avec des activités déjà présentes dans les communes. Les activités complémentaires et diversifiées qui visent à développer les services nécessaires à la société sont prioritaires : tourisme, livraison à domicile, transports, entretien des espaces verts, services d'aide à la personne, etc.

Les entreprises impliquées dans l'expérimentation bénéficient de subventions issues du budget alloué par le ministère du Travail à cette initiative, qui s'élève à 14,9 millions d'euros pour 2017. Au moment du lancement du projet, Myriam El Khomri, alors ministre du Travail, avait salué l'audace de cette initiative annonçant en mars 2017 que : « Si nous réussissons cette expérience, elle a vocation à être généralisée. »

Pour l'instant une dizaine de territoires participe à cette expérimentation, l'extension à 100 territoires est envisageable en 2019 si le premier diagnostic s'avère satisfaisant. En un an 400 emplois ont déjà été créés. L'objectif étant d'atteindre 2000 emplois fin 2018.

En savoir plus :

https://www.tzcld.fr/

https://www.atd-quartmonde.fr/

Patrick Valentin, Le droit d'obtenir un emploi, *Chronique sociale, janv. 2018, 184 p.*

À l'origine de « Territoires zéro chômeur de longue durée », Patrick Valentin revient sur les étapes qui ont permis son expérimentation.

Comment est née cette idée de « Territoires zéro chômeur » ?

L'idée de départ est très simple, elle émane de l'expérience que nous avions dans nos associations d'aide aux chômeurs d'une rupture entre toute une frange de la population qui passe au chômage et une qui vit au chômage. En ce sens le chômage est véritablement destructeur de tissu social et créateur de pauvreté. L'idée était notamment de démontrer qu'en payant les salaires, il suffisait de transférer le coût de la privation d'emploi. Une première expérimentation a lieu en 1994 dans une commune du Maine-et-Loire de 2 000 habitants. Mais à l'époque, le préfet nous avait expliqué que payer des personnes avec l'argent économisé par la collectivité compte tenu de leur retour à l'emploi était illégal. Donc, nous avons dû renoncer.

Comment avez-vous pu lancer une expérimentation ?

Patrick Valentin

Mon espoir est d'assurer l'équilibre économique de l'expérimentation pour qu'elle s'impose.

En 2003, Jacques Chirac inscrit dans la Constitution le droit d'expérimentation législatif. Mais la première expérimentation n'a lieu qu'en 2012 grâce à ATD Quart-Monde. J'ai ainsi pu rencontrer des gens proches du pouvoir notamment l'ex député PS, Laurent Grandguillaume, qui a créé un groupe de travail à l'Assemblée pour qu'une proposition de loi soit élaborée et que l'expérimentation puisse avoir lieu. C'est très long à mettre en œuvre parce qu'une société comme la nôtre est assise sur des convictions définitives qu'il est très difficile à bousculer.

Où en est-on aujourd'hui ?

Dix territoires ont le droit d'expérimenter ce système et il y a un véritable enthousiasme pour ce type d'expérimentation car les collectivités voient bien qu'elles gagnent à ce qu'il y ait de l'emploi plutôt que du chômage. Mais nous manquons terriblement de moyens pour une mise en œuvre concrète. Quatre cents personnes ont été embauchées en quelques mois. Ce sont des emplois d'économie interstitielle qui rendent service quelle qu'en soit la nature. Le problème est moins sur les intentions que sur les conditions dans lesquelles se fait cette expérimentation. Nous sommes partis sur une expérimentation passionnante mais on marche avec des béquilles. Mon espoir est d'assurer l'équilibre économique de l'expérimentation pour qu'elle s'impose.

La liste des dix territoires qui expérimentent TZCLD : Colombelles (14), Colombey-les-belles (54), Jouques (13), Mauléon (79), Métropole de Lille (59), Nièvre-et-Forêt, Pur (58), Paris 13e (75), Pipriac (35), Thiers (63), Villeurbanne quartier Saint-Jean (69).

UN « LAB » AU SERVICE DE L'INNOVATION PUBLIQUE

À Rennes, destiné à améliorer l'action publique, le tout nouveau TI Lab s'appuie sur une méthodologie inspirée du design. Une démarche pragmatique, notamment nourrie de co-construction où l'usager est placé au centre de l'action.

Par **Gérard Ramirez del Villar**, journaliste

« Un espace-temps pour s'affranchir de l'organisation, pour créer et prototyper des services qui vont ensuite revenir dans cette organisation » : quelques mots suffisent à Benoît Vallauri pour résumer l'ambition de TI Lab, le laboratoire régional d'innovation publique qu'il dirige, inauguré à Rennes en novembre dernier. Cette structure est le fruit d'un partenariat entre la région et l'État, ouvert à d'autres organismes publics et privés. Elle accueille les fonctionnaires afin de plancher sur l'amélioration d'un service ou d'une méthodologie : par exemple celle qui existe au sein de Pôle emploi pour le retour à l'emploi des détenus (co-construction du déroulé du parcours). Élément essentiel, cette démarche de « design de service » place l'usager au centre de l'action publique.

Créativité et pragmatisme

Le lieu (200 m^2) est assez atypique, avec salles de réunion mais sans bureau – « les collègues s'y concentrent plus facilement ». Il comprend des équipements créatifs de tous ordres, allant du tableau blanc aux briques Lego en passant par l'appli Klaxoon de travail en équipe (créée par une start-up rennaise). Pour les séances de travail, il n'est prévu aucun déroulé type, ni boîte à outils préalables. Pour autant, ce n'est pas un « tiers lieux », insiste Benoît Vallauri : on y vient sur un projet précis, avec ou sans accompagnement par TI Lab. Quelque 500 personnes y ont été reçues entre juin et décembre dernier, se réjouit le responsable, avec déjà des premiers retours positifs, tel ce témoignage évoquant un « réinvestissement personnel par la pratique ».

Benoît Vallauri « Un lieu transversal et dynamique »

Pour son responsable, passé par le privé et par le monde associatif, TI Lab n'est pas un « lieu neutre ». Il apporte une plus value multiple, ne serait-ce que par sa transversalité (projet État/région) et sa dynamique de « co-construction véritable… avec des objectifs communs », appuyée par un « sponsoring » préalablement établi. Les hypothèses, « réelles », y sont vérifiées, si besoin *via* des rencontres avec les usagers. Des idées se dégagent alors pour résoudre les questions posées, suivies d'un prototypage et d'une mise en place au sein d'un service, « sans que cela ne coûte cher », avant un passage à l'échelle. Cependant, commente Benoît Vallauri, TI Lab n'a pas vocation à devenir « l'arbre qui cache la forêt » des administrations qui innovent.

UNE APPLICATION POUR LUTTER CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE

« *Too Good To Go* » : c'est le nom de cette application ingénieuse qui connecte en temps réel commerçants de quartier et citoyens. Objectif : réduire les invendus et les biodéchets qui en résultent.

Par **Nathalie Fanelli**, journaliste

« Savez-vous qu'un tiers de la production alimentaire mondiale finit à la poubelle ? » interroge Lucie Basch, co-fondatrice de *Too Good To Go*. « En France, cela représente 10 millions de tonnes de nourriture chaque année. Il y a vraiment urgence à agir », ajoute-t-elle. L'application a été conçue pour lutter contre ce gaspillage. En quelques clics, les utilisateurs repèrent sur leur smartphone les commerçants partenaires autour d'eux et commandent un panier surprise à petit prix, composé des invendus du jour. Il leur suffit ensuite de se rendre sur place en fin de journée pour le récupérer. Avec à la clé des bénéfices tangibles pour les commerçants, qui optimisent leur chiffre d'affaires tout en réduisant les émissions de CO_2 liées au traitement des invendus.

Des communes engagées

L'équipe de *Too Good To Go* travaille souvent main dans la main avec des collectivités locales, notamment avec les services de gestion des déchets. Celles-ci constituent en effet un relais efficace auprès des commerçants locaux, qu'il s'agisse de primeurs, boulangers, traiteurs, sandwicheries, ou encore restaurants de cuisine du monde comme les sushis. En leur faisant découvrir l'application, les collectivités démontrent concrètement leur engagement contre le gaspillage alimentaire. De plus en plus de communes s'adressent ainsi spontanément à *Too Good To Go* pour collaborer. C'est par exemple le cas de Saint-Nazaire, en Loire-Atlantique, qui compte désormais 16 commerçants partenaires de l'application.

Lucie Basch
« Les collectivités locales ont un vrai rôle à jouer »

« Créé en juin 2016, *Too Good To Go* est aujourd'hui disponible dans 6 pays européens et dans une cinquantaine de villes en France, avec environ 2 700 commerçants partenaires » indique Lucie Basch. « L'application a déjà permis de sauver 450 000 repas. C'est un bon début ! Mais nous voulons aller plus loin, avec par exemple beaucoup plus de commerçants impliqués et des actions de sensibilisation renforcées auprès des consommateurs. Je suis en effet convaincue que tous ensemble, nous pouvons avoir un impact d'ampleur sur ces enjeux qui semblent parfois nous dépasser. C'est toute la force d'un pouvoir horizontal et de l'économie collaborative. Et les collectivités locales ont, comme chacun de nous, un vrai rôle à y jouer. »

À télécharger

https://toogoodtogo.fr

LE RECYCLAGE DU VERRE DOPÉ PAR LA CONSIGNE

Pour inciter les habitants à déposer le verre dans les conteneurs prévus à cet effet, la communauté d'agglomération du pays de Grasse mise sur le procédé *Cliiink*, inspiré de l'ancien système de la consigne. Le numérique et l'intérêt pour tous en plus !

Par **Gérard Ramirez del Villar**, journaliste

La consigne des bouteilles de verre fait son retour… mais en mode 2.0 ! La communauté d'agglomération du pays de Grasse (Alpes-Maritimes) s'apprête à déployer le système *Cliiink* créé par la société Terradona (basée près d'Aix-en-Provence). Concrètement, il s'agit d'inciter les habitants, pour le recyclage, à déposer leurs bouteilles et autres déchets en verre dans les conteneurs appropriés. Ces conteneurs sont équipés d'un système électronique intelligent qui analyse et identifie ce qui transite au niveau de leur goulet d'introduction. Le particulier, lui, dispose d'une application smartphone – ou d'une carte sans contact – pour s'identifier au moment du dépôt du verre. En fonction de son apport il est récompensé sous forme de points qu'il peut convertir en bons d'achats auprès des commerçants partenaires de l'opération.

Tous gagnants !

« Dans ce système chacun est gagnant » explique en substance Julien Jamet, directeur de la gestion des déchets et de l'énergie pour la collectivité : « les habitants et les commerçants (visibilité, ressources), mais aussi l'agglomération ». Avec un niveau de recyclage d'environ 20 kg/an/habitant (contre 30 kg pour la France), elle dispose d'une « marge de progression sensible » qui devrait lui permettre de diminuer sa facture pour le traitement des déchets de 144 € par tonne de verre « sortie » des ordures. Objectif : économiser 250-300 tonnes supplémentaires par an. Compte tenu de l'investissement de départ (571 000 € sur 6 ans) et de l'ampleur du dispositif (130 colonnes à verre), le retour sur investissement est prévu autour de la quatrième année de fonctionnement. Sans compter le bénéfice pour l'environnement : le traitement du verre demande énormément d'énergie.

Jérôme Viaud
« Une triple avancée environnementale, économique et locale »

« Nous sommes les premiers à avoir déployé ce dispositif à l'échelle d'une communauté d'agglomération » (23 communes), se réjouit son président Jérôme Viaud, également maire de Grasse. L'élu en attend une « triple avancée », en termes d'environnement, d'économies (diminution des taxes liées aux ordures) et de vie locale (redistribution d'argent, implication des commerce, etc.). La consigne est aussi une bonne chose pour *La Ligue contre le cancer* qui, depuis 2014, se voit reverser 3,05 centimes par tonne de verre recyclé. Elle a ainsi reçu 8 000 € au titre de l'année 2016. Une contribution que Jérôme Viaud entend bien voir grandir au fil des ans.

LE NUMÉRIQUE AU SERVICE DU TRAVAIL D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Quand les techniques de l'innovation numérique et de l'intelligence collective en vogue dans les start-up viennent à la rescousse du monde judiciaire.

Par **Julien Nessi**, rédacteur en chef

Jeudi 18 janvier, au siège de l'entreprise OnePoint située dans le XVI[e] arrondissement de Paris, c'est l'effervescence des grands jours dans le vaste open space aux larges baies vitrées. Juges d'application des peines, responsables de la protection judiciaire de la jeunesse, avocats, conseillers de probation, membres d'associations et de collectivités, informaticiens planchent en mode solutions, façon start-up. Objectif : dynamiser, moderniser et simplifier la mise en œuvre du travail d'intérêt général (TIG). En effet, cette mesure alternative à l'incarcération ne décolle pas alors qu'elle existe depuis 34 ans ! Elle ne représente que 7 % des peines prononcées. Au total, environ 40 000 travaux d'intérêt général (TGI) ont été pris en charge par les services pénitentiaires en 2016.

Cette journée un peu particulière, baptisée « Challenge numérique et TIG », c'est l'œuvre de Didier Paris, député *La République en marche* et vice-président de la Commission des lois à l'Assemblée nationale, et David Layani, PDG de la société de conseil en transformation numérique Onepoint. Chargés depuis décembre 2017 par le premier ministre d'une mission interministérielle de préfiguration de l'Agence nationale du travail d'intérêt général, voulue par Emmanuel Macron.

À l'issue de cette journée, qui a reçu la visite de Nicole Belloubet, ministre de la Justice, les participants ont remis aux deux protagonistes des solutions pour faciliter le prononcé du TIG, améliorer son exécution, adapter son offre et optimiser la relation avec les structures d'accueil. Cette initiative a été suivie d'un hackathon citoyen de 48h pour faire naître la future plateforme de l'Agence.

Didier Paris

« L'Agence nationale pour le TIG s'appuiera sur une plateforme numérique »

« Le TIG est une peine qui doit rassurer la société mais aussi aider le délinquant qui le souhaite à se réinsérer. Le paradoxe, c'est qu'elle est insuffisamment ordonnée. Nous avons seulement 7 % des condamnations qui se transforment en TIG, ce qui est tout à fait insuffisant car une population beaucoup plus importante pourrait en bénéficier. Il s'agit des peines de prison de faible durée et des infractions de toute nature qui ne méritent pas un enfermement », précise le député Didier Paris. « Le deuxième enjeu, c'est celui des mineurs. Nous n'avons actuellement que 3 500 TIG sur les mineurs, pris en charge par les services de la Protection judiciaire de la Jeunesse. C'est un chiffre très insuffisant. L'Agence nationale pour le TIG s'appuiera sur une plateforme numérique qui sera accessible aux acteurs de la chaîne judiciaire et pénitentiaire, mais aussi aux partenaires extérieurs. Elle aura pour objectif de rendre plus visible l'offre de places disponibles en TIG et de faciliter la coordination entre tous ces acteurs. »

(1) Lancé en 1984, le TIG est une peine alternative à l'incarcération qui consiste en un travail non rémunéré au sein d'une association, d'une collectivité ou d'un établissement publics (commune, hôpital, etc.), pour une durée maximale de 280 heures pour une peine correctionnelle. Il s'adresse à tout justiciable, passible de contravention ou de délits, à partir de 16 ans.

HORIZONS PUBLICS

COMPRENDRE
ANTICIPER
INNOVER
AGIR

Explorez de nouveaux horizons pour l'action publique !

Numérique Éducation
Territoires Management
Santé-social Juridique
Économie Vie citoyenne
International

Berger Levrault

LA REVUE

pour :

COMPRENDRE

Horizons publics aborde en profondeur les grands sujets de la transformation publique avec la rigueur de l'expertise et la clarté du journalisme.

ANTICIPER

Horizons publics ouvre ses colonnes aux acteurs de la prospective et de l'anticipation publique pour des retours d'expérience inédits.

INNOVER

Horizons publics détecte, en France et à l'étranger, des initiatives originales et parfois étonnantes pour inspirer ses lecteurs.

AGIR

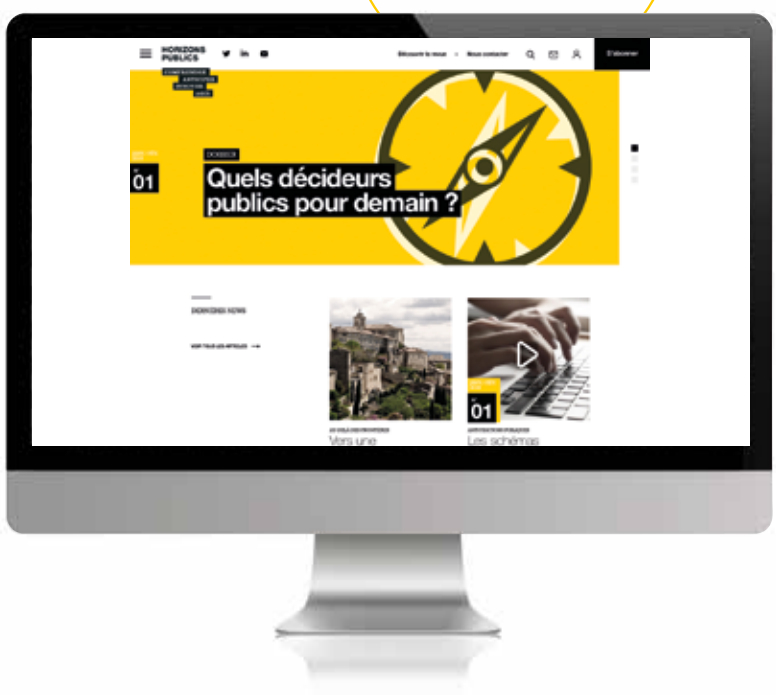
Comprendre, anticiper, innover… pour agir ! Horizons publics propose des contenus directement opérationnels et utiles à toutes les parties prenantes de l'action publique.

LE SITE WEB

avec :

- La revue au format numérique et les archives en intégralité.
- Des newsletters d'information pour ne rien manquer de l'actualité.
- Des exclus web : actualités, paroles d'experts, témoignages et reportages vidéo, infographies, dossiers thématiques...

Suivez-nous !



DEUX FORMULES D'ABONNEMENT

FORMULE INTÉGRALE

6 numéros par an
4 hors-séries thématiques
+ Accès illimité à horizonspublics.fr

Abonnement annuel :
299 € TTC

FORMULE NUMÉRIQUE

Accès illimité
à horizonspublics.fr

Abonnement annuel :
249 € TTC

horizonspublics.fr/abonnement

MARC GOODMAN

L'État doit protéger la vie numérique des citoyens

Ancien enquêteur de la police de Los Angeles, aujourd'hui consultant international sur le cybercrime, Marc Goodman a publié un best-seller aux États-Unis sur les nouvelles formes de cybercriminalité, traduit en français, *Les crimes du futur* (Nouveau Monde éditions). Selon lui, le monde connecté est plus que jamais vulnérable, et les innovations technologiques (Internet des objets, robotique, intelligence artificielle, réalité virtuelle, etc.) ne feront qu'amplifier ce phénomène. L'État, les pouvoirs publics et les collectivités locales ont un rôle majeur à jouer pour lutter contre la criminalité *high tech*.

Par **Julien Nessi**, rédacteur en chef

Pas une seule semaine ne se passe sans que l'actualité ne fasse état d'une cyberattaque, d'une faille de sécurité ou de vols de données sur Internet. Comment expliquer une telle situation ?

Les ordinateurs deviennent de plus en plus importants dans notre vie quotidienne, ils sont présents au bureau, à la maison, dans les hôpitaux, les prisons, les écoles, etc. Et même dans nos poches avec les téléphones portables. Ils sont devenus indispensables pour organiser notre quotidien (achat en ligne de biens et services, recherche d'un logement, d'un travail, sites de rencontre, demandes de documents administratifs, communication sur les réseaux sociaux, etc.). Tous ces ordinateurs sont exposés aux cyberattaques. Plus nous branchons nos appareils et nos vies au réseau mondial d'information, plus nous devenons vulnérables.

« Tout est connecté, tout est piratable », c'est un peu le fil conducteur de votre enquête sur les crimes du futur. Quelles sont les nouvelles menaces de la cybercriminalité ?

Les nouvelles menaces sont liées au fait que nous sommes de plus en plus connectés aux systèmes informatiques. Ces connexions ne sont pas fiables, et même totalement vulnérables. Nos ordinateurs à la maison et au travail sont profondément liés à Internet, mais c'est aussi le cas de toutes les infrastructures critiques dont dépend notre société moderne : réseau électrique, trafic aérien, éclairage public, système sanitaire, écoles, etc. mais aussi les hôpitaux, par exemple, qui sont aujourd'hui remplis d'ordinateurs et de scanners à rayons X, qui peuvent être facilement piratés ! Ce que je retiens en tant qu'ancien agent de police, c'est que les criminels ont toujours un coup d'avance sur les services de l'État ou de la police. Les technologies émergentes comme la robotique, la réalité virtuelle, l'intelligence artificielle,

BIO EXPRESS

Marc Goodman, ancien policier du *Los Angeles Police Department* (LAPD) est un pionnier de la lutte contre le cybercrime, au FBI, puis dans les services secrets des États-Unis, aux Nations unies et à Interpol. Il a fondé le *Future Crimes Institute* et conseille actuellement plusieurs entreprises de la Silicon Valley.

l'impression 3D, ou encore la biologie de synthèse, font déjà l'objet d'exploitations par le crime organisé ou les organisations terroristes. L'explosion de l'internet des objets connectés favorisera la cybercriminalité. Nous vivons aujourd'hui entourés de 50 milliards d'objets connectés ! Le pire, c'est que nous n'en sommes qu'au début de l'internet des objets ! Les voitures, les jouets, les montres et, même récemment aux États-Unis, les médicaments sont connectés, reliés à l'internet, exposés au réseau informatique mondial. Ces innovations sont très positives lorsqu'elles sont utilisées au service du progrès, de la société, de l'éducation, etc. Mais lorsqu'elles sont dans de mauvaises mains, elles peuvent se retourner contre nous.

Les grandes infrastructures de nos démocraties sont-elles à l'abri du piratage ?

L'informatique connectée s'est implantée au cœur de nos grands réseaux vitaux permettant à un État moderne de fonctionner : installations électriques, centrales nucléaires, transport maritime, terrestre, ferroviaire, etc. C'est pourquoi nous sommes plus vulnérables que jamais aux attaques de hackers, organisations criminelles, mafieuses ou terroristes. Plus de 100 pays ont aujourd'hui des programmes de guerre informatique. En effet, cela demande peu de moyens de fabriquer un *rançonware* ou un virus informatique pour déstabiliser une entreprise ou même un gouvernement. L'exemple le plus récent est la Corée du Nord, accusée en décembre dernier par les États-Unis d'être à l'origine de l'attaque informatique, lancée en mai 2017 *via* le logiciel malveillant surnommée « Wannacry », ayant affecté des centaines de milliers d'ordinateurs dans le monde. Une attaque qui a réussi à paralyser des usines du constructeur automobile français Renault. Dans mon livre, de nombreux exemples montrent à quel point nous sommes fragiles et très peu préparés à ce genre d'attaques. Savez-vous aussi qu'il est aussi possible de pirater les systèmes de communication embarquée dans les avions de ligne ? En avril 2015, le FBI a interpellé un chercheur en sécurité, Chris Roberts, qui était parvenu à pirater le système informatique d'un Boeing 737, sur un vol d'United Airlines, entre Denver et Chicago. En Europe de l'Est, des adolescents ont aussi été capables de faire dérailler un train, en piratant les systèmes électroniques à distance…

> En France, l'État gagnerait à attirer les talents du privé pour investir sur la sécurité numérique.

Qu'en est-il du piratage des données personnelles (bancaires, civiles, etc.) stockées dans les serveurs des entreprises ou des pouvoirs publics ? En novembre dernier, Uber reconnaissait que 57 millions de comptes avaient été hackés en 2016 (pillage de noms, courriels et numéros de téléphone mobile de ses clients). Quelle est l'ampleur du phénomène ?

Malheureusement, nous allons de mal en pis au sujet de la protection des données personnelles. En France, et en Europe, vous avez des législations plus favorables pour protéger les données de vos ressortissants. L'existence d'organismes publics en France, comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), dont la mission est de préserver les libertés individuelles, et l'adoption en mai prochain d'un Règlement européen sur la protection des données personnelles (RGPD), constituent une première réponse sur le plan juridique pour défendre vos libertés. Les États-Unis, sur ce plan, sont beaucoup moins protecteurs. Sur la question de la protection des données personnelles, il est important en tant que citoyen, de se demander ce qu'on peut faire déjà à son niveau pour protéger ses propres données, et, en tant qu'entreprise, de faire le nécessaire pour mieux protéger les données de ses clients. Il faut réfléchir à deux fois avant livrer ses données en échange d'un service ou d'une application gratuite. En règle générale, et je le montre bien dans mon enquête, vous n'êtes pas le client, mais le produit, surtout dans le modèle de la gratuité ! Vous avez une responsabilité personnelle sur la diffusion de vos données. L'enjeu est aussi dans l'éducation : comment protéger les enfants qui téléchargent les applis sans réfléchir, qui laissent des traces et des renseignements sans le savoir, et qui peuvent se retourner contre eux quand ils seront adultes.

Aujourd'hui, aux États-Unis, 80 % des entreprises vérifient les profils sur les réseaux sociaux avant d'engager quelqu'un ! Pour les entreprises, l'enjeu de la protection des données se situe au niveau des bases de données clients. Elles doivent renforcer leur sécurité face à des cybercriminels toujours plus efficaces et inventifs. En 2017, Equifax, une société de crédit américaine, a révélé avoir subi une cyberattaque d'ampleur. 200 000 numéros de carte bancaires et les données personnelles d'environ 145 millions de clients américains, canadiens et britanniques (noms, dates de naissance, numéros de sécurité sociale et permis de conduire) ont été piratés et mis en ligne sur le dark web.

Face à un tel scandale et malgré l'ampleur du pillage, l'État fédéral américain n'a pas pu faire grand-chose. On assiste aussi à l'émergence rapide d'une industrie de surveillance des données, estimée à 156 milliards de dollars par an, ce qui représente deux fois le budget des services de renseignement américains ! Aujourd'hui, des courtiers en données détiennent de nombreuses informations, collectées sur les réseaux sociaux, récupérées auprès des fournisseurs d'accès, des émetteurs des cartes de crédit, des opérateurs de téléphonie mobile, des banques, etc. qu'ils revendent à des marketeurs ou publicitaires ! Il faut s'attendre à ce qu'ils deviennent aussi une cible pour les organisations criminelles !

> Plus nous branchons nos appareils,
> et nos vies, au réseau mondial d'information,
> plus nous devenons vulnérables.

En lisant votre livre, on est abasourdi par la créativité, l'ingéniosité et la réactivité des réseaux criminels, capables de tirer parti de la puissance des technologies. Rien ne semble pouvoir les arrêter pour amplifier leurs juteux business. Vous évoquez notamment le dark web, qui serait le lieu de tous les trafics. Que représente « le dark web » aujourd'hui dans la cybercriminalité ? Et comment évolue-t-il ?

Le dark web (aussi surnommé « dark net »), c'est la face cachée du Web, ce que j'appelle « l'*underground* numérique », un ensemble de bases de données et de sites stockés sur un réseau crypté et non indexé par les moteurs de recherche traditionnels comme Google, Yahoo ! ou Bing, etc. La majorité des sites du dark web utilisent le système de cryptage Tor. Cette partie du web est 50 fois plus grande que le web visible, celui auquel vous avez accès. Il faut savoir que Google n'indexe seulement que 6 % des données disponibles dans le monde entier, les requêtes de Google ne portent que sur l'internet visible. Le dark web est devenu le lieu de tous les trafics : drogues, fausse monnaie, produits de luxe volés, cartes de crédit volés, identités dérobées, passeports volés, armes, munitions et explosifs, images pédophiles, trafics d'organes, etc. C'est aussi un « crimemazon.com » en puissance, où les criminels font leurs courses ! Il est encore difficile de savoir quel est son poids dans la cybercriminalité, mais en dix ans, il s'est fortement développé.

Que peut faire l'État dans une démocratie moderne et décentralisée pour lutter contre ces nouvelles menaces ?

L'État a une responsabilité très forte pour protéger les citoyens (défense, vie privée). D'abord, il faut que les fonctionnaires, les hommes et femmes politiques, les élus locaux soient sensibilisés et comprennent les technologies d'aujourd'hui. Dans beaucoup de pays, la majorité des fonctionnaires en poste n'est pas née avec ces technologies *high tech*. Ils sont moins à l'aise en termes d'usages que les nouvelles générations. Un ingénieur ou un entrepreneur de la Silicon Valley a souvent une meilleure connaissance des technologies numériques qu'un fonctionnaire en poste à Dijon ou à Lyon. Pour servir les citoyens, il faut que ces fonctionnaires comprennent mieux cette technologie, qu'ils soient capables d'en saisir les avantages, les opportunités mais aussi les menaces. Car les menaces viennent aujourd'hui de partout, elles sont mondialisées et déterritorialisées, avec l'internet. Auparavant, un policier à Paris n'enquêtait que sur le territoire de Paris pour un cambriolage. Aujourd'hui, le cambriolage peut être organisé depuis Kiev en Ukraine. C'est donc beaucoup plus difficile pour un gouvernement ou un État de faire face à ces réseaux criminels. L'avenir est dans la coopération entre les services de police de différents pays.

> Il faut que les gouvernements investissent les nouveaux terrains de la criminalité, inventent de nouvelles politiques publiques pour protéger les citoyens et imaginent de nouvelles lois pour défendre la vie numérique de leurs ressortissants.

Les technologies changent souvent plus vite que les lois. Par exemple, une analyse ADN est aujourd'hui facilement accessible pour moins de 1 000 € sur internet. À l'avenir, comment protéger son ADN ? Un projet de loi devrait investir ce terrain. C'est un nouveau chantier pour l'État. Il faut que les gouvernements investissent les nouveaux terrains de la criminalité, inventent de nouvelles politiques publiques pour protéger les citoyens et imaginent de nouvelles lois pour défendre la vie numérique de leurs ressortissants.

L'État a aussi un rôle énorme à jouer dans l'éducation des citoyens. La hausse de la cybercriminalité est notamment liée à la méconnaissance des technologies utilisées. L'école publique doit investir ce terrain, mettre en garde et former les jeunes générations aux nouvelles menaces de la vie digitale. Il faut un changement culturel pour améliorer les choses.

LES CRIMES DU FUTUR, UNE PLONGÉE VERTIGINEUSE DANS LE CYBERCRIME

Source de progrès, les nouvelles technologies pourraient demain devenir notre pire ennemi. Vol d'identités et de données personnelles, piratages de cartes bleues, escroqueries à grande échelle : les nouvelles formes de délinquance technologique ne sont que le prélude à des crimes de grande échelle dont aucun service de police ou de sécurité n'a pris la pleine mesure.
Demain l'internet des objets permettra de prendre le contrôle à distance de vos maisons, de vous espionner depuis votre téléviseur, voire de débrancher votre pacemaker. D'ores et déjà des hackers de l'armée chinoise ont réussi à pirater la base de donnée des millions d'américains habilités secret-défense, y compris les informations sur leur vie intime. Les réseaux mafieux partout dans le monde apprennent à détourner les techniques émergentes, bien moins risquées pour eux que les attaques à main armée.
S'appuyant sur de nombreuses affaires méconnues, l'auteur nous alerte sur les dangers d'aujourd'hui et de demain, tout en proposant de reprendre le contrôle de nos outils connectés. Il s'adresse aussi bien aux petites et grandes entreprises qu'aux citoyens, en apportant la vision globale qui manquait sur le sujet. Best-seller mondial depuis deux ans, ce livre est enfin disponible en français.

Pourriez-vous nous donner quelques exemples de bonnes pratiques ou d'initiatives prises par des États, des villes ou des régions pour lutter plus efficacement contre ces nouveaux crimes ? Comment les collectivités locales peuvent-elles faire face aux cyber-menaces ?

Je vous donnerais deux exemples. Premier exemple : l'Estonie. C'est l'un des États européens les plus avancés en matière de défense numérique. Ce petit pays balte, cible d'une attaque informatique sans précédent en 2007, orchestrée depuis la Russie, a investi massivement dans la protection et la sécurité numérique de ses ressortissants. C'est un modèle à suivre, tous les citoyens estoniens ont des connaissances informatiques poussées, l'État fait beaucoup pour former et protéger les réseaux et les individus. Deuxième exemple : pour les collectivités locales sans grand moyen, ce que je recommande, c'est d'avoir recours au « *crowdsourcing* », à la « production participative », c'est-à-dire à l'utilisation de la créativité, de l'intelligence et du savoir-faire d'un grand nombre de personnes, en sous-traitance, sur des tâches précises. Les chercheurs contre le Sida ont déjà utilisé il y a une dizaine d'années le « *crowdsourcing* » en ayant recours à un jeu vidéo expérimental baptisé « Foldit ». Au bout de trois semaines, ce sont des joueurs qui ont réussi à modéliser la structure 3D d'une enzyme, ce qui a permis de faire avancer la recherche contre le virus du Sida ! Enfin, je pense aussi que le secteur privé peut aider le gouvernement à trouver des solutions plus rapidement, plus efficacement. En France, l'État gagnerait à attirer les talents du privé pour investir sur la sécurité numérique.

M. Goodman,
Les crimes du futur,
Nouveau Monde éditions,
23,90 €, 2017

En savoir plus :

www.futurecrimesbook.com

HORIZONS PUBLICS

horizonspublics.fr

COMPRENDRE
ANTICIPER
INNOVER
AGIR

Explorez de nouveaux horizons pour l'action publique !

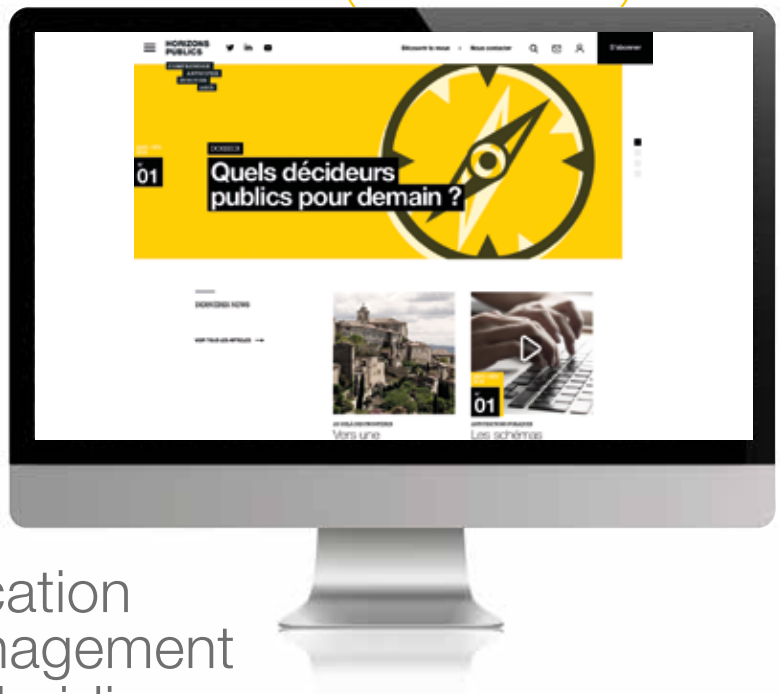
horizonspublics.fr

LE SITE WEB

avec :

- La revue au format numérique et les archives en intégralité.
- Des newsletters d'information pour ne rien manquer de l'actualité.
- Des exclus web : actualités, paroles d'experts, témoignages et reportages vidéo, infographies, dossiers thématiques...

Suivez-nous !



Numérique Éducation
Territoires Management
Santé-social Juridique
Économie Vie citoyenne
International

Berger Levrault

Dossier
QUELS DÉCIDEURS PUBLICS POUR DEMAIN ?

Les défis de la révolution managériale et de la participation citoyenne

Face aux mutations profondes et rapides de notre société, alors que le numérique bouscule les habitudes et que la contrainte financière est omniprésente, les managers territoriaux sont confrontés à de multiples enjeux.

Pour transformer ces défis en opportunités, les décideurs publics doivent faire évoluer leurs méthodes de travail, leur pratique managériale, leur capacité d'innovation ou encore mieux associer leur écosystème, et en particulier l'usager citoyen, à la décision publique. Mieux formés, ils devront être plus agiles, plus ouverts et plus créatifs. Autant de qualités et de compétences indispensables pour donner le cap à l'action publique de demain.

Des coulisses de la Métropole européenne de Lille au changement culturel insufflé par l'innovation dans la région Occitanie, du rôle de l'expertise dans la fabrique de l'action publique locale à la place grandissante de l'usager citoyen dans la vie de la cité, plongée dans les ressorts de la décision publique d'aujourd'hui et de demain !

Sur le terrain

LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE EN MODE INNOVATION
*Par **Julien Nessi**, rédacteur en chef* | **26**

Mises en perspective

LE PROFIL DU MANAGER PUBLIC DE DEMAIN : UN LEADER OUVERT ET MIEUX FORMÉ
*Par **Yvonic Ramis**, directeur général des services de Vichy communauté* | **34**

L'EXPERTISE DANS LA FABRIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE
*Par **Laurence Dumoulin**, chercheure CNRS, laboratoire PACTE, université Grenoble-Alpes* | **42**

QUELLE PLACE DE L'USAGER CITOYEN DANS LA DÉCISION PUBLIQUE ?
*Par **Camille Morio**, doctorante et enseignante en droit public à l'université Grenoble-Alpes* | **48**

INSUFFLER LE CHANGEMENT CULTUREL PAR L'INNOVATION
*Par **Simon Munsch**, directeur général des services de la région Occitanie* | **56**

LA FORMATION DES FUTURS COMMISSAIRES DE POLICE, UN ENJEU MAJEUR
*Par **Luc Presson**, directeur général de l'ENSP* | **62**

Réactions

SOYONS DISRUPTIFS POUR FAIRE ÉVOLUER LES PRATIQUES MANAGÉRIALES !
***Mylène Jacquot**, secrétaire générale de la CFDT Fonctions publiques*
***Johan Theuret**, président de l'Association des DRH des grandes collectivités territoriales (ADRHGCT)* | **70**

LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE EN MODE INNOVATION

Depuis sa création le 1er janvier 2015, la Métropole européenne de Lille (Mel) est engagée dans une série de réformes internes et externes. Nouvelle organisation des services au 1er janvier 2015, essor d'un Bureau des temps, transformation des compétences et des lieux de travail, dématérialisation de la commande publique, création d'une culture managériale, expérimentation du télétravail en 2018, accélération de la stratégie *open data* et projet d'un laboratoire de design des politiques publiques… La Mel multiplie les initiatives pour transformer ses pratiques, son organisation, ses méthodes de travail, son management. Objectif : être une organisation plus agile, favoriser le changement de culture d'action publique et être plus à l'écoute des habitants de la métropole. Reportage dans les coulisses de la métropole, implantée à deux pas de la gare Lille Europe, qui fête ses 50 ans en 2018.

Par **Julien Nessi**, rédacteur en chef

« L'innovation est aujourd'hui partout. L'enjeu pour nous, c'est de savoir comment l'utiliser au mieux pour transformer progressivement nos pratiques et nos méthodes pour devenir une administration plus agile », confie Thomas Vincent, dans la partie zone calme de ses bureaux. À la tête de la direction « Recherche et développement » depuis 2015, cet ancien de la maison – plus de 20 ans d'ancienneté, plusieurs services à son actif – parle avec enthousiasme des missions de sa direction, avec un petit côté *geek* tendance *lead-user*. « Notre pôle a carte blanche pour être force d'actions et de propositions pour favoriser l'intelligence collective, faire bouger les lignes et véhiculer la transformation en interne », explique-t-il avec ardeur. Sa direction, rattachée directement au pôle « Innovation et dialogues » de la Direction générale des services (DGS), a été créée en avril 2015, pour accompagner la naissance de la nouvelle métropole et les services dans leur démarche d'innovation. Elle planche en ce moment entre autres sur deux chantiers importants : la stratégie d'ouverture des données publiques et la diffusion d'une culture de l'innovation en interne.

Transparence publique et changements de méthode

L'*open data* reflète bien les changements de méthode de la Mel, selon Thomas Vincent. « Nous sommes partis tardivement, mais nous souhaitons aller plus vite et plus loin sur l'ouverture des données publiques », explique-t-il. Lancé en novembre 2016, l'*open data* de la Mel met aujourd'hui à disposition du grand public 160 jeux de données variés en lien avec les compétences de l'institution (transports, environnement, urbanisme, sport, eau, déchets, tourisme, etc.) et dans des formats ouverts et exploitables par tous (données brutes, cartographies, graphes, analyses, etc.). Grâce à cette ouverture rapide, les habitants de la métropole ont aujourd'hui accès à une dizaine d'applications et de services (comme Melcome, Handisco, Garmin, HereWeGo,

> La Mel, qui compte près de 3000 agents, répartis sur 90 communes, fait partie des plus gros employeurs locaux.

V'Liller, V'Lille Checker, Justin Biker et Waze avec qui un véritable partenariat a été créé pour améliorer la gestion du trafic en temps réel). La Mel expérimente également sa démarche *open data* avec ses communes en leur proposant un accompagnement dans l'ouverture de leurs données. Une démarche qui vise toujours plus de transparence publique. 4 des 90 communes sont déjà impliquées : Armentières, Ennetières-en-Weppes, Lille, Villeneuve d'Ascq. « Nous n'aurions pas pu aller aussi loin en si peu de temps sans changer notre façon de travailler et nos pratiques collaboratives en interne comme en externe », précise le patron de la recherche et du développement. À terme, l'objectif est de proposer un véritable service public de la donnée aux métropolitains, nouvelle compétence de la Mel.

Diffuser la culture de l'intelligence collective

Peinture de couleur vive encore fraîche, mur d'expression, écran numérique, mobilier de récupération, large baie vitrée : bienvenue à la « Créa'box », lieu de l'innovation maison, situé au rez-de-chaussée du bâtiment principal de la Mel. Inaugurée en novembre 2016 par les équipes de la direction Recherche et développement, la Créa'box a pour objectif de « favoriser la créativité des agents, le travail collaboratif et de libérer la parole ». Espace à la mode, inspiré de l'univers des start-up, cette Créa'box est-elle une vitrine pour la communication de la direction ou une vraie rupture dans la démarche d'innovation ? Malgré des réticences au moment de son installation, certains agents la comparant à un « bocal à poissons », cette salle de créativité semble avoir trouvé son public et son utilité. « En 2017, un tiers du temps a été utilisé sur le planning de réservation. Ce qui est plutôt un bon signe. Je sens une vraie envie en interne de faire évoluer les choses », estime Thomas Vincent. Plus récemment, la Mel a conçu un deuxième espace de convivialité, le « carré vert », un jardin aménagé en extérieur, avec du mobilier en bois, connecté en wifi, pour pouvoir y travailler différemment. En été, le lieu est un peu pris d'assaut, des réunions de service s'y tiennent. Ce nouvel espace s'inscrit dans la politique innovation de la Mel, comme le lancement d'une boîte à idées en ligne pour recueillir et partager l'avis des agents. Dans le même ordre d'idées, la Mel a lancé une conciergerie offrant un bouquet de services aux agents de la métropole ou encore des espaces de *co-working* avec bureau de travail et ordinateurs connectés en libre accès au rez-de-chaussée du bâtiment principal pour les agents en mobilité.

> En avril 2015, la Mel a mis en place un Bureau des temps, qui vise à prendre en compte la question des rythmes individuels (loisirs, famille, etc.) et collectifs (travail, déplacements, etc.) pour mieux les articuler dans l'ensemble des politiques publiques.

« Mel et Nous », une stratégie de marque employeur interne

« Un agent doit se sentir Mel, il doit vivre Mel », précise Laurence Bourgeois, la directrice de la culture interne et managériale. Chargée d'orchestrer l'évolution de la nouvelle culture interne, l'une des orientations stratégiques du projet d'administration de la métropole, elle a créé en 2015 un nouvel univers « Mel et Nous », marque employeur, et a lancé, avec ses équipes (une vingtaine de personnes), la « communauté des managers », au cœur d'un dispositif managérial innovant, baptisé « Mel management ». Objectif : faire émerger un nouvel état d'esprit, corollaire de la réorganisation des services, parmi les 420 managers de la métropole. « Nous avons créé une marque pour accompagner le changement de culture interne et une communauté avec une offre de services sur mesure pour outiller nos managers », confie-t-elle. « Rendez-vous grands témoins » pour échanger avec des intervenants extérieurs, « campus Mel managers » pour former les encadrants, « coaching individuel » pour accompagner une prise de poste, séminaire de la communauté des managers quatre fois par an pour prendre du recul et partager les bonnes pratiques, etc. Cette offre de services orientée management, davantage répendue dans les entreprises privées, est plutôt originale pour une administration publique. « Et toi, c'est quoi tes idées folles ? », thème du dernier séminaire de la communauté des managers organisé en octobre 2017, avait pour

objectif de faire émerger de nouvelles idées pour moderniser les méthodes et les pratiques internes en matière de management et de ressources humaines. Une expérience qui a permis de faire ressortir 5 « idées folles » : tester le management visuel, créer un poste de « chef *happyness officer* » (le bien-être au travail), tester les autres métiers (« Vis ma vie »), décorer différemment les lieux de travail, faire évoluer les réunions d'équipe avec plus d'outils d'animation.

Vers une expérimentation du télétravail en 2018

La Mel, qui compte près de 3 000 agents, répartis sur 90 communes, fait partie des plus gros employeurs locaux. En avril 2015, la métropole a mis en place un Bureau des temps, qui vise à prendre en compte la question des rythmes individuels (loisirs, famille, etc.) et collectifs (travail, déplacements, etc.) pour mieux les articuler dans l'ensemble des politiques publiques (culture, sport, mobilité, urbanisme, etc.). Elle anime aussi un projet pour accompagner le développement du télétravail dans la métropole. « Nous avons publié en 2016 un guide

Adopter le télétravail destiné aux employeurs et salariés du territoire, avec des fiches pratiques, pour inciter à mettre en place ce dispositif. En tant qu'employeur modèle, la Mel se devait également d'expérimenter cette nouvelle organisation du travail », explique Thomas Lefetz, chargé de mission Bureau des Temps, au sein de la direction relations avec les usagers. À l'issue d'un dialogue social interne, la direction va tester la formule en 2018 auprès de 150 agents volontaires. Les atouts du télétravail ne sont plus à démontrer aujourd'hui (enjeu de performance, bien-être au travail, réduction du stress, régulation des déplacements, préservation de l'environnement), entreprises privées et collectivités locales commencent à s'y mettre.

En France, le pourcentage de télétravailleurs est encore très faible, estimé entre 8 % et 17,7 % selon l'observatoire du télétravail, créé par le Gouvernement pour informer et promouvoir le télétravail en France. « En matière de télétravail, la métropole de Strasbourg, déjà bien engagée dans cette démarche, a servi un peu de modèle référent. Ce qu'il en ressort, c'est que malgré la volonté affichée par la direction de développer le télétravail, celle-ci ne donne pas suffisamment de moyens aux agents pour la mettre en place », nuance Clément Masclef, le représentant FSU au Comité technique (CT), l'instance de dialogue social au sein de la Mel.

L'innovation publique, pilier du projet d'administration 2016-2026

Bruno Cassette, l'actuel directeur général des services de la Mel, reçoit dans son bureau. Adepte des rapports d'étonnement sur son organisation administrative, il retrace avec fierté le travail déjà accompli en matière de management, d'innovation et de transformation numérique. « L'innovation publique est l'un des 7 piliers de notre projet d'administration 2016-2026. Elle vient nourrir le changement de culture d'action publique », précise ce sous-préfet en détachement, ancien secrétaire général à la préfecture de Lot-et-Garonne. Arrivé en décembre 2014 au moment d'un changement de présidence et du nouveau statut de métropole européenne, il a contribué à une vaste réorganisation en interne. C'est lui qui est à l'origine de la création de la direction « Recherche et développement » pour porter et diffuser des pratiques innovantes au sein de l'administration. « Nous allons lancer cette année le programme expérimental « La Tranfo », avec la 27e région, pour créer à terme notre propre laboratoire d'innovation. 20 agents de la Mel vont participer à cette expérimentation », précise-t-il. Une démarche qui s'inscrit aussi dans le cadre de « Lille Métropole, capitale mondiale du design en 2020 », compétition remportée face à Sydney, et qui prévoit de créer un grand laboratoire du design des politiques publiques (voir encadré avec l'interview de Bruno Cassette).

Crédit photo : Delphine Perrin

Bruno Cassette : « Le décideur public de demain sera augmenté »

Quelle est votre vision du design des politiques publiques ?

Dans la continuité des sujets sur l'innovation, la question du design des politiques publiques consiste à réinterroger notre façon de faire pour servir l'usager, le citoyen. Nous avons réinvesti cette sphère du design dans nos politiques publiques et dans nos territoires ; nous avons été élu capitale mondiale du design en 2020. C'est important le design, car au-delà de l'effet de mode, c'est surtout un processus de réflexion, de redéfinition et de co-construction avec les usagers finaux, notamment les habitants et citoyens de ce territoire, pour rediscuter les objectifs, les modalités et les résultats de nos politiques publiques. Nous mettons en œuvre cette méthode avec la 27e région depuis plusieurs mois.

Quelle sera la vocation du futur laboratoire de design des politiques publiques prévu dans le cadre de Lille Métropole, capitale mondiale du design en 2020 ?

Une des contributions de la Mel à cette capitale mondiale du design 2020 est de créer un grand laboratoire de design des politiques publiques. L'objectif est d'avoir un banc d'essai grandeur nature de nos propres politiques, mais aussi de travailler avec d'autres administrations françaises et européennes, pour avoir un lieu privilégié pour dialoguer, échanger sur les nouvelles façons de faire de la politique publique. Ce laboratoire sera aussi un lieu d'expertise de design des politiques publiques à l'échelle européenne, pour façonner, améliorer, créer, inventer de nouvelles actions publiques pour demain.

Où en est la transformation numérique au sein de la Mel ?

Elle revêt plusieurs dimensions. D'abord, nous développons un environnement totalement dématérialisé ; nous sommes une collectivité pilote en France sur la dématérialisation de toute la chaîne comptable. Nous sommes référents au niveau national pour tester des dispositifs avec Bercy. La dématérialisation, c'est aussi rendre beaucoup plus fluide l'ensemble des processus lourds voire bureaucratiques, pour que les agents puissent se consacrer à des missions avec plus de valeur ajoutée et plus d'imagination pour améliorer la qualité de nos processus. L'*open data* est un autre exemple de la stratégie numérique de la métropole. Nous mutualisons avec nos 90 communes pour apporter une réponse globale d'ouverture des données publiques de territoires et sommes la première métropole au monde à avoir noué un partenariat de très grande ampleur avec l'application Waze.

Quelle est votre vision du décideur public de demain ?

Le décideur public de demain sera un élu ou un partenaire-développeur augmenté, capable d'avoir une expertise, une compréhension de son environnement et à l'écoute du citoyen. La révolution vient par la co-construction de cet espace public, par la reconnaissance de l'ensemble des acteurs publics. Demain le décideur public, c'est quelqu'un qui sera à la fois dans une logique de verticalité (savoir tirer profit de l'expertise de ses collaborateurs pour produire une pensée) et d'horizontalité (consulter l'ensemble des autres partenaires : privés, publics et opinion publique).

LA MEL, UNE MONTÉE EN COMPÉTENCES

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont élargi les compétences des métropoles. La métropole européenne de Lille organise ses services autour de 11 pôles gérant l'ensemble de ses compétences et intervient aujourd'hui dans 20 domaines essentiels au service de ses usagers.

La Mel est compétente dans les domaines suivants : aménagement du territoire (schéma directeur d'aménagement du territoire, plan local d'urbanisme, urbanisme commercial, ville renouvelée, etc.), culture (soutien aux structures culturelles, animation du réseau des fabriques culturelles, des conservatoires, etc.), déchets ménagers (collecte, traitement et valorisation des résidus urbains par le biais de délégataires, sensibilisation au tri, au recyclage et à la revalorisation, etc.), développement durable (adoption et mise en œuvre de l'agenda 21 et du plan climat-énergie territorial, etc.), eau et assainissement (traitement des eaux usées, stockage des eaux pluviales, production et distribution d'eau potable, etc.), économie et emploi (accompagnement des projets des entreprises et des filières d'excellence, développement de parcs d'activités, animation économique locale en partenariat avec la Région, etc.), espace public et voirie (création et entretien de la voirie communautaire, aménagement des centres-villes, parcs de stationnement, etc.), Europe et international (développement des relations européennes et internationales, animation de la SSI à l'échelle du territoire, etc.), habitat et logement (constitution de réserves dédiées à l'habitat, programme local de l'habitat, résorption de l'habitat insalubre, aménagement d'aires d'accueil pour les gens du voyage, etc.), politique de la ville (la Mel, chef de file de la politique de la ville sur le territoire de la Mel et pilote du contrat de ville), nature et cadre de vie (création et gestion du patrimoine naturel et paysager par le biais de l'ENLM, déploiement des trames verte et bleue, etc.), sport (promotion de grands événements, soutien des clubs de haut niveau, création et soutien des équipements sportifs du territoire, etc.), tourisme (pilotage de la cohérence de l'action et de l'image du territoire, soutien du développement du tourisme d'affaires et du tourisme d'agrément, etc.), transports ete mobilité (aménagement et gestion des transports en commun, développement des déplacements actifs, etc.), accessibilité handicap (sensibilisation aux différentes formes du handicap, aménagement du territoire pour le rendre accessible à tous les usagers, etc.), crématorium (gestion des crématoriums du territoire : Herlies et Wattrelos), énergie (distribution d'énergie sur la métropole), aménagement numérique (accès pour tous aux technologies numériques), Fonds d'Aide aux Jeunes, Fonds de Solidarité Logement.

LE PROFIL DU MANAGER PUBLIC DE DEMAIN : UN LEADER OUVERT ET MIEUX FORMÉ

Le service public évolue en permanence et de manière réelle. Il rencontre cependant des difficultés à suivre les mutations profondes et rapides de notre société, à l'heure de la digitalisation et de « l'ubérisation » de l'économie. Dans ce contexte, les nouveaux profils de managers publics sont déjà en pleine transformation, lente et plutôt discrète. Un rapprochement des profils et des pratiques avec ceux du monde de l'entreprise se réalise lui aussi. Ainsi, quel est l'enjeu prioritaire de modernisation du secteur public ? Résolument, c'est dans un management public renouvelé avec des encadrants mieux formés que se trouve la réponse.

Par **Yvonic Ramis**, directeur général des services de Vichy communauté, secrétaire national de l'ADGCF[1] délégué aux universités d'été et aux relations avec les universités et organismes de recherche

RÉSUMÉ

Face aux mutations profondes et rapides de notre société, à l'heure de la digitalisation et de « l'ubérisation » de l'économie, Yvonic Ramis prône un renouvellement du management public en renforçant la formation prioritairement sur l'amélioration des compétences des managers.

L'argument rhétorique et médiatique consistant à imputer tous les maux de la prétendue inefficience de l'action publique au seul statut de la fonction publique semble non seulement erroné mais surtout inutile et aveugle. La mutation du statut vers le droit commun apparaît tout aussi inexorable que nécessaire, mais c'est bien davantage sur les compétences des managers eux-mêmes qu'il convient de travailler prioritairement.

Ainsi, le profil type du manager public de 2018 peut être défini autour du concept de management ouvert. Être « OPEN » impose désormais qu'il soit Observateur et Orchestrateur, Patron et Promoteur, Empathique et Exemplaire, Négociateur et Neutre. Pour disposer de managers publics « OPEN » et donc compétents, ceux-ci doivent être bien formés.

Trop faible prise en compte des acquis de l'expérience dans les formations initiales des fonctionnaires, cursus universitaires partiellement inadaptés aux nouveaux enjeux du service public, autant de constats qui poussent vers une rénovation de la formation universitaire des dirigeants publics conjuguée à une hybridation publique/privée. Il en va de même pour les formations d'intégration dans la fonction publique qui requièrent une meilleure pluridisciplinarité (sur la culture du risque, la communication, etc.) ainsi que de l'offre de formation continue, laquelle s'est enrichie mais demeure très perfectible.

L'enjeux est de donner aux managers publics les moyens de leur ambition par une formation poussée (initiale et continue).

(1) ADGCF : Association des directeurs généraux des communautés de France.

> Un bon manager n'est pas nécessairement celui qui est titulaire du diplôme le plus élevé ou le plus prestigieux. Il doit surtout, comme tous les dirigeants, être en capacité de remettre en question ses propres connaissances et savoir-faire en permanence.

Les besoins de compétences et attendus du manager public de demain

Le manager public d'aujourd'hui serait, pour partie, un être humain généralement investi dans ses missions et techniquement compétent, mais, malgré lui, peu ou mal formé. À l'heure de l'évaluation de la performance de l'action publique, il s'agirait d'une femme ou un homme avec peu de prise sur le résultat final ou parfois caractérisé par une volonté de ne pas décider pour ne pas influer sur le résultat du service rendu.

Il convient de sortir de ces postures pour explorer le champ des compétences attendues du nouveau manager public.

Les limites du statut de la fonction publique : un alibi rhétorique masquant les carences culturelles et formatives des managers publics

Les problèmes du service public proviendraient, de l'avis médiatique général, du statut de la fonction publique. Le statut a eu le mérite d'exister et a eu son utilité pour fonder la décentralisation ou encore pour faire progresser l'hôpital public dans les années 1980. À l'heure de la dérégulation des modes de production de services et de biens et de la digitalisation, le fait de disposer d'une forme juridique distincte (le statut de la fonction publique) de celle des salariés de droit privé me paraît marquée du sceau de l'obsolescence programmée, hormis pour les fonctions régaliennes. Cette vision ne se veut ni fataliste ni « anti service public ». Bien au contraire, pour pérenniser le modèle de service public à la française, qui a fait ses preuves sur le fond mais qui est arrivé à bout de souffle économiquement et politiquement : il faut le renouveler. Faire muter le statut de la fonction publique dans le corpus du droit du travail, avec des champs précis et propres au service public cadrés dans des conventions collectives, me semble être non seulement empreint du bon sens mais aussi du réalisme.

> L'argument rhétorique et médiatique consistant à imputer tous les maux du management public, du mal être au travail ou de l'absence d'efficience de l'action publique au seul et unique statut de la fonction publique, apparaît non seulement erroné mais surtout inutile et aveugle.

Relevons même le défi, face aux conservateurs patentés, de démontrer que le fait de disposer d'un contrat de travail n'octroie pas plus d'avantages que d'inconvénients aux fonctionnaires… Mais ce n'est pas le sujet réel du moment pour comprendre les clés de la réussite ou de l'échec du management public, c'est bien davantage sur les compétences des managers eux-mêmes qu'il convient de travailler prioritairement.

> À l'heure de l'intelligence artificielle, il me semble encore plus prépondérant, non pas d'opposer l'homme et la machine numérique ou digitale, mais bien au contraire, de positionner l'être humain là où il excelle, à savoir sur le ressenti, la sensibilité et la stratégie émotionnelle et situationnelle.

Le profil type du manager public de 2018

Le manager public d'aujourd'hui, pourrait ainsi être décritcomme un prototype « OPEN »[2], avec à chaque fois un double attendu pour chaque caractéristique :

• **Observateur et orchestrateur** : le manageur est attendu de ses collaborateurs et de sa hiérarchie pour faire de la veille et « sentir les tendances ». Curiosité intellectuelle, participation active aux réseaux professionnels, présence agile sur les réseaux sociaux professionnels sont autant de prérequis du nouveau manager public. Il organise pour cela autour de lui un dispositif, formalisé ou non, lui permettant de suivre les tendances, et ainsi de maîtriser en permanence son sujet pour faire progresser ses collaborateurs, son organisation et lui-même. Henry Mintzberg[3], dans ses dix rôles clés du manager, parle « d'observateur actif », cette acception paraissant essentielle pour le décideur public. En parallèle, le manager se veut également, par mimétisme musical, orchestrateur[4]. Il assure un rôle d'exécutant de la commande politique (la composition dans notre analogie musicale) fixée par sa propre hiérarchie technique et/ou politique tout en disposant d'une capacité réelle à influer sur la manière de la mettre en musique.

• **Patron et promoteur** : le manager public demande à être mieux responsabilisé. Pour cela il a besoin d'outils. Le jeu gagnant/gagnant entre l'employeur et le manager consiste pour le premier à confier officiellement au second des champs de responsabilités et de décisions (encadrées et explicites à la fois), afin que ce dernier puisse disposer de marges de manœuvre et assumer les décisions qu'il a prises ou non. Dans le même temps, le manager doit être valorisé. Cet enjeu devient crucial dans toutes les enquêtes QVT[5] et qualitatives RH au sein des organisations publiques. Le morphotype de la génération dite « Y » en atteste.

Le manager public est aussi le promoteur de son secteur d'activité et maîtrise l'ensemble des champs d'action de ses équipes. Il est capable de les vulgariser et de les promouvoir en interne et en externe. En retour, le manager sera valorisé par sa hiérarchie (technique et/ou politique), ainsi que ses équipes, dès lors que les résultats seront au rendez-vous, et ce par tout moyen (médiatisation, communication interne, avancement de carrière, valorisation salariale, etc.).

(2) OPEN signifiant ouvert en français.

(3) Universitaire canadien spécialisé en sciences de gestion, expert reconnu dans l'analyse de l'activité du dirigeant et du manager.

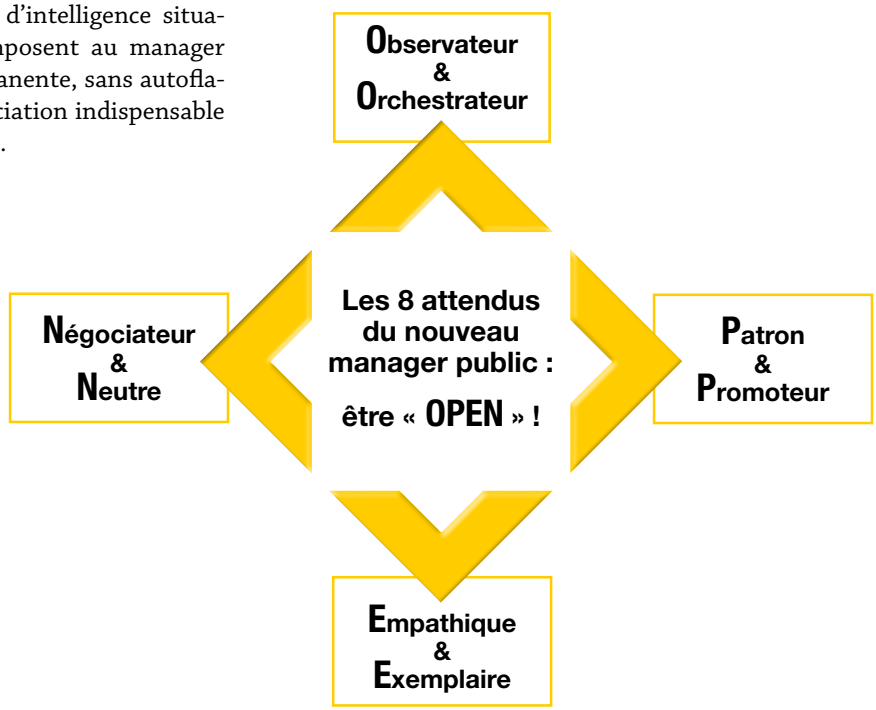
(4) Définition du Centre national de ressources textuelles et lexicales : celui qui « transcrit les parties (fournies par le compositeur dans le ton qu'il préfère) suivant la tonalité des instruments et indique au compositeur les impossibilités ou les difficultés trop grandes de ce qu'il attribue à tel ou tel instrument ».

(5) QVT : Qualité de vie au travail.

• **Empathique et exemplaire** : l'empathie, que l'on définit communément comme la « faculté intuitive de se mettre à la place d'autrui, de percevoir ce qu'il ressent », constitue une caractéristique privilégiée de l'encadrant du secteur public. Les nouvelles attentes sociales et psychologiques de nos collaborateurs imposent un retour fondamental à l'être humain. Ce dernier constitue la ressource principale de toute entité productrice. Pour cela, le manager public est proche de ses équipes, ce qui ne signifie pas être ami mais implique un intérêt avéré pour l'autre, une écoute réelle ainsi qu'une prise en considération des observations des salariés.

La crédibilité du manager public réside dans ce paradigme, lequel est à associer à celui de l'exemplarité. Être cadre d'une organisation publique implique humilité, respect de l'autre et de la chaîne de valeurs de son organisation. Les exemples les plus spectaculaires de détresses individuelle et collective d'agents publics existent lorsque le manager exige de ses équipes ce qu'il ne s'applique pas à lui-même. Les formes d'intelligence situationnelle et émotionnelle imposent au manager public une autocritique permanente, sans autoflagellation, ainsi qu'une distanciation indispensable à la pertinence de son analyse.

• **Négociateur et garant de la neutralité** : le manager public ne peut plus se positionner comme un simple maillon applicatif d'un process de décision. Les salariés d'aujourd'hui attendent que l'on donne du sens à leur travail. Ce sens doit être incarné par le manager et sa capacité à être transparent, à fixer le cap à ses équipes et à convaincre. Ainsi et contrairement aux stéréotypes sur le fonctionnariat, le manager public se positionne comme un négociateur à double détente : vis-à-vis de sa propre hiérarchie en discutant de la stratégie, des résultats et des moyens nécessaires à la réussite du projet collectif, et vis-à-vis de ses équipes, en expliquant oralement et expressément la stratégie et les modalités concrètes pour la mettre en œuvre.



À la différence du négociateur marchand, le manager public protège à la fois son organisation et ses équipes de l'arbitraire. Aussi, la neutralité de son action, entendue au sens non pas de l'absence de prise de position mais bien de l'objectivation des situations et décisions, demeure un corollaire indissociable de son engagement. Le manager incarne les valeurs du service public, à savoir l'égalité (pour les usagers du service et les individus qui le rendent), la mutabilité et la continuité.

Ce corpus de prérequis et de compétences attendus met en exergue l'enjeu fondamental du management public, celui de la formation de ses dirigeants et managers.

Un enjeu fondamental : une amélioration quantitative et qualitative de la formation des dirigeants et managers publics

Les attentes à l'égard du manager public sont nombreuses, mutantes et toujours plus exigeantes. La problématique majeure tient à la nécessité, pour que les managers soient compétents, d'être bien formés.

> Carences d'un côté, réussite et épanouissement de l'autre. Avec les mêmes outils (le statut entre autres), certains dirigeants publics réussissent là où d'autres échouent, preuve en est que la formation et la culture du manager sont au cœur de l'enjeu managérial.

La formation initiale et la formation d'intégration : « 1re pierre » du renouveau managérial

Lors de l'entrée dans la vie professionnelle publique, les managers publics ne sont pas, selon leur fonction publique de rattachement, assujettis aux mêmes modalités d'intégration. Mais au-delà des différences entre les fonctions publiques, le constat est globalement le même, c'est bien la posture égalitariste de ces dispositifs formatifs qui pose problème. Les acquis de l'expérience sont peu pris en considération même si des évolutions législatives et réglementaires récentes ont permis des avancées.

En outre, certains champs sont trop peu explorés dans la formation des managers publics, notamment ceux de la communication sous toutes ses formes (institutionnelles de crise ou interne), de la culture du risque, de la médiation, de la prévention des conflits d'intérêts, etc. Cela revient à se poser la question de la formation universitaire des dirigeants et des managers publics. N'est-il pas étonnant de constater que de trop nombreux diplômes supérieurs, délivrés par des universités ou par des grandes écoles, isolent les compétences attendues des managers publics de celles des managers privés ? La prédominance des cursus juridiques et de gestion technique ou administrative est toujours réelle, à l'heure où la nécessaire agilité managériale impose une formation de haut niveau pluridisciplinaire et résolument tournée vers le management.

La technicité s'acquiert lors des premières années de formation post-bac, les subtilités de la stratégie et du management, particulièrement à contextualiser pour le secteur public, doivent être au rendez-vous des deux dernières années, à savoir les quatrième et cinquième. Les intervenants doivent sans cesse se renouveler et refonder leurs enseignements, sans oublier les fondamentaux et bases théoriques.

Le secteur public gagnerait à investir, aux côtés des universités et grandes écoles, dans la formation de leurs futurs dirigeants et managers. Pour cela, de

nouveaux modèles économiques, eux aussi mixant public/privé, pourraient utilement être développés. Ils existent mais de manière trop marginale en nombre ou sont encore très élitistes.

Pour une formation continue d'excellence au service d'un management public renouvelé

Un bon manager n'est pas nécessairement celui qui est titulaire du diplôme le plus élevé ou le plus prestigieux. Il doit surtout, comme tous les dirigeants, être en capacité de remettre en question ses propres connaissances et savoir-faire en permanence. Il doit aussi avoir l'humilité et la prise de distance nécessaire envers son propre parcours professionnel. Le manager public, en 2018 doit se saisir de son propre développement de compétences. À ce titre, la formation constitue à la fois un temps d'apprentissage mais aussi de prise de recul avec son quotidien et son organisation. Elle permet également d'enrichir son réseau professionnel tout en se confrontant aux évolutions techniques et aux tendances nouvelles.

Le CNFPT[6] a pris conscience de ces évolutions et a engagé ces dernières années une modernisation profonde de son offre avec une adaptation au plus près des besoins des employeurs et des agents. Cet effort réel est à saluer, mais il paraît insuffisant à la lumière des enjeux. Le CNFPT n'est pas habilité par exemple à délivrer des diplômes et à proposer des formations qualifiantes. Or, de nombreux cadres territoriaux devraient suivre des cursus de formations non pas ponctuels en 3 ou 5 jours sur le management, mais davantage des sessions qualifiantes ou diplômantes en management. Là encore, une mixité public/privé dans cette offre de formation paraîtrait fort utile. Le mouvement existe déjà puisque certaines grandes écoles proposent ce type de modules. Mais il conviendrait d'ouvrir et d'élargir ces formations « public/privé », à tous les métiers d'encadrants publics.

> Le secteur public gagnerait à investir, aux côtés des universités et grandes écoles, dans la formation de leurs futurs dirigeants et managers. Pour cela, de nouveaux modèles économiques, eux-aussi hybridés public/privé, pourraient utilement être développés.

Ne pourrait-on pas envisager, sans aller jusqu'à une dimension obligatoire, de rendre quasi incontournable ce type de formations qualifiantes ou diplômantes pour les managers publics ? Ainsi, les responsables hiérarchiques eux-mêmes seraient « contraints » de se former et de prendre en compte ces formations dans le développement professionnel des managers. À l'heure actuelle, un manager public faisant l'effort de passer un diplôme en cours de carrière, si cela ne s'accompagne pas d'une réussite à un concours ou à un examen professionnel, alors son employeur pourra ne pas en tenir compte. La cohérence managériale exige pourtant cette prise en considération des diplômes obtenus par les managers et agents au cours de leur carrière. Cela peut se traduire par exemple par une évolution de fonction ou de rémunération, ou dans l'idéal les deux. Les pratiques du management public sont malgré tout encore plutôt éloignées de ce qui apparaît pourtant comme du bon sens.

(6) CNFPT : Centre national de la FPT, organisme de formation obligatoire financé par l'ensemble des collectivités locales et établissements publics locaux.

UN DOUBLE IMPÉRATIF POUR LE MANAGER PUBLIC

LA PERFORMANCE

Le manager public ou privé doit comprendre la stratégie de son organisation, ses valeurs et surtout le projet qu'il est chargé, à son échelle fonctionnelle et territoriale, de mettre en œuvre et d'expliquer à ses équipes. La finalité est la même dans la plupart des entités publiques ou privées : produire un service (ou un objet) et satisfaire le client, l'usager ou l'habitant. La différence culturelle résidait dans la manière de le produire, à savoir principalement dans son coût. La raréfaction de la ressource publique et même la réduction globale de la dépense publique ont rendu indissociable de l'action publique sa performance économique et sociale.

Ainsi, le manager public ne recherchera pas systématiquement à maximiser les process ou son outil de production pour améliorer la rentabilité de son centre d'activité. En revanche, il est désormais attendu sur l'optimisation des coûts et la recherche de nouvelles recettes tout en améliorant la qualité du service rendu. Les finalités ne sont pas si lointaines. Le manager public le fera à la lumière du projet politique et d'administration de son organisation ainsi que de la chaîne de valeurs qu'il doit décliner.

Ce sont probablement ces valeurs qui marquent encore aujourd'hui la différenciation la plus prégnante entre le management public et le management privé. Le secteur public est fondé sur l'égalité de traitement des usagers et/ou clients, ainsi qu'entre salariés, mais aussi sur sa continuité et sa mutabilité. Une entreprise ou organisation marchande mettra en œuvre les valeurs qu'elle aura elle-même édictées, charge aux dirigeants et managers d'y adhérer.

L'ADHÉSION

La notion d'adhésion est peut-être le point le plus discuté au sein du secteur public. L'adage fataliste selon lequel le management n'a aucune prise sur la stratégie et sur le fonctionnement des organisations publiques apparaît non seulement erroné pour ne pas dire archaïque et dangereux.

Un manager, qu'il exerce dans une entité publique ou privée, dispose de son libre-arbitre et d'une liberté de conscience pleine et entière. Aussi, si les valeurs et le projet de son organisation contreviennent manifestement à ses propres convictions, à tel point qu'il considère ne pas pouvoir assurer son rôle d'encadrant, alors libre à lui de mettre ses compétences au service d'une autre organisation publique sur le même territoire ou non.

La vision pessimiste du management public consistant en « il faut faire avec les équipes qui sont les nôtres » est elle aussi à combattre. L'agent fondamentalement incompétent demeure une exception réelle. L'agent qualifié, par sa hiérarchie et/ou ses collègues, comme non compétent est plus souvent le reflet d'erreurs individuelles et collectives dans le management (de sa hiérarchie directe ou de la direction générale). Pire, n'est-il pas fréquent de constater des « erreurs de casting » sur certains postes de managers de proximité ou de directions ? Ces anomalies existent dans les entreprises bien entendu, néanmoins la capacité à remédier au problème dans le secteur public n'est pas la même et souvent sa célérité non plus.

Ces deux enjeux - l'adhésion au projet et la réaction du management supérieur aux éventuelles carences du management intermédiaire – révèlent une culture manageriale plus rigide et moins réactive dans la sphère publique. Mais, là encore, ce ne sont pas nécessairement les outils qui font défaut aux managers publics, mais plutôt des pratiques non appropriées et une frilosité à décider, cette dernière pouvant masquer elle-même les limites de compétences desdits managers publics.

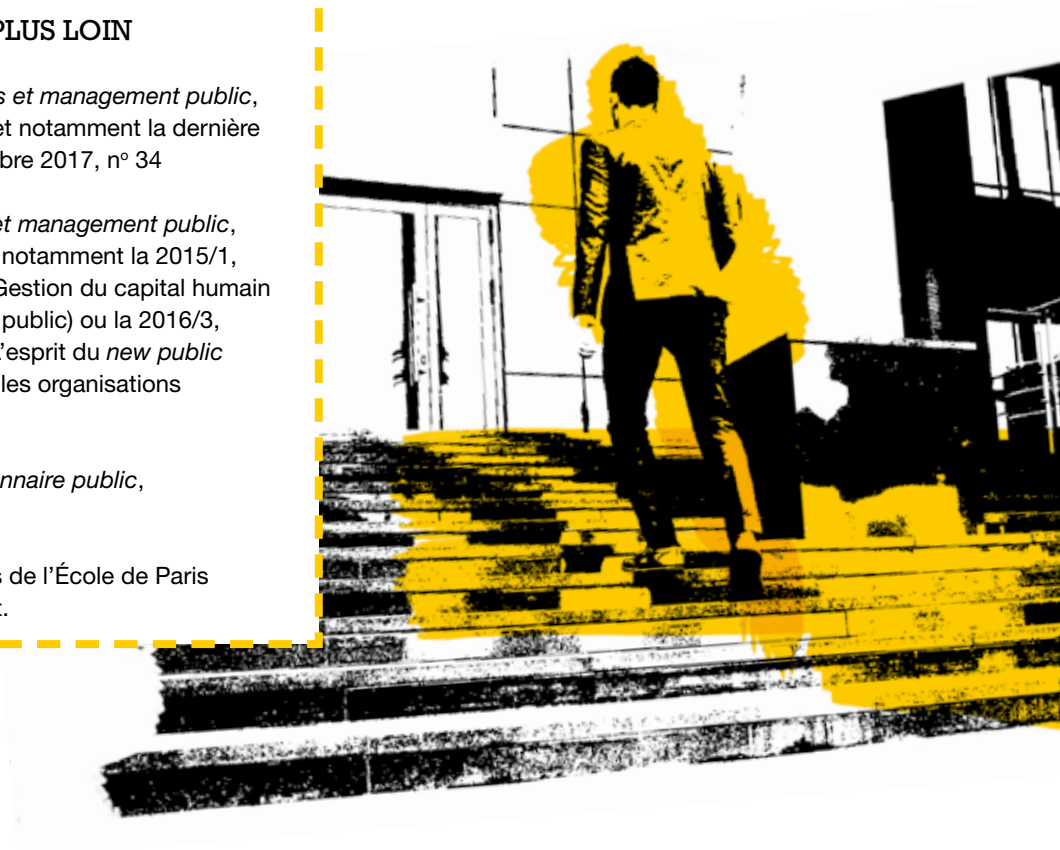
Mais le fatalisme n'est pas d'actualité, si les managers publics eux-mêmes décident de se prendre en main et de se former véritablement tout au long de leur vie professionnelle, alors cette lame de fond ne pourra pas être ignorée des employeurs publics.

En synthèse, le manager public, à la fois décrié médiatiquement et parfois malmené par ses équipes et sa propre hiérarchie, n'en demeure pas moins, s'il en prend conscience et s'il est habilement outillé pour cela, un acteur clé de la transformation des organisations publiques. Au sein de la FPT par exemple, les dirigeants et managers publics sont les artisans du développement local. Ils disposent, consciemment ou inconsciemment, de véritables marges de manœuvre pour améliorer le service public grâce à un management recentré sur l'humain et sur la performance globale de l'action publique. En faisant monter en gamme cette offre, quantitative et qualitative, de formation (initiale et continue), donnons les moyens aux managers publics des ambitions que nos concitoyens continuent à inscrire dans le service public ! ■

> Il convient d'imposer une diversification de l'offre formative pour la rendre toujours plus performante, de haut niveau et résolument en prise avec les enjeux du moment.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Revue *Politiques et management public*, chez Lavoisier, et notamment la dernière revue de novembre 2017, n° 34
- Revue *Gestion et management public*, chez Airmap, et notamment la 2015/1, volume III/n° 3 (Gestion du capital humain et management public) ou la 2016/3, volume 5/n° 1 (L'esprit du *new public management* et les organisations publiques)
- *Revue du gestionnaire public*, chez LexisNexis
- Les publications de l'École de Paris du management.



L'EXPERTISE DANS LA FABRIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Quelles sont les différentes formes d'expertise aujourd'hui ? L'expertise surmontera-t-elle la crise de légitimité ? La production d'expertise devient-elle progressivement un répertoire de l'action collective, comme ce fut le cas dans la controverse autour de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ? Quelle place occupera demain la figure de l'expert dans la décision publique locale ? Éléments de réponse de Laurence Dumoulin.

Par **Laurence Dumoulin**, chercheure CNRS, laboratoire PACTE, université Grenoble-Alpes

RÉSUMÉ

La rationalisation des processus d'action publique s'exprime notamment par le recours accru à l'expertise et la montée en puissance de la figure de l'expert. À tel point qu'expertises et experts irriguent les processus d'action publique voire les colonisent. Mais qu'est-ce que cela signifie exactement ? En réalité, ces notions, pour omniprésentes qu'elles soient dans le débat public, n'en restent pas moins polysémiques. D'un point de vue de sciences sociales, elles apparaissent de plus en plus comme des « objets flous »[1] dont l'article clarifie quelques enjeux, s'agissant notamment de leurs usages en matière de fabrique de l'action publique locale.

Après avoir envisagé les différentes définitions des termes d'expertise et d'expert, l'article souligne l'intérêt de la notion de « situation d'expertise » laquelle permet de ne pas considérer les experts sur un mode essentialiste. C'est bien l'entrée en expertise, la participation à une situation d'expertise, qui fait l'expert et non l'inverse. Le constat est opéré d'une multiplication des formes de l'expertise et d'une diversification des structures et acteurs qui produisent des expertises, notamment dans le cadre de l'action publique locale, que ce soit en matière d'urbanisme, de transports urbains, de gestion des risques ou bien encore de sécurité. Cette forme de rationalisation de l'action publique trouve toutefois ses limites dès lors qu'un certain nombre d'acteurs revendiquent d'être associés plus fortement à la fabrique des politiques publiques locales, de ne pas être seulement écoutés mais entendus. Dans le cadre d'une montée en puissance de la démocratie participative et des attentes exprimées en la matière, l'enjeu n'est plus seulement celui de la concertation mais celui de la négociation voire de la coproduction de certaines mesures ou orientations de l'action publique locale. À cet égard, les termes d'expertise profane, d'expertise d'usage ou encore d'expertise citoyenne, qui peuvent sonner comme des oxymores, expriment en réalité la remise en cause de deux grands partages de la modernité : la distinction entre profanes et spécialistes d'une part et celle entre citoyens et représentants politiques d'autre part. L'article illustre brièvement ces questions par le cas de la controverse autour de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

(1) Bérard Y. Crespin R., « Introduction : objet flou, frontières vives. L'expertise entre savoirs et pouvoirs », *in* Bérard Y. et Crespin R. (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, 2010, Rennes, PUR, coll. « Res publica ».

La rationalisation des processus d'action publique s'exprime notamment par le recours accru à l'expertise et la montée en puissance de la figure de l'expert. À tel point qu'expertises et experts irriguent les processus d'action publique voire les colonisent. Mais qu'est-ce à dire exactement ? En réalité, ces notions, pour omniprésentes qu'elles soient dans le débat public, n'en restent pas moins polysémiques. D'un point de vue de sciences sociales, elles apparaissent de plus en plus comme des « objets flous »[2] dont on se propose ici de clarifier quelques enjeux, s'agissant notamment de leurs usages en matière de fabrique de l'action publique locale.

Situations d'expertise et experts

On désigne par le terme d'expertise plusieurs réalités qui coexistent et contribuent parfois à brouiller la notion : un savoir fondé sur une compétence socialement construite et reconnue, qu'elle soit issue d'une spécialisation ou de l'expérience (être expert en urbanisme ou en plomberie) ; un savoir produit en réponse à un mandat qui confère, par la commande elle-même, le statut d'expert à celui qui l'acquiert (par exemple être missionné comme enquêteur public ou comme expert judiciaire) ; un savoir inscrit dans l'espace public (être sollicité et intervenir dans les médias à titre d'expert en terrorisme).

Dans une définition ancienne faisant aujourd'hui consensus dans les sciences sociales, les travaux pionniers du CRESAL (Centre de recherches et d'études sociologiques appliquées de la Loire) ont façonné une définition non pas des experts mais bien de la situation d'expertise. Celle-ci naît de « la rencontre entre une conjoncture problématique et un savoir spécialisé »[3]. L'accent est alors mis sur la dimension à la fois situationnelle et relationnelle de l'expertise : il y a expertise lorsqu'interviennent concomitamment une conjoncture qui pose problème (une solution à imaginer, une décision à prendre, etc.) et un savoir spécialisé, lequel peut relever de différents registres (pratique, scientifique, issu de l'expérience, etc.), reposer sur différents types d'organisation (structures publiques ou privées, observatoires, bureaux d'études, *think tanks*, associations, etc.), se déployer selon des modalités diverses (avis, conseils, diagnostics, rapports, etc.), institutionnalisées ou non (commandes par des instances publiques officielles ou par d'autres types d'acteurs, auto-saisines, etc.).

Expertises d'État et sciences de gouvernement

Cette montée en généralité permet de prendre de la distance par rapport à une conception essentialiste et décisionniste de l'expertise et des experts qui a longtemps prospéré : on peut considérer désormais qu'est expert celui qui est impliqué dans une situation d'expertise, laquelle est socialement construite et politiquement chargée. Cela est d'autant plus utile qu'en France, la figure de l'expert a longtemps été « endogène à l'État, qui a produit ses propres experts »[4]. Les grands corps (Ponts et Chaussée, Mines, Conseil d'État, Inspection des finances) ont incarné cette spécialisation technique, métabolisée par l'État. Cette forme d'expertise technicienne s'est appuyée plus largement sur l'institutionnalisation de savoirs et de disciplines

(2) *Ibid*.

(3) CRESAL, *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, 1985, Saint-Étienne, Ronéo.

(4) Delmas C., « Vers la multiplication des experts ? », in Benchendikh F. (dir.), *Expert(ise) et action publique locale*, 2017, Paris, Lexis Nexis, p.9.

destinés à assurer la bonne administration d'un territoire et d'une population, à travers des sciences de gouvernement comme les statistiques, la cartographie, certaines branches du droit, de l'économie, etc. Pour autant, si la notion d'expertise a été pensée sur le modèle décisionniste d'un découpage étanche entre « le savant et le politique », le technicien et l'élu ou bien encore le fonctionnaire et l'édile, il ne fait pas de doute qu'en pratique, les deux catégories ne sont pas étanches, et que les processus de décision et de construction de l'action publique relèvent bien davantage du fondu enchaîné que du plan séquence[5].

Diversification des formes d'expertise

En réalité les formes de l'expertise se sont considérablement diversifiées en même temps que se sont multipliées les structures et procédures hybrides ainsi que les acteurs qui prennent part aux situations d'expertise. Dans le cadre du rééquilibrage des pouvoirs entre l'État français et les collectivités territoriales, intervenu depuis les différentes vagues de décentralisation, les élus locaux se sont dotés de plus en plus d'expertises internes (en droit, en urbanisme, etc.) donnant lieu à des profils spécialisés en même temps qu'ils se sont associés de plus en plus les compétences d'acteurs externes : cabinets de conseil, bureaux d'études mais aussi observatoires – par exemple des observatoires locaux de la délinquance créés dans le cadre de démarches partenariales – ou bien encore agences comme les agences d'urbanisme très impliquées dans l'élaboration des différents schémas et plans d'urbanisme prévus par les cadres législatifs successifs. Ces nouveaux métiers et collaborateurs de l'action publique locale jouent un rôle non seulement dans l'élaboration, le recueil et l'analyse de données spécifiques mais aussi dans la mise en discussion de certaines orientations de l'action publique territoriale, que ce soit entre différentes collectivités amenées à coopérer par exemple à une échelle métropolitaine ou bien entre une collectivité donnée et ses citoyens. Du point de vue des décideurs publics locaux qui voient leurs compétences juridiques, mais aussi leurs responsabilités, se multiplier, le recours à des savoirs spécialisés et à ceux qui les maîtrisent apparaît de plus en plus incontournable dans la fabrique des politiques publiques locales, qu'il s'agisse d'urbanisme, de transports urbains, de gestion des risques ou bien encore de sécurité. Cette forme de rationalisation de l'action publique trouve toutefois ses limites dès lors qu'un certain nombre d'acteurs revendiquent d'être associés plus fortement à la fabrique des politiques publiques locales, de ne pas être seulement écoutés mais entendus. Dans le cadre d'une montée en puissance de la démocratie participative et des attentes exprimées en la matière, l'enjeu n'est plus seulement celui de la concertation mais celui de la négociation voire de la coproduction de certaines mesures ou orientations de l'action publique locale.

La légitimité des experts aujourd'hui en débat

Depuis les années 1990 en France, l'expertise est au cœur du débat public, lequel est lui-même secoué de controverses scientifiques, techniques et éthiques diverses qui touchent à des scandales de santé publique, à des risques que certaines technologies font peser sur la santé publique (ondes des téléphones portables et des antennes-relais, technologies nucléaires, pesticides, etc.), à des choix publics relatifs à des grands projets, d'infrastructures de transports (opportunité de la création d'un aéroport, d'une ligne TGV, questionnement sur son tracé et ses conséquences), d'aménage-

(5) Halpern C., « Décision », *in* Boussaguet L. *et al., Dictionnaire des politiques publiques*, 2014, 4e éd., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Références », p. 201-210.

ments locaux perçus comme valorisants ou stigmatisants (emplacement d'une prison, d'un centre commercial, etc.).

À la multiplication des discours d'experts qui alimentent ces débats, répond une montée en puissance de leur mise en critique. En effet, l'expertise est critiquée comme n'offrant pas les conditions d'une prise de décision conforme à ce qui serait l'intérêt général. La mise en cause de l'expertise et des experts s'exerce sur un double plan : les conclusions des expertises peuvent être discutées voire contestées, mais de la qualité des résultats d'expertise eux-mêmes, la critique se déplace vers un autre niveau, celui de la légitimité politique des experts. Pourquoi leurs avis devraient-ils prévaloir sur des avis de nature différente avancés par d'autres types d'acteurs (usagers, citoyens, etc.) ? En quoi, au nom de quels principes, leur parole serait-elle plus solide, plus importante que les paroles d'autres acteurs ? Lorsque cela est le cas, quid des liens que les experts entretiennent avec les instances qui les ont mandatés ? Cette relation de commande ne crée-t-elle pas des interférences voire n'est-elle pas de nature à remettre en cause l'impartialité et la neutralité des avis formulés ? Les réflexions autour des « forums hybrides »[6] ont consisté précisément à valoriser des pratiques et espaces délibératifs comme les conférences de consensus, les débats publics, qui permettraient d'articuler différentes formes de connaissance, plus ou moins formalisées, plus ou moins subjectivées.

Expertise profane, expertise d'usage et expertise citoyenne

Les termes d'expertise profane, d'expertise d'usage ou encore d'expertise citoyenne, qui peuvent sonner comme des oxymores, expriment en réalité la remise en cause de deux grands partages de la modernité : la distinction entre profanes et spécialistes d'une part et celle entre citoyens et représentants politiques d'autre part[7]. Non pas que ces distinctions soient devenues inutiles mais qu'elles demandent à être repensées.

> Dans le cadre du rééquilibrage des pouvoirs entre l'État français et les collectivités territoriales, intervenus depuis les différentes vagues de décentralisation, les élus locaux se sont dotés de plus en plus d'expertises internes.

(6) Callon M. et Rip A., « Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise », *in* Theys J. (dir.), *Les experts sont formels, Environnement, science et politique*, 1991, Paris, Germes, p. 227-238 ; Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, 2001, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées ».

(7) Bérard Y., « L'expertise citoyenne », *in* Prud'homme J. et Claveau F. (dir.), *Experts, sciences et sociétés*, 2008, Montréal, PUM, p. 59-76.

Deux types d'enjeux en découlent. Le premier consiste à reconnaître qu'il existe des connaissances tacites et ordinaires, des savoirs communs qui « rassemblent les nombreuses compétences que chaque membre d'une société doit posséder afin d'y vivre, à l'instar du langage parlé naturel »[8]. Les savoirs spécialisés se fondent en partie sur de tels savoirs tacites mais en les référant à un domaine particulier. Ainsi des savoirs et compétences spécialisés nés de l'expérience d'une maladie ou de la fréquentation régulière d'un espace associé à des activités spécifiques. Ce type de connaissance peut alors être revendiqué comme un savoir de proximité utile, au sens où il peut contribuer à documenter une question, une réforme, une controverse. Par exemple, les connaissances issues de l'expérience d'un usager de drogues – en tant qu'il connaît les normes et pratiques en vigueur dans la communauté des usagers de drogue – peuvent apporter un éclairage utile aux médecins et autres acteurs de la politique publique de lutte contre la toxicomanie ou de prévention des pratiques à risques en matière de santé (lutte contre le VIH, etc.)[9]. Ces savoirs sont de nature différente des savoirs issus de la médecine, de l'addictologie, etc.

La seconde revendication consiste à faire de cette compétence un moyen pour opérer une forme de renégociation du pouvoir de décision et un tremplin pour contester une forme de monopolisation du pouvoir de décision par des acteurs devenus propriétaires du problème public et des élus dont la légitimité, en tant que représentants politiques, est de plus en plus contestée. L'action publique au niveau local comme à d'autres échelles, est donc confrontée à la multiplication des formes d'expertise mais aussi à la remise en cause des formes instituées d'expertise ainsi que des formes instituées de la représentation politique.

L'expertise, un répertoire de l'action collective

Classiquement pensée comme une procédure d'intermédiation entre science et politique, la notion d'expertise est ainsi reproblématisée[10] depuis les années 2000 en France, comme un « répertoire de l'action collective »[11] par lequel les enjeux, discours et acteurs non plus seulement politiques et scientifiques, mais sociaux et citoyens sont réinjectés dans les processus d'action publique. Produire ou faire produire des expertises dans le cadre d'un débat public sur un choix de société important et à forte irréversibilité comme l'est un tracé de TGV, la construction d'un barrage ou d'un aéroport, peut être un moyen privilégié de prendre part au débat et de défendre une alternative. La production d'expertise devient une des formes instituées de la participation au débat et à la prise de décision, comme peuvent l'être d'autres registres de la participation politique et de l'action collective que sont la pétition, la grève, la manifestation, etc.

Ces mécanismes et enjeux se sont exprimés de façon emblématique, dans le cas de la controverse autour de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, à la fois sur le plan de l'investissement du registre de l'expertise par les parties prenantes au débat, sur celui de la multiplication des expertises, et sur celui du croisement de différents types de savoirs

(8) *Ibid*., p.66.

9) Jauffret-Roustide M., « L'auto-support des usagers de drogues : une «compétence de vie» reconvertie en expertise », *in* Dumoulin L. *et al., Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, 2005, Grenoble, PUG, p. 401-25.

(10) Dumoulin L., « L'expertise reproblématisée », *Droit et société* 2013, vol. 85, n° 3, p. 717-723.

(11) Delmas C., *Sociologie politique de l'expertise*, 2011, Paris, La Découverte, coll. « Repères » ; Dumoulin L. et *al.*, *Le recours aux experts*. Raisons et usages politiques, 2005, Grenoble, PUG, coll. « Symposium ».

(savoirs spécialisés et savoirs communs ; savoirs académiques et savoirs d'usages, etc.). Les acteurs mobilisés pour le nouvel aéroport (par exemple l'association « Des ailes pour l'ouest ») ou contre cet aménagement (par exemple le « Collectif des élus doutant de la pertinence du projet d'aéroport »), ainsi que les différents pouvoirs publics impliqués dans la gestion de ce dossier (sur le temps long de sa genèse et de sa contestation) ont appuyé leurs positions en recourant à de multiples études et expertises, lesquelles ont nourri des controverses techniques autour par exemple du gain de temps de parcours permis par une localisation à Notre-Dame-des-Landes ou bien encore sur l'impact de l'extension de l'aéroport actuel de Nantes (situé à côté d'une zone humide classée Natura 2000) sur la biodiversité. Un des éléments marquants est à n'en pas douter la création d'une structure associative baptisée « l'Atelier citoyen » regroupant des « techniciens, ingénieurs, pilotes, économistes… ou simples citoyens »[12] ayant produit des expertises citoyennes et collectives afin de documenter l'hypothèse d'une optimisation de l'aéroport existant.

Les transformations de l'expertise évoquées dans le cadre de cet article y sont là résumées : à la fois les tensions entre différents types de savoirs qu'il s'agit davantage d'articuler que d'opposer ainsi que les capacités d'action collective déployées à l'échelon local pour imposer le débat sur des choix publics de nature à impacter fortement et durablement les réalités locales. ■

POUR ALLER PLUS LOIN

- Benchendikh F. (dir.), *Expert(ise) et action publique locale*, 2017, Paris, Lexis Nexis.
- Bérard Y. et Crespin R. (dir.), *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, 2010, Rennes, PUR, coll. « Res publica ».
- Dumoulin L., La Branche S., Robert C. et Warin P. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, 2005, Grenoble, PUG, collection « Symposium ».
- Henry E., Gilbert C., Jouzel J.-N. et Marichalar P., *Dictionnaire critique de l'expertise : santé, travail, environnement*, 2015, Paris, Presses de Sciences Po.

(12) Source *Le Monde*, *http://www.lemonde.fr/planete/article/2016/02/06/les-partisans-de-l-aeroport-de-notre-dame-des-landes-jugent-inutile-une-nouvelle-expertise_4860815_3244.html#XTEK0Wd0Z8VZKQeq.99*, consulté le 23 janv. 2018.

QUELLE PLACE DE L'USAGER CITOYEN DANS LA DÉCISION PUBLIQUE ?

L'auteure examine les deux approches (démocratique et libérale) actuellement en vigueur sur la place de l'usager citoyen dans la décision publique. Le mode démocratique reconnaît l'aptitude et la légitimité de la personne à prendre part à la détermination des choix collectifs, tandis que le mode libéral privilégie une administration de conseil et de service.

Par **Camille Morio**, doctorante et enseignante en droit public à l'université Grenoble-Alpes

RÉSUMÉ

Les mutations des formes de la démocratie, la diffusion du numérique et l'impulsion libérale donnée par les réformes en cours transforment la physionomie du processus décisionnel de demain. Elles ne manquent pas d'interroger la place que la personne en relation avec l'administration doit y tenir.

Dans la décision publique de demain, la personne n'est plus confinée à une place d'administré objet de l'administration publique et maintenue dans une situation de minorité, mais appréhendée comme un individu mature, majeur. Cependant, au-delà de ce constat général, deux logiques se font concurrence. La première est assez connue et expérimentée depuis plusieurs décennies maintenant. Il s'agit d'une logique d'ordre démocratique qui reconnaît l'aptitude et la légitimité de la personne à prendre part à la détermination des choix collectifs. La seconde est plus récente et commence à trouver sa traduction dans la loi. D'ordre libéral, elle estime l'individu libre et responsable et lui octroie les moyens d'agir en vue de faire valoir sa situation personnelle auprès de l'administration.

La contribution se propose d'examiner ces deux logiques et leur articulation avant de conclure que quelle que soit celle qui l'emporte, la transformation de la personne en relation avec l'administration vers un stade « adulte » rencontrera des résistances tant chez les usagers que chez les agents eu égard à une culture administrative et sociale longtemps imprégnée d'une logique de la minorité.

L'étude d'impact précédant le projet de loi « pour un État au service d'une société de confiance » souligne que « les rapports entre l'administration et les personnes, qu'elles soient administrées, usagers ou encore citoyens, ont été marqués pendant très longtemps par une inégalité trouvant son origine dans la conception régalienne de l'État. [...] L'État moderne ne saurait prétendre recourir aux mêmes méthodes. »

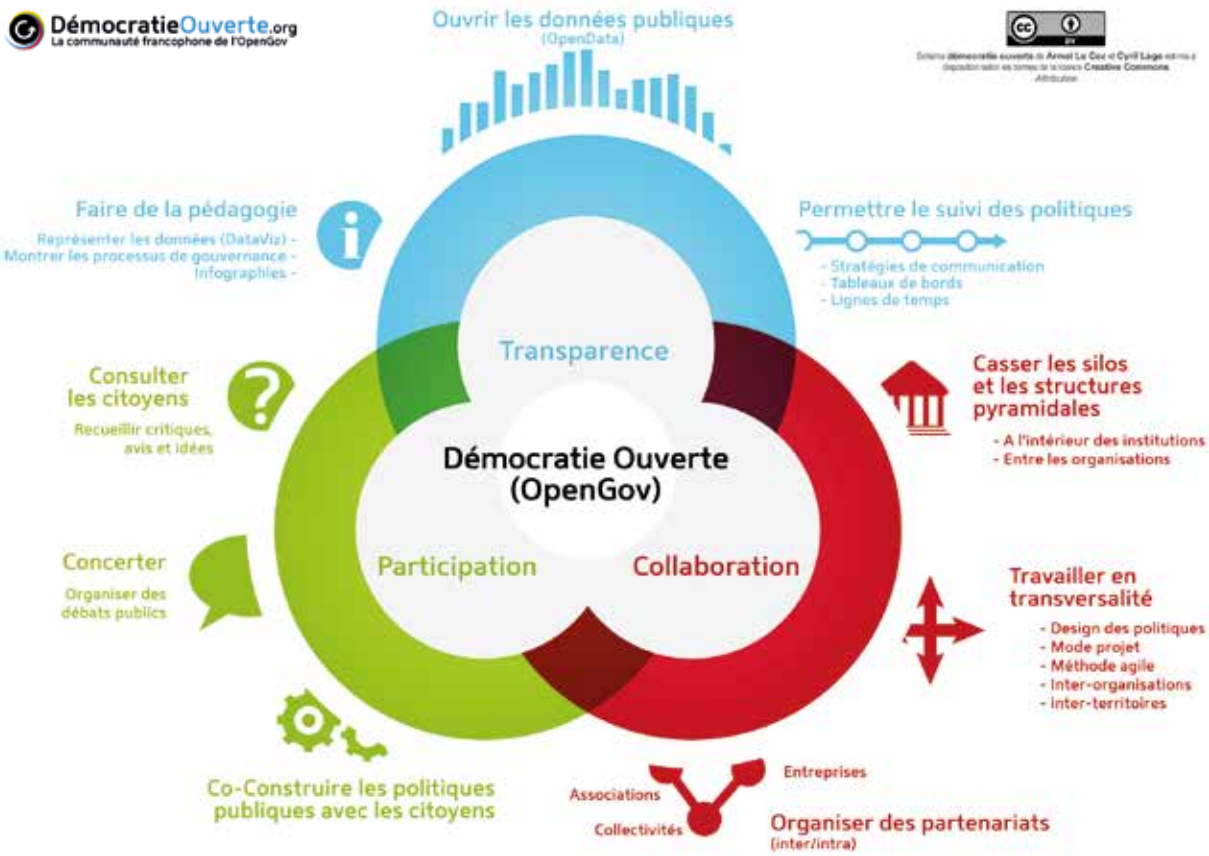
Les mutations des formes de la démocratie, la diffusion du numérique et l'impulsion libérale donnée par les réformes en cours transforment la physionomie du processus décisionnel de demain. Elles ne manquent pas d'interroger la place que la personne doit y détenir.

La personne n'est plus confinée à une place d'administré objet de l'administration publique, maintenue dans une situation de minorité[1]. Elle est au contraire appréhendée comme un individu mature, soucieux de s'impliquer dans la gestion des affaires publiques et digne de « confiance ». La décision publique de demain ne rimerait-elle pas alors avec l'idée d'une arrivée à maturité, ou d'un passage à l'âge adulte de la personne en relation avec l'administration ?

(1) Chevallier J., *Science administrative*, 5e éd., 2013, PUF, p. 328-333.

Les choses pourraient bien ne pas être aussi simples. En effet, l'amenuisement de la situation de minorité de l'individu[2] masque deux manières fondamentalement différentes de concevoir la place de ce dernier dans l'action administrative, et donc dans la prise de décision publique.

La première, connue et déjà expérimentée depuis plusieurs décennies maintenant, obéit à une logique de type démocratique. L'aptitude et la légitimité de l'individu à prendre part à la détermination des choix collectifs sont reconnues et encouragées. L'individu se trouve, à cet égard, appréhendé comme



Crédits : Armel Le Coz et Cyril Lage, www.democratieouverte.org

(2) Chevallier J., *Science administrative, op. cit.*, p. 379-383 et p. 422-435.

un citoyen. La seconde est plus récente et moins connue. Elle correspond à une approche libérale selon laquelle l'individu est un être libre et responsable. Des moyens lui sont octroyés afin qu'il fasse valoir sa situation personnelle auprès de l'administration. Elle commence à trouver une place en droit, à travers le projet de loi « pour un État au service d'une société de confiance », en cours d'examen par l'Assemblée nationale au moment de l'écriture de ces lignes.

Certes, les deux approches ne s'excluent pas nécessairement. Elles reposent néanmoins sur des postulats fondamentalement différents. L'accent mis sur telle ou telle conception conditionne le visage que prendra la personne dans la décision publique de demain.

L'approche démocratique

Dans cette approche, l'accent est mis sur l'association des individus envisagés collectivement à la prise de décision qui concerne l'intérêt général.

Il est question de « démocratie ouverte » ou de « gouvernement ouvert », gouvernement étant ici entendu au sens large. Ses trois piliers, représentés dans le schéma ci-contre, sont la transparence, la participation et la collaboration. Ces principes ne sont pas sans résonance dans l'action publique française puisque la France a rejoint en avril 2014 le « partenariat pour un gouvernement ouvert ». Il associe des États, des administrations locales et des ONG. Les pays membres s'engagent sur un plan d'action conforme aux principes du gouvernement ouvert.

L'association à la décision peut atteindre des degrés différents. Si la simple consultation, déjà pratiquée, ne manquera pas de se développer, les expériences de coproduction sont plus novatrices et annoncent peut-être le futur de la place de la personne dans la décision publique.

La consultation, par laquelle une autorité administrative recueille l'avis des personnes avant de prendre sa décision, a connu un fort développement ces dernières années, tant au plan national qu'au niveau local. De nombreux textes en imposent l'organisation, comme en matière d'environnement et d'urbanisme.

D'autres consultations sont entreprises spontanément par les pouvoirs publics, à l'image de l'expérience *City Remix* à Lyon où la métropole « a fait venir une centaine de personnes qui ont travaillé pendant deux jours sur la façon dont ils voyaient la gare et les services, et en quoi ce lieu de croisement ferroviaire pouvait devenir un lieu de vie. Ils ont formé dix équipes et ont proposé dix prototypes de nouveaux services. »[3]

Tous ne remportent pas le succès escompté, à l'image des « conseils citoyens indépendants » instaurés à Grenoble en 2015 et à l'égard desquels les membres tirés au sort n'éprouvent qu'un intérêt limité[4]. Le recours à des tiers garants constitue une modalité de plus en plus souvent adoptée, à travers l'intermédiation de la Commission nationale du débat public ou de prestataires privés. Ces derniers développent également des *civic tech*, véritables boîtes à outils numériques destinées à favoriser la participation citoyenne[5].

(3) Dognin-Sauze K., vice-présidente Innovation, ville intelligente et développement numérique de la métropole de Lyon, *in* Collectif, *Smart cities : l'innovation au cœur de l'action publique ?*, Actes des rendez-vous annuels de la Cité des *smart cities*, 29 sept. 2015, 2016, Berger-Levrault, p. 147.

(4) Rapport, « Les Conseils citoyens indépendants à Grenoble — 1 an après », nov. 2016 : *http://fr.calameo.com/read/004190376bdc45a2aa668* p. 15-16.

(5) Par exemple, l'application Fluicity contient plusieurs fonctionnalités comme un fil d'actualité mais aussi la possibilité pour les citoyens de proposer des idées, pour les administrateurs de lancer des sondages, de soumettre des projets à la discussion sur une période donnée etc.

Enfin, la pratique de la « consultation ouverte facultative » a été juridiquement sécurisée avec l'entrée en vigueur le 1er janvier 2016 de l'article L. 131-1 du Code des relations entre le public et l'administration puis l'arrêt du Conseil d'État, *Association citoyenne « Pour Occitanie et Pays Catalan » et autres* (CE, ass., 19 juill. 2017, nos 403928 et 403948)[6]. Les conditions à respecter se caractérisent par la souplesse et rendent cette base légale opérationnelle pour les autorités qui y ont recours.

Un lien plus direct entre la consultation et la prise de décision est observable dans la consultation nationale qui a eu lieu autour de l'avant-projet de loi pour une République numérique en 2015. Orchestrée par Conseil national du numérique (CNN), elle a mobilisé sur trois semaines plus de 20 000 personnes pour 8 500 recommandations déposées et 150 000 votes. S'en est suivi « un nouveau travail interministériel » qui a débouché sur « cinq nouveaux articles et de nombreux ajustements du texte »[7]. La méthode a été réitérée pour l'élaboration du « Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises » entre fin 2017 et février 2018.

Une décision publique coproduite

Mais le futur de la décision publique en matière de participation réside peut-être dans la coproduction, c'est-à-dire dans l'association de membres du public à l'élaboration elle-même de la décision. Les expériences sont encore peu nombreuses, et elles nécessitent de revisiter l'organisation de la direction des projets[8]. Les budgets participatifs s'inscrivent dans cette logique, à condition qu'ils sortent de l'ornière expérimentale qui limite leur nombre et leur portée[9].

D'autres initiatives consistent à coproduire non pas nécessairement une décision mais un service destiné à la collectivité. Ainsi en va-t-il du projet « Base adresse nationale ». Il s'agit d'un partenariat conclu entre l'IGN, La Poste, Etalab et le SGMAP d'une part et OpenStreetMap, association à but non lucratif, d'autre part. Il a pour objet de construire une base compilant l'ensemble des adresses postales françaises et de leurs coordonnées géographiques et utile à un très grand nombre de métiers, publics comme privés[10]. Appelés *hackatons* lorsqu'ils s'inscrivent dans un temps court, ce type de projets passe par « l'intégration au sein de l'administration elle-même d'équipes de développeurs, de contributeurs de logiciels libres ou de personnalités engagées »[11].

La logique démocratique conduit à appréhender complètement autrement la décision publique : celle-ci n'est pas rendue sans ni même pour les personnes, mais avec elles. À côté, et n'excluant point la première, se trouve une vision qui sera ici qualifiée de libérale.

L'approche libérale

L'approche libérale insiste sur la mise en capacité de l'individu de défendre ses propres intérêts dans un dialogue personnalisé avec l'administration.

(6) Sur cet arrêt, voir *AJDA* 2017, no 29, p. 1662-1666, Odinet et Roussel ; *Procédures* 2017, no 10, comm. 253, Chifflot ; *RDA* 2017, no 12, comm. 49, Eveillard ; *JCP G* 2017, no 37, note 942, Testard ; *LPA* 2017, no 247, p. 13, David.

(7) Verdier H., « Une action publique ouverte à la contribution », *in* Algan Y. et Cazenave T. (dir.), *L'État en mode start-up*, 2016, Eyrolles, p. 66.

(8) Wojnarowski S., *Bureaucratie et démocratie : un antagonisme ? L'Administration face à l'injonction participative*, 2015, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », p. 294.

(9) *https://lesbudgetsparticipatifs.fr/les-budgets-participatifs-en-france-en-2017-panorama-2017-22/*

(10) Quest C., « Co-produire la base adresse nationale avec les citoyens », *Les Cahiers de la fonction publique* 2015, suppl. no 35, p. 15-16 ; Verdier H., « Une action publique ouverte à la contribution », *op. cit*., p. 65.

(11) Verdier H., « Une action publique ouverte à la contribution », *op. cit*.

Le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, dans sa version issue de l'examen en Commission spéciale de l'Assemblée nationale et enregistrée le 18 janvier 2018 à la présidence de l'Assemblée, s'inscrit pleinement dans cette optique. Son article premier approuve la « stratégie nationale d'action publique pour la France ». Celle-ci énonce notamment que l'administration de demain s'apparente à « une administration de conseil et de service » qui « est au service des personnes, qu'elle conseille et accompagne dans leurs démarches ». Cela se traduit dans les dispositions du projet de loi.

La plus connue d'entre elles est le droit à l'erreur, plus rigoureusement un « droit à régularisation en cas d'erreur » (art. 2, principalement). Un moyen est ouvert à la personne de faire-valoir efficacement sa situation individuelle face à l'administration.

Le « droit au contrôle » et à l'opposabilité de ses conclusions (art. 2) s'inscrit dans cet objectif. Le projet entend aussi créer des « certificats d'informations » par lesquels, sur demande d'un usager, l'administration fournit « une information sur l'existence et le contenu des règles régissant » l'activité que l'usager entreprend (art. 12). Ce certificat serait assorti d'un effet de cristallisation du droit, c'est-à-dire que l'activité pour laquelle il a été sollicité est régie, pendant les 12 mois qui suivent, uniquement par les règles mentionnées dans celui-ci (art. 12 *bis*).

Dans la même logique de sécurisation juridique des situations individuelles sur la demande des personnes, le projet de loi prévoit d'étendre le rescrit ou « prise de position formelle » (art. 7 et 10) par laquelle l'administration, sollicitée en ce sens, s'engage « sur l'application de règles de droit à une situation de fait ». Une expérimentation est même envisagée consistant à permettre à la personne d'accompagner sa demande d'un projet de prise de position qu'elle aura elle-même rédigé et qui sera « réputé approuvé en l'absence de réponse de l'administration dans un délai de trois mois » (art. 11).

Décision publique à deux vitesses ?

Ces mesures, qui semblent ne concerner pour le moment que les décisions et situations individuelles, reposent sur un principe de liberté et de responsabilité. Bien qu'elle présente des avantages, la démarche ne va pas sans risque. Si, selon l'exposé des motifs précédant le projet de loi « Société de confiance », « il s'agit désormais que les citoyens soient au cœur du droit », le projet de stratégie pour l'action publique prévoit que « l'administration accompagne les usagers qui la sollicitent pour les aider dans la bonne application des règles qui les concernent »[12].

> Le futur de la décision publique en matière de participation réside peut-être dans la coproduction, c'est-à-dire dans l'association de membres du public à l'élaboration elle-même de la décision.

(12) Nous soulignons.

Les personnes les mieux informées de leurs droits, à l'aise avec la compréhension et la manipulation du langage administratif, peut-être capables de s'entourer de conseils, sauront se saisir de ces nouvelles prérogatives[13].

En l'état, les dispositions du projet de loi modifié ne tendent pas toutes vers cette logique[14]. Cela étant, au-delà de ce seul projet, la dématérialisation croissante des procédures, comme celles relatives à l'obtention des cartes grises[15], l'application uniforme de la norme induite par l'automatisation des décisions, ainsi que la multiplication des outils reposant sur la capacité de la personne à échanger avec l'administration conduit, comme l'a observé un coordinateur régional des délégués du défenseur des droits, à écarter et « précariser » un certain nombre de publics, qui risquent alors de se retrouver en marge du système administratif[16].

L'approche libérale de la décision publique suppose d'ouvrir un dialogue qui mette les parties prenantes dans une situation de relative égalité. Mais, si des moyens sont octroyés à une personne considérée comme capable, libre et responsable, tous les individus ne seront pas nécessairement en situation de s'en saisir. Décision publique à deux vitesses ? La question est ouverte.

Changement de culture

Les deux options, démocratique et libérale, ne s'excluent pas nécessairement. Elles peuvent s'entrecroiser et se compléter. L'ouvrage *Pour un État start-up* de 2016, préfacé par un certain Emmanuel Macron, met ainsi en avant les intérêts de la coproduction, celle-ci étant néanmoins envisagée avec les personnes faisant preuve d'une compétence déjà confirmée. Il examine également le thème de la coproduction de la fourniture des services publics elle-même[17], ce qui ouvre théoriquement la porte au désengagement de l'État.

L'un des coauteurs de l'ouvrage, Thomas Cazenave, est depuis devenu délégué interministériel à la Transformation publique, signe que l'action publique se nourrit de ces réflexions. Quelle que soit la logique qui l'emporte, tout semble s'orienter vers une décision qui accorde une véritable place à la personne, considérée pour ce qu'elle est capable

(13) Devant la Commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner le projet de loi, M. Denis Turbet-Delof, délégué général de Solidaires fonction publique, s'inquiète : « De fait, plus vous avez de moyens, plus vous pouvez vous payer les services d'un avocat fiscaliste, plus il est facile d'avoir des relations "apaisées" avec l'administration. Pendant ce temps, le citoyen lambda se trouve complètement démuni, seul un ordinateur pouvant répondre à sa question. […] Nous avons également le sentiment que le projet de loi s'intéresse davantage aux problématiques de l'entreprise qu'à celles du citoyen lambda. » Audition du mercredi 20 décembre 2017, séance de 9h, compte rendu n° 3.

(14) La stratégie nationale d'orientation de l'action publique prévoit que « l'administration doit assurer, notamment aux personnes vulnérables ou n'utilisant pas l'outil numérique, des possibilités de communication et de médiation adaptées à leurs besoins et à leur situation ». Un amendement adopté en Commission spéciale introduit en outre qu'en cas d'erreur de forme qui n'a « pas porté atteinte au respect de la loi », il revient à l'administration d'inviter l'usager à corriger son erreur (art. 2).

(15) Dont les dysfonctionnements ont été largement relayés. Voir par exemple *60 millions de consommateurs*, « Carte grise : bugs en série du nouveau système dématérialisé », 30 nov. 2017, *https://www.60millions-mag.com/2017/11/30/carte-grise-bugs-en-serie-du-nouveau-systeme-dematerialise-11479*

16) Fiems J.-J., « Les relations administration-usagers vues du terrain », Rencontres interrégionales de droit public organisées à Lille le 16 sept. 2016, vidéo : *https://www.youtube.com/watch?v=gwdKviibrSg*, 21'40".

(17) Algan Y. et Cazenave T. (dir.), *L'État en mode start-up*, 2016, Eyrolles, p. 33-34.

d'apporter, que cela soit pour la défense de ses propres intérêts ou pour la construction de l'intérêt général. Ceci suppose d'accomplir une révolution culturelle tant parmi les usagers, dont l'encapacitation[18] est nécessaire, que parmi les agents publics eux-mêmes. Cela suppose aussi que ces derniers soient considérés par leur hiérarchie comme des individus eux-mêmes capables et dont l'action et l'initiative méritent le respect[19].

POUR ALLER PLUS LOIN :

- Algan Y. et Cazenave T. (dir.), *L'État en mode start-up*, 2016, Eyrolles, 232 p.
- Bertholet C. et Létourneau L., *Ubérisons l'État avant que d'autres ne s'en chargent*, 2017, Armand Colin, 215 p.
- Fallon C. et Ficet J. (dir.), *Crise de la démocratie et nouveau management public. Discours, pratiques, instruments*, 2017, Academia-L'Harmattan, coll. « Science politique », 244 p.
- Lewis É. et Slitine R., *Le coup d'État citoyen*, 2017, La Découverte, 174 p.
- Norynberg P., *Une nouvelle ambition pour la démocratie participative. Un éventail de pratiques citoyennes*, 2014, Yves Michel, 133 p.
- « L'administration ouverte et l'*open data* », *Les Cahiers de la fonction publique* 2015, suppl. n° 357.
- « *Smart city* et administrations intelligentes », *Les Cahiers de la fonction publique* 2015, n° 354.

(18) Ou *empowerment* : « Processus par lequel un individu et/ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action lui permettant d'accéder au pouvoir individuel et collectif. [Cette notion] articule deux dimensions, celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot, et celle du processus d'apprentissage pour y accéder » : Biewener C. et Bacqué M.-H., « *Empowerment*, développement et féminisme : entre projet de transformation sociale et néolibéralisme », *in* Bacqué M.-H. et Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, 2011, La Découverte, p. 82-83.
Voir aussi Biewener C. et Bacqué M.-H., *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, 2015, La Découverte, 176 p.

(19) Stanislas Guerini, député rapporteur de la loi pour un État au service d'une société de confiance, Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics, porteur du projet de loi, et Thomas Cazenave, délégué interministériel à la Transformation publique, ont reconnu cette nécessité lors de leurs auditions par la Commission spéciale chargée de l'examen du projet à l'Assemblée nationale. Le projet de loi ne contient toutefois pas de disposition normative en ce sens.

INSUFFLER LE CHANGEMENT CULTUREL PAR L'INNOVATION

La naissance le 1er janvier 2016 de la nouvelle région Occitanie, issue de la fusion des ex-régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, s'est accompagnée d'un changement culturel profond en interne. Pour mener à bien cette transformation, l'innovation et les méthodes issues du design de services ont joué un rôle essentiel.

Par **Simon Munsch**, directeur général des services de la région Occitanie

RÉSUMÉ

Depuis la naissance de la région Occitanie, le 1er janvier 2016, la nouvelle direction pilotée par Simon Munsch et sous l'impulsion de sa présidente Carole Delga, a entrepris un vaste chantier : construire une culture commune de la nouvelle administration, issue de la fusion des ex-régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Cet article revient sur la démarche et la méthode employée pour parvenir à créer une « maison commune ». La démarche s'est traduite par trois étapes essentielles : la mise en place d'une organisation transitoire, la création de 30 directions (au lieu des 44 directions des deux anciennes administrations) et la constitution d'un nouvel organigramme. Parallèlement, un projet d'administration de la région Occitanie 2017-2020 a été adopté pour mener à bien ce chantier de nouvelle administration. Ce projet d'administration de la région Occitanie puise dans trois valeurs cardinales : l'innovation, pour un service public plus adapté aux usages, la territorialisation pour davantage de proximité avec les habitants, la transversalité pour mieux faire face collectivement à la complexité croissante des enjeux politiques et territoriaux. Simon Munsch évoque aussi le rôle moteur joué par les méthodes d'innovations publiques pour créer et faire avancer une culture commune au sein de la nouvelle administration. Pour porter l'axe innovation, une direction générale déléguée à la conduite du changement, et reliée au secrétariat général, a été mise en place, dès le début du mandat. Elle a donné lieu, en particulier, à la création, fin 2016, d'une direction de projets innovation qui lui est rattachée, et qui s'est progressivement étoffée en 2017. Les méthodes de design services ont été très utiles, selon Simon Munsch, pour dépasser les représentations, définir un sens de l'action entièrement tourné vers l'avenir et oxygéner l'administration par la recherche d'exemples inspirants venus de l'extérieur. Les méthodes de l'innovation publique favorisent également une position d'humilité nécessaire à l'action collective. La remise en perspective de Simon Munsch est complétée par le témoignage de Thierry Charmasson, directeur du projet d'administration de la région Occitanie 2017-2020, dont la vocation est d'accompagner l'émergence d'une nouvelle administration à l'échelle de la grande région. L'innovation joue selon lui un rôle de premier plan dans le changement culturel administratif.

L'innovation, facteur d'intégration pour la nouvelle région

Dès le début du mandat, sous l'impulsion de la présidente Carole Delga et d'une direction générale renouvelée, que j'anime au quotidien, l'enjeu a consisté à co-construire une nouvelle région, une nouvelle maison commune, en faisant appel à l'intelligence collective. L'élaboration de l'organigramme a ainsi donné lieu à l'organisation d'un grand nombre de rencontres, selon une posture particulièrement ouverte et collaborative. La démarche s'est traduite par trois étapes essentielles :

• **mars 2016** : mise en place d'une organisation transitoire à partir d'une nouvelle répartition des portefeuilles des membres de la direction générale ;
• **juillet 2016** : création de 30 directions, 15 à Toulouse et 15 à Montpellier, désignation des directeurs-rices et directeurs-rices délégué-e-s, en lieu et place des 44 directions des deux anciennes administrations ;
• **7 et 8 décembre 2016** : présentation des organigrammes en comité technique paritaire.

Parallèlement, une réflexion de fond a été engagée avec les agents et les responsables de service pour identifier les problèmes posés au quotidien par l'union des deux administrations, en vue de l'élaboration d'un plan d'actions process qui a été adopté fin 2016.

Une fois cette organisation posée, il a fallu en dessiner les valeurs et l'incarnation managériale. Cela a été l'objet du projet d'administration, à l'élaboration duquel l'ensemble des agents, y compris les agents régionaux des lycées, ont été amenés à collaborer tout au long de l'année 2017, et qui a abouti à l'écriture de plus de 100 fiches actions.

Le projet d'administration de la région Occitanie puise dans trois valeurs cardinales : l'innovation, pour un service public plus adapté aux usages, la territorialisation pour davantage de proximité avec les habitants, la transversalité pour mieux face collectivement à la complexité croissante des enjeux politiques et territoriaux de tous ordres, en mobilisant à plein l'ensemble des intelligences disponibles.

> La conduite du changement dans une collectivité publique aussi importante que la région Occitanie est une œuvre de longue haleine, qui nécessite de la patience, beaucoup de méthode, et une résolution sans faille.

Diffuser les méthodes du design de services

Pour porter l'axe innovation, une direction générale déléguée à la conduite du changement, confiée à Ghislaine Lala-Alquier par ailleurs secrétaire générale, a été mise en place, dès le début du mandat. Elle a donné lieu, en particulier, à la création, fin 2016, d'une direction de projets innovation qui lui est rattachée, et qui s'est progressivement étoffée en 2017 sous la conduite d'Antoine Foucault, en relation avec un certain nombre de partenaires extérieurs, tant académiques (IEP de Toulouse, école de design de Nîmes, etc.), qu'institutionnels (laboratoire d'innovation publique du SGAR, secrétariat général pour les affaires régionales, en particulier, avec lequel un réseau régional d'innovation publique a été initié). La mission de cette direction de projet : mettre en place et animer un réseau interne d'ambassadeurs de l'innovation capables de relayer de manière autonome et proactive les méthodes issues du design de services, partout dans la collectivité, dans le but d'en promouvoir l'agilité et la qualité des dispositifs proposés aux usagers.

À cette fin, un partenariat a été noué avec la 27e région qui a activé, à partir de mars 2017, son programme « La Transfo » afin d'aider la région à jeter les bases du futur réseau interne. Cette action de formation-action s'est très rapidement emparée de sujets d'intérêt très concrets pour les agents, tels que les espaces de vie partagés au travail, ou la mise en place de maisons de région. Au bout de quelques mois seulement, des concepts ont pu être collectivement élaborés, qui ont déjà donné lieu à une première série de mises en œuvre opérationnelles (outils de réservation de salles, systèmes de prêts de livres entre agents, espaces de réunion créatifs, aménagement de tiers lieux internes, etc.).

Vers une banque de projets « innovation » en 2018

Parallèlement à la Transfo, la direction de projets innovation a lancé un certain nombre de démarches collectives ciblant l'optimisation des process internes existants, comme l'accompagnement à la dématérialisation des courriers entrants, sortants et notes internes et la simplification des circuits de notes stratégiques, ou des sujets de politiques publiques, tels que la préfiguration d'une future agence régionale de la biodiversité. Cette première liste de démarches va être complétée et densifiée, dès 2018, dans le cadre d'une banque de projets « innovation » co-construite par l'ensemble du comité de direction, avec l'appui de l'ensemble de la direction générale. Cette banque de projets offrira un horizon courant jusqu'à la fin du mandat, et constituera un point d'ancrage à l'élargissement de la communauté des agents ambassadeurs de l'innovation. Des sujets aussi ambitieux que le lycée du futur, la revitalisation des gares rurales ou le renouveau de la contractualisation territoriale seront abordés en vue d'une nouvelle salve de recommandations opérationnelles précises et de prototypes développés avant la fin de l'année.

Mettre l'innovation au cœur des priorités

Dans ce contexte déjà riche, et afin d'accélérer encore la dynamique de transformation engagée, la présidente a souhaité mettre l'innovation au cœur de toutes les priorités. Ce qui va amener la collectivité à renforcer encore davantage l'intégration des services dans l'idée d'une fédération de toutes les énergies disponibles au service de la conduite du changement, selon un continuum de compétences et de missions allant de la prospective à l'ingénierie, tant sur la plan numérique, que sur celui du management, des espaces de travail, et de l'ouverture de la collectivité sur son territoire.

L'innovation publique, moteur du changement

La conduite du changement dans une collectivité publique aussi importante que la région Occitanie est une œuvre de longue haleine, qui nécessite de la patience, beaucoup de méthode, et une résolution sans faille. Mais elle contient en elle les germes de son propre succès, parce qu'elle est d'abord et avant tout l'expression d'une véritable aventure

Thierry Charmasson, directeur du projet d'administration à la région Occitanie

Ancien directeur de la communication et de l'information citoyenne du conseil régional Occitanie, Thierry Charmasson conduit depuis février 2017 le projet d'administration 2017-2020 de la région Occitanie, dont la vocation est d'accompagner l'émergence d'une nouvelle administration à l'échelle de la grande région. L'innovation joue selon lui un rôle de premier plan dans le changement culturel administratif.

Comment avez-vous vécu les changements culturels avec la fusion des régions ?

La question de la construction d'une nouvelle culture administrative est immédiatement apparue comme centrale. Parce qu'en fait les craintes, que l'on pouvait avoir avant la fusion sur la production du service public, étaient infondées : en Occitanie en tout cas, il n'y a pas eu « d'année blanche ». L'engagement et le professionnalisme des agents a permis de dépasser les difficultés. Mais il est vite apparu aussi des crispations liées à l'affirmation de deux cultures administratives différentes. Si on en était resté là, dans l'absolu on aurait pu continuer à fonctionner, mais sans tirer aucun bénéfice de l'union des deux régions. Pour résoudre les difficultés – nombreuses ! – nées de la fusion, pour saisir, au bénéfice des usagers, toutes les opportunités du changement d'échelle, nous avons été très vite convaincus qu'il fallait innover, construire une nouvelle culture.

Quelles ont été ces difficultés rencontrées pendant cette transition ?

Nous avons rencontré les difficultés classiques en période de changements importants, liées au processus de deuil, qui vont du déni à la reconstruction en passant par la colère, la peur, la résistance, la résignation ou encore le marchandage. Les deux postures les plus compliquées à gérer et les plus tenaces sont, d'une part, le repli grégaire et, d'autre part, la nostalgie. Pour la première, il s'agit du réflexe qui consiste à se solidariser par principe avec les membres de son ancienne collectivité contre ceux de l'autre collectivité. À soutenir, sans examen et sans rationalité, toute proposition de Toulouse contre Montpellier ou tout agent de Montpellier contre son alter ego de Toulouse. La seconde posture, la nostalgie, c'est le fameux « on faisait comme ça avant » ! Et comme ça marchait, ou que l'on veut le croire, pourquoi changer ? Les deux postures se combinent d'ailleurs à l'occasion avec l'affirmation « on faisait comme ça avant à Montpellier » ou « à Toulouse » qui oppose un double rempart à la construction d'une nouvelle culture.

Quel rôle a joué selon vous l'innovation pour favoriser ce changement culturel ?

L'innovation est essentielle pour infléchir ces postures parce qu'elle permet de déporter le point de vue : on ne demande plus à l'agent comment il pense devoir remplir sa mission, mais plutôt d'écouter et de prendre en compte ce que l'usager ou le partenaire attend du service public. La démarche de design du service public donne la possibilité de dépasser le face-à-face entre deux cultures administratives grâce à l'introduction d'un arbitre : l'usager. Donc personne ne perd la face ! Le gagnant, c'est l'usager et c'est le service public lui-même, valeur qui réconcilie tout le monde. L'innovation co-construite permet donc l'émergence d'une nouvelle culture administrative propre à la nouvelle entité qui n'a pas été construite par marchandage entre les anciennes cultures mais à partir de postulats nouveaux, extérieurs. Dans la réalité, le schéma n'est pas aussi simple, bien sûr, mais plus la culture de l'innovation se diffuse et plus il révèle sa pertinence.

humaine et d'un récit historique dans lequel les agents de tous métiers et de tous grades ont vocation à prendre une part active. Appliquées à une structure nouvelle, composée de passés différents, et parfois antagonistes, et à l'échelle d'un territoire particulièrement vaste, force est de constater que les méthodes d'innovations publiques agissent avec une efficacité remarquable sur :

• **le dépassement des représentations** ; l'approche design, parce qu'elle repose sur la mobilisation de compétences multidisciplinaires, et qu'elle est systématiquement objectivée et incarnée dans le « faire », est un puissant vecteur de cohésion managériale ;

• **la définition d'un sens de l'action** entièrement tourné vers l'avenir, par-delà les histoires, et les cultures des uns et des autres, et reliant les problèmes du présent à la vision co-construite d'un avenir commun ;

• **l'oxygénation de l'administration**, par la recherche d'exemples inspirants venus de l'extérieur, permettant de décentrer les regards au-delà d'une approche experte ou interne ;

• **l'humilité nécessaire à l'action collective**, seule à même de résoudre les défis les plus audacieux, par une remise en cause des certitudes acquises, et la promotion de l'amélioration de la qualité de vie au travail, par la confiance et la pratique plus systématique de la délégation nécessaire à l'épanouissement professionnel de chacun.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Pauline Scherer (dir.), *Chantiers ouverts au public*, 2015, La documentation française, La 27e région.
- Tom Brown, *L'Esprit design : Comment le* design thinking *change l'entreprise et la stratégie*, 2014, Pearson Education, 272 p.
- Christian Bason, *Chief Executive, Danish Design Centre*, *Design for Policy*, 2014, Gower Pub Co, 270 p.
- *Les villages du futur. Projection collective et créative dans les territoires de Bourgogne*, 2016, La Documentation française, La 27e région, 262 p.

LA RÉGION OCCITANIE : RAPIDE PORTRAIT

Issue de la fusion des ex-régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, la région Occitanie/Pyrénées-Méditerranée occupe une superficie de 72 724 km^2. Elle est plus grande que 13 des États membres de l'Union européenne et est la deuxième plus vaste de France métropolitaine. Elle couvre 13 départements (Ariège, Aude, Aveyron, Gard, Haute-Garonne, Gers, Hérault, Lot, Lozère, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn et Tarn-et-Garonne) et abrite 4 488 communes au 1er janvier 2018. L'Occitanie est riche de paysages et de reliefs variés, notamment de deux massifs (les Pyrénées et le Massif Central), de plus de 220 km de côtes méditerranéennes et de deux fleuves (la Garonne à l'ouest et le Rhône à l'Est). La variété de ces paysages s'accompagne d'un patrimoine culturel remarquable. Des sites préhistoriques comme Tautavel et des vestiges antiques tels que le pont du Gard, les cités moyenâgeuses de Carcassonne et de Rocamadour et les châteaux cathares, font écho à des édifices plus contemporains tout aussi exceptionnels, tels que le viaduc de Millau. La richesse de ce patrimoine naturel et culturel est reconnue internationalement avec huit sites inscrits au Patrimoine mondial de l'Unesco et contribue à la forte attractivité touristique de la région (près de 54 millions de nuitées touristiques par an).

LA 5E RÉGION LA PLUS PEUPLÉE DE FRANCE

Du point de vue démographique, la région s'affiche comme la 5e région la plus peuplée de France, avec près de 5,774 millions d'habitants au 1er janvier 2015, derrière la Nouvelle-Aquitaine et devant le Grand-Est. Sa population est néanmoins inégalement répartie et se concentre essentiellement autour de la métropole toulousaine et le long du littoral. La région est la 1re par son dynamisme démographique (+ 0,9 % en moyenne par an entre 2009 et 2014), après la Corse. Chaque année, la population augmente de 51 400 habitants, soit l'équivalent d'une ville comme Narbonne. Cette croissance démographique est essentiellement due au solde migratoire. Les territoires les plus attractifs sont situés autour de la métropole toulousaine et le long du littoral.

UNE RÉGION DYNAMIQUE SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

Sur le plan économique, l'Occitanie connaît depuis plus de 20 ans une véritable dynamique, plus forte que celle de la France métropolitaine, portée par certains secteurs de pointe comme l'aéronautique, l'agro-alimentaire, la viticulture, la gastronomie, le tourisme ou encore la santé et le numérique, etc. Entre 2008 et 2013, le PIB occitan a ainsi progressé de 1,6 % par an, contre 1,2 % en métropole et 1 % en province. Cette croissance économique situe l'Occitanie au 3e rang des 13 régions, après la Corse et Paca. Ces atouts ne doivent néanmoins pas masquer les grandes disparités dans une région plus marquée que d'autres par la pauvreté et le chômage.

LA FORMATION DES FUTURS COMMISSAIRES DE POLICE, UN ENJEU MAJEUR

Implantée à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (69), l'École nationale supérieure de la police (ENSP) forme les futurs commissaires de police, qui deviendront les interlocuteurs au quotidien des décideurs publics locaux.
Quelles sont les méthodes de recrutement ? Comment sont-ils formés et sur quoi ? La lutte contre le terrorisme et la cybercriminalité sont-elles des priorités de l'école ? L'éclairage de Luc Presson, directeur de l'ENSP depuis le 1er septembre 2016.

Par **Luc Presson**[1], directeur de l'École nationale supérieure de la police (ENSP)

RÉSUMÉ

Depuis sa création, l'ENSP forme les futurs commissaires de police. Un « cœur de métier » historique qui n'en est pas moins en perpétuelle évolution. Pour répondre efficacement aux grands enjeux politiques et sociétaux de demain, l'ENSP a d'abord misé sur une formation initiale en alternance, individualisée et sans cesse renouvelée.

Pour cela, l'école s'appuie sur la révolution pédagogique apportée par l'e-formation. Ces nouvelles modalités pédagogiques modernes et innovantes permettent de responsabiliser davantage le futur commissaire et de lui proposer des contenus « sur mesure » en fonction de son expérience. Grâce au numérique, les enseignements dispensés à l'ENSP sont renforcés et diversifiés.

Pour autant, l'ambition pédagogique de l'établissement ne s'arrête pas là. Il est nécessaire d'accompagner les cadres de police tout au long de leur carrière. C'est pourquoi, parmi les grandes orientations de l'ENSP, la mise en place d'un véritable parcours de formation tout au long de la vie, depuis la formation initiale jusqu'aux emplois sommitaux revêt une importance particulière. La formation continue fournit aux cadres de la police nationale des outils pour progresser dans leur carrière tant sur plan du management des services et des collaborateurs que sur celui des thématiques d'actualité de la police nationale (connaissance des phénomènes de radicalisation, gestion opérationnelle de tueries de masse, etc.).

Enfin, en renfort de ses formations initiale et continue, l'ENSP développe depuis plusieurs années une intense activité de recherche avec pour objectif d'enrichir l'enseignement des futurs cadres de la police nationale. L'ambition de l'ENSP est de créer et développer des laboratoires d'innovation en instaurant des espaces permanents de collaboration entre scientifiques et experts de la sécurité intérieure pour répondre aux problématiques opérationnelles de tous les services de la police nationale.

Pour préparer au mieux les nouvelles générations de commissaires et officiers de police, l'ENSP s'appuie donc une formation initiale exigeante, une formation continue réactive et en prise directe avec l'actualité policière, une recherche d'intérêt opérationnel et un fort ancrage international.

Depuis sa création, l'École nationale supérieure de la police forme les commissaires, et depuis 2013 les officiers de police. Ce « cœur de métier » historique qui est la colonne vertébrale de l'ENSP n'en est pas moins en perpétuelle évolution. Bâtie pour amener tous les élèves quel que soit leur bagage initial à acquérir les savoirs, savoir être et savoir-faire attendus d'eux dans les premières années suivant la prise du premier poste, la formation initiale des commissaires relève, avant tout, d'une démarche de professionnalisation.

Pour cela, l'ENSP a d'abord misé sur une plus grande part d'alternance. Les périodes en école alternent avec des périodes en centre de stage qui permettent de mettre en pratique très concrètement et de manière progressive les enseignements. Les futurs commissaires sont assistés en cela par des outils d'aide à l'observation et à l'analyse des situations professionnelles. Des objectifs de production individuelle sont ainsi assignés aux 2 premiers stages, et font l'objet de travaux réalisés au bénéfice de tous. Il existe un réel dialogue de formation entre les différentes phases grâce aux outils pédagogiques ou administratifs adaptés (tuteurs de stage, livrets de formation, retours d'expérience).

> L'ENSP renforce son rôle central dans la recherche en matière de sécurité intérieure. Elle doit être en permanence créative et proactive, pour s'adapter aux problématiques actuelles auxquelles sont confrontés les policiers : terrorisme, phénomènes de radicalisation, violences urbaines, etc.

(1) L'inspecteur général de la police nationale Luc Presson dirige l'ENSP depuis le 1er septembre 2016. Il commence sa carrière en sécurité publique pendant 11 ans, puis au sein des compagnies républicaines de sécurité (CRS) en tant que chef d'état-major puis directeur central. Il a également été à la tête du bureau de l'ordre public à la direction générale de la police nationale. À l'occasion de la préparation de l'EURO 2016 il est nommé dans les fonctions de coordination des services du ministère de l'Intérieur et de direction du pool sécurité de la délégation interministérielle aux grands événements sportifs.

Des parcours individualisés pour les élèves-commissaires

L'école a ensuite voulu individualiser au maximum son enseignement. Le but assigné à la formation professionnelle initiale des commissaires de police est de réunir les conditions de l'acquisition et du développement des compétences requises pour un premier exercice professionnel (les 3 à 5 premières années d'exercice de la profession) telles que décrites dans le référentiel de compétences établi par l'établissement. Durant les premiers jours de leur incorporation, les élèves internes passent des bilans de positionnement qui permettent de vérifier leurs connaissances et d'adapter la suite de leur scolarité. Ces bilans de positionnement fournissent un état des lieux sur les connaissances, les compétences et l'existence d'acquis préalables nécessaires. Ces bilans portent sur les domaines du renseignement, de la police judiciaire, de la police administrative, de la fonction publique policière et de l'ordre public ainsi que des mises en situation dans le domaine des techniques de sécurité en intervention et des technologies de l'information et de la communication.

UNE SCOLARITÉ
DE 22 MOIS

Les dix premiers mois de leur formation, les futurs commissaires sont amenés à maîtriser deux socles, à savoir les fondamentaux des questions de sécurité et les approfondissements techniques.

La seconde année, ils sont confrontés au socle des fondamentaux du métier de commissaires de police : le management, les techniques d'investigation, l'ordre public, le renseignement, la maîtrise des fichiers et outils électroniques, la police administrative, la fonction publique policière et les techniques de sécurité en intervention constituent les domaines d'apprentissage.

www.ensp.interieur.gouv.fr/Devenir-commissaire

Les élèves commissaires n'ayant aucune expérience dans le domaine de la sécurité entrent, dès le début de la formation, dans un processus « d'acculturation » au milieu professionnel, par, notamment, une acquisition des savoirs fondamentaux que tout policier, quel que soit son corps d'appartenance, doit posséder. Enfin, l'individualisation de la formation se concrétise dans les deux premiers stages par une assignation partielle d'objectifs différenciés, en fonction des expériences professionnelles antérieures. La phase d'appropriation des fondamentaux du métier de commissaire de police et le stage « d'adaptation à l'emploi » (intervenant après le choix du poste) constituent la dernière étape de la formation et sont communs à tous.

Une évaluation constante de la formation des commissaires

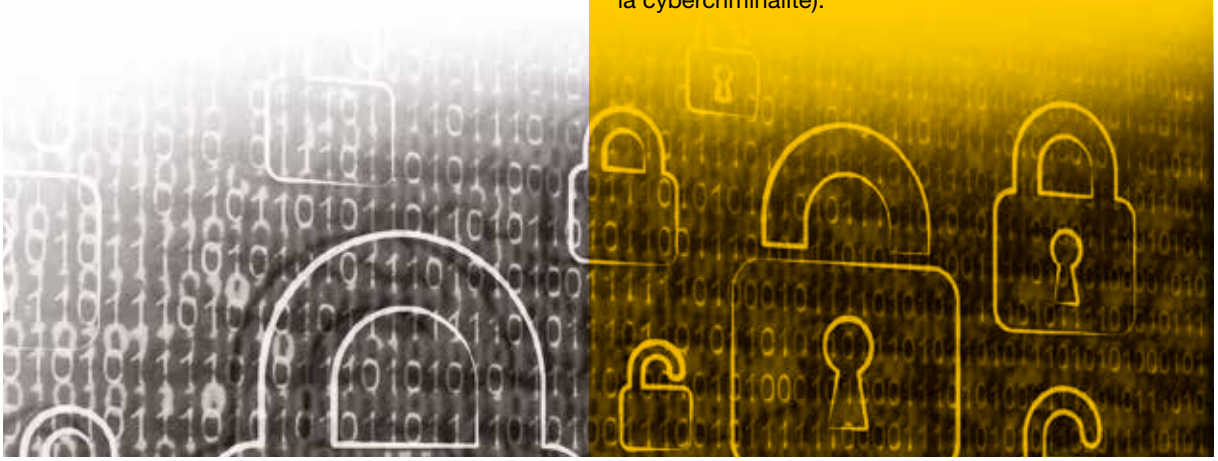
Aussi, la formation fait l'objet d'une évaluation constante, que ce soit pour vérifier l'acquisition des connaissances enseignées mais également recueillir l'avis et le ressenti des élèves.
Les retours d'expérience (RETEX) ont pour ambition de mesurer les écarts éventuels entre la formation initiale et la réalité des besoins professionnels pour adapter le parcours de la scolarité.
La pédagogie fait l'objet d'une attention toute particulière : les formateurs, issus du terrain, sont eux-mêmes formés. Loin d'un enseignement magistral, les formateurs utilisent l'approche par compétences, les études de cas, les simulations concrètes, en invitant l'élève à être acteur de sa propre formation. De nombreux partenaires non policiers interviennent au cours de la scolarité : magistrats, avocats, médecins, journalistes, universitaires, etc. Ces dernières années, l'ensemble des évolutions en formation initiale a visé une plus grande transversalité de la formation pour « décloisonner » les matières enseignées en liant plusieurs domaines d'apprentissage (renseignement et maintien de l'ordre par exemple). Le développement de « l'apprentissage par les pairs », l'intervention devant les promotions de jeunes collègues témoignant de leur expérience personnelle a également été encouragé.

La e-formation a fait entrer l'ENSP dans une nouvelle ère

Bien sûr, L'ENSP ne pouvait passer à côté d'une formation modernisée. La révolution de la e-formation a amené de nouvelles modalités pédagogiques qui permettent de responsabiliser davantage le futur commissaire et de lui proposer des contenus « sur mesure » en fonction de son expérience. Entamé il y a un peu plus de deux ans, le développement de l'e-formation a été lancé sur les deux sites géographiques de l'école, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or et Cannes-Écluse avec l'intégration de nouveaux moyens techniques, le recrutement d'une équipe e-formation et l'élaboration d'un programme de formation pour les formateurs. Les élèves commissaires ont pu accéder aux premiers modules dès septembre 2015. Ils sont 18 à pouvoir suivre une partie de leur formation à distance depuis septembre 2017. L'individualisation des parcours et la dématérialisation des ressources pédagogiques ont été indispensables car, si tous les élèves sont concernés par l'e-formation, le dispositif doit cependant pouvoir s'adapter en permanence au public visé. Certains élèves internes ayant réussi les bilans de positionnement, peuvent choisir de suivre une partie de leur formation à distance tandis que d'autres sont présents à l'école.

LA CYBERCRIMINALITÉ, UNE PRIORITÉ DE L'ÉCOLE

Alors que la cybercriminalité continue sa croissance, les réponses à cette dernière se mettent en place au niveau juridique et institutionnel depuis quelques années déjà. Consciente des enjeux que représente la lutte contre cette criminalité « invisible », l'ENSP fait appel à des spécialistes en la matière pour sensibiliser les élèves en formation initiale et les stagiaires en formation continue. Ainsi, l'OCLTIC (Office central de lutte contre les infractions liées aux TIC[2] intervient régulièrement auprès des stagiaires, d'abord pour présenter les différentes facettes de la cybercriminalité, puis pour aborder les différentes manières de conduire une enquête dans ce domaine. Au cours de leur formation initiale, les élèves commissaires bénéficient également de l'intervention d'un ingénieur de la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) et de spécialistes en sécurité des systèmes d'information de la RGSSI et de la DGSI. L'étude des « *darknets* » et des démonstrations pratiques des risques de piratage informatique font également partie de l'enseignement dispensé à l'ENSP. De manière générale, tous les enseignements délivrés à l'école évoquent les enjeux liés à la protection des services et à la connaissance des risques. Une nécessaire sensibilisation à la protection des systèmes d'information qui va de pair avec la lutte contre la cybercriminalité).



(2) Technologies de l'information et de la communication.

Le numérique permet d'adapter encore plus finement les contenus proposés

Quant au numérique, il offre des modalités pédagogiques quasi infinies. C'est un outil complémentaire qui permet de renforcer et de diversifier les enseignements. Qu'ils soient présents à l'école ou non, les élèves bénéficient désormais des avancées technologiques. À distance, ils profitent des retransmissions en direct ou différées des cours au format « vidéo enrichie », ainsi que des exercices en ligne permettant de s'autoévaluer. Pour autant, l'élève ne doit pas se sentir isolé. Les différents moyens de communication tels que classes virtuelles, messagerie et forums favorisent les interactions entre formateurs/formés mais aussi entre formés au cours de travaux de groupe. Avec 92 % de satisfaction selon une étude réalisée auprès des élèves commissaires des deux dernières promotions, l'ENSP peut se réjouir de ce nouveau paradigme de formation, alliant flexibilité et rythme de travail personnalisé.

La mise en place d'un véritable parcours de formation tout au long de la vie

Pour autant, l'ambition pédagogique de l'établissement ne s'arrête pas là. Il est nécessaire d'accompagner les cadres de police tout au long de leur carrière. C'est pourquoi, parmi les grandes orientations pédagogiques de l'ENSP, la mise en place d'un véritable parcours de formation tout au long de la vie, depuis la formation initiale jusqu'aux emplois sommitaux revêt une importance particulière.

La formation continue des commissaires et officiers de police au sein de l'ENSP a pour but de répondre aux besoins exprimés par les directions d'emploi et d'offrir aux cadres de la police nationale les outils nécessaires à la progression de leur carrière. Ces formations sont liées à la mobilité sur un nouvel emploi (changement de fonction, de spécialité et passage de grade), à l'évolution professionnelle (notamment sous l'aspect managérial) mais peuvent également s'inscrire dans le cadre d'échanges interinstitutionnels (École nationale de la magistrature, réseau des écoles de services publics, etc.).

Parce que les fonctions managériales sont essentielles au sein de l'ensemble des métiers d'encadrement de la police nationale, où l'humain est à la base de l'action, le management prend une place prépondérante à l'ENSP, dès la formation initiale et tout au long de la carrière des fonctionnaires du corps de conception et de direction. La formation initiale des commissaires est complétée dès la sortie d'école par la mise en place d'un parcours de management en 4 temps accompagnant la maturation managériale. Ainsi, après leur période d'incorporation, les commissaires reviendront régulièrement en formation continue afin de mettre à jour et développer encore leurs connaissances en matière de management. Les thématiques abordées pourront aussi bien être transversales que ciblées selon leurs missions et responsabilités réciproques. L'objectif recherché est de faire progresser le fonctionnaire dès le premier poste occupé puis à chaque phase clé de sa carrière en fonction des responsabilités exercées. Il va approfondir sa connaissance du management pour arriver à développer une excellente maîtrise et devenir un acteur de la transformation de l'institution policière.

La formation continue est en prise directe avec l'actualité policière

La formation continue est également en prise directe avec l'actualité policière : ainsi en 2017 l'effort a été porté sur l'apprentissage des techniques opérationnelles prioritairement déployées par les directions comme la gestion d'une tuerie de masse, la connaissance des phénomènes de radicalisation ou le commandement des opérations de police. Ainsi, plusieurs stages et formations « gestion opérationnelle d'une tuerie de masse » se sont déroulés sur site ces dernières années en collaboration avec le RAID. Ces enseignements très opérationnels allient présentations théoriques et phases pratiques déclinées en ateliers d'entraînement ou simulations. Dans la même veine, l'ENSP

développe également ses formations en lien avec la « Police de sécurité du quotidien » (PSQ). Cette dernière constitue l'un des axes prioritaires de la police nationale avec pour volonté d'une part l'amélioration du lien police/population et d'autre part le renforcement des capacités d'action des forces de sécurité.

Une intense activité de recherche pour mieux anticiper l'avenir

En renfort de ses formations initiales et continues, l'ENSP développe depuis plusieurs années une intense activité de recherche avec pour objectif d'enrichir l'enseignement des futurs cadres de la police nationale en leur donnant des clés pour mieux anticiper l'avenir. Dans un contexte d'accomplissement des missions de police de plus en plus exigeant, et face à des évolutions technologiques, sociétales et comportementales rapides et variées, l'activité de recherche est devenue une priorité pour la police nationale. Elle est un outil indispensable à l'amélioration des capacités d'anticipation et à la mise en œuvre des décisions stratégiques. Dans cette perspective, l'ENSP dispose d'un conseil scientifique chargé d'orienter la politique de recherche de l'établissement. Il est composé d'un collège d'institutions impliquées dans le domaine de la sécurité et de personnalités choisies en raison de leur expertise universitaire. Catherine Brechignac, physicienne de renommée mondiale, secrétaire perpétuelle de l'Académie des sciences et ambassadrice déléguée à la science, la technologie et l'innovation, préside ce conseil scientifique.

Innover et collaborer pour une recherche d'intérêt opérationnel

L'ambition de l'ENSP est de créer et développer des laboratoires d'innovation en instaurant des espaces permanents de collaboration entre scientifiques et experts de la sécurité intérieure pour répondre aux problématiques opérationnelles de tous les services de la police nationale. Elle s'appuie pour cela sur des réseaux tels que le réseau recherche de la police nationale ou la filière des doctorants. Au carrefour des sciences humaines et des nouvelles technologies, les axes de recherche de l'ENSP sont très divers. Le lien entre la police et la population, la prise de décision en environnement numérique, le management et la qualité de vie au travail, etc. : autant de thématiques en prise directe avec les préoccupations des services de police. À titre d'exemple, le projet TARGET vise à la construction d'une plate-forme européenne de développement de jeux sérieux, destinés à l'entraînement des forces de sécurité et de secours : l'intérêt réside dans l'innovation scientifique et technologique en matière de modélisation et de construction de simulations à usage professionnel, avec la réalisation d'entraînements *via* des terminaux numériques ou en grandeur réelle, intégrant par exemple des lunettes ou casques de réalité 3D.

Valoriser les travaux de recherche en formation

Les résultats de ces recherches sont valorisés, c'est-à-dire portés à la connaissance des policiers. Cette valorisation prend plusieurs formes. Il peut s'agir de modules de formations initiales ou continues, comme cette conférence sur l'intelligence de sécurité publique destinée aux futurs commissaires et officiers ou encore ces interventions à Saint-Cyr et Cannes-Écluse sur la gestion des émotions au travail. La valorisation s'exerce aussi sous la forme de colloques, tel celui de l'AIM (Association information et management) où le projet « Prendre des décisions dans un environnement *big data* : une

application aux forces de la police nationale française » a été présenté.

Une formation initiale exigeante, une formation continue réactive et adaptée aux grands enjeux politiques et sociétaux, une recherche d'intérêt opérationnel et un fort ancrage international, tels sont les atouts de l'ENSP pour préparer au mieux les nouvelles générations de commissaires et officiers de police.

LE TRÈS SÉLECTIF RECRUTEMENT DES COMMISSAIRES DE POLICE

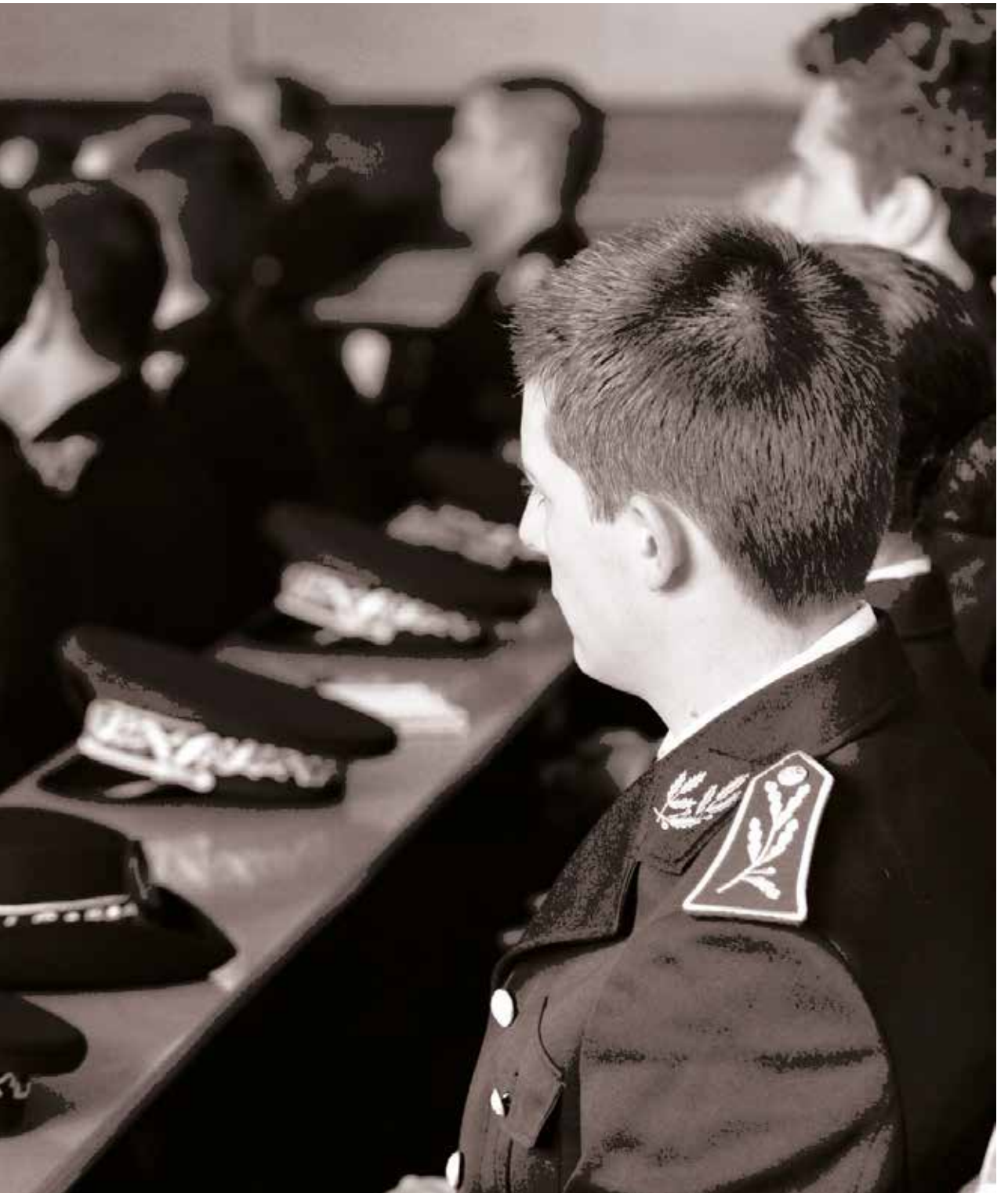
Les commissaires de police sont recrutés selon trois dispositifs distincts : un concours externe, un concours interne et une voie d'accès professionnelle.

Depuis la session 2015 est intervenue une réforme des concours externe et interne de police qui a principalement consisté à introduire des épreuves visant à évaluer la capacité des candidats à se projeter dans les fonctions postulées, les compétences comportementales et managériales. Le candidat en phase d'admission sera, par exemple, confronté à un groupe de travail tel qu'il pourrait en connaître s'il était commissaire. Sont alors évalués les comportements de chacun en interaction avec les autres, les qualités de leadership et l'intelligence sociale.

La police nationale cherche avant tout à recruter des candidats présentant un profil adapté pour faire face aux exigences des fonctions de chef d'un service de police. En plus d'une connaissance générale étendue et d'une bonne formation dans les domaines juridiques, sont plus précisément recherchées :

- la garantie du respect des valeurs républicaines et le sens du service public ;
- une stabilité émotionnelle et psychologique ;
- des aptitudes managériales et relationnelles ;
- une ouverture d'esprit et un niveau de connaissances permettant d'appréhender les enjeux des missions de la Police nationale et de comprendre les problématiques de l'environnement dans lequel le policier évolue ;
- des capacités physiques.

Il est cependant difficile d'établir un profil type des candidats retenus, compte tenu de la variété des dispositifs de recrutement.



SOYONS DISRUPTIFS POUR FAIRE ÉVOLUER LES PRATIQUES MANAGÉRIALES !

Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT Fonctions publiques, et Johan Theuret, président de l'Association des DRH des grandes collectivités territoriales (ADRHGCT), réagissent en toute liberté aux différents thèmes du dossier. Ils se rejoignent sur deux points : la capacité d'adaptation et de modernisation de la fonction publique, et la nécessité d'adopter une démarche « disruptive » sur le dialogue social.

Propos recueillis par **Julien Nessi**, rédacteur en chef

Mylène Jacquot

Née en 1965 à Metz, titulaire d'une licence de Lettres modernes (université de Nancy-2), Mylène Jacquot a commencé sa carrière en tant qu'enseignante. Ayant obtenu en 1992 le concours de conservateur des bibliothèques, elle exerce par la suite au SCD de l'université de Metz (chef de la section Droit), puis à l'Institut national polytechnique de Lorraine en tant que responsable de la bibliothèque de l'École nationale supérieure des industries chimiques. Secrétaire générale de la CFDT fonctions publiques depuis juillet 2016, elle aura à traiter particulièrement des sujets du pouvoir d'achat, de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, de la participation financière des employeurs publics à la protection sociale complémentaire… et des élections professionnelles dans la fonction publique qui auront lieu en décembre 2018.

> La réalité du management est très disparate. Parfois bienveillant, parfois inclusif, parfois dur, parfois absent… il repose trop sur une appétence individuelle du manager.

Johan Theuret

Né en 1978, administrateur hors-classe, Johan Theuret (ancien élève de l'École normale supérieure de Cachan), est directeur général adjoint chargé du pôle ressources Rennes Métropole et ville de Rennes depuis septembre 2017 après avoir été rapporteur à la Cour des comptes et notamment DGA RH à Clermont-Ferrand. Il préside l'Association des DRH des grandes collectivités territoriales (ADRHGCT). L'association des DRH des grandes collectivités rassemble un réseau de DRH des grandes villes, des départements, des régions et des établissements publics de coopération intercommunale souhaitant échanger autour de leur expertise et de leur métier. Elle mène des réflexions sur l'actualité statutaire et l'évolution de la gestion des ressources humaines dans le secteur public.

> Les rôles de la formation et de l'accompagnement des managers sont cruciaux pour sortir de nos pratiques managériales hiérarchiques.

Quelles sont vos premières réactions au dossier ?

Mylène Jacquot : « Ce dossier a plusieurs mérites : il montre une fonction publique capable de s'adapter aux évolutions technologiques, aux évolutions des attentes des usagers, une fonction publique capable d'innovation, notamment quand elle y associe les agents quel que soit leur niveau hiérarchique. Et finalement, ce dossier contredit les propos très critiques et très idéologiques d'Yvonic Ramis sur le carcan que constituerait le statut. En fait, le statut ne fait qu'évoluer. À l'origine, le statut était perçu comme une entrave à la liberté du travailleur, puis il s'est construit et il est aujourd'hui majoritairement défendu. Il est devenu consensuel, évolutif et protecteur aussi bien pour les fonctionnaires mais aussi et surtout pour les employeurs et les usagers. Le statut garantit la mission de service public ! »

Johan Theuret : « Les différents témoignages abordés dans ce dossier illustrent la capacité de l'administration publique à se moderniser et à accompagner le changement. Une modernisation rendue obligatoire par les impératifs budgétaires et les exigences des usagers du service public. Ces différents témoignages montrent bien l'importance de l'accompagnement au changement pour donner du sens et créer une plus-value à destination des citoyens et des agents. Même si ce dossier témoigne de dynamiques positives, il ne faut pas oublier le caractère parfois anxiogène de mutations parce que fondées sur la seule rationalité financière et dépourvues d'association des agents. Enfin, je crois qu'il faut quand même rappeler que la modernisation des pratiques managériales notamment doit s'accompagner d'une modernisation du statut pour le rendre plus lisible et opérationnel. »

Pensez-vous, comme cela est abordé dans le dossier, que l'innovation publique peut être un moteur pour créer une culture commune, fédérer les équipes, revoir les procédures de travail, etc. ?

M. Jacquot : « Oui. Mais l'innovation n'est pas seulement technologique et n'est pas une idée nouvelle, même si elle est devenue une sorte de mantra. Les services et le statut évoluent sans cesse depuis plus de trente ans. Création de nouvelles collectivités, fusion de collectivités, révision de la carte des services judiciaires, révision de la carte des services des finances publiques, déconcentration de la gestion des agents au ministère de l'Éducation nationale, création des groupements hospitaliers de territoires, etc. Et aujourd'hui la digitalisation. Mais tous ces exemples doivent être étudiés au prisme de la qualité du dialogue social qui est un moteur quand elle est réelle, un frein quand la prise en compte des agents est absente. Il faut réussir à instaurer un vrai dialogue social de proximité, qui sorte de la seule consultation des instances, qui renforce le jeu des postures. Il faut associer les agents dans le temps. Ces évolutions devraient se construire à l'écoute des agents. Il faut donner la parole aux agents des trois versants, de tous les niveaux hiérarchiques. Ils ont une connaissance souvent très fine des usagers. Nous publions ce mois-ci un livre témoignage *L'autre trésor public, paroles d'agents sur leur travail*[1] qui donne la parole à une trentaine d'agents des trois fonctions publiques, qui montrent bien que les agents publics, très attachés à leur métier, sont la richesse du service public et sont des sources d'innovation et d'économie. »

J. Theuret : « Naturellement, l'innovation est un puissant levier pour fédérer les équipes et simplifier l'existant. Cela nécessite de susciter l'innovation et de changer les états d'esprits de nos administrations. Il faut encourager le droit à l'initiative et à l'autonomie auprès des agents pour que leur expertise et connaissance métier servent directement et utilement. Cela oblige à sortir de nos fonctionnements bureaucratiques trop rigides, enfermant et qui peuvent parfois finir par anonymiser la décision. L'innovation publique passe donc par l'innovation managériale. C'est tout le sens du travail que nous menons avec des chercheurs comme Isaac Getz[2] pour encourager de nouvelles pratiques managériales. L'innovation publique passe aussi par le renforcement des nouveaux outils digitaux en développant la dématérialisation de certaines procédures qui permettent d'enrichir le contenu des missions, qui permettent une plus grande réactivité et forcent à revoir nos procédures. Enfin, l'innovation publique passe à mon sens par des discours plus positifs à l'égard de la fonction publique, notamment à l'égard des agents. En effet, la stigmatisation, la culpabilisation de certains discours finissent par faire oublier le rôle de la fonction publique et sa création de valeur pour nos sociétés. »

Quelle est la réalité du management dans le secteur public ? Les initiatives présentées vous semblent propices à faire changer les choses ?

M. Jacquot : « La réalité du management est très disparate. Parfois bienveillant, parfois

(1) *L'autre trésor public. Paroles d'agents sur leur travail*, 6 févr. 2018, Éditions de l'Atelier, préface de Laurent Berger, CFDT Fonctions publique.

(2) Isaac Getz a publié en novembre 2017 *L'entreprise libérée. Comment devenir un leader libérateur et se désintoxiquer des vieux modèles*, Éditions Fayard.

inclusif, parfois dur, parfois absent… il repose trop sur une appétence individuelle du manager. Les managers doivent être accompagnés, leurs marges de manœuvre et d'initiative doivent être clairement définies, ils doivent être formés au dialogue social et à la connaissance des partenaires sociaux, ils doivent être mieux accompagnés. Bref, la diversité de leurs profils est une richesse mais ils doivent aussi acquérir une culture commune que seule la formation continue peut leur apporter. Ce qui ressort souvent, c'est un management souvent descendant, où chacun applique les décisions du dessus. Pourtant, il faudrait davantage d'implication et de reconnaissance des agents. Et aussi, dans le télétravail, plus d'horizontalité permettrait de mieux répondre au bon niveau de la demande et au quotidien des agents. Aujourd'hui, beaucoup d'insatisfaction autour de l'organisation du travail dans le secteur. Dans l'ouvrage cité précédemment, nous avons, par exemple, le témoignage d'un chef cuisinier qui explique comment, en écoutant ses équipes, ses agents, il est arrivé à mieux organiser le fonctionnement de la cuisine, éviter le gâchis alimentaire, etc. tout en respectant les contraintes de la restauration publique et des fournisseurs. Nous avons aussi un coordonnateur des écoles maternelles et élémentaires qui est parvenu, avec succès, à faire travailler ensemble tous les intervenants, au plus près du terrain, grâce à sa capacité à entendre et à écouter les agents pour améliorer le service public. »

J. Theuret : « Il n'y a malheureusement pas de management uniforme dans la fonction publique. Le management repose avant tout sur les dynamiques individuelles qui peuvent être accrues par des plans de formation. Les rôles de la formation et de l'accompagnement des managers sont cruciaux pour sortir de nos pratiques managériales hiérarchiques. Mais cela n'a de sens que si ces attentes correspondent au volontarisme des cadres dirigeants de nos organisations publiques. Enfin, je pense qu'aujourd'hui qu'il y a de profondes différences dans le management selon les trois versants de la fonction publique. Les collectivités locales se sont par exemple davantage ouvertes aux nouvelles pratiques et à la débureaucratisation que la fonction publique d'État. Cela s'explique notamment par lien étroit avec les élus et la pression du quotidien. Je crois aussi que la digitalisation et les nouvelles générations nous obligent à évoluer dans la conception du management. Le manager expert, souvent légitimé par son grade et son déroulement de carrière, perd de son sens. Le manager quel que soit son niveau hiérarchique devient un animateur des équipes, donnant sens et cohésion. »

Quel regard portez-vous sur le télétravail, qui reste encore marginal dans le secteur public, et qui, pourtant, constitue une forme d'innovation dans l'organisation du travail ?

M. Jacquot : « Ce sujet est un bel exemple de conciliation : conciliation des intérêts des agents et de l'intérêt des services, conciliation des temps de travail et de vie personnelle, conciliation des contraintes territoriales et des enjeux environnementaux… ces conciliations sont possibles dès lors que le dialogue social est au cœur de la construction d'une nouvelle organisation du travail, à l'instar de ce qui s'est fait à la Ville de Paris .[3]»

(3) La Ville de Paris, la plus grande collectivité de France avec ses 52 000 agents, expérimente le télétravail depuis 2016 à grande échelle avec un objectif de 1 500 salariés télé-travaillant d'ici 2020.

J. Theuret : « Le développement du télétravail est incontournable et permet de répondre à des aspirations individuelles personnelles. C'est pourquoi il doit être accompagné par le déploiement d'outils nomades. Toutefois, actuellement, tous les métiers ne peuvent faire l'objet de télétravail. C'est pourquoi, pour respecter des collectifs de travail, il convient d'être vigilant quant à l'accès et à l'équité de traitement. »

La décision publique de demain se prépare aujourd'hui. La formation est un levier essentiel, c'est ce que montre ce dossier. Comment faire évoluer les compétences des agents ? Quel regard portez-vous sur l'enjeu de la formation ?

M. Jacquot : « J'ai envie de dire oui, et c'est le cas aujourd'hui comme hier… D'abord, les compétences des agents évoluent avec leur expérience et il faut en tenir compte. Comme il est nécessaire de tenir compte des acquis des parcours pré-recrutement de chacun(e). Il faut que les employeurs investissent dans la formation, que la formation s'organise pour être plus facilement accessible à tous, que les schémas directeurs de la formation deviennent des objets de dialogue social comme cela s'amorce sur le versant État. Et surtout, le compte personnel de formation (CPF) doit impérativement trouver sa place car l'initiative des agents est aussi un levier d'enrichissement et de diversification des compétences et des parcours. Les outils réglementaires sont en place, il faut maintenant l'appliquer, le faire vivre, et informer les agents sur ce dispositif pour qu'ils puissent le déclencher. »

J. Theuret : « Les enjeux autour de la formation sont nombreux. La formation doit répondre en premier à l'adaptation permanente et nécessaire des compétences, au regard des nouvelles exigences professionnelles attendues. La formation doit aussi s'inscrire dans le droit à une seconde carrière. Celle-ci peut être le fruit d'envies et souhaits individuels, mais aussi de nécessités médicales liées notamment aux usures professionnelles. Il convient donc de renforcer le droit à la formation et de veiller à son accès équitable entre filières et catégories. Le CPF peut répondre à ces impératifs. Néanmoins, nous ne nous leurrons pas, les conditions de réussite du CPF sont avant tout financières. Nous avons connu les échecs du DIF. L'Association des DRH des grandes collectivités organise le 6 avril prochain une journée d'études dont le thème sera "Osons les compétence". »

La place du citoyen dans la décision publique est de plus en plus importante. Comment mieux prendre en compte le citoyen usager dans les collectivités ?

M. Jacquot : « En se donnant les moyens de l'écouter vraiment, en acceptant de répondre à ses attentes à l'aune de l'intérêt général, car la somme des attentes individuelles ne fait pas l'intérêt général. En lui donnant envie de participer à la démocratie, pas seulement en sollicitant son vote. Pour cela il faut faire vivre la démocratie sociale, la démocratie participative et clarifier les processus de décisions. Il ne faut pas se contenter de recueillir l'avis des agents, mais il faut véritablement les informer, les associer à ce processus de décision. Il faut plus de transparence pour regagner la confiance des agents dans ce type de consultation. Cet enjeu dépasse largement celui de la fonction publique, mais touche au cœur de la question démocratique. »

J. Theuret : « Aujourd'hui, il y a un impératif à prendre davantage en compte et en considération les attentes des usagers. On ne peut plus mettre en place des politiques publiques uniformes, sans tenir compte des réelles aspirations citoyennes, notamment de terrain. C'est pourquoi, on doit renforcer toutes les démarches de concertations et phaser nos projets en tenant compte des étapes de ces concertations citoyennes. Il s'agit donc de sortir de la simple information descendante quand tout est ficelé. Cela nous oblige à réfléchir aux outils pour consulter et associer. Les succès rencontrés par les démarches des budgets participatifs comme à la Ville de Rennes ou à la Ville de Paris auprès des citoyens usagers montrent que ces derniers veulent être associés et participer à la définition des projets. On ne peut plus se contenter du simple verdict des urnes tous les six ans ! »

Et pour conclure, que souhaiteriez-vous rajouter comme mot de la fin ?

M. Jacquot : « Soyons disruptifs ! Jouons la carte du dialogue social dans la fonction publique ! Écoutons les représentants des agents, donnons plus de place à la proximité. Le vrai conservateur, c'est celui qui pense que la fin du statut serait une solution magique à toutes les difficultés, oubliant que le statut est évolutif, consensuel et utile. Il faut articuler plutôt qu'opposer, considérer les agents et leurs représentants comme des forces de propositions. Si les employeurs publics refusent cela, c'est qu'ils se complaisent dans les postures et qu'ils encouragent le conservatisme. »

J. Theuret : « Je partage les propos de M^{me} Jacquot sur l'aspect disruptif. Les pratiques doivent évoluer, notamment managériales. Mais les pratiques doivent aussi évoluer de la part des organisations syndicales qui se complaisent trop souvent dans des postures de défense voire des jeux de postures. Je crois profondément au dialogue social si celui-ci permet l'enrichissement des projets grâce à l'écoute entre les parties. Je crois que les oppositions stériles sont d'un autre temps et surtout ne suscitent plus la compréhension des agents. »

POLICY LAB UK, la cellule innovation publique britannique

Garantir l'efficacité des services publics et apporter des réponses concrètes aux demandes des citoyens. Le plan peut paraître ambitieux mais c'est bien l'objectif que s'est fixé la fonction publique britannique en créant le *Policy Lab*.

Par **Régis Soubrouillard**, journaliste

Composé d'universitaires, d'experts et de hauts fonctionnaires, le *Policy Lab* est une cellule d'une dizaine de personnes, un « cabinet office » dépendant directement du premier ministre britannique qui s'emploie à améliorer et simplifier de façon pratique les services rendus aux citoyens. Le lab travaille ainsi avec les équipes politiques dans différents départements du gouvernement britannique.

Apparu en avril 2014, le *Policy Lab* est souvent présenté comme une « start up » politique qui favorise l'innovation dans les services publics. Depuis son lancement, le lab a ainsi collaboré avec 15 ministères et organismes dans le cadre de 23 grands projets qui ont touché environ 5 000 fonctionnaires de l'administration britannique.

Transformer les idées en prototypes

Des questions aussi diverses que la médecine légale numérique, l'exclusion liée au logement ou la garde d'enfants ont été abordées. Composée d'une dizaine de personnes, l'équipe comprend des décideurs, des concepteurs et des chercheurs. Comme dans n'importe quelle petite unité, les tâches sont partagées et la plupart des membres de l'équipe gèrent les projets, animent des ateliers, des séances de formation et aident à transformer les idées en prototypes à tester. Des questions politiquement sensibles peuvent également être abordées. Récemment, une rencontre a été organisée entre des membres de l'administration et des responsables des milieux d'affaires dans le but d'augmenter les exportations britanniques. Un thème sensible à anticiper alors que la Grande-Bretagne quittera l'Union européenne en 2019. Dans chaque nouveau cas, le *Policy Lab* illustre de façon concrète les problématiques à résoudre lors de sessions où les concepts à tester pour résoudre un problème sont décrits, représentés dans des plans détaillés, des dessins techniques et des cartes d'évaluation.

Ouvrir l'administration au numérique

Le P*olicy Lab* soumet alors de nouvelles solutions aux administrations dans le but de les évaluer pour évaluer si elle apporte des réponses plus satisfaisantes que les précédentes. En France, ce type de laboratoires d'expérimentation existe également avec la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et à la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), qui ont succédé fin 2017 au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Objectif : tester des idées et ouvrir l'administration publique au numérique. À l'origine du dispositif d'identification unique Franceconnect, de la plateforme de données publiques françaises *datagouv.fr*, ces directions d'État ont une mission commune : réinventer les services publics.

Beatrice Andrews a participé dès 2014 à la création du *Policy Lab* dont elle est la responsable. Elle gère des projets avec les ministères de l'Éducation, du Travail et de la Justice.

Le Policy Lab a été créé en 2014, comment travaillez-vous concrètement ?

Chaque projet lab est fait sur mesure. Notre approche est agile et itérative – nous apprenons au fur et à mesure que nous allons de l'avant et apportons des changements en nous basant sur l'expérience. Il y a au moins trois niveaux d'impact potentiel : tout d'abord, l'impact immédiat des idées que nous développons dans les projets ; deuxièmement, l'impact plus large d'une approche de la politique plus centrée sur les personnes ; et troisièmement, sur les compétences et la confiance des décideurs politiques, qui comprennent mieux les personnes qu'ils cherchent à atteindre et sont habilités à s'engager avec eux.

Comment interagissez-vous efficacement avec les politiques et les fonctionnaires ?

Les décideurs politiques interviennent à toutes les étapes : de la co-conception de la recherche au développement et à l'essai des prototypes. Cela peut parfois donner l'impression d'avoir beaucoup de travail dès le départ et un atelier d'une journée peut être difficile à tenir dans un agenda chargé. Mais lorsque l'équipe politique commence à voir ce qui peut être réalisé en très peu de temps, elle est généralement convaincue que cela en vaut la peine.

Récemment, nous avons appuyé l'ancien ministre du Logement, Alok Sharma, lors d'une série d'activités concernant les résidents du logement social. Nous avons aidé à créer des espaces accueillants pour les résidents et avons utilisé des techniques de co-conception pour les aider à exprimer leurs préoccupations et leurs idées.

Quelles mesures novatrices avez-vous recommandé qui ont été testées ou mises en œuvre ? Ceux qui ont été abandonnés ?

Policy Lab a été responsable d'un certain nombre de « premières » pour le gouvernement. Ceci inclut : des « journées d'idées ouvertes » pour inciter les milieux d'affaires à relever le défi de l'augmentation des exportations en provenance du Royaume-Uni. Dans notre projet du secteur locatif privé, une campagne prototype d'affiches sur le signalement du mauvais entretien de votre propriété louée ; dans notre projet sur l'itinérance, un système de triage pour avertir rapidement les personnes à risque d'itinérance. Nous avons également un système de « safaris sur les preuves » : prendre un grand nombre de rapports et de données pour en faire des images claires et convaincantes sur les fiches de preuves, puis animer une session où les décideurs politiques parcourent la salle avec une série de « quêtes ».

Comment envisagez-vous l'avenir du Policy Lab et son évolution ?

Le *Policy Lab* a toujours mis l'accent sur le renforcement des capacités dans l'ensemble de la fonction publique en donnant aux fonctionnaires les outils et la confiance nécessaires pour s'engager auprès des personnes touchées par leurs politiques. Nous voulons que cela se poursuive notamment en aidant certains ministères à créer leurs propres « lab » avec des expertises spécialisées à chacun des ministères concernés.

Pour suivre l'actualité du *Policy Lab UK* :

openpolicy.blog.gov.uk/about/
et @PolicyLabUK

HORIZONS PUBLICS

COMPRENDRE
ANTICIPER
INNOVER
AGIR

Explorez de nouveaux horizons pour l'action publique !

Numérique Éducation
Territoires Management
Santé-social Juridique
Économie Vie citoyenne
International

Berger Levrault

LA REVUE

pour :

COMPRENDRE

Horizons publics aborde en profondeur les grands sujets de la transformation publique avec la rigueur de l'expertise et la clarté du journalisme.

ANTICIPER

Horizons publics ouvre ses colonnes aux acteurs de la prospective et de l'anticipation publique pour des retours d'expérience inédits.

INNOVER

Horizons publics détecte, en France et à l'étranger, des initiatives originales et parfois étonnantes pour inspirer ses lecteurs.

AGIR

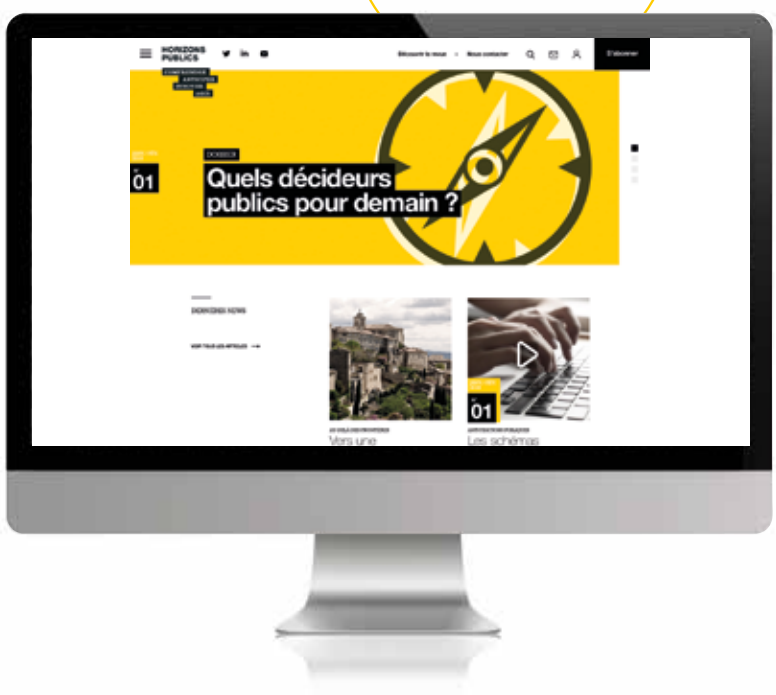
Comprendre, anticiper, innover… pour agir ! Horizons publics propose des contenus directement opérationnels et utiles à toutes les parties prenantes de l'action publique.

LE SITE WEB

avec :

- La revue au format numérique et les archives en intégralité.
- Des newsletters d'information pour ne rien manquer de l'actualité.
- Des exclus web : actualités, paroles d'experts, témoignages et reportages vidéo, infographies, dossiers thématiques...

Suivez-nous !



DEUX FORMULES D'ABONNEMENT

FORMULE INTÉGRALE

6 numéros par an
4 hors-séries thématiques
+ Accès illimité à horizonspublics.fr

Abonnement annuel :
299 € TTC

FORMULE NUMÉRIQUE

Accès illimité
à horizonspublics.fr

Abonnement annuel :
249 € TTC

horizonspublics.fr/abonnement

ANTICIPATIONS PUBLIQUES

LES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT DE DEMAIN : ET SI ON REPARTAIT DES USAGES ?
*Par **Louise Guillot**, chargée de projets à la 27e région* | **82**

LA PROSPECTIVE POUR FAIRE TERRITOIRE, L'EXPÉRIENCE DE METZ MÉTROPOLE
*Par **Marie-Camille Levionnais**, chargée de mission projet territorial et participation citoyenne, Direction déléguée prospective, stratégie et innovation territoriale, Metz Métropole* | **86**

VILLES MOYENNES, UNE PERSPECTIVE INTERCOMMUNALE : L'EXEMPLE DE SAINT-BRIEUC
*Par **Étienne Longueville**, administrateur territorial* | **90**

Les schémas d'aménagement de demain : et si on repartait des usages ?

Né dans un contexte de reconfiguration de l'action publique, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) s'imposera aux régions à partir de l'été 2019 pour fixer les grandes orientations à l'échelle de leur territoire. Dans le cadre de son programme de prospective des administrations, appelé « Les Éclaireurs », la 27e région a mené un exercice original pour renouveler cet exercice de planification. Décryptage de la méthode et premiers enseignements.

Par **Louise Guillot**, chargée de projets à la 27e région[1]

D'ici l'été 2019, toutes les régions devront avoir élaboré leur SRADDET, nouveau schéma de planification issu de la loi NOTRe[2]. Ce schéma régional nouvelle génération compile une demi-douzaine de schémas d'aménagements sectoriels régionaux préexistantes (ex : déchets, transports, etc.) et s'impose aux collectivités infra-régionales. La 27e région s'est saisie de cette actualité pour questionner l'exercice rituel de la planification territoriale. Comment faire des schémas d'aménagement des outils de projets appropriables, ouverts et… réellement utilisés ?

Pour tenter d'y répondre, le laboratoire de transformation publique a mené, en partenariat avec l'agence de design des politiques publiques Vraiment Vraiment, une expérience créative, prospective et participative pendant l'année 2017. Conduite avec la région Bretagne, la région Normandie et le ministère de la Transition écologique et Solidaire, cette démarche a pour objectif d'imaginer les outils, les manières de faire et les processus de la planification de demain. Aujourd'hui à mi-parcours, le programme livre ses conclusions intermédiaires.

Une méthode créative en quatre temps

Il existe de très nombreuses façons de mettre en œuvre un schéma d'aménagement, et la méthode n'est jamais neutre. Dans le cadre de son programme de prospective des administrations Les Éclaireurs (voir encadré), la 27e région a mobilisé pendant 6 mois une équipe pluridisciplinaire composée de designer et de spécialistes des politiques publiques chargés de réinterroger la manière d'élaborer des schémas d'aménagement. Leur mission : comprendre les enjeux de la planification, imaginer de nouvelles modalités d'élaboration des SRADDET et en tester une en situation réelle.

Après une première phase de défrichage et de veille, l'équipe a rassemblé une quinzaine de participants représentatifs des parties prenantes du SRADDET (collectivités territoriales, entreprises, associations, agences d'urbanisme, cabinet de conseil, chargés de mission SRADDET, etc.) lors d'un atelier créatif

(1) La 27e région est une association pensée comme un laboratoire de transformation publique. Stéphane Vincent, son directeur, est membre du comité d'orientation d'Horizons publics.

(2) L. no 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République.

d'un jour et demi. Ensemble, ils ont identifié une demi-douzaine de grandes thématiques (évolutivité, prise en compte des usages, interterritorialité, démocratisation). Puis, les participants ont imaginé des nouveaux dispositifs, processus, postures ou instances qui se grefferaient à – ou viendraient remplacer – différents temps de la démarche d'élaboration classique du SRADDET.

Après consolidation et mise en cohérence des idées, huit propositions prospectives ont été retenues[3]. Au menu : un jury citoyen, instance citoyenne qui intervient tout au long de la vie d'un schéma d'aménagement, ou encore un processus d'élaboration de grandes visions de l'avenir du territoire revu et corrigé. Aux côtés des traditionnelles projections statistiques, place aux enquêtes d'usages, aux visions extrêmes, aux débats publics outillés le tout soumis au regard citoyen, *via* une consultation par vote pondéré.

ARNAUD DEGOUYS : « L'INNOVATION A BIEN SOUVENT LE CHIC DE SE TROUVER LÀ OÙ ON NE L'ATTEND PAS ! »

Chargé de la planification régionale et du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires à la région Bretagne, Arnaud Degouys a participé à l'expérimentation. Témoignage.

Pourquoi s'engager dans une démarche de prospective créative portant sur l'élaboration de schémas d'aménagement ?

À une période où les mots laboratoires, innovation ou créativité résonnent dans les couloirs de nombreuses collectivités françaises, je pense qu'il n'est pas inutile de rappeler que l'innovation ne peut pas devenir une fin en soi. En réalité, elle s'impose surtout quand un détour est nécessaire pour atteindre des objectifs difficiles à obtenir avec des méthodes conventionnelles. C'est bien le cas du SRADDET qui, par sa nature, son ambition et le cap à franchir, demande un véritable effort de transition méthodologique.

Comment cette démarche a-t-elle nourri votre mission d'élaboration du SRADDET ?

Ce qui caractérise le travail des Éclaireurs est l'ouverture des perspectives, le fourmillement des idées, des prototypes mais aussi des espaces des dialogues. Toutes ces idées ne peuvent être retenues par le groupe de travail. Nous avons ainsi, lors de ces ateliers, fait des rencontres et des esquisses fugaces, qui peuvent, une fois « ramenées à la maison » et maturées, se concrétiser. Je pense par exemple à un « kit de mécano » du SRADDET breton, qui permettra à tous nos partenaires locaux de construire leur projet de Bretagne à partir d'un plateau de concertation et de « briques d'enjeux » fournies par la région.

Que conseilleriez-vous à quelqu'un qui veut se lancer dans une démarche de prospective créative par le design ?

Une démarche de design réussie demande à mon avis quelques conditions indispensables. La qualité et la posture des animateurs en font partie, qui instituent avant tout une qualité d'écoute et de confiance dans le groupe de travail. L'intérêt de ce type de démarche est bien de « libérer les karmas », c'est-à-dire offrir des espaces d'opportunités, de liberté de ton, d'initiatives. Attention à ne pas « confisquer » la parole experte… L'innovation a bien souvent le chic de se trouver là où on ne l'attend pas !

(3) L'ensemble des propositions sont consultables sur le site de la 27e région : *www.la27eregion.fr/cas-pratiques/les-eclaireurs-3-les-schemas-damenagement-ouverts/*

Sur la phase de mise en œuvre, le scénario propose des dispositifs d'animation et d'évolution du document : le jeu des impacts crée des espaces de visibilité et de médiation des conflits inter-schémas ou interterritoriaux, le Fond d'avenir régional (FAR), vise à inciter et valoriser des projets d'aménagement SRADDET-compatibles et la conférence de mise en œuvre propose d'intégrer les retours d'usages chaque année, pour un SRADDET en amélioration continue.

Penser le fond et la forme à partir des usages

Si chaque proposition tente d'apporter une réponse concrète aux enjeux identifiés lors des ateliers, la question de la prise en compte des usages, sur le fond comme sur la forme, constitue le fil rouge du scénario. Comment passer d'une vision fondée sur les infrastructures et les statistiques à une vision fondée sur les usages du territoire ? Comment travailler la forme du SRADDET pour rendre les orientations et les règles qu'il préconise plus appropriables pour les usagers des collectivités infra-territoriales ? Lumière sur deux propositions qui tentent d'apporter des réponses à ces enjeux.

Une prospective territoriale de terrain : les capsules du futur

Pour penser l'élaboration d'une vision régionale à partir des usages, le scénario explore la piste des capsules du futur. Il s'agit d'un format dans lequel un groupe d'agents de la région va enquêter auprès de la population sur des visions du futur formulées à partir des usages. Par exemple : à quoi ressemblerait une région où l'on vivrait de jour comme de nuit ? Une région où l'on pourrait manger bio et local ? Ces agents, chacun ambassadeurs d'une vision, sont missionnés pour récolter des données sensibles (témoignage, objets du quotidien, biens culturels, images, etc.) qui viendront nourrir la phase de diagnostic territorial.

En formulant des futurs régionaux à partir de l'usage qu'en feront ses habitants, ce dispositif produit des visions hors des silos sectoriels. Il incite chacun à repenser sa politique au regard de ces enjeux : une politique de gestion des déchets prise à la lumière des usages nocturnes du territoire va par exemple nous amener à réfléchir aux parcours de collecte des déchets en minimisant les nuisances.

Un traducteur de schéma pour améliorer « l'ergonomie » du schéma d'aménagement

Une fois le SRADDET voté, la question des usages se pose différemment : comment prendre en compte les usages et les non-usages fait du document, pour imaginer une forme plus adaptée ? Les moyens de retranscrire le SRADDET sont limités à la cartographie et au texte organisés dans un ensemble de fascicules dont le découpage est prévu par la loi : un rapport présentant le diagnostic, la stratégie et les grands objectifs, un fascicule de règles générales et une carte synthétique. Pourquoi ne pas explorer d'autres formes ?

À partir de cette interrogation, le scénario esquisse l'idée d'un traducteur de schéma, outil conversationnel automatisé qui permet de répondre aux questions des utilisateurs de manière personnalisée, et sous des formats divers, tout en affinant son contenu au fur et à mesure de son utilisation.

L'ambition derrière ce petit outil : travailler « l'ergonomie », c'est-à-dire l'utilisabilité de l'objet SRADDET. En présentant l'information à partir des questions des usagers potentiels (chargés de planification dans les collectivités infra, aménageurs), le traducteur de schéma fait le pari que les orientations, les règles et « l'esprit » du SRADDET seront plus appréhendables, et donc plus facilement pris en compte dans les documents d'aménagement infra-territoriaux et dans les projets d'aménagement.

Et demain ? On teste !

À partir de février 2018, le programme entrera dans la phase de test d'une des propositions. Après concertation avec les partenaires de la démarche, c'est le traducteur de schéma qui a été retenu pour être prototypé et testé en situation réelle à la région Bretagne et la région Normandie. Au-delà des enjeux propres à l'appropriation du SRADDET, cette phase de test représente aussi une manière

de tester un mode d'élaboration collaboratif, frugal et itératif qui participe d'un changement culturel au sein de l'administration. Une occasion d'explorer par la pratique ce que serait une administration plus ingénieuse. Rendez-vous en juin 2018 pour découvrir les retours des tests !

LE PROGRAMME DES ÉCLAIREURS DE LA 27E RÉGION : VOUS AVEZ DIT PROSPECTIVE ADMINISTRATIVE ?

Et si l'on réinterrogeait de façon créative et prospective les mécanismes classiques de l'action publique ? C'est la question à laquelle s'est attelé le programme de prospective créative Les Éclaireurs, développé par la 27e région, laboratoire de transformation de l'action publique. Objectif : questionner les méthodes de travail actuelles des acteurs publics et leur capacité à les renouveler.

Le programme est composé d'épisodes thématiques visant chacun à traiter une pratique rituelle de l'administration publique. Formulés de manière volontairement provocante, une dizaine de sujets ont été identifiés : la commande publique bricolée, la maintenance innovante, la communication no logo, etc.

En utilisant les méthodes du design, de la vidéo et de la prospective, Les Éclaireurs développe une prospective créative à deux niveaux : à l'issue d'un processus d'idéation pluridisciplinaire et participatif, un ensemble de dispositifs, procédures et outils sont imaginés. Mises bout à bout, ces idées forment un scénario inspirant, donnant à voir une pratique renouvelée de ces figures imposées de l'administration publique. Dans un second temps, une de ces idées est prototypée, testée en situation réelle, puis affinée à partir des retours de terrain. Le tout est librement réutilisable par les collectivités.

À ce jour, deux sujets ont déjà été traités : l'évaluation engagée et l'élu inoffensif. Deux autres entrent dans la phase de prototypage et de test : les schémas d'aménagement ouverts et les solutions numériques frugales.

LA 27e RÉGION

En savoir plus :

L'ensemble des propositions sont consultables sur le site de la 27e région :
www.la27eregion.fr/cas-pratiques/les-eclaireurs-3-les-schemas-damenagement-ouverts/

« Le SRADDET, nouveau schéma régional, nouveaux enjeux pour les intercommunalités », document de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)
www.adcf.org/files/DOCS/SRADDET-Fnau-AdCF-web.pdf

La prospective pour faire territoire, l'expérience de Metz Métropole

Marie-Camille Levionnais revient sur la démarche « Imagine Metz Métropole, projet de territoire, projet de vie » menée par la toute jeune métropole messine, fixant les grandes lignes du développement de son territoire à l'horizon 2030. Retour d'expérience.

Par **Marie-Camille Levionnais**, chargée de mission projet territorial et participation citoyenne, Direction déléguée prospective, stratégie et innovation territoriale, Metz Métropole

Si la prospective territoriale s'est souvent traduite par la production de projets de territoire déclinés en programme d'actions, l'expérience de Metz Métropole a montré qu'associée à un exercice de participation citoyenne, la prospective peut être un moyen de favoriser le sentiment d'appartenance à un territoire par l'écriture collective d'envies pour l'avenir.

Prospective et participation citoyenne : quels liens ?

Metz Métropole est une jeune intercommunalité. Métropole depuis le 1er janvier 2018, elle s'était constituée en communauté d'agglomération 15 ans auparavant. Aussi, lorsqu'elle installe son conseil de développement en 2009, elle n'a l'habitude ni de la pratique participative, ni de la prospective.

Tout au long de son premier mandat, le conseil de développement de Metz Métropole va chercher à développer ces cultures participative et prospective auprès des élus. Tous ses travaux concluent à l'impérieuse nécessité de se doter d'un projet de territoire, d'une vision partagée de long terme pour le développement de l'agglomération. En parallèle, le conseil de développement mène avec les élus et les services de Metz Métropole une démarche qui conduit à l'adoption, en mars 2012, d'une charte de la participation citoyenne[1]. Cette charte pose les conditions d'une montée en puissance de la collectivité dans sa déclinaison de la démocratie participative.

Metz Métropole va lancer l'élaboration de son projet d'agglomération début 2012. Cette décision s'accompagne de la création d'une direction déléguée Prospective, stratégie et innovation territoriale qui réunit entre autres les missions liées à l'élaboration du projet de territoire et à l'animation du conseil de développement.

(1) La charte de la participation citoyenne est téléchargeable sur le site de Metz Métropole : *www.metzmetropole.fr/medias/_pdfs/CODEV/2017-Charte_participation_A3.pdf*

Prospective : renverser la logique du scénario

Au même moment, l'élaboration du Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération messine (SCOTAM) s'est appuyée sur un important travail de diagnostic territorial puis un exercice de prospective classique qui a permis d'élaborer plusieurs scenarios de développement. Cet exercice a interpellé les élus qui ressentaient la nécessité de se doter d'une vision d'avenir propre au territoire de Metz Métropole.

Néanmoins, pour la démarche de projet d'agglomération, les élus communautaires ont souhaité une démarche prospective différente de celle engagée pour le schéma de cohérence territoriale. Les tendances lourdes étaient connues, les grandes transitions s'annonçaient et les enjeux avaient été partagés. Il ne manquait plus que des solutions à apporter, de nouvelles actions à mettre en œuvre et partager une vision commune.

Imagine Metz Métropole : une démarche créative partagée

Comment faire émerger des propositions d'actions et de chantiers nouvelles sur le territoire ? Deux axes ont été explorés : un premier qui visait à activer le levier de la qualité et un autre celui de la quantité.

Pour la qualité, il a été fait appel à des techniques de créativité éprouvées. Pendant 48 heures un groupe d'une soixantaine de volontaires a été « mis au vert ». Élus, techniciens, et une vingtaine de personnes du territoire : commerçant, étudiant, sportif, retraité, universitaire, artisan, membres du conseil de développement, etc. sans aucun autre mandat (politique ou consulaire) se sont réunis pour un séminaire de prospective créative dont sont ressorties sept orientations partagées et quatre-vingt-dix-neuf idées d'actions à mettre en œuvre.

Pour la quantité, l'idée était d'interroger un grand nombre d'habitants et usagers du territoire sur leur perception du territoire et leurs attentes pour l'avenir. Pour ce faire, Metz Métropole s'est appuyé sur la tenue de la Foire internationale de Metz qui accueille plus de deux cent mille visiteurs chaque année sur le territoire. Le stand de Metz Métropole était habituellement destiné à présenter une politique publique de la collectivité. Cette fois, il a été décidé d'en faire une espace où les diverses animations permettraient de récolter de l'information sur la vision et les attendus de la population. Au final, deux mille deux cent quatre-vingts questionnaires ont été complétés et plus de trois cent soixante-dix usagers du territoire ont pu exprimer en vidéo leur vision pour l'avenir.

Plus que la définition d'une stratégie : la reconnaissance d'une identité

Au-delà des attentes, envies, rêves exprimés par les habitants et les élus qui ont permis d'établir des axes de développement pour le territoire et des propositions d'actions de court, moyen et long termes, l'exercice a eu trois autres vertus insoupçonnées.

Tout d'abord, la démarche a permis de bouleverser certaines idées reçues sur le territoire. Lors de l'élaboration du projet d'agglomération, Metz Métropole était frappée par la fermeture de sa base aérienne et le retrait de plusieurs régiments. Or le poids de l'armée (tant culturellement que quantitativement) est conséquent sur ce territoire. À la surprise de tous, cette période difficile avec le départ annoncé de sept mille militaires, loin de susciter l'inquiétude, était plutôt perçue comme une chance pour ses habitants qui voyaient là un moyen de se détacher de cette image de ville de garnison pour développer l'esprit créatif insufflé par le centre Pompidou. Un virage était à prendre et les habitants signifiaient aux élus qu'ils attendaient d'eux cette évolution.

Derrière cette expression, les participants au projet ont également montré leur attachement à ce territoire et leur sentiment d'appartenance à cet espace. Le fait que les habitants se sentent concernés par l'avenir de Metz Métropole et les choix de politique publique qui pouvaient être fait, n'était pas forcément acquis avant le projet, et ce malgré les travaux du conseil de développement durable.

Ainsi l'intercommunalité qui était jusque-là perçue comme un outil permettant d'améliorer l'efficacité de certaines politiques publiques (comme la collecte des déchets) ou de porter des projets d'envergure comme la réalisation du centre Pompidou-Metz ou la mise en œuvre du transport en commun en site propre, a pris une autre dimension. L'élaboration du projet de territoire a permis de lui donner une dimension territoriale, de mettre en avant un ADN qui lui manquait jusqu'à présent.

Au final, ce n'est pas tant le document approuvé en conseil communautaire qui aura compté que la démarche. En effet, arrivé en fin de mandat, le projet d'agglomération n'opérait pas de véritables choix pour l'avenir mais permettait de définir le récit collectif d'une vision partagée pour le territoire.

Le projet métropolitain : la prospective pour faire Métropole

Dès que le passage de communauté d'agglomération en métropole a été rendu possible, les élus ont souhaité élaborer une démarche prospective autour de l'élaboration d'un projet métropolitain. Conscients de l'importance de co-construire cette feuille de route pour en partager les enjeux et en faire l'acte fondateur d'une nouvelle identité territoriale, ils ont souhaité que les huit cent vingt-six conseillers municipaux soient au cœur de la démarche.

Ainsi si l'objectif reste la production d'une stratégie territoriale qui fixe des priorités et annonce les grands chantiers pour l'avenir, la première phase de l'élaboration du projet métropolitain vise à clairement comprendre et partager les enjeux de solidarité, mise en réseau, et rayonnement liés au passage en métropole. Aussi, il y a une volonté d'accompagner les conseillers municipaux dans une expérimentation de la métropole à travers des visites et des rencontres : ferme urbaine, centres de transfert de technologies, entreprises œuvrant dans le champ de l'économie circulaire, friches militaires, infrastructures portuaires, etc. Ne pas rester dans le concept ou le théorique facilite l'appropriation puis la projection.

Du projet de territoire à une prospective permanente

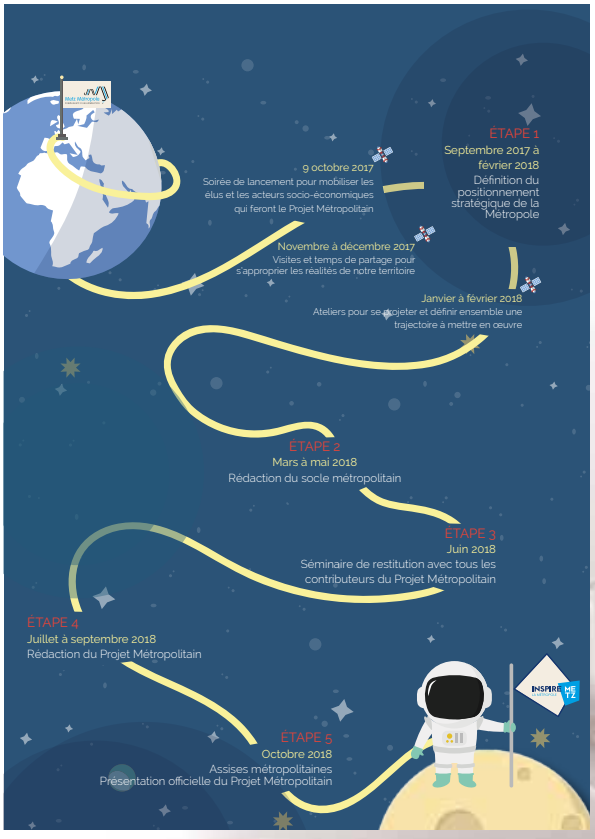
Si désormais la démarche importe davantage que le résultat lui-même, faut-il conserver ce modèle de projet de territoire qu'on remettrait à jour tous les 5-8 ans au terme d'une démarche mobilisatrice d'envergure sur le territoire ? Là aussi, Metz Métropole souhaite que son projet métropolitain

LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE METZ MÉTROPOLE

Les conseils de développement ont été créés par la loi Voynet (loi LOADDT du 25 juin 1999) et c'est désormais l'article 88 de la loi NOTRe (L. n° 2015-991, 7 août 2015) qui fixent leur cadre légal. Le conseil de développement durable est composé de quatre-vingts membres issus de cinq collèges (monde économique, socio-éducatif, associatif, habitants et personnalités qualifiées). Ces collèges ont pour unique fonction d'assurer la diversité parmi les membres du conseil du développement. Le conseil de développement s'est donné des principes de fonctionnement : l'indépendance dialoguante avec les élus, le temps long, l'intelligence collective, la participation citoyenne, l'absence de limite géographique. Ses nombreux rapports ont permis des avancées majeures sur des sujets comme l'agriculture périurbaine, la mobilité ou le marketing territorial. Il a également porté des contributions à l'élaboration du programme local de l'habitat, du plan de déplacement urbain, du plan de gestion du Mont Saint-Quentin. Dans le cadre du passage en métropole, le président de Metz Métropole a saisi le conseil de développement sur la question de la qualité du dialogue publique en métropole.

soit l'occasion d'imaginer une autre forme de mobilisation autour de la prospective territoriale. L'idée est de construire d'un côté un socle métropolitain qui pose les enjeux territoriaux présents et à venir, donne des orientations et des pistes d'action à suivre. Ce socle pourrait être enrichi et réinterrogé en continue à travers une démarche territoriale participative. Sur cette base, les élus pourront définir leur projet métropolitain, sorte de « business plan » de la collectivité appuyé sur des objectifs chiffrés pouvant faire l'objet d'un suivi, voire d'une évaluation participative. L'objectif de Metz Métropole est d'adopter son projet métropolitain et de lancer cette nouvelle démarche de mobilisation citoyenne lors des assises métropolitaines qui se tiendront en novembre 2018.

Les étapes de la construction du projet métropolitain de Metz Métropole. Source : AGURAM, septembre 2017.



imagine
PROJET DE TERRITOIRE, PROJET DE VIE
Metz Métropole

Élaboration du projet métropolitain : atelier des maires du 26 septembre 2017, source : Metz Métropole – Pauline Cavion.

Villes moyennes, une perspective intercommunale : l'exemple de Saint-Brieuc

Directeur de la prospective et de la stratégie territoriale à Saint-Brieuc Armor agglomération (SBAA), Étienne Longueville revient sur la démarche de prospective déployée depuis la création de cette intercommunalité créée le 1er janvier 2017. Objectif : agir massivement pour que le centre-ville joue son rôle de locomotive du territoire.

Par **Étienne Longueville**, administrateur territorial

L'enjeu de centralité dans les villes moyennes n'est pas récent. À Saint-Brieuc, il était au cœur de la campagne électorale en 2014. Les premières réflexions de la ville-centre ont mis en évidence, au-delà de la crise du commerce, des enjeux plus globaux autour de la multifonctionnalité, de la qualité des espaces publics, du lien avec la nature, des animations. Il est ainsi apparu indispensable d'appréhender ce sujet à l'échelle intercommunale pour y apporter des réponses adéquates en termes d'organisation du territoire.

1re étape : structurer l'ingénierie

L'intercommunalité a d'abord dégagé des moyens pour structurer son ingénierie afin de mener un travail fondé sur une connaissance fine et objective du territoire.
En 2013, l'agglomération a créé une direction de la prospective et de la stratégie territoriale, rattachée au directeur général : une équipe en réseau, avec des référents dans chaque direction, qui travaille sur le projet de territoire, l'aide à la décision, le suivi des contractualisations et des appels à projets. Elle a ainsi porté l'ambition de construire une vision spatiale à l'échelle intercommunale.
Cette direction a travaillé avec plusieurs partenaires : la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), le pays, les communes, et l'agence d'urbanisme Brest-Bretagne, à laquelle SBAA a adhéré. Ainsi des compétences complémentaires sont au service du projet.

2e étape : installer un espace de pilotage et de mise en débat politique

Une instance de suivi du projet de territoire de l'Agglomération a été créée. Elle comprend des élus ruraux, urbains et littoraux. Cette instance pilote et oriente le travail, elle organise aussi la réflexion pour l'ensemble des conseillers communautaires et élus municipaux des 32 communes.

3e étape : analyser les dynamiques en cours

Plusieurs dynamiques ont été examinées, parmi lesquelles :

• **l'évolution de l'urbanisation et de l'implantation des ménages** sur un siècle, en donnant à voir l'impact de la construction des infrastructures. Se dessine un modèle du « toujours plus vite, toujours plus loin », tandis que l'habitat ancien en centralité se dégrade.

• **les dynamiques économiques, et en particulier la façon dont la crise de 2008 a impacté le territoire**, dans le commerce, dans l'industrie, mais aussi dans l'administration (- 780 emplois en 5 ans traduisant les impacts des réformes de l'État). Une comparaison avec d'autres villes moyennes du grand ouest a aussi mis en évidence un déficit d'emploi lié à la fonction urbaine (recherche, culture).

• **les choix d'installation en périphérie des services**, les grandes surfaces bien sûr, mais d'abord les services de l'État (agence régionale de santé, DDTM, DREAL, inspection académique, etc.), les chambres consulaires, les organismes de santé, les équipements majeurs de loisirs (multiplex de cinéma, patinoires), les chaînes populaires de restauration rapide, etc.

• **les impacts de la fiscalité, notamment la valeur locative cadastrale** qui se répercute négativement les centralités. Pour Saint-Brieuc, les réformes annoncées par Bercy et fondées sur l'effectivité de la valeur actuelle des prix auraient pour effet d'amplifier le phénomène : en situation d'oligopole, les propriétaires sont assurés contre la vacance ; malgré un taux élevé, les prix ne diminuent pas.

• **la concentration de la fragilité sociale à Saint-Brieuc, et l'effort financier qui pèse surtout sur le contribuable de la ville-centre** en l'absence de structuration de pôles intermédiaires : quand les zones commerciales jouent un rôle de centralité par substitution, les populations qui ont besoin d'être accompagnées en sont exclues.

• **les dépenses publiques spécifiques que payent les villes et agglomérations moyennes**, avec un surcoût concernant les fonctions urbaines (ainsi, SBAA finance le fonctionnement des universités rennaises, contrairement à Rennes Métropole), ainsi qu'un surcoût rarement calculé lié à l'étalement urbain, pour construire les rocades, les voies, les réseaux (eau, assainissement, fibre) et les services (collecte des déchets, transports, etc.).

• **les incitations des financements multi-niveaux qui flèchent l'ensemble des crédits des collectivités sur des opérations simples donc rarement en centralités.** Les dispositifs supposent une simplicité de gestion, un maître d'ouvrage unique, des échéances précises qui aboutissent à évincer des opérations complexes qui feraient sens, par exemple autour des copropriétés dégradées.

SAINT BRIEUC ARMOR AGGLOMÉRATION

Saint-Brieuc Armor agglomération (SBAA)

Créée en **2017**
regroupe **32 communes**
composées de **151 020 habitants**

La ville-centre, Saint-Brieuc
comprend **45 207 habitants**
(- 13 % depuis 1975).

Dans son centre ancien,
34 %[1] **des cellules commerciales**
et **11 % des logements sont vacants.**

Saint-Brieuc a perdu
2 800 emplois entre 2009 et 2014,
le volume le plus important de Bretagne.

La ville comprend
42 % des emplois
de l'intercommunalité,
principale pôle d'emploi
du département.

(1) Cette vacance a plusieurs explications : un-tiers des locaux sont à l'abandon depuis une durée importante, et un tiers nécessitent des travaux structurants avant toute remise sur le marché.

4e étape : s'appuyer sur le travail déjà mené par les différentes institutions

Face à ces constats, les acteurs locaux se sont déjà mobilisés :
- des critères de péréquation intégrant les logements sociaux ont été ajoutés dans le pacte financier intercommunal,
- un centre inter-administratif est construit par l'agglomération,
- un pôle d'échange multimodal et un bus à haut niveau de service sont réalisés avec des financements de tous les partenaires,
- un appel à projet « centralités » de l'État, la région et la chambre régionale des comptes a permis à la ville d'obtenir 1,2 M€ de financements,
- des pôles de proximité ont été créés par l'agglomération,
- une convention d'objectif a été signée par la ville avec la caisse des dépôts dès 2013.

Toutefois les réponses ne sont pas à la hauteur des enjeux et n'apportent pas d'éléments à même de répondre à l'ampleur des défis. C'est un plan massif de type « ANRU »[2], mobilisant tous les partenaires, qui est nécessaire.

5e étape : construire des scénarios à 10 ans pour mettre en débat des futurs possibles du territoire

Plusieurs scénarios ont été ébauchés, dont celui de l'inacceptable, version extrême de la prospective, et un autre alternatif.

Le scénario de l'inacceptable

Un « scénario de l'inacceptable » se dessine. Il aboutirait à une ghettoïsation de la ville-centre, un étalement urbain sans limite, une banalisation des espaces et une ruralité abandonnée. C'est le scénario tendanciel car les mécanismes pouvant conduire à ce scénario sont déjà à l'œuvre :

- une demande sociale en centralité qui s'accroît du fait de la crise, et des populations réfugiées dont l'accompagnement, nécessaire, est prise en charge principalement par le budget de la ville-centre en l'absence de vraies centralités intermédiaires,
- des services situés hors de la centralité au nom de l'aménagement du territoire (mais près de la RN12),
- des contribuables fortunés qui partent notamment vers les communes littorales et ne participent plus à l'effort de solidarité communautaire supporté par la ville-centre,
- une incapacité à mobiliser les moyens pour réhabiliter,
- des commerces et logements vacants en centralités qui peuvent devenir des squats,
- une augmentation du sentiment d'insécurité, en centralités,
- la poursuite de la construction des infrastructures et des réseaux qui permettent de vivre toujours plus loin,
- une urbanisation continue des terres agricoles,
- une déprise économique industrielle du secteur agri-agro,
- des contraintes normatives insoutenables,
- des pertes de maîtrise par les communes du développement de leur sol
- une remise en cause de l'aménagement des centres-bourgs (non-remplacement des médecins, fermeture de commerce, baisse du nombre d'élèves et fermeture des classes)
- un déclassement des bourgs non connectés
- des zones commerciales qui constituent les centralités de substitution.

Tout cela entraîne un cercle vicieux, avec une perte sèche pour tous les habitants en matière d'emploi, de services, de vivre-ensemble et un déclassement territorial.

En opposition, un scénario alternatif se construit par la complémentarité urbain-rural-littoral, autour des centralités confortées et des services réciproques.

Il s'agirait de conforter toutes les centralités, en reconnaissant la valeur de ces espaces :
- le centre-ville de Saint-Brieuc – locomotive économique, porteur de la fonction urbaine, espace de réseaux, organisateur de la mixité – serait soutenu

(2) Agence nationale pour la rénovation urbaine.

massivement pour rénover son bâti ancien, ses friches amiantées et pour partager ses dépenses sociales ;
- des pôles de centralités intermédiaires seraient structurés avec une fonction particulière d'organisation de services (collèges, maison de santé, fonctions d'insertion professionnelle, maisons des services au public) ;
- les centralités des communes seraient appuyées avec une solidarité communautaire permettant la vitalité des bourgs.

Il s'agirait également de favoriser les services mutuels que rendent les différents espaces,
- des territoires ruraux et littoraux qui apportent des services en matière d'alimentation, d'énergie, de services de proximité, de tourisme et d'espaces récréatifs
- des territoires urbains qui apportent des services en matière de fonctions politiques et administratives, en matière d'enseignement supérieur et de recherche, en matière de fonctions culturelles et de cohésion sociale.

6e étape : élaborer et financer un programme d'action pour le centre-ville, et organiser une gouvernance multi-niveaux

Des actions immédiates et massives sont nécessaires en matière de réhabilitation de l'habitat, des espaces commerciaux et tertiaires ; de transformation digitale ; de qualité des espaces ; de nature en ville.

Des actions concertées dans la localisation des services sont également indispensables pour rendre plus accessibles les services de l'État, les organismes de santé, etc. La question des extensions commerciales en périphérie mérite également d'être posée.

Des actions d'ambition dans la confortation de la fonction urbaine sont aussi à prévoir pour renforcer l'excellence : développement des formations supérieures, du pôle universitaire, de la recherche, de l'innovation, des fonctions supérieures de santé, de la culture.

Des réformes structurelles en matière de fiscalité sont souhaitables pour revoir la valeur locative cadastrale, non pas sur la base des prix actuels faussés par les mécanismes d'oligopoles et d'assurances, mais sur un consensus local qui pourrait être mené par le Préfet, pour garantir l'attractivité fiscale des centralités.

Un grand plan en faveur des villes moyennes intitulé « Action cœur de ville » a été annoncé par le gouvernement en décembre dernier. Il pose les bonnes questions et organise la gouvernance en mettant autour de la table les collectivités et les acteurs spécialisés. La ville et l'agglomération de Saint-Brieuc peuvent y prendre part de façon opérationnelle dans le courant de l'année 2018 avec leurs partenaires. En complément de ce programme, il sera nécessaire aussi d'accompagner la structuration de pôles intermédiaires, la vitalité des bourgs et les mutations du secteur agricole.

Déconstruire la fracture entre territoires urbains et ruraux

Les représentations cartographiques de la fracture urbain-rural ont un effet d'évidence et de vérité, préjudiciable à la compréhension de la situation territoriale française et de sa complexité. Illustration avec le niveau de vie.

Par **Stéphane Cordobes**, enseignant en prospective urbaine au CNAM Paris

La fracture entre villes et campagnes, espaces urbains et ruraux, ou encore métropoles et territoires périphériques, est un motif récurrent du débat public français. Paradoxalement, il structure autant le discours des pouvoirs publics qui mettent en œuvre des politiques pour agir contre cette fracture que celui des analystes radicaux qui dénoncent une situation inique en promettant de futurs grands soirs.

Situer ce front de la lutte des places et cartographier la fracture qui la cristallise est moins consensuel. En un demi-siècle, l'urbanisation de la société et des espaces français a largement brouillé les repères territoriaux. Les limites morphologiques de la ville se sont étiolées et il est aujourd'hui moins question de séparations entre les espaces urbains et ruraux que d'hybridation, d'imbrication, de flux, d'échanges et d'interdépendances.

Cette spatialité n'épuise évidemment pas la question des écarts territoriaux de développement socio-économique. C'est d'ailleurs ce dernier registre qui est maintenant privilégié pour objectiver la fracture urbain-rural. À ce titre, le niveau de vie figure parmi les indicateurs souvent retenus qui cartographiés montrent ces dissimilitudes.

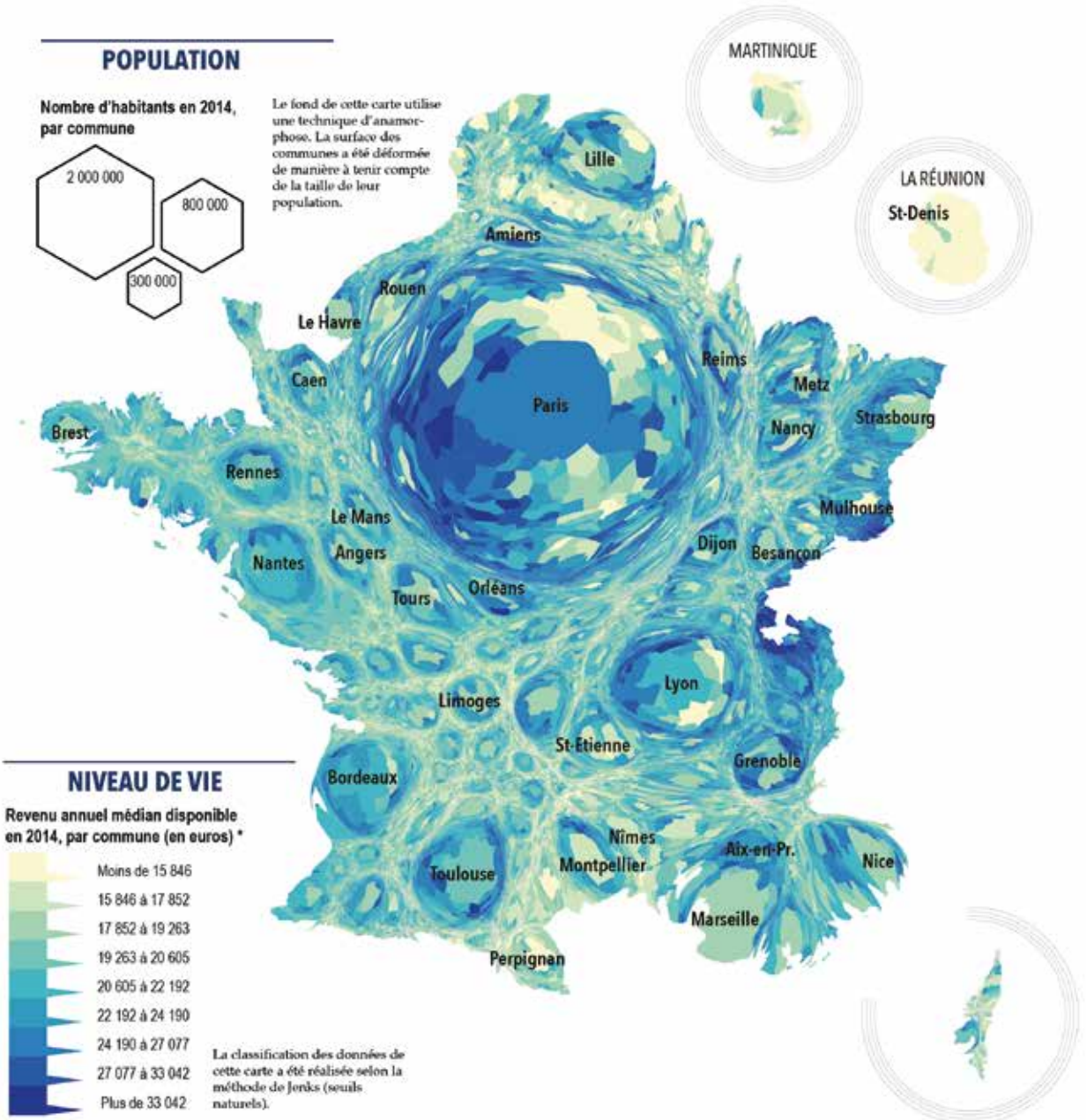
> Il est aujourd'hui moins question de séparations entre les espaces urbains et ruraux que d'hybridation, d'imbrication, de flux, d'échanges et d'interdépendances.

Les campagnes semblent moins bien loties que les pôles urbains, le niveau de vie y baisse proportionnellement à leur éloignement, mais ce sont les premières couronnes périurbaines qui paraissent plus favorisées. Inversement des centres-villes, des banlieues, partagent avec les campagnes un moindre niveau de revenu. En affichant les masses démographiques concernées, le cartogramme souligne combien la faiblesse de niveau de vie touche autant les villes que les campagnes.

Plus fondamentalement, la carte dénote aussi la distribution en gradients de ces écarts dont la traduction en fracture n'est possible qu'à condition de fixer plus au moins arbitrairement un seuil à partir duquel la bipartition peut s'effectuer. Changer d'échelle d'observation révélerait l'existence d'écarts de revenu aussi considérables dans ces es-paces qu'entre ceux-ci, démontrant encore le rôle de l'artefact dans la construction de cette scission.

Se dessine ainsi une géographie bien plus complexe et subtile que celle duale suggérée par les discours de la fracture urbain-rural. Déconstruire cette représentation ne vise pas à nier l'existence d'inégalités socio-spatiales injustes, mais à esquisser un pas de côté pour tenter de sortir de l'ornière simpliste et clivante dans laquelle ce discours nous enferme.

FRACTURE OU ÉCARTS DE NIVEAU DE VIE ENTRE TERRITOIRES ?



* Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (uc). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage.

Les unités de consommation sont généralement calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 uc au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans. (Définition Insee)

Sources des données : Insee, RP 2014 - IGN Geofla 2014

CULTURES
PUBLIQUES
Événements
Vidéos
Lectures
Colloques
Podcasts

Exposition
Territoires
BNF

LES MUTATIONS DE LA FRANCE EN IMAGES

« Paysages français. Une aventure photographique (1984-2017) », l'exposition-événement[1] de la BNF se prolonge sur Internet sous la forme d'un site immersif. Photos et vidéos d'artistes, textes d'approfondissement, interviews des commissaires et ressources pédagogiques permettent de se replonger dans cette exposition colossale, vaste récit en images sur les mutations territoriales et urbaines de la France. Plus de mille images, 167 photographes, brossent un portrait monumental et pluriel du pays, de 1984 à aujourd'hui. L'exposition reprend notamment les reportages de la mission photographique de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)[2], initié en 1984, et jusqu'à présent peu montrés au grand public.

http://expositions.bnf.fr/paysages-francais/

Rapport
Cour des comptes
Services déconcentrés

TRANSFORMER LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Un rapport de la Cour des comptes préconise une clarification des missions et une adaptation de l'organisation de ces services. Face à des mutations profondes et continues – géographiques, sociodémographiques, juridiques, institutionnelles –, des réformes importantes sont déjà intervenues qu'il est proposé de poursuivre par :

• un recentrage sur les missions prioritaires de l'État

La hiérarchisation des compétences de l'État, leur pilotage et l'évaluation de leurs résultats devraient être améliorés en s'appuyant davantage sur le numérique, en restructurant ces services et en redimensionnant leur réseau.

L'exercice des missions de l'État doit être rationalisé en confiant les missions les plus techniques au niveau interdépartemental ou régional, voire suprarégional ; d'autres missions pourraient être supprimées lorsque l'État n'apporte pas de plus-value.

• une adaptation aux nouveaux enjeux des territoires

L'État doit tirer toutes les conséquences de la réforme régionale notamment pour les préfets et pour corriger la répartition de directions régionales multi-sites entre les

(1) Exposition du 24 octobre 2017 au 4 février 2018, site François-Mitterrand, galeries 1 et 2 ; Quai François-Mauriac, 75013 Paris.
(2) En 2014, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) reprend les missions de la DATAR, du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

chefs-lieux des anciennes régions qui créent des difficultés quotidiennes de fonctionnement. Le réseau des services infra-départementaux, demeuré dense sans réelle nécessité, doit s'adapter aux nouveaux besoins des bassins de vie.

• une rénovation des moyens

Une gestion rigide, en « silos » ministériels, entrave l'adaptation des effectifs aux véritables besoins régionaux. Les freins à la mobilité des agents sont nombreux et puissants ; la déconcentration des crédits est insuffisante. La cour propose de mieux coller aux réalités locales par une mutualisation des fonctions supports des administrations déconcentrées trop cloisonnées au sein de chaque ministère, 49 recommandations découlent de ces trois orientations.

Les services déconcentrés de l'État, Cour des comptes : *https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-services-deconcentres-de-letat*

Numérique
Arte
Websérie

DE L'HOMO SAPIENS À L'HOMO DIGITALIS ?

Quelles conséquences aura la révolution numérique sur nos vies d'humains ? Aurons-nous un jour des amis et amants virtuels ? Pourrons-nous pirater notre propre corps ? Autant de questions auxquelles tentent de répondre en sept épisodes la websérie « Homo Digitalis », diffusée par Arte. Saluons la qualité de cette webproduction, qui explore l'impact du numérique sur les différentes sphères de la vie humaine (l'amitié, le travail, le temps libre, etc.), avec un ton décalé et insolite, marque de fabrique d'Arte. Pour nombre de pionniers technologiques et futurologues, pour qui le progrès devrait connaître une croissance exponentielle, nous sommes à l'aube de l'une des plus importantes mutations de l'humanité. Un documentaire scientifique « Homo Digitalis » sera diffusé sur l'antenne d'ARTE au printemps 2018.

www.arte.tv/sites/webproductions/homo-digitalis

Démocratie numérique
Assemblée nationale
Rapport

LA DÉMOCRATIE NUMÉRIQUE ET LES NOUVELLES FORMES DE PARTICIPATION CITOYENNE

Dans la perspective d'une révision constitutionnelle et la mise en place d'une nouvelle Assemblée nationale, sept groupes de travail y ont été constitués sur le statut des députés, les conditions de travail et les collaborateurs, la procédure législative et les droits de l'opposition, les moyens de contrôle et d'évaluation, le développement durable, la démocratie numérique et ouverture et rayonnement. Le 13 décembre 2017, Cécile Untermaier, présidente, et Paula Forteza, rapporteure, ont présenté le premier rapport du groupe « démocratie numérique », devant le bureau de l'Assemblée nationale.

Partant du constat que les citoyens veulent être associés tout au long du processus d'élaboration de la loi, à travers des mécanismes directs où l'impact de leur contribution sur la décision politique puisse être clairement identifié, le groupe s'est attaché à déverrouiller les blocages institutionnels à la participation pour permettre à différentes initiatives et expérimentations d'émerger et de se concrétiser.

Sept propositions ont été retenues : inscrire dans la Constitution le principe de participation citoyenne ; reconnaître aux parlementaires une mission constitutionnelle pour favoriser la participation ; inscrire dans la Constitution le principe du droit d'accès à internet et à la formation au numérique ; inscrire le principe du droit à l'information dans la Constitution ; prévoir un droit de pétition des citoyens auprès des assemblées parlementaires ; prévoir un ordre du jour mis en place à la demande des citoyens et faciliter la mise en œuvre d'un référendum d'initiative partagée.

Lors d'une réunion le 24 janvier 2018, le bureau, en accord avec la présidente et la rapporteure du groupe

de travail, a défini sa nouvelle feuille de route pour le semestre à venir : *Peut-on développer une dimension participative dans l'élaboration et le vote du budget ?*

http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-1-GT6-democratie.pdf

Mooc
Région Occitanie
Innovation

UN *MOOC* CITOYEN POUR PARTICIPER À LA VIE DE SON TERRITOIRE

La région Occitanie s'est vue attribuer le 23 janvier dernier le prix coup de cœur du jury, lors de l'événement « *MOOC of the year* » organisé par *My Mooc*, plateforme de référencement de *MOOC* (*Massive open online course*) évalués par les internautes, pour son *MOOC* citoyen. Dans le cadre de la démarche « Occitanie 2040 » lancé en 2017 pour l'élaboration du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), la région Occitanie a diffusé un *MOOC* au travers d'une douzaine de vidéos. Objectif : permettre aux citoyens et acteurs de territoire d'acquérir les clés de compréhension nécessaires pour participer pleinement à la concertation. Lancé en novembre 2017, le *MOOC* citoyen a rassemblé plus de 1 200 participants sur l'ensemble des séquences proposées (les 3 défis principaux de la région Occitanie, les moyens d'action, Définir ensemble les règles du jeu). Une démarche intéressante à reproduire ou à décliner dans d'autres régions ?

Les vidéos du MOOC :
https://www.laregion.fr/Participez-a-Occitanie-2040

La concertation « Occitanie 2040 » :
https://www.laregion.fr/-occitanie-2040-

Publication
RFAP
Associations

QUAND LES ASSOCIATIONS REMPLACENT L'ÉTAT ?

C'est le titre un brin provocateur du dernier dossier thématique de la *Revue française d'administration publique* (*RFAP* 2017, nº 163) qui explore la recomposition des relations entre l'État (au sens générique, incluant les collectivités locales) et les associations. La question du remplacement des pouvoirs publics par les associations n'est pas nouvelle en science administrative. Depuis les années soixante-dix, cette question a fait l'objet de nombreuses études et a connu des évolutions et mutations. « Il s'agit de tenter de ressaisir ces mutations éparses et qui semblent parfois contradictoires comme un volet particulier de cette nouvelle division du travail de l'État : analyser le nouveau système de relations, les jeux de frontières et les nouvelles formes d'accomplissement de ce travail, sans oublier la question des formes d'emploi », peut-on lire en introduction. Et justement, l'intérêt du présent dossier, c'est de traiter, tout d'abord, cette problématique sous l'angle de l'innovation à l'étranger : les différents modèles associations-pouvoirs publics en Europe, le partenariat entre fondations et secteur public au Québec, le projet de *Big society* de David Cameron et les *Social Impacts founds* aux États-Unis font l'objet d'analyses fouillées, autant de sources d'inspiration pour la France ? Ensuite, l'évolution de l'encadrement des associations à travers la redistribution des formes de financement ou les modalités d'encadrement par les activités de conseil de gestion est ensuite abordée

(financement public, économie sociale et solidaire, les associations au service des politiques de l'emploi, le volontariat dans le service public). Enfin, des exemples précis viennent illustrer cette nouvelle division du travail entre l'État et les associations dans les secteurs du périscolaire (La réforme des rythmes scolaires, ou quand les associations font la loi et (dé)font le travail dans les services publics ?) de la protection de la nature (« La maîtrise des données, un enjeu majeur pour les associations naturalistes à l'heure de la gouvernance de la biodiversité) et l'accompagnement des handicapés (les transformations des modes de contrôle croisés entre associations et autorités publiques dans le secteur du handicap). Ce qui en ressort de manière globale, selon les auteurs, c'est un jeu de désengagements et de réengagements de l'État vis-à-vis des associations.

Quand les associations remplacent l'État ?
***RFAP* 2017, n° 163, L'ENA**

Podcast
France Culture
Villes

L'ÉCONOMIE DES VILLES AU SCALPEL

Effets de l'urbanisation sur l'économie, aménagement du territoire, crise de la pierre – de la brique – en Espagne et guerre entre métropoles devenues villes-mondes. Une série passionnante en 4 épisodes de l'émission radiophonique « Entendez-vous l'éco ? » de Maylis Besserie, à réécouter en podcast sur France Culture.

https://www.franceculture.fr/emissions/series/leconomie-des-villes

Justice numérique
Think tank
Institut Montaigne

JUSTICE, FAITES ENTRER LE NUMÉRIQUE

De la visioconférence à l'intelligence artificielle, de la justice prédictive au « *Blockchain* », le potentiel du numérique pour transformer le service public de la justice paraît considérable. « Le numérique induit des transformations majeures qui vont jusqu'à mettre en cause l'avenir même de la justice et tout projet de modernisation de l'institution judiciaire doit aujourd'hui intégrer l'apport des nouvelles technologies », est-il précisé dans l'introduction de ce rapport de l'Institut Montaigne. Intitulé « Justice, faites entrer le numérique », ce rapport est une contribution stimulante aux réflexions en cours sur la transformation numérique de la Justice, l'un des 5 chantiers de la réforme de la Justice annoncé par le Gouvernement en début d'année. Il contient de nombreuses propositions et préconisations pour améliorer l'offre de justice dans le domaine civil. Un document élaboré sous la houlette de Guy Canivet, premier président honoraire de la Cour de cassation et président du Haut comité juridique de la place financière de Paris (HCJP), qui a présidé le groupe de travail. Une source d'information à lire pour bien appréhender les enjeux de la transformation numérique de la Justice.

« Justice, faites entrer le numérique »,
rapport de l'Institut Montaigne, novembre 2017, 10€

www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/justice-faites-entrer-le-numerique-rapport.pdf

INTERVIEW

Mathieu Rivat

En France, la décentralisation n'a jamais fait l'unanimité, ni vraiment convaincu de son efficacité, notamment compte tenu des réticences de l'État à clarifier le transfert de compétences aux multiples échelons locaux, mais aussi des gouffres financiers que se sont parfois révélés être ces structures locales.
Par une forme de résistance, de multiples municipalités cherchent malgré tout à résoudre des problèmes spécifiques. Certaines ont choisi de se réapproprier la distribution de l'eau, la question des transports ou encore le traitement des déchets quand d'autres expérimentent des projets alternatifs. Un « municipalisme » complémentaire à l'État qui, reste malgré tout balbutiant selon Mathieu Rivat auteur de *Ces maires qui changent tout*.

Mathieu Rivat
Ces maires qui changent tout. Le génie créatif des communes,
septembre 2017, Actes Sud, 21,80 €

Le niveau municipal vous semble-t-il le plus pertinent pour effectuer des transformations écologiques, sociales et démocratiques ?

Sur les questions énergétiques, l'échelon municipal est souvent plus efficace. Mais il y a un effeuillage territorial assez complexe en France, entre les communes, les communautés de commune, les collectivités territoriales et jusqu'aux départements. Les initiatives de ce type sont plus fréquentes dans les grandes métropoles compte tenu de leurs moyens. Il y a eu des initiatives de grandes villes sur les questions climatiques. Dans ce type de problématique, elles ont plus de légitimité à mettre en œuvre des réformes si elles considèrent que l'État n'est pas suffisamment offensif sur la question. Parfois cela relève de l'interpellation, par exemple Paris et Barcelone ont interpellé Bruxelles sur la question du diesel.

Quels sont les exemples d'initiative en zone rurale ou périurbaine qui ont permis de résoudre des problèmes spécifiques ?

L'exemple de Trémargat dans les Côtes-d'Armor est intéressant. La municipalité a créé une SCI pour accueillir de jeunes agriculteurs et une centaine d'habitants y ont mis de l'argent. Cela permet à de jeunes agriculteurs de mettre en œuvre des projets avec le soutien de la SACER, mais également de préempter des terres, et surtout aux jeunes paysans de s'installer et faire vivre le village. Des épiceries de produits bios et locaux ont vu le jour. Il est souvent très difficile pour des jeunes sans racine paysanne de s'installer, cette initiative facilite leur installation par l'accès à des terres à des prix raisonnables.

En Alsace, le maire d'Ungersheim a préempté des terres agricoles qui auraient pu devenir des centres commerciaux. Il a installé dessus une activité maraîchère pour les cantines scolaires de la ville mais aussi les particuliers. Cela a permis de développer une filière mais aussi l'autonomie alimentaire de la ville. C'est intéressant parce qu'aujourd'hui, les aliments font en moyenne 1 500 kilomètres pour finir dans notre assiette. C'est une agriculture de proximité qui permet de rééquilibrer les rapports entre ville et campagne.

De quelle marge de manœuvre les municipalités disposent-elles pour agir ?

Il y a un mouvement balbutiant qui relève du « municipalisme » et qui consiste à tenter de renforcer le local sur les questions économiques et sociales. Les municipalités essayent de déborder le cadre qui leur est imposé et elles sont devenues un enjeu politique. L'Espagne en est un exemple avec les « mairies du changement », issues du mouvement des places qui a commencé fin 2010 qui sont devenues une force politique en mesure de contre balancer l'État sur certaines questions. Il est malgré tout difficile de faire un parallèle avec la France. Une ville comme Grenoble peut être considérée comme le laboratoire d'une politique ambitieuse de la ville. En France les collectivités territoriales ont des marges de manœuvre assez faibles mais elles cherchent à en avoir plus ou à s'inscrire comme complémentaires à l'État.

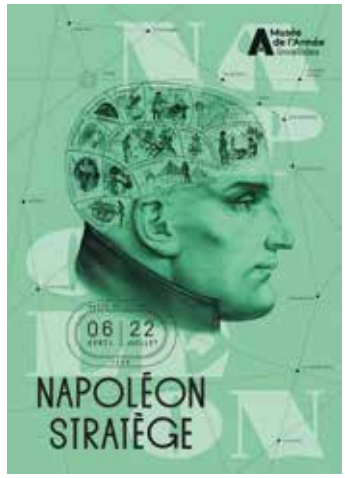
Innovations
Civic tech

TOUR D'HORIZON MONDIAL DES INNOVATIONS

Voilà un ouvrage collectif qui propose un voyage rafraîchissant dans le monde de l'innovation : bio-économie, santé, écologie positive, économie collaborative, initiatives citoyennes, solidarités... Tous les secteurs sont touchés par l'innovation. En matière de Civic Tech, l'ouvrage recense de nombreuses initiatives, pour repenser l'activité politique par le design, combattre la corruption d'un pays grâce à Internet, réinventer la vie civique en ligne, collaborer entre citoyens face aux décisions politiques, suggérer une idée avec son téléphone à la mairie de sa ville, développer l'écoute des patients dans les hôpitaux, transformer l'action étatique par la créativité, s'impliquer personnellement dans le financement de projets publics. Autant d'innovations rendues possibles par la révolution numérique. Certaines sont déjà testées à grande échelle, d'autres ont été adoptées par des collectivités. Plus d'une centaine d'innovations sont ainsi passées en revue, par un réseau – baptisé *Soon Soon Soon* – de plus de 150 éclaireurs, présents dans 17 pays. Une source d'inspiration et d'action pour les décideurs publics !

100 innovations qui vont changer le monde en mieux, **Soon Soon Soon, Éditions Dunod, octobre 2017, 22€**

Exposition
Napoléon
Stratégie



NAPOLÉON STRATÈGE

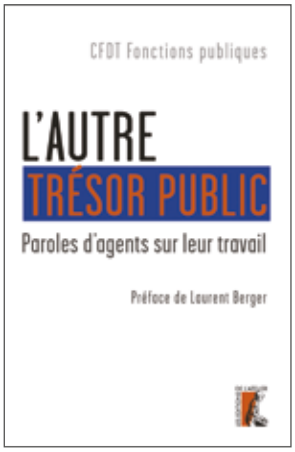
Le musée de l'Armée aborde au printemps 2018 une autre facette de l'histoire de Napoléon, dont le « génie militaire » est universellement reconnu. Dès le 6 avril, le musée de l'Armée consacre une exposition au plus fin stratège de l'histoire, Napoléon. L'exposition met en lumière les enjeux et les déroulés des campagnes napoléoniennes pour tirer les leçons de ses plus célèbres batailles et dévoile les secrets d'un « génie militaire », unanimement reconnu ! Cette exposition donne à voir la stratégie, expression immatérielle de la pensée napoléonienne dont l'art est de maîtriser les paramètres les plus divers et leurs interactions. Cartes, documents témoignent des réflexions du stratège, ainsi que des objets – vestiges, symboles ou représentations de la réalité historique – incarnant la réalité tangible sur laquelle la pensée stratégique veut avoir prise. L'apport de Napoléon sera présenté dans le contexte de son époque, revenant sur sa formation, ses aptitudes et les moyens dont il a disposé, mais aussi ceux de ses adversaires. Montrer l'homme à l'œuvre, expliquer les enjeux et le déroulement des campagnes, analyser, au cœur de l'action, ses plus célèbres batailles, ses succès comme ses échecs, tel est l'enjeu de l'exposition. S'interroger sur le stratège que fut Napoléon, c'est définir la stratégie et son évolution. À cette époque la notion de stratégie se lie intimement au pouvoir et au talent de celui qui l'incarne. Née dans le milieu militaire, elle prend peu à

peu le sens et la forme qui s'appliquent de nos jours aux domaines de la la politique, de l'économie, de la finance, ou encore de la communication.

Du 6 avril au 22 juillet 2018, musée de l'Armée – Hôtel national des Invalides, 129, rue de Grenelle, 75007 Paris.

Programmation complète sur musee-armee.fr-
#ExpoNapoléonStratège

Publication
CFDT fonction publique



L'AUTRE TRÉSOR PUBLIC

« Ce livre est à destination des décideurs politiques, nationaux et locaux, pour leur montrer que toute opération de transformation publique, aussi légitime soit-elle, n'est pas qu'affaire de coûts et de réduction des dépenses, mais qu'elle engage avec elle des femmes et des hommes », écrit Laurent Berger dans la préface de cet ouvrage. Alors que le Gouvernement a annoncé début février une réforme d'envergure de la fonction publique, à l'issue de son premier Comité interministériel de la transformation publique, ce livre de témoignages orchestré par la CFDT arrive à point nommé. Une trentaine d'agents de la fonction publique livrent leur quotidien, sous la forme de témoignages directs, à l'état brut et sans langue de bois, n'hésitant pas à raconter leurs doutes, leurs difficultés, mais aussi leurs joies et leurs victoires. Coordonnateur municipal des écoles maternelles et élémentaires, infirmière en service Ophtalmologie, ingénieure à l'INRA, aide-soignante en EPHAD, professeur des écoles, employée au CROUS, médecin scolaire, technicienne en direction départementale des territoire, inspectrice du travail, etc. toutes ces paroles qui se confient, ce sont autant de visages que l'on peut mettre sur la fonction publique. L'exercice est plutôt réussi, et permet d'incarner cette fonction publique. Ils s'inscrit dans un objectif, voulu par le syndicat réformiste : « Nous avons voulu prendre le contre-pied du discours dominant sur la fonction publique qui ne cite que la masse pour mieux en dénoncer le poids prétendument exorbitant. Or, le niveau de l'emploi public en France est comparable à celui des pays dont le niveau économique est proche de celui de la France : 80 fonctionnaires ou agents publics pour 1000 habitants en France, 145 au Danemark, 70 aux États-Unis », rappelle Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT Fonctions publiques, en postface.

***L'autre trésor public. Paroles d'agents sur leur travail,* Éditions de l'Atelier, CFDT Fonctions publiques, Préface de Laurent Berger, février 2018, 11€**

Innovation et prospective
Smart city
CNIL

LE LABORATOIRE D'INNOVATION NUMÉRIQUE DE LA CNIL PUBLIE SON 5e CAHIER INNOVATION ET PROSPECTIVE

Intitulé « La plateforme d'une ville – Les données personnelles au cœur de la fabrique de la *smart city* », ce cahier explore les enjeux politiques et sociaux qui émergent autour de la place croissante des données

dans la ville, au-delà de la seule conformité à la loi Informatique et libertés ou au règlement général sur la protection des données (RGPD).

Ce cahier entend également contribuer aux débats et questionnements en cours sur la *smart city*, à travers un prisme de lecture et un éclairage propres à la CNIL : l'accompagnement de l'innovation couplé à la protection des données et des libertés individuelles en contexte urbain. Il s'adresse à tous les acteurs qui gravitent autour de ces questions, et notamment aux collectivités locales, qui font face à de nouvelles problématiques. Il souligne les conséquences de la massification des données sur les politiques publiques urbaines et en particulier sur les équilibres dans les rapports public/privé. Il propose de remettre en perspective la ville au prisme de l'économie des plateformes, et des équilibres de force entre acteurs publics, acteurs privés et citoyens.

Ce cahier IP est distribué avec son tiré à part, « Voyage au centre de la ville de demain », qui expose trois scénarios à horizon 2026 conçus dans le cadre d'ateliers de design fiction, organisés et animés par LINC en partenariat avec Five by Five (agence d'innovation) et Usbek & Rica (magazine d'exploration du futur).

Événement
Économie
Mondialisation

DÉMONDIALISATION ? DES MONDIALISATIONS !

C'est le thème de la sixième édition du Printemps de l'économie. « La mondialisation fait l'objet d'une profonde remise en question depuis un certain nombre d'années, et en particulier depuis la crise. Nous avons souhaité insister sur les désillusions de la mondialisation, car elle ne fait pas que des gagnants, mais aussi des perdants. Tout l'enjeu est d'arriver à mieux répartir les gains entre les gagnants et les perdants. Nous insistons aussi sur l'illusion que constituerait une démondialisation, car les ressorts de la mondialisation sont, pour certains, irréversibles. La communauté internationale est liée par un destin commun, notamment en matière environnemental. Nous avons donc besoin de penser global », explique Jezabel Couppey-Soubeyran, membre du Conseil scientifique. Le Printemps de l'Économie est un cycle annuel d'événements autour de l'économie destiné aux jeunes. Une trentaine d'événements sont organisés du 20 au 23 mars avec 120 intervenants dans quatre lieux. Parce que « la méconnaissance en économie est une menace pour la démocratie ! » (Michel Rocard).

Printemps de l'économie – 15 et 20-23 mars 2018

Le programme complet : *www.printempsdeleco.fr*

Sécurité informatique
TousSecNum
Mooc
ANSSI

L'ANSSI LANCE SON *MOOC* SUR LA CYBERSÉCURITÉ

Dans le cadre de sa mission de sensibilisation, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) a créé son premier *MOOC* : « SecNumacadémie » pour former le plus grand nombre de citoyens à la sécurité du numérique. Ce nouveau support de cours en ligne a pour objectif de sensibiliser les utilisateurs en milieu professionnel à la sécurité du numérique afin qu'ils

deviennent acteurs de leur sécurité et de celle de leur entreprise. Grâce à ce *MOOC*, les utilisateurs pourront apprendre et assimiler des notions de base de la sécurité des systèmes d'information (SSI) utiles au travail comme à la maison.

Définis par le centre de formation (CFSSI) de l'ANSSI et validés par des experts techniques de l'agence, les contenus du *MOOC* SecNumacadémie sont répartis en 4 modules de 5 unités. Chaque module aborde une thématique clé de la sécurité des systèmes d'information (SSI) : panorama de la SSI, sécurité de l'authentification, sécurité sur Internet, sécurité du poste de travail et nomadisme.

https://www.secnumacademie.gouv.fr/

Publication
Rapport annuel 2018
Cour des comptes

AMPLIFIER LA MODERNISATION NUMÉRIQUE DE L'ÉTAT

Dans son rapport public 2018, au chapitre des politiques publiques, la Cour des comptes recommande en premier d'amplifier la « révolution numérique » de l'État, qui vise à rendre le service public plus efficace, par une automatisation systématique des tâches répétitives et une suppression des procédures inutiles ou redondantes, tout en recentrant les agents publics sur les tâches à forte valeur ajoutée. Il s'agit de sortir de choix technologiques anciens, de revenir sur l'externalisation massive de cette fonction, d'en faire connaître le potentiel et les méthodes de la transformation digitale au-delà des sphères spécialisées.

La Cour s'est appuyée sur le contrôle de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), structure de gouvernance du système d'information de l'État désormais placée sous l'autorité du Premier ministre, avec une stratégie fondée sur une mutualisation des investissements, un décloisonnement et un meilleur traitement des données ainsi qu'une optimisation des ressources à travers le partage du code, l'ouverture des API1 et la diffusion des méthodes et des innovations, dans une logique de « plate-forme ».

La Cour dégage deux grandes orientations : accélérer le déploiement de la stratégie d'État plate-forme, en relayant les actions de la DINSIC dans les autres services interministériels ; former massivement les agents publics aux compétences nécessaires pour accomplir la révolution numérique (design, droit du numérique, méthodes agiles, sécurité informatique, protection des données personnelles, lean start up, notamment).

Quatre recommandations pratiques sont formulées à ces fins :
- intégrer explicitement les opérateurs dans le dispositif de sécurisation des grands projets informatiques ;
- créer un programme budgétaire pour les dépenses numériques et informatiques à vocation transversale, afin d'accélérer la rationalisation du système d'information, le déploiement des infrastructures correspondantes et des mutualisations ;
- renforcer l'attractivité de l'État comme employeur, en mobilisant l'ensemble des leviers autres que celui des seules rémunérations ;
- créer une filière de recrutement d'experts en numérique, informatique et cybersécurité bénéficiant de mesures de fidélisation et de développement des compétences.

www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2018

INTERVIEW

Jacques Priol

Dans un livre à la fois pédagogique et prospectif, *Le* big data *des territoires : les nouvelles stratégies de la donnée au service de l'intérêt général*, le fondateur du cabinet Civiteo Jacques Priol explore les nouveaux enjeux et les nouveaux usages de la donnée au service de l'intérêt général.
Alors que le nouveau cadre européen de protection des données personnelles entrera en vigueur en mai prochain, ainsi que la loi française qui généralise l'*open data*, l'auteur propose une approche volontariste du sujet et incite les acteurs publics locaux à se doter de véritables stratégies de la donnée pour leur territoire.

Jacques Priol
Le big data *des territoires : les nouvelles stratégies de la donnée au service de l'intérêt général*
novembre 2017, FYP Éditions, 22 €

Quels sont les principaux enjeux et défis à venir pour « le* big data *dans les territoires » ?

Ces enjeux sont nombreux. Actualité oblige, il convient de mentionner les enjeux juridiques : en mai 2018 les acteurs locaux devront se conformer, comme tout le monde, au nouveau cadre de protection des données personnelles. Et en octobre prochain, toutes les collectivités locales de plus de 3 500 habitants devront ouvrir leurs données. Cette ouverture est la base du « *big data* » des territoires. Mais l'utilisation massive de données d'intérêt général pour améliorer l'offre et l'efficacité du service public pose d'autres questions. Des questions économiques : dans quelles conditions ces données peuvent-elles être utilisées, ou non, par des entreprises ? Et inversement : comment un acteur public peut-il accéder aux données d'acteurs privés quand, à l'évidence, ces données présentent un intérêt général ? Le débat est lancé avec Waze, AirBnb, Uber et d'autres. Il y a aussi des défis éthiques, politiques et même démocratiques. La protection des données personnelles et l'utilisation des données ouvertes sont des enjeux démocratiques.

Vous proposez dans votre ouvrage une méthode pour que les territoires adoptent une stratégie offensive et construisent une réelle stratégie de la donnée au service de l'intérêt général. Quelle est cette méthode ?

Disons-le clairement : je suis agacé de voir que beaucoup d'acteurs publics aspirent uniquement à se mettre en conformité avec des règles juridiques sans mesurer que les données représentent en elle-même un enjeu stratégique. Les nouveaux outils de gestion de la donnée, notamment les usages algorithmiques du *big data*, sont aujourd'hui accessibles pour concevoir et mettre en œuvre de façon performante des politiques publiques. Des acteurs privés ne s'y trompent pas ! Dans certains domaines, celui de la mobilité ou du tourisme par exemple, ils sont en train de supplanter l'action publique. C'est leur droit le plus strict, mais c'est aussi un devoir pour les acteurs publics de garantir le respect des règles élémentaires du service public, et en premier lieu l'égalité d'accès au service. Ceci passe par une stratégie réfléchie qui assure une maîtrise, et même une forme de souveraineté, sur la donnée d'intérêt général.

Pourriez-vous nous donner quelques exemples d'usages innovants et prometteurs des données par des collectivités locales ?

Les exemples les plus connus sont ceux de la « ville intelligente ». Ils concernent essentiellement des métiers techniques et de gestion de flux. Aujourd'hui, en Californie mais aussi en France, à Paris, Lyon, Mulhouse ou Bordeaux par exemple, des algorithmes et des modèles prédictifs performants améliorent la gestion du trafic routier, réduisent les consommations d'énergie ou améliorent le rendement des réseaux d'eau. Des expériences sérieuses modélisent des flux touristiques et permettent d'anticiper les moyens à mobiliser pour un meilleur accueil. Mais ces outils aident aussi à la construction de politiques de prévention, y compris dans des domaines très sensibles comme le décrochage scolaire ou encore la maltraitance de l'enfance. À condition d'en fixer les limites, d'en contrôler les principes, d'agir en transparence et avec éthique, le service public a tout à gagner à intégrer ces nouveaux outils et ces nouveaux usages de la donnée.

HORIZONS PUBLICS

horizonspublics.fr

COMPRENDRE
ANTICIPER
INNOVER
AGIR

Explorez de nouveaux horizons pour l'action publique !

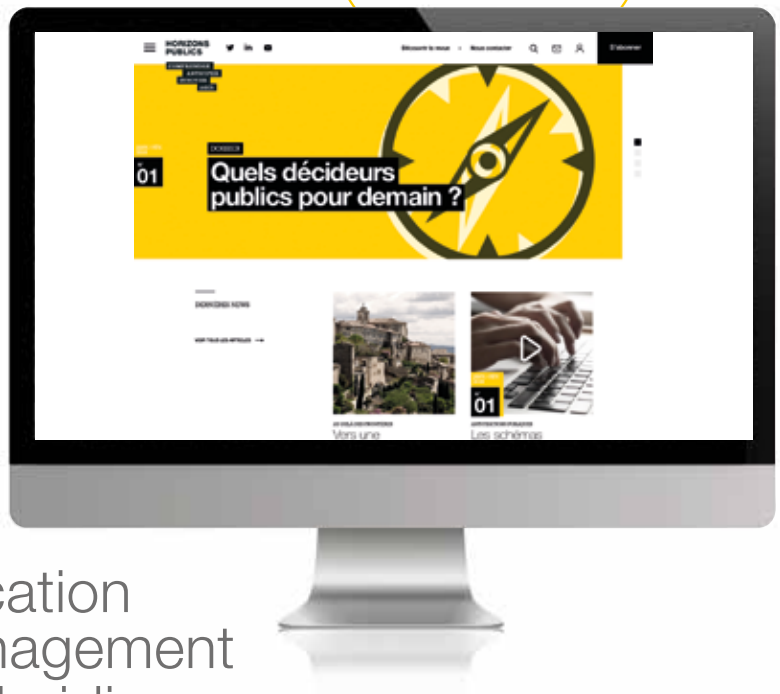
horizonspublics.fr

LE SITE WEB

avec :

- La revue au format numérique et les archives en intégralité.
- Des newsletters d'information pour ne rien manquer de l'actualité.
- Des exclus web : actualités, paroles d'experts, témoignages et reportages vidéo, infographies, dossiers thématiques...

Suivez-nous !



Numérique Éducation
Territoires Management
Santé-social Juridique
Économie Vie citoyenne
International

Berger Levrault

PROCHAIN DOSSIER À PARAÎTRE

Déconstruire l'innovation publique

Le mode d'innovation inspiré des start-up s'est imposé jusque dans la sphère publique. Faut-il sortir de cette « startupisation » de l'innovation ? D'autres approches devraient-elles être explorées ?

COMITÉ D'ORIENTATION

Alain Bouvier, expert des systèmes éducatifs, ancien recteur, actuellement professeur associé à l'université de Sherbrooke

Édouard Geffray, maître des requêtes au Conseil d'État et ancien secrétaire général de la CNIL

Nicolas Kada, professeur de droit public à l'université Grenoble-Alpes, co-directeur du GRALE et du CRJ

David Le Bras, délégué général de l'ADGCF, maître de conférences associé à l'université Grenoble-Alpes

Stéphane Vincent, délégué général de l'association « La 27e Région », laboratoire de recherche-action sur l'innovation publique

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION
Pierre-Marie Lehucher

DIRECTRICE DE L' ACTIVITÉ OUVRAGES ET CONTENUS
Émilie Martin
emilie.martin@berger-levrault.com

RÉDACTEUR EN CHEF
Julien Nessi
julien.nessi@berger-levrault.com

RÉDACTION
Nathalie Fanelli
Gérard Ramirez del Villar
Jean-Charles Savignac
Régis Soubrouillard

COORDINATION SECRÉTARIAT ÉDITORIAL ET PRÉPRESSE
Nathalie Veuillotte
nathalie.veuillotte@berger-levrault.com
Lydie Margery
lydie.margery@berger-levrault.com

MAQUETTE ET MISE EN PAGE
Isabelle Eveno

IMPRESSION
Dupli-Print

SERVICE RELATION CLIENT
0 820 35 35 35
(service 0,20 € / min. + prix appel)
64 rue Jean-Rostand
31 670 Labège

La revue Horizons publics
est éditée par Berger-Levrault,
SA au capital de 12 531 365 €,
locataire gérant Intuitive, RCS Nanterre 755 800 646
892 rue Yves-Kermen, 92 100 Boulogne-Billancourt

DÉPÔT LÉGAL : FÉVRIER 2018
CPPAP : 1222 T 82374
ISSN : 0753-4418

© Berger-Levrault, 2018

L'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie doit être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC - 20 rue des Grands Augustins, 75 006 Paris, Tél. : 01 44 07 47 70, Fax : 01 46 34 67 19).

Crédits photos : Cour des comptes, ENSP, Fotolia, Marc Goodman, Vincent Lesigne, Mel, Metz Métropole, Région Occitanie, Delphine Perrin.

BOÎTE À IDÉES ...

Cette revue est aussi la vôtre ! N'hésitez pas à nous soumettre vos envies de lecture, propositions de collaboration ou toute remarque nous permettant de mieux répondre à vos attentes.
julien.nessi@berger-levrault.com

COMPRENDRE

ANTICIPER

INNOVER

AGIR

01

JANVIER / FÉVRIER 2018

QUELS DÉCIDEURS PUBLICS POUR DEMAIN ?

Les défis de la révolution managériale et de la participation citoyenne

Face aux mutations profondes et rapides de notre société, alors que le numérique bouscule les habitudes et que la contrainte financière est omniprésente, les managers territoriaux sont confrontés à de multiples enjeux.

Pour transformer ces défis en opportunités, les décideurs publics doivent faire évoluer leurs méthodes de travail, leur pratique managériale, leur capacité d'innovation ou encore mieux associer leur écosystème, et en particulier l'usager citoyen, à la décision publique. Mieux formés, ils devront être plus agiles, plus ouverts et plus créatifs. Autant de qualités et de compétences indispensables pour donner le cap à l'action publique de demain.

Des coulisses de la Métropole européenne de Lille au changement culturel insufflé par l'innovation dans la région Occitanie, du rôle de l'expertise dans la fabrique de l'action publique locale à la place grandissante de l'usager citoyen dans la vie de la cité, plongée dans les ressorts de la décision publique d'aujourd'hui et de demain !

Laurence Dumoulin
Mylène Jacquot
Camille Morio
Simon Munsch
Luc Presson
Yvonic Ramis
Johan Theuret

horizonspublics.fr

Prix : 29,90 € TTC ISBN : 978-2-7013-1983-4 Réf. HP201801

9 782701 319834