



**FONDATION  
DE L'ÉCOLOGIE  
POLITIQUE**



# **Pour une administration publique juste et résiliente**

## **ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE SANITAIRE ET PROPOSITIONS POUR UN SERVICE PUBLIC RENFORCÉ**

# LES NOTES FEP / LIERRE

## POUR UN ÉTAT DE RÉSILIENCE ÉCOLOGIQUE

La crise sociale et économique ouverte en 2020 par la pandémie du Covid-19 a révélé la fragilité du système économique mondialisé et prédateur dans lequel nous vivons. Elle révèle également à ceux qui l'ignoraient la réalité de l'état du service public après des années de coupes budgétaires, en particulier dans le secteur sanitaire et médico-social. Face aux peurs, aux réflexes sacrificiels et au mépris de l'élite dirigeante, la crise a aussi révélé le courage, le dévouement, l'esprit de créativité et de solidarité de millions de citoyens, travailleurs professionnels de santé et fonctionnaires.

Ces dynamiques de vie, profondément démocratiques, sont les seules qui nous permettront de répondre aux chocs à venir. Elles doivent nous permettre de refonder notre contrat social et d'adapter en conséquence notre service public.

En partenariat avec la Fondation de l'Écologie Politique, le Lierre propose d'analyser la crise systémique que nous traversons et de formaliser, à travers la publication de plusieurs notes, les lignes directrices de cette transformation de l'action publique.

**L'État providence doit se muer en État de résilience écologique. L'État, les collectivités territoriales, les différentes institutions publiques, les organismes de sécurité sociale doivent être engagés dans cette transformation.**

**Cette note est issue d'un groupe de travail du Lierre, composé de cadres dirigeants du secteur public, actuellement en poste dans les administrations de l'État, en collectivités locales ou dans des organisations internationales.**

**La crise du coronavirus a engendré de nombreuses mutations rapides et souvent ad hoc dans l'organisation interne des administrations publiques.** Si elles ont dans l'ensemble réussi à gérer la crise, en assurant une certaine continuité du service (au moins en mode dégradé) et en maintenant la cohésion sociale, c'est en large part en recourant à des logiques de dynamisme et de mobilité au sein des administrations (volontariat, remplacements sur de nouvelles fonctions pour renforcer des équipes) et un moindre contrôle hiérarchique, laissant une place forte à l'initiative individuelle et collective et à la décentralisation des décisions. Cette crise a rappelé le rôle essentiel de nos administrations publiques pour la santé et la sécurité des citoyens, tout en mettant en lumière des injustices criantes et des dysfonctionnements préoccupants quant à leurs moyens et fonctionnement.

Parallèlement, la France a découvert avec sidération qu'une partie essentielle de la conception et de la mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion de la crise sanitaire était désormais externalisée à d'importants cabinets de conseil privés. Cette abdication par la haute administration de ses responsabilités et de ses missions constitue non seulement une aberration financière mais signe la faillite d'une idéologie qui a fait la promotion depuis plusieurs décennies du démantèlement du secteur public sous prétexte de modernisation.

Ces changements rapides (et souvent contraints) et ces problèmes de fonctionnement peuvent livrer des enseignements utiles pour penser les administrations publiques de l'"après".

**D'une part la mobilité des agents en interne et la réorganisation dynamique de certains services pour répondre à l'urgence se sont révélées cruciales dans la période.** Cette capacité des agents et de l'administration à être « agiles » doit être pensée de façon systématique et stratégique car cette crise, si elle sort du commun par son ampleur, risque hélas de ne pas être unique. Plus largement, c'est l'aptitude des administrations publiques à répondre aux crises sanitaires et environnementales à venir, c'est-à-dire leur résilience, qui est à construire. Cela passe notamment par des temps de retour d'expérience partagé et de dialogue, qui n'ont que très rarement été organisés dans les administrations (y compris les Agences Régionales de Santé pourtant en première ligne).

**D'autre part, cette crise a montré les limites, voire même les injustices, des modèles actuels de hiérarchie et des grilles de salaires de la fonction publique qui ne valorisent pas suffisamment les métiers les plus pénibles et les plus essentiels.** Les "premiers de corvée" sont à bien des égards les moins considérés au sein de la fonction publique.

**Avec cette crise, nos administrations doivent s'interroger en profondeur sur la façon dont elles traitent celles et ceux sans qui les services publics essentiels ne seraient pas assurés.** Cette question est de toute façon incontournable dans la réflexion sur l'avenir de nos services publics et de notre fonction publique française.

**Les propositions présentées dans cette note sont des pistes de réflexion pour :**

- **Préparer les administrations à la gestion des prochaines crises, et plus largement, les rendre résilientes ;**
- **Accroître l'efficacité de leur action (en cas de crise et de façon générale) ;**
- **Renforcer leur attractivité en étant des lieux de travail plus agréables et motivants pour les agents et plus à même d'attirer de nouveaux profils.**

## A . RENFORCER LES LOGIQUES DE GOUVERNANCE HORIZONTALE

L'affaïssement des rapports hiérarchiques observé pendant la crise du coronavirus rejoint des interrogations plus profondes sur la verticalité historique et actuelle des organisations publiques, qui ne laissent qu'un espace limité aux initiatives individuelles et collectives, au travail transversal, à l'expérimentation, aux décisions ascendantes. Or, compte-tenu de l'accélération des changements (que ce soit en matière technologique, numérique ou de besoins des usagers), il est crucial que l'administration crée une **place forte pour l'innovation et la réflexion collective** pour s'adapter de façon pertinente, rapide et inclusive à ces changements.

Si cela se fait déjà (de façon *ad hoc*), il serait utile de formaliser et de généraliser ces pratiques de consultation et de co-décision. Cela permettrait d'améliorer la qualité des décisions et de renforcer l'adhésion des agents aux décisions prises, ainsi que leur degré de responsabilisation et de motivation. Le travail à distance par exemple, pour celles et ceux qui l'ont pratiqué, a aussi accentué les logiques d'autonomie des travailleurs / agents publics et d'affaïssement des rapports hiérarchiques. Ces relations de travail spécifiques ont été sources d'agilité, d'innovation, de travail en réseau, de réactivité, même si elles ont aussi eu un **coût important en termes d'isolement** professionnel des agents et de difficultés à cumuler obligations personnelles et professionnelles. La rapidité avec laquelle le télétravail a été déployé dans de nombreuses administrations et les conditions dans lesquelles ce changement majeur a pu s'opérer plus ou moins facilement, nous semblent être révélatrices de leur **capacité d'adaptation**, plus ou moins bonne.

### Plusieurs propositions peuvent être formulées :

#### 1 • Favoriser les logiques participatives dans le management public

L'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi Le Pors) institue le devoir d'obéissance hiérarchique dans la fonction publique. Cette logique "verticale" gagnerait à être complétée par une incitation formelle aux managers publics de consulter et se concerter avec leurs collaborateurs directs, afin de faire remonter les besoins et problèmes du terrain. Ces intentions seraient affirmées par une charte nationale du management public. De même, à l'échelle des services et directions, des « **chartes d'équipes** », **cohérentes avec la doctrine managériale de chaque administration**, seraient signées pour co-définir les façons de travailler ensemble et mettre en œuvre de bonnes pratiques managériales.

**2 • Former les futurs managers publics au management horizontal**, et ce dès leur formation initiale (par exemple à l'Institut National des Études Territoriales, l'École Nationale d'Administration, l'École des Hautes Études en Santé Publique et dans les Instituts Régionaux d'Administration) et tout au long de leur carrière via la formation continue.

**3 • Encourager l'initiative individuelle** pour faire émerger des sujets nouveaux ou pour développer des projets innovants. Sur le modèle de ce qui existe dans de nombreuses grandes entreprises sous le nom d'**innovation ouverte interne**, du temps et des moyens pourraient également être dégagés pour les agents « intra-preneurs » afin de leur permettre de développer leurs idées à travers des projets d'innovation sur le long terme, en parallèle de leurs missions habituelles. Par exemple, les incubateurs publics de type [beta.gouv.fr](https://beta.gouv.fr) s'attaquent à un problème ressenti par l'utilisateur final et essaient de le résoudre via une méthode agile de projet numérique. Un nombre croissant de collectivités territoriales mettent en place des **laboratoires internes d'innovation**. Il serait intéressant de fédérer ces laboratoires,

pour qu'ils puissent travailler en réseau.

**4 • Développer les outils et les pratiques permettant de renforcer la coopération** entre équipes, entre administrations et entre acteurs et actrices de la société civile. Il est urgent de sortir des logiques de gestion de dispositifs de politique publique pour créer de réelles dynamiques territoriales (ou thématiques), pour optimiser la qualité et l'efficacité du service public en s'appuyant sur les expertises croisées.

**5 • Tester l'organisation d'administrations en « chaînes de valeur » délivrée aux usagers finaux**, plutôt que par silos verticaux juxtaposés dans des organigrammes. Une chaîne de valeur au ministère de l'éducation nationale pourrait par exemple être d'« Organiser l'enseignement du premier degré » et rassemblerait équipes métier, numérique, RH, etc. Les expériences d'organisations alternatives (par exemple de la direction générale des entreprises réorganisée entièrement sur la base de « projets ») devraient faire l'objet de retours d'expériences partagées avec l'ensemble des managers publics.

**La condition de ces espaces de liberté réside dans la préservation du statut de la fonction publique.** Encourager la prise de risques, les démarches de mobilité et d'**intrapreneuriat** paraît en effet peu compatible avec le recrutement d'agents sur des contrats temporaires.

## B . RESSERRER L'ÉCHELLE DES RÉMUNÉRATIONS

**D'après l'article 1 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789),** « *Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ». C'est de ce principe originel que devraient découler les inégalités de statut, de responsabilité et de rémunération mises en place dans le secteur public. Mais la crise sanitaire a montré le décalage entre ces fondements et la réalité : ce sont souvent les métiers les moins reconnus et les moins rémunérés qui ont fourni les besoins sociaux essentiels alors que l'économie était paralysée.

Dans ce contexte, les échelles de rémunération, qui peuvent dépasser un rapport **de 1 à 10**, voire **de 1 à 15** entre certains agents d'exécution et les hauts fonctionnaires les mieux rémunérés (directeurs d'administrations centrales, hauts fonctionnaires à l'étranger), mériteraient d'être réinterrogées. Entre un éboueur et un ambassadeur, entre un aide-soignant et un chirurgien expérimenté, la durée effective du travail, la durée de la formation initiale ne varient pas dans des rapports de 1 à 10 ou de 1 à 15. Les niveaux d'expertise, de responsabilités et d'exposition à tous types de risques justifient difficilement des écarts d'une telle ampleur.

Le principal argument évoqué pour les salaires les plus élevés semble être la concurrence avec les postes équivalents occupés dans le secteur privé, régis par la loi du marché. Cependant, il est permis de s'interroger sur la validité de cet argument. Les personnes se dirigeant vers la haute fonction publique sont guidées par un désir de servir l'intérêt général. Si le niveau de salaire ne doit pas pour autant les décourager, il pourrait très bien être ramené à des proportions plus raisonnables et plus en phase avec les responsabilités et le travail effectué tout en tenant compte des avantages en nature (logement, repas etc.). Il est également indispensable de revaloriser les traitements de début de carrière pour l'ensemble des fonctionnaires, jusqu'au début de la catégorie A, tout particulièrement pour les agents au service direct du public et qui représentent l'essence du service public. On constate en effet de réels problèmes d'attractivité, notamment pour les concours de l'enseignement secondaire, qui tiennent en partie au décrochage des rémunérations par rapport aux compétences et niveaux de qualification exigés.

**Au-delà du salaire, la question du statut et des conditions de travail est également fondamentale.** Au cours des dernières décennies, les administrations publiques ont eu tendance à externaliser de nombreuses fonctions (éboueurs, personnels des EHPAD ou des structures d'accompagnement social, agents d'entretien...). Cela s'est accompagné par une précarisation des conditions de travail de ces agents, qui sont pourtant aussi celles et ceux qui se sont révélés les plus essentiels pendant cette crise.

**À ce titre, nous proposons de :**

**1 • Resserer l'échelle des rémunérations dans le secteur public** (y compris les écarts entre les organisations publiques) et réviser régulièrement les traitements en fonction de l'utilité commune. Ce serait un signal fort de reconnaissance de l'utilité de nombreux métiers « invisibles » et de respect des textes fondateurs de la République. Cette échelle des salaires nets pourrait être par exemple fixée dans une échelle de 1 à 10, toutes administrations publiques confondues **et plafonnée par le**

**niveau de salaire du Président de la République** (13 884 euros nets mensuels en 2018). Des dispositifs particuliers, transparents et encadrés (primes, exceptions) pourraient être envisagés pour les rares cas où le salaire peut être une condition sine qua non pour l'attractivité d'un poste dans l'administration publique (par exemple pour attirer des compétences spécifiques, notamment en informatique). Une négociation pourrait être engagée avec les organisations syndicales sur la valorisation des fonctions en contact direct avec le public.

**2 • Organiser une conférence sociale sur les métiers “externalisés” par la fonction publique, y compris dans le champ social**, afin de trouver des solutions concrètes pour assurer (notamment via les modalités de la commande publique ou des formes de contractualisation) le respect d'un socle de protection sociale et de conditions de travail pour ces prestataires externes. À plus long terme, une analyse de l'impact et de l'efficacité de ces stratégies d'externalisation serait également nécessaire pour en tirer les enseignements et re-intégrer certaines fonctions au sein même de la fonction publique.

## C . PRÉPARER L'ADMINISTRATION ET SES AGENTS AUX CRISES DE DEMAIN

La crise sanitaire a mis à jour des savoir-faire et des savoir-être indispensables à la gestion de crise et le besoin de renforcer la formation collective des agents publics à ces épisodes de sur-sollicitation du service public et de production en mode « dégradé » (notamment par de la capitalisation collective sur les retours d'expérience). Elle a également montré le manque de préparation globale et en particulier dans certains secteurs clés des administrations publiques. Les risques sanitaires et climatiques devraient multiplier et intensifier ce type de crises. Il est donc fondamental que les administrations publiques s'y préparent ensemble pour construire des stratégies de résilience et assurer la continuité des services publics en période de crise.<sup>1</sup>

**À ce titre, nous proposons de :**

**1 • Mettre à jour le contenu de la formation initiale de la haute fonction publique au regard de la réalité scientifique des enjeux d'adaptation et de lutte contre le réchauffement climatique ainsi qu'aux enjeux de finitude des ressources :** ces sujets ne sont aujourd'hui abordés que de **manière périphérique** et s'effacent devant des méthodes de gestion et des définitions de politiques publiques d'un autre âge qui ne sont jamais remises en question.

**2 • Mener des “crash-test” réguliers pour évaluer la capacité de réponse aux crises :** effectuer des **tests de résilience** pour l'ensemble des services publics essentiels pour identifier les points critiques et élaborer avec l'ensemble des acteurs des stratégies de réponse en cas de crises. Tous les scénarios ne pouvant être testés, il est aussi important de tester plus généralement la capacité d'adaptation des administrations face à l'imprévu. A la sortie de la crise sanitaire actuelle, évaluer l'efficacité des plans de continuité d'activité des administrations, avec les usagers et habitants, est un préalable.

<sup>1</sup> Voir notamment Boin, Arjen & Lodge, Martin. (2016). *Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration. Public Administration*. 94. 289-298. 10.1111/padm.12264.

**3 • Développer des politiques publiques résilientes :** les épisodes de confinement ont fait ré-émerger des **réseaux de solidarité** entre habitants autour des préoccupations du quotidien (se nourrir, se déplacer, prendre soin des plus vulnérables). Ces dynamiques sont une source de jouvence pour l'action publique et offrent leur part de réponses concrètes aux risques émergents, en particulier climatiques. La participation des habitants et des usagers est essentielle pour faire émerger des solutions résilientes, compatibles avec leur vie quotidienne et socialement acceptées. La convention citoyenne Covid-19 mise en place par la Ville de Grenoble, dans laquelle des habitants donnent leur avis, transmettent aux élus leurs préoccupations et identifient des risques à venir, est une illustration ponctuelle des dispositifs qui pourraient être mis en œuvre.

**4 • Préparer les outils et formations nécessaires pour une réponse opérationnelle rapide en cas de crise.** Pour répondre aux besoins temporaires pendant une crise, la préparation et la formation en amont sont évidemment clés. Au-delà des astreintes organisées dans de nombreuses administrations, un **pool de fonctionnaires volontaires et mobilisables** en cas de crise pourrait être mis en place, catégorisant les compétences, localisations et disponibilités des agents et assurant leur formation, sur le modèle du Centre de crise et de soutien du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

**5 • Renforcer l'adaptabilité des agents et des administrations. Renforcer la résilience des administrations** publiques implique le développement de nouvelles compétences pour plus de transversalité et une capacité d'adaptation plus grande de l'ensemble des agents pour être rapidement opérationnels sur de nouveaux postes et être en capacité de travailler dans un environnement changeant. Cela implique aussi une **adaptation des outils de travail fournis** par l'administration (par exemple équipement informatique et plateformes adaptées pour les classes en lignes, outils de collaboration, etc.)

**6 • Développer la mobilité entre services et administrations pour une plus grande adaptabilité :** la formation continue des agents est généralement envisagée à travers le spectre de programmes de formations formelles et ciblées, proposés par l'administration ou des prestataires extérieurs. Au-delà des apprentissages formels, les agents pourraient être davantage incités à faire des **détachements** (complets ou pour une partie de leur temps de travail) au cours de leur carrière pour travailler avec un autre service ou une autre administration. Cette **flexibilité** permettrait d'accompagner progressivement une transition vers une autre équipe ou tout simplement de découvrir un nouveau service et de s'exercer à de nouvelles compétences pendant une durée déterminée. Développer des compétences transversales et une connaissance interne d'autres services peut également contribuer de manière très efficace au **décloisonnement des équipes** et à la collaboration entre les administrations et in fine à un meilleur service public. Un tel système serait également particulièrement efficace en cas de crise. Ce type d'approches est déjà possible via les mises à disposition, des rotations pour certains corps, des stages en cours de carrière, voire de façon ad hoc et pourrait être amplifié.

**7 • Développer des compétences managériales de crise :** la crise du COVID-19 a également souligné le besoin important d'**accompagnement managérial**, notamment pour développer, pour une partie des métiers, le travail et le management à distance. **La gestion de crise devrait ainsi être généralisée parmi les formations indispensables pour tout manager public.**



## LE LIERRE

Le Lierre est le réseau écologiste des professionnel.le.s de l'action publique.

Il rassemble des fonctionnaires, haut-fonctionnaires, expert.e.s, consultant.e.s et acteur.ice.s des politiques publiques, convaincu.e.s que la transformation profonde de l'action publique est indispensable pour répondre aux urgences écologique et sociale.

Avec plus de 500 membres le Lierre poursuit, à travers ses rencontres mensuelles et ses formations, un travail de mise en réseau d'acteurs différents, au service d'une montée en puissance des idées écologistes et des acteurs / décideurs publics qui veulent les mettre en œuvre.

<http://le-lierre.fr>



FONDATION  
DE L'ÉCOLOGIE  
POLITIQUE

## LA FONDATION DE L'ÉCOLOGIE POLITIQUE

La FEP est reconnue d'utilité publique. Elle a pour but de favoriser le rassemblement des idées autour du projet de transformation écologique de la société, de contribuer à l'élaboration du corpus théorique et pratique correspondant à ce nouveau modèle de société et aux valeurs de l'écologie politique.

<http://www.fondationecolo.org>

ISBN 9 791095082286



9 791095082286