

Numérique de crise dans les collectivités locales : le rôle des infrastructures de la contribution

Par Louise GUILLOT

Cheffe de projets à La 27^e Région, laboratoire de transformation publique et Yoan OLLIVIER

Designer et cofondateur de l'agence de design d'intérêt général Vraiment Vraiment

Entre mai et septembre 2020, le laboratoire de transformation publique La 27^e Région, l'agence de design d'intérêt général Vraiment Vraiment et l'agence de conseil en coopération territoriale Partie Prenante, ont mené une enquête de terrain collaborative sur les transformations publiques par temps de crise. Avec l'appui de la délégation interministérielle de la transformation publique (DITP), de la fondation Bloomberg Philanthropies, et d'une vingtaine de laboratoires d'innovation publique et collectivités territoriales partenaires, nous avons réalisé plus d'une cinquantaine d'entretiens, couvrant six grandes controverses et documentant une dizaine de phénomènes administratifs nés durant la crise.

Quelle place le numérique a-t-il occupé dans la gestion de la crise à l'échelle locale ? La crise a-t-elle acté l'avènement d'un tant promis « pilotage par la donnée » ? La dématérialisation des démarches a-t-elle tenu à l'épreuve de la crise ?

Dès le premier confinement en mars 2020, dans les collectivités locales, les services de l'État et les forces vives des territoires se sont efforcés d'innover dans leur pratique. Dans ce contexte critique, l'impératif de continuité de service a bousculé le management public et transformé les modalités de prise de décision. De nouveaux modes de coopération sont apparus, la relation des institutions publiques aux usagers et aux citoyens s'est recomposée. De multiples innovations ont émergé – plateformes de mise en relation entre citoyens, plateformes d'appel aux habitants isolés, etc. Construites pour faire face à la crise, ces diverses réponses éclairent la manière dont le numérique a trouvé sa place dans cette période, et esquissent la place qu'il pourrait occuper demain, dans la perspective d'une action publique plus contributive.

Nous proposons ici de revenir sur trois usages et détournements d'usage du numérique observés dans la crise. Nous verrons comment ces expériences rencontrent et outillent les transformations en matière de coproduction de l'action publique.

L'outillage numérique de la démocratie contributive

La crise sanitaire a déclenché une forte mobilisation des citoyens, et la nécessité pour l'acteur public d'accompagner, voire parfois d'organiser, cette volonté d'agir. La crise du Covid-19 est en effet venue enrichir et bousculer les lignes des politiques en matière de coopération. Face à la fermeture des locaux de distribution, la baisse brutale de bénévoles et l'explosion des besoins sociaux, des partenariats protéiformes se sont tissés entre acteurs publics et citoyens.

La situation de crise s'est accompagnée d'un foisonnement d'initiatives citoyennes : des distributions alimentaires à la production de visières par les *makers*, en passant par le bénévolat

dans les EHPAD, les solidarités de voisinage ou les couturières bénévoles. Ces initiatives et nouvelles coopérations ont porté sur des enjeux aussi prégnants que l'aide d'urgence, la mise à l'abri, la gestion du matériel de protection. Elles dessinent une mise en commun de certains pans de l'action publique, et élargissent le champ de l'intérêt général au-delà des acteurs (publics et parapublics) habituellement en charge.

Pour organiser la montée en puissance de ce « contributivisme » à l'échelle locale, les collectivités ont été très nombreuses à mettre en place des plateformes d'engagement citoyen. Ces plateformes sont pensées pour accompagner les volontés d'engagement des habitants, et organiser la mise en lien entre des propositions d'engagement et des besoins du territoire.

La ville de Grenoble a par exemple mis en place « Voisins Voisines », un site qui permettait aux citoyens de proposer leur aide ou de rechercher des voisins prêts à fournir une aide souvent précieuse. Lors du premier confinement, près de 2 500 grenoblois et grenobloises avaient proposé leur contribution sur cette plateforme. Plusieurs catégories permettent de trouver facilement des personnes près de chez soi : aide aux devoirs à distance, conversation à distance, courses de première nécessité ou autres propositions. Il est aussi possible de partager des « bons tuyaux ». À l'automne 2020, cette plateforme a été pérennisée, en élargissant le champ de l'engagement : les citoyens peuvent désormais participer à des actions solidaires portées par l'acteur public, telles que la plateforme d'appel aux personnes isolées.

À Nantes, afin d'aider, de faciliter et de coordonner au mieux ces initiatives locales, la municipalité a mis en place un réseau d'entraide citoyenne. La participation de nombreux acteurs associatifs, d'agents de la collectivité ainsi que le travail collaboratif et agile entre directions a permis de répondre aux besoins de plus de 1 400 familles. Du point de vue de l'administration, le mode de travail adopté pour mettre en œuvre cette cellule a été une nouveauté : décloisonnement fort de l'organisation, travail en transversalité, niveau élevé de confiance et d'autonomie accordées à la cellule, travail en mode projet avec pour objectif prioritaire d'identifier une solution.

Ces plateformes de mise en relation ont souvent été conçues par les collectivités, mais totalement alimentées par l'initiative citoyenne. Elles sont des outils opérationnels d'une forme de fabrique ascendante de l'intérêt général par les citoyens, et articulent le rôle d'entremetteur de l'acteur public. Ces dispositifs ont aussi permis de simplifier l'implication citoyenne, sur le principe que toutes les volontés d'engagement peuvent rencontrer un besoin. Pour ces deux raisons, ces nouvelles plateformes accompagnent l'émergence d'une démocratie contributive sur le territoire. Elles pourraient à terme outiller une politique de la contribution citoyenne plus large, s'appuyant sur un ensemble de mécanismes innovants (guichet unique de l'engagement, équipe d'agents entremetteurs pour accompagner les citoyens, lignes budgétaires dédiées aux actions contributives, etc.).

Les nouvelles voies d'accès aux droits à l'ère du tout-à-distance

Cette gestion de la crise par la contribution a aussi été observée à l'intérieur de l'administration, lorsque des agents ont rejoint, soit de manière bénévole, soit par réaffectation, des plateformes contributives internes sur des missions *ad hoc* d'adaptation à la crise. Ce fut notamment le cas pour de nombreux départements et CCAS (centre communal d'action sociale), qui ont mis en place des plateformes d'appel aux usagers fragiles.

En imposant la relation à distance, le confinement a profondément transformé le rapport entre l'administration et l'usager. Il a contraint les collectivités à ajuster les démarches administratives, pour s'adapter à ce contexte inédit et éviter d'aggraver la situation de citoyens déjà fragilisés par la crise. Si le premier confinement a rendu impossible le contact humain présentiel, peu de collectivités ont toutefois opté pour un scénario 100 % numérique, qui renforce les inégalités

d'accès au dispositif. Pendant la crise, de nombreuses collectivités ont mis en place des systèmes de permanence téléphonique inversée : à l'inverse des numéros verts, cette permanence consistait à prendre régulièrement des nouvelles des publics fragiles, sans raison autre que de maintenir le lien et identifier d'éventuelles problématiques.

Ce fut notamment le cas dans le département de la Seine-Saint-Denis, où plus de 50 000 appels furent passés sur la période du premier confinement par des agents. Pour ce faire, le département s'est appuyé sur deux mécanismes : d'une part, la mobilisation d'agents réaffectés et formés pour le premier contact et, d'autre part, la compilation de banques de données d'usagers pour cibler les usagers les plus fragiles. Concernant leur formation, les agents volontaires s'inscrivaient sur une plateforme d'appel, qui leur fournissait un script de conversation et les coordonnées des personnes qu'ils devaient appeler. Leur intervention évoluait selon une trajectoire pensée en amont, prenant en compte la courbe d'apprentissage (par exemple, commencer par les appels avec des personnes âgées puis aller vers des situations plus complexes).

Lorsque les rôles de chacun étaient bien définis, la collectivité parvenait à articuler ces plateformes de repérage avec les métiers et les missions classiques de l'aide sociale, grâce à des *process* de partage d'informations et de tâches bien pensés : si l'agent volontaire détectait des difficultés, il remplissait un formulaire pour l'usager concerné. Ensuite, des « orientateurs », c'est-à-dire des personnes qui maîtrisent toutes les compétences sociales du département, réorientaient la demande vers le bon service, tout en gardant une trace sur un fichier Excel du traitement de chaque demande.

Ces plateformes sont particulièrement frugales techniquement, s'appuyant tout juste sur un tableur Excel partagé. Mais elles requièrent une organisation pointue de l'affectation des agents, reposant sur des dispositifs innovants en matière de gestion des ressources humaines. Elles témoignent, en somme, des complémentarités et du nécessaire équilibre entre innovation organisationnelle et innovation technique dans la reconfiguration de la relation bénéficiaire-action publique.

Usages et détournements d'usages des données

Enfin, la crise a permis de mettre à l'épreuve une part importante de la politique numérique des collectivités territoriales : celle de la gestion des données. Qu'il s'agisse d'analyser la situation sanitaire, de recenser les différents besoins sur le moment et à venir, d'anticiper les effets de nouvelles mesures ou d'améliorer la prise en charge des publics les plus fragiles, le besoin de données fiables, territorialisées et appropriables par les décideurs comme par les acteurs de terrain a été criant tout au long de la crise.

La crise a-t-elle acté l'avènement d'un tant promis « pilotage par la donnée » ? La période a plutôt mis en lumière la faiblesse des capacités de production et d'utilisation par les administrations des données nécessaires pour agir dans un contexte inédit et incertain. Nos entretiens soulignent des pratiques relevant de l'artisanat de l'information stratégique : recueil de données des cas de Covid-19 « fait maison », cellule d'informateurs de terrain, rapport PowerPoint. Parmi ces pratiques plus ou moins « bricolées » de production et d'usage (parfois détourné) de ces données par les agents, l'usage de registre d'usagers dits « sensibles » nous a particulièrement intéressés.

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

L'usage des fichiers d'usagers interpelle sur la capacité à encadrer éthiquement ces pratiques amenées à s'amplifier en cas de crises répétées (canicules, pics de pollution...). La gestion des données sensibles des usagers confronte les collectivités à des enjeux forts de gouvernance des données (qui décide que nous pouvons utiliser ces données sensibles ?) et de sécurisation (quelles solutions techniques et quels cadres préalables pour limiter les risques ?). Ces questionnements ouvrent la voie à une approche de la donnée comme un commun dont la communauté d'usagers (collectivités, citoyens...) définirait ensemble les règles d'usage, de manière à maintenir cette ressource viable.

Ces constats accentuent la dimension stratégique et démocratique de la consolidation, de la publication et de l'utilisation de données essentielles. Ils ouvrent des pistes de travail au croisement de l'amélioration des systèmes d'information, et des enjeux de coopérations interterritoriales et de gouvernance d'une ressource.

Conclusion

Qu'il s'agisse de la mise en commun de données, d'une plateforme d'appel ou d'une plateforme d'entraide citoyenne, ces trois cas soulignent la part des fonctions d'intermédiation et des outils numériques dans les solutions mises en place pendant la crise. Ces plateformes accueillent et organisent l'engagement des citoyens et des agents. En tentant de rassembler des jeux de données réparties entre administrations, les collectivités créent des ressources partagées. Ces démarches conjointes créent ainsi les infrastructures nécessaires à la coproduction et la co-délivrance de service public. Cette organisation entre acteurs publics et privés, prenant appui sur des dispositifs numériques, est un facteur de mutabilité, d'adaptation permanente et d'ajustement du service.

À certains égards, ces infrastructures de la contribution s'inscrivent dans la perspective d'un acteur public "*as a platform*"⁽¹⁾. Pour Tim O'Reilly, avec l'État-plateforme, l'État n'apparaît plus comme un « distributeur automatique » de prestations, mais comme un « bazar », qui met à la disposition des acteurs de la société civile des ressources leur permettant de développer des services innovants⁽²⁾.

Si les pratiques que nous avons observées partagent la finalité de mise à disposition des ressources pour le développement de nouveaux services, elles semblent aussi être empreintes de deux infléchissements dans la manière de faire une plateforme. La première concerne la finalité des engagements : il est moins question de mobiliser la créativité et les expertises de la société civile, que la capacité des personnes à faire et à être réactif, dans une logique de polyvalence. Les activités qui prennent appui sur ces plateformes sont ainsi rarement innovantes en tant que telles, mais relèvent davantage d'une logique de préservation, de maintien d'un lien social et d'attention à l'autre. Elles témoignent d'un partage des rôles sur des missions de maintenance plutôt que sur des innovations : dans le cas des plateformes d'appel ou d'entraide, c'est le « travail du *care* »⁽³⁾ qui devient contributif.

La seconde question qui s'ouvre est celle de la gouvernance de ces ressources et infrastructures communes. Autrement dit, la place des contributeurs dans la définition des règles d'usage de ces ressources. Ce fut particulièrement saillant concernant l'utilisation des données sensibles des usagers, et le détournement d'usage de certains fichiers d'usagers. La perspective d'une réutilisation, à des fins certes louables mais non prévues, appelle à une plus grande place donnée aux usagers eux-mêmes dans ces décisions. Cela ouvre la voie d'une gestion en commun de ces plateformes et de ces ressources.

(1) O'REILLY T. (2011), "Governance as a Platform", *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), pp. 13-40.

(2) CHEVALLIER J. (2018), « Vers l'État-plateforme ? », *Revue française d'administration publique*, 167(3), pp. 627-637.

(3) « Le *care* est l'objet d'un partage social selon le genre, la race et la classe. Il peut alors devenir l'objet d'un travail mal rémunéré (travail des dominés ou des faibles au service des puissants) et peu considéré alors même qu'il constitue un rouage essentiel du fonctionnement de la société de marché. [...] Cette dévalorisation systématique du *care* s'enracine dans une association constante avec la sphère privée, l'affectivité et la proximité ; le *care* est ainsi naturalisé et sa reconnaissance comme travail difficile déniée », <https://laviedesidees.fr/Pour-une-theorie-generale-du-care.html>