



Emmanuelle BRAVO GALA

emmanuelle.bravogala@administrateur-inet.org



Côme GRÉVY

come.grevy@administrateur-inet.org



Mélanie MORGEAU

melanie.morgeau@administrateur-inet.org



Chloé PAQUE

chloe.paque@administrateur-inet.org

PLAINE COMMUNE



**STRATÉGIE
D'INNOVATION ET DE
CO-CONSTRUCTION DES
POLITIQUES PUBLIQUES**

Tuteur dans la collectivité

→ **Mélanie LAMANT**

Directrice générale des services

Paris, Plaine Commune, communauté d'agglomération fondée en 2001, devenue depuis 2016 un établissement public territorial (EPT) de la Métropole du Grand est constituée de neuf villes de Seine-Saint-Denis et compte aujourd'hui plus de 430 000 habitants. Il s'agit d'un territoire qui a vécu de profondes transformations économiques et sociales et qui est associé à une image de fortes mutations et de dynamisme. Il est aujourd'hui entré dans une nouvelle étape de sa construction marquée par la volonté d'un développement plus sobre et durable, le souhait de favoriser la participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques et de prendre en compte des contraintes financières croissantes. La nécessité et la volonté politique d'adapter les modalités d'intervention publique aux mutations territoriales sont ainsi inscrites dans l'ADN de Plaine Commune.

COMMANDE

Dans ce contexte, les élus de Plaine Commune ont décidé, en bureau territorial du 15 novembre 2017, le lancement de la démarche *Faire autrement*, une approche transversale qui vise à systématiser dans les politiques publiques la prise en compte des enjeux de sobriété financière et écologique, d'innovation et d'association des agents, habitants et partenaires du territoire.

Tout en se fondant sur des initiatives et des démarches déjà mises en œuvre, la volonté de la Direction générale est de concrétiser ces orientations politiques par l'instauration d'une démarche « volontaire, responsable, graduelle et accompagnée » pour répondre à ces enjeux. Il s'agit de les intégrer au projet de territoire et aux orientations stratégiques de l'EPT pour en garantir une mise en œuvre progressive mais bien effective.

La commande porte sur les éléments suivants :

- Contribuer au lancement de la démarche *Faire autrement*
- Alimenter la réflexion des élus et décideurs de l'EPT à travers un apport théorique et un benchmark des bonnes pratiques en matière d'innovation et de co-construction
- Identifier les pratiques innovantes réussies et évaluer la possibilité de les systématiser et d'en favoriser l'essaimage
- Réfléchir aux moyens de valorisation et de capitalisation des bonnes pratiques en matière d'innovation et de co-construction pour adapter progressivement les modes de faire de l'ensemble des agents à long terme
- Contribuer à la création d'une « communauté d'intérêt » sur les enjeux du *Faire autrement* dans la collectivité.

RÉALISATIONS

Méthodologie d'enquête et livrables

L'approche méthodologique a privilégié la conduite d'un grand nombre d'entretiens - plus de 70 réalisés - auprès d'un échantillon large d'acteurs : élus de l'EPT et de ses villes membres, administration (siège et unités territoriales), DGS des villes membres ainsi que partenaires institutionnels et associatifs.

En complément, des entretiens ont été effectués auprès d'autres collectivités françaises afin d'explorer les dispositifs mis en oeuvre en matière d'innovation et de participation citoyenne.

Les résultats des travaux menés ont conduit à trois restitutions en fin de période de stage en direction du collectif de direction, du collectif espace public et du comité de direction générale.

Cette méthodologie de travail a permis :

- de préciser le sens et le contenu de l'approche Faire autrement à Plaine Commune ;
- de réaliser un recensement des actions existantes et entrant dans le cadre de cette approche (80 projets et pratiques recensés) ;
- d'identifier des initiatives particulièrement représentatives de cette approche afin d'en réaliser des études plus approfondies (8 études de cas réalisées) ;
- de formaliser des propositions visant à favoriser l'essaimage des pratiques et projets au sein de l'EPT ;
- de réaliser un benchmark compilant des bonnes pratiques existantes dans d'autres collectivités afin d'en faire des éléments d'inspiration pour l'EPT.

Résultats du travail d'enquête et d'analyse

Les entretiens et le recensement des projets ont démontré :

- un niveau d'information hétérogène mais un consensus sur les nécessités du contexte qui invitent à adapter les projets et les pratiques ;
- un besoin de précision sur le sens et le contenu de cette approche ;
- des degrés d'appropriation assez différents selon les politiques publiques ;

- l'expression d'un manque d'outils pour accentuer certaines dimensions du *Faire autrement* ;
- une grande diversité dans la nature des projets et pratiques associés à la démarche ;
- le besoin de davantage de lieux de partage des projets pour diffuser les bonnes pratiques et initiatives innovantes.

L'analyse plus globale fait apparaître des atouts nombreux pour déployer l'approche *Faire autrement* mais des résistances à ne pas négliger.

L'état d'esprit des équipes de l'EPT, largement favorables à la prise en compte des enjeux de sobriété et de co-construction, de même que le dynamisme des acteurs du territoire et le fort portage par la Direction générale et le Président sont autant de facteurs favorables à la mise en œuvre du *Faire autrement*. L'aspiration des agents à plus de partage de pratiques innovantes ainsi que l'existence de nombreux projets qui témoignent d'ores et déjà de la prise en compte des dimensions du *Faire autrement* dans l'action des directions de l'EPT, sont des éléments sur lesquels il est possible de s'appuyer pour déployer une approche de sobriété, d'innovation et de participation.

Pour autant, un certain nombre de points de vigilance sont à relever. Le sentiment partagé par des cadres et agents d'être dans une logique d'adaptation constante face aux contraintes peut rendre plus difficile la mobilisation autour d'une démarche qui implique à nouveau de réfléchir à changer certaines pratiques. Dans une administration où les cultures métiers sont très fortes, l'impression d'une remise en cause des pratiques professionnelles peut par ailleurs porter atteinte à l'acceptabilité du *Faire autrement*. Enfin, le degré d'ambition et la capacité à prendre les risques politiques inhérents aux dynamiques de sobriété, d'innovation et de participation, inégaux selon les élus, sont d'autres points de vigilance dans la perspective de faire infuser ces pratiques dans l'ensemble des politiques publiques.

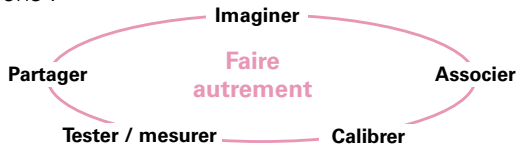
BILAN

Caractériser l'approche « Faire autrement »

La première étape consiste à proposer une définition et un périmètre d'action pour l'approche de sobriété, d'innovation et de participation à Plaine Commune afin de :

- consolider une acception appropriable par tous, élus et administration ;
- servir de grille de lecture des pratiques et projets mis en œuvre dans un objectif plus opérationnel de partage et d'évolution des pratiques professionnelles

L'étude a permis de caractériser le *Faire autrement* par cinq grandes dimensions :



Ces dimensions ont été déclinées de manière opérationnelle en typologie de pratiques et de projets et illustrées par des exemples mis en œuvre à Plaine Commune.

La dimension « imaginer » peut par exemple se décliner en une action qui serait « s'appuyer sur la capacité d'innovation des partenaires », « encourager la pluridisciplinarité », ou encore « agir sur les comportements ».

Organiser le partage et l'essaimage des bonnes pratiques

La deuxième étape consiste à définir les conditions d'essaimage du « Faire autrement », dans la logique d'une approche empirique - qui part des projets -, ascendante - des équipes jusqu'à la direction générale - et progressive - via une structuration légère fondée sur l'implication des acteurs.

Dans cette perspective, les propositions d'actions poursuivent trois objectifs :

1. Faire connaître l'approche *Faire autrement* aux agents et élus

Partager la nécessité et le sens de nouvelles approches dans la conception et la mise en œuvre du service public dans un contexte nouveau

Valoriser les projets au travers d'une cartographie interactive qui a vocation à être alimentée par les agents eux-mêmes.

Promouvoir le *Faire autrement* auprès des élus et l'inscrire dans les documents stratégiques de l'EPT.

2. Encourager au partage de bonnes pratiques entre les agents

S'appuyer sur une communauté d'intérêt partageant les objectifs et les pratiques sobres, innovants et participatifs.

Mobiliser des espaces de partage dans les directions autour des projets identifiés.

Organiser des événements de partage à l'échelle de Plaine Commune.

3. Diffuser le réflexe du « *Faire autrement* » dans les équipes

Outils les directions et leurs agents afin d'intégrer les critères du Faire autrement dans la prise de décision

S'appuyer sur le projet managérial et le projet d'administration pour déployer l'approche le plus largement possible

Utiliser les revues de politiques publiques pour interroger les interventions de Plaine Commune sous l'angle du Faire autrement

TRANSFERT

Faire infuser une approche transversale

Le choix d'une approche transversale correspond à la volonté d'impulser une dynamique globale et partagée et peut se traduire par un portage au niveau de la Direction générale, qui constitue un réel atout. Néanmoins, une approche trop globale peut sembler éloignée de problématiques métiers. Cela suppose donc de concevoir les modalités de mise en œuvre au cas par cas et adaptée aux spécificités de chaque politique publique. A moyen terme, la pérennisation de l'approche implique de mettre à disposition des porteurs de projets un outillage dédié, afin de ne pas représenter une charge supplémentaire trop importante pour les services.

Une démarche transversale doit par ailleurs pouvoir s'articuler avec l'ensemble des missions et projets préexistants. Pour éviter une démultiplication des projets, il apparaît crucial :

- de donner de la visibilité sur le degré d'investissement nécessaire ;
- de privilégier des démarche légères qui s'appuient sur le volontarisme des équipes et les instances de travail existantes ;
- d'informer régulièrement sur l'avancement global des travaux et de leur articulation avec les différents projets transversaux.

Favoriser l'innovation interne en partant des initiatives existantes

Même en l'absence de cellule ou de laboratoire dédié à l'innovation, certaines collectivités voient dans l'innovation un des moyens de faire face à la contrainte budgétaire, et d'adapter l'intervention publique au plus juste des besoins des habitants et usagers. L'innovation est toutefois difficile à appréhender car les cadres et agents ont souvent une appréciation très différente du caractère innovant de projets ou pratiques professionnelles. Cette notion

s'apprécie également de manière relative en fonction de l'état d'avancement de la collectivité. Il est donc important de s'accorder sur des attentes communes et une ambition partagée en termes d'innovation.

Les démarches d'innovation - quelle que soit la forme qu'elles prennent - peuvent avoir pour effet de remettre en cause des pratiques professionnelles ancrées ou être confisquées par les cadres de la collectivité. La volonté de partir des pratiques innovantes existantes dans l'organisation pour favoriser in fine l'innovation peut dès lors sembler un bon moyen de contourner ces freins. Cette approche qui consiste à recenser et partager les bonnes pratiques pour les valoriser en interne va permettre le changement d'échelle.

La volonté de partir de l'existant doit toutefois s'accompagner de certaines actions :

- faciliter l'expérimentation à tous les échelons de la collectivité et affirmer le droit à l'erreur, l'encadrement jouant un rôle primordial en ce domaine (il convient donc alors de former /sensibiliser en premier lieu l'encadrement) ;
- mobiliser et généraliser des outils pour faire remonter les innovations qui peuvent être imaginées et testées sur le terrain et pour valoriser ces pratiques professionnelles innovantes au sein de l'administration ;
- identifier et faire grandir une communauté d'intérêt autour des pratiques professionnelles innovantes, qui dépasse les clivages entre métiers et directions, afin de faire des appétences/sensibilités de chacun un levier de conduite du changement ;
- s'appuyer sur la capacité d'innovation des autres acteurs, publics et privés, du territoire et encourager leur mise en réseau. Cela peut passer par la mise en place d'outils numériques mais aussi par des événements qui, à l'échelle d'un territoire ou d'un domaine de politique publique, permettent de favoriser les synergies.

Dans un certain nombre de collectivités, favoriser l'innovation est donc à la fois un exercice de conviction et une organisation de la capitalisation sur la créativité des agents les plus engagés dans cette voie. Cette étape constitue un préalable nécessaire, avant même que l'organisation ne se dote de sa propre « fonction innovation ».

Favoriser les partages entre élus et techniciens

De la même façon, et toujours dans un objectif d'impulser un changement des pratiques administratives pour aller vers plus de sobriété et d'association des acteurs du territoire dans les interventions publiques, il peut être pertinent, pour l'administration, de sensibiliser les élus à ce qu'elle fait déjà en la matière.

Dans cette optique, les formats de partage associant élus et techniciens sont particulièrement pertinents. Ils permettent de faire connaître des projets innovants et souvent empiriques aux élus, d'en débattre avec eux et d'en tirer des leçons pour les interventions futures en dépassant les freins qui peuvent accompagner la prise de décision sur des projets particulièrement innovants, sobres ou participatifs.

A Plaine Commune, c'est le Comité Espace Public qui joue ce rôle et qui réfléchit notamment aux nouvelles façons de concevoir et de fabriquer la ville de demain à partir de projets concrets mis en œuvre sur le territoire de l'EPT ou dans d'autres collectivités.