



LE SENS DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Jérôme GROLLEAU,
Sociologue-Consultant (en France)

Jérôme Grolleau est sociologue-consultant. Il est l'auteur de nombreuses études portant sur l'univers de la fonction publique territoriale, publiées par l'Observatoire social territorial (OST) de la MNT (Mutuelle nationale territoriale). Par ailleurs, il accompagne de nombreuses collectivités locales, notamment sur des problématiques managériales.

Cet article vise à partager un certain nombre d'analyses sur la thématique du sens de l'action publique locale. Elles sont issues d'entretiens d'agents des collectivités locales françaises réalisés dans le cadre d'études qualitatives commanditées par l'Observatoire de la MNT (Mutuelle nationale territoriale)¹. C'est à partir de ces éléments d'études que nous nous autoriserons à formuler quelques hypothèses sur la problématique de plus en plus vive de l'attractivité.

Afin de nous guider, nous opérerons une distinction entre deux grandes dimensions du sens. La première est la dimension institutionnelle du sens. Celle-ci renvoie classiquement à l'utilité sociétale, ce pour quoi on est là, ce au nom de quoi on agit. Dans les discours ordinaires, elle se manifeste notamment quand les agents disent « *je fais un métier qui a du sens* », inscrivant ainsi ce qu'ils font dans quelque chose qui les dépasse, la société. Nous l'appellerons le sens de la mission.

Mais cette dimension institutionnelle du sens est loin d'épuiser toute la question. Le sens au travail, c'est aussi l'expérience quotidienne d'une personne engagée dans l'action au sein d'un milieu professionnel (au nom de cette mission). Cette personne s'y retrouve-t-elle? Son travail participe-t-il de l'accomplissement de soi? Lui ouvre-t-il

des perspectives? Et, l'action est-elle toujours cohérente, produit-elle de véritables effets? Quelle place tient l'agent dans sa conception? Etc. Nous appellerons cette dimension expérientielle du sens, le sens vécu au travail. Il se fait entendre quand une personne dit « *j'ai perdu le sens de mon travail* ». C'est ce que l'on perçoit de manière massive dans les démissions affectant aujourd'hui l'Hôpital public.

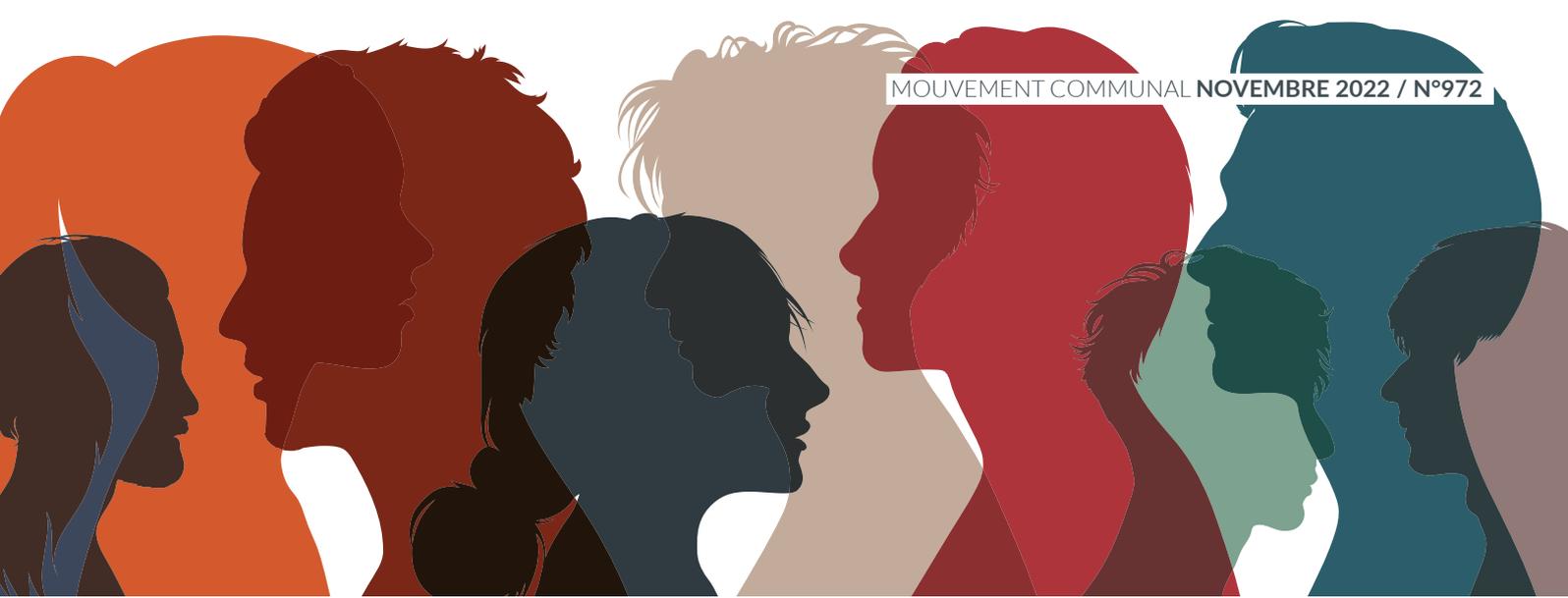
I. LE SENS DE LA MISSION : QUELLES ÉVOLUTIONS?

La vie quotidienne comme territoire de sens

Contrairement à ce que l'on entend souvent, il n'y a pas ici perte de sens. Bien au contraire, loin de se perdre, le sens de la mission conserve toute sa vigueur et manifeste une grande solidité. La vie quotidienne des habitants en constitue le territoire privilégié. C'est ce qui affecte et motive, c'est là que l'on entend produire des effets : l'améliorer, l'enrichir de nouvelles possibilités. Cette raison d'être est irriguée par un ensemble de valeurs traditionnelles du service public - équité, solidarité, sollicitude à l'égard d'autrui, intérêt général, etc. - au sein duquel pointent quelques spécificités territoriales liées à un fort ancrage dans le réel. C'est ainsi que, à l'opposé d'une posture descendante et procédurale de nombreuses administrations, les territoriaux prônent l'ajustement permanent aux situations singulières et valorisent l'accompagnement des usagers dans une relation plus latérale que verticale.

En prise directe avec le terrain, le sens donné par les agents à leur action est également loin de rester figé. Nous avons ainsi observé une inflexion progressive de la définition de leur utilité. Il ne s'agit plus simplement d'améliorer la vie quotidienne, mais de plus en plus, de renforcer les capacités d'agir des personnes. « *Rendre mobile, sécuriser, équiper, ouvrir de nouveaux horizons, remettre sur les rails, favoriser l'autonomie, les rencontres, l'action collective, développer les sensibilités, créer des opportunités...* » sont les termes au travers desquels se pensent la mission, inscrivant ainsi celle-ci dans la perspective de l'*empowerment*. À l'heure où les vulnérabilités se font plus vives et le sentiment d'impuissance plus prononcé, ce renouvellement du sens donné à la mission en revigore la pertinence.

¹ Notamment, *Réenchanter le quotidien : le sens de l'action publique locale*, Observatoire MNT, Cahier n° 20 - 05/2018.



L'événement COVID-19, révélateur

Pour faire face à sa puissance de déstabilisation, les agents ont puisé dans ce patrimoine culturel et historique. Les valeurs ont servi de boussole, le sens de l'ajustement a permis le déploiement d'une grande adaptabilité et le souci de la relation de maintenir le lien. Les agents se sont ainsi mobilisés et rassemblés autour d'un socle fondamental : faire le maximum pour maintenir au mieux, et coûte que coûte, la continuité du service. C'est la continuité des vies des habitants qui est en jeu, et notamment celles des plus fragilisés. La puissance de la secousse et de ses répliques a ainsi réactivé le sens de l'action publique locale portant l'engagement des agents. Ils en ont touché du doigt le « vif », son sens profond et le plus institutionnel : permettre à chacun de tenir debout.

L'action publique territoriale se révèle alors fondamentalement comme la construction et la mise à disposition de multiples supports sociaux permettant aux individus d'être des individus. À l'opposé de l'illusion individualiste² consistant à penser que l'individu se tient par lui-même, de l'intérieur, l'action publique territoriale nous rappelle que l'individu est tenu de l'extérieur, par tout un ensemble de supports qui l'entourent. La puissance de l'événement COVID-19 a mis en visibilité, un temps, ce qui dans le cours normal des choses, demeure latent. La brèche ouverte par la crise a permis d'entrevoir ce qui est sous-jacent à toute vie et auquel contribue notamment les services publics. Mais cette entrevue est par nature éphémère. Dès que la vie reprend, les « infrastructures » nous soutenant semblent tendre inexorablement à rejoindre les sous-sols de nos vies.

L'attractivité

Quelles hypothèses tirer à la suite de ces développements ?

La première sera de nature « diagnostic ». Si la question de l'attractivité a pris une tournure plus vive dans la conjoncture post-COVID, cette acuité ne doit pas masquer ce que nous pourrions appeler un déficit « endogène » d'attractivité. En effet, en tant que mise à disposition de supports sociaux, l'action publique locale tend à l'invisibilité sociale.

Or, sans visibilité sociale, l'imaginaire qu'elle porte est nécessairement pauvre, voire vide. Et sans imaginaire consistant, l'attractivité du monde des collectivités locales, en tant que tel, ne peut qu'être de faible puissance, essentiellement dépendante de facteurs contingents (proximité particulière à cet univers, choix d'un métier ne s'exerçant que dans une collectivité, opportunité, etc.).

Cependant, si l'événement « COVID » révèle le fondement de l'action publique locale, fruit de son histoire, il présente tout autant, et en tant qu'événement pris au sens fort, une autre face : celle d'en appeler à donner un sens à l'événement dessinant un autre devenir de l'action publique locale. Se présente alors une situation conjuguant opportunité et nécessité d'engager un processus de réactualisation du sens, à même d'ouvrir une piste à la constitution d'un imaginaire de l'action publique locale et créant ainsi les conditions de possibilité d'un secteur public local en tant que tel, porteur d'attractivité.

Développons ce point. La crise sanitaire marque après-coup une évolution radicale de la nature de l'environnement stratégique des collectivités locales. Nous ne sommes plus dans ce que Myriam Revault d'Allonnes appelait « La crise sans fin »³. Désormais, les situations hautement critiques s'enchaînent, font série : crise financière, terrorisme, « vague » migratoire, gilets jaunes, COVID-19, guerre en Europe, etc., le tout ponctué et alimenté par les effets récurrents et de plus en plus intenses du dérèglement de la biosphère qui constitue le véritable compte à rebours. Ces situations hautement critiques se caractérisent par leur surgissement déroutant et sidérant et par l'hyperréactivité du système : réactions en chaîne proliférant sur de multiples dimensions elles-mêmes interdépendantes (politique, psychique, sociale, internationale, économique, etc.).

C'est dans la perspective de ce monde chaotique durable qu'il nous semble nécessaire de repenser la mission institutionnelle des collectivités locales. Le monde, dans sa globalité et compte tenu des effets de système, fait effraction dans leur univers stratégique, bouscule le quotidien de leurs habitants. Elles se « coltinent » le monde et ses dérèglements. Certaines

² Cf. Danilo Martucelli, *Les grammaires de l'individu*, Paris, Gallimard, 2002.

³ Myriam Revault d'Allonnes, *La crise sans fin*, Seuil, Paris, 2012.



de vos communes ont d'ailleurs cumulé crise sanitaire, inondations et arrivée de migrants ukrainiens. Dès lors - et ce point est décisif -, ce qui se fait, comme ce qui se passe localement, entre *en résonance* avec les secousses du monde. Leur action acquiert potentiellement une tout autre portée, dépassant les frontières du local. Une scène se constitue, prend consistance et s'élargit, leur donnant de fait une tout autre visibilité. On n'a d'ailleurs jamais autant parlé des villes, des lieux, et les élus locaux n'ont jamais eu autant une parole publique que depuis ces crises à répétition.

Certes, pour faire face à ces chocs, il sera nécessaire de renforcer la résilience des territoires comme des organisations. Mais la résilience ne peut constituer à elle seule un horizon de sens et présente de surcroît le risque d'enfermer l'univers territorial dans une posture de support à faible visibilité. La résilience comme mission doit donc se doubler d'une volonté de prendre en main, résolument, une mission de transformation (**vs** retrouver sa forme suite au choc), consistant à poser dès maintenant, les jalons d'un monde futur habitable.

L'habitabilité du monde désigne ainsi la possible « pointe avancée » de la mission institutionnelle des acteurs locaux. Celle-ci consiste bien évidemment à rendre notre écosystème tout simplement viable pour les humains. Mais, en affrontant et en nouant aux enjeux écologiques les enjeux sociaux et démocratiques, elle vise à reconstituer un monde soutenant, capacitant et signifiant (ouvrant un devenir possible). Dans cette perspective, le sens de l'institution n'est plus seulement stabilité, support - « faire tenir debout » (cf. crise sanitaire) - mais aussi et tout autant dynamique : il s'agit de porter et diffuser un élan, traçant, chemin faisant, une perspective.

Les collectivités territoriales sont bien placées pour cela : elles sont là où les événements ont lieu, là où des prises s'esquissent, là où des acteurs *en chair et en os* désirent agir, là où les modes de vie se forment et se transforment... Elles ont ainsi l'opportunité de donner à leur mission une nouvelle portée dépassant leur simple territoire : impulser et accompagner un mouvement, générer du collectif agissant, pour « refaire monde ».

C'est en s'engageant résolument dans cette voie qu'un imaginaire de l'action publique locale peut émerger. C'est en faisant œuvre pour le futur qu'elle peut acquérir visibilité et capter des désirs : en un mot devenir, en tant que telle, attractive.

II. LE SENS VÉCU AU TRAVAIL : QUELLES ÉVOLUTIONS ?

Si la dimension institutionnelle du sens se caractérise par la solidité et se transforme progressivement dans la durée, il en va tout autrement de sa dimension expérientielle, celle d'une personne engagée dans l'action au nom de cette mission. Celle-ci se caractérise par une hypersensibilité et une grande versatilité.

On a beau juger que son travail a du sens, l'investissement de celui-ci comme l'engagement qui en résulte, deviennent de plus en plus dépendants des conditions de travail, du type de management, du salaire, de la qualité de vie au travail... Si la personne ne se sent pas reconnue, ne dispose que d'une faible marge d'autonomie, voire pire, si elle se sent psychologiquement en danger au travail, il est fort probable qu'elle optera soit pour le repli (assèchement du sens), soit pour la mobilité. À l'inverse, il suffit parfois de quelques évolutions dans la qualité de la relation managériale, dans une évolution des pratiques réveillant l'intérêt du travail pour qu'au contraire, le sens se réanime et l'engagement retrouve toute sa force. L'expérience quotidienne du travail joue ainsi un rôle de plus en plus déterminant sur le sens que la personne donne à son travail.

Une double transformation

Pour comprendre cette hypersensibilité, il faut la mettre au regard d'une double transformation. La première concerne le travail lui-même. Le développement des troubles psychosociaux comme les usures des corps et des motivations relèvent de manière significative des transformations profondes du travail. Les réorganisations, fusions et transferts associés à la raréfaction de la ressource économique ont fortement déstabilisé les structures et les places. Sous la pression liée à la réduction des effectifs, à l'accroissement des attentes des usagers et à l'inflation des projets portés par les élus, la charge de travail s'est significativement accentuée. À cette intensification quantitative s'est jointe une accélération des changements en tout genre : réglementation, pratiques professionnelles, digitalisation, règles RH, relation aux usagers, process et reporting, adoption régulière d'un mode urgence, etc., qui ont eu pour conséquences d'intensifier les charges mentales et/ou physiques de chacun.

L'engagement du corps, la mobilisation de l'intelligence, les capacités de réfléchir, de sentir, d'inventer, de prendre l'initiative en situation, de s'adapter, etc., de tout temps

coextensives du travail, en deviennent progressivement et explicitement le cœur et font l'objet de tous les discours managériaux (cf. l'accent mis désormais sur les « soft skills »). Par ailleurs, l'interdépendance généralisée entre des acteurs de plus en plus diversifiés s'accroît. Tout métier devient de fait un métier de relation sollicitant abondamment les compétences relationnelles des personnes.

Ce rapide tour d'horizon dessine une mobilisation généralisée de la personne au travail, et par voie de conséquence l'intensification de son engagement subjectif. Ce qu'elle engage d'elle-même dans son activité professionnelle est, selon nous, sans commune mesure avec ce qu'il pouvait en être il y a seulement 20 ans.

Ces transformations bien connues se doublent d'une mutation du rapport au travail. Celui-ci s'inscrit a priori dans la perspective du projet de réalisation de soi. Sans en avoir l'exclusivité, il constitue un haut lieu social où l'individu se construit comme une personne singulière. S'instaure dès lors un rapport « intime » au travail, pensé selon une logique de l'accomplissement de soi. Il est à ce titre tout à fait frappant de constater qu'au travers de toutes les études que nous avons réalisées, le rapport au travail, tel qu'il est vécu et analysé par les agents, se situe toujours sur le même axe structurant et extrêmement subjectif.



En émergent de nouveaux besoins sociaux se manifestant de manière plus aiguë dans les nouvelles générations : considération, liberté, sens du travail, perspectives d'évolution, articulation vie privée-vie professionnelle, rémunération décente, etc., qui toutes s'inscrivent dans une logique d'accomplissement de soi, aux antipodes d'une logique du sacrifice de soi.

Au regard de cette double transformation, l'engagement subjectif de la personne se trouve donc au cœur du rapport social que constitue le travail. L'engagement attendu par les organisations ne pourra se déployer que si celles-ci prennent véritablement en compte la personne au travail et ce qu'elle donne d'elle-même, répondent aux attentes suscitées et créent les conditions favorables à son épanouissement.



Attractivité

Cette forte dynamique sociale autour du travail en fait un point hautement sensible de nos sociétés modernes et constitue une opportunité pour les collectivités d'engager, là aussi, une réactualisation significative de leur logiciel managérial. Il s'agirait alors de proposer un modèle consistant, combinant un ensemble de dispositifs : qualité de vie et des conditions de travail, amélioration continue, co-construction régulière (et pas seulement lors des séminaires), gestion de parcours, auto-organisation, projets à l'échelle des équipes et portés par elles, télétravail, peser sur le contenu et le sens du travail, prise en compte du réel du travail et de ses épreuves, temps collectifs réflexifs, communication et échange plus réguliers avec le top management..., dispositifs qui tous concourent à mieux prendre en compte ce que la personne donne d'elle-même, créant ainsi les conditions managériales et organisationnelles favorables à son engagement subjectif.

Cette réactualisation nous semble d'autant plus nécessaire qu'à l'invisibilité de la mission répond donc tout autant l'invisibilité d'un univers professionnel et de ses modalités de travail. Là encore, le déficit d'imaginaire est patent. D'ailleurs imagine-t-on vraiment des gens qui y travaillent ? Par voie de conséquence, afin d'attirer les candidatures et de fidéliser les agents, les collectivités auraient tout intérêt à donner et à promouvoir un modèle portant un imaginaire du travail dans lequel il est possible de se projeter, « branché » sur le renouvellement des attentes sociales, et dont le concept central serait de prendre soin de l'engagement de chacun. On a vu à quel point l'engagement des agents avait été déterminant dans la gestion de crises. Tout l'enjeu est de le cultiver en entretenant bien son terreau. L'engagement est l'actif stratégique des collectivités, ce sans quoi elles ne pourront accomplir pleinement leur mission telle que nous l'avons définie précédemment. Le monde sera habitable si le travail est habitable par ceux qui y œuvrent, c'est-à-dire un travail, non seulement vivable, mais soutenant, capacitant et signifiant.

Au terme de ce double parcours, concluons sur la problématique de l'attractivité. Les collectivités locales souffrent d'un déficit profond de visibilité, tant sur la mission que sur leur univers professionnel. Sur ces deux dimensions, la dynamique de notre situation historique offre l'opportunité d'un double processus de réactualisation. Du côté de la mission, il s'agit d'investir la scène de l'habitabilité du monde en impulsant un élan transformateur du côté de l'univers professionnel, d'investir celle du travail en développant un modèle prenant résolument et régulièrement soin de l'engagement des agents.

En investissant ces deux scènes (lieux majeurs de nos sociétés contemporaines), ce processus de réactualisation redonne au sens sa pleine vitalité. C'est en se renouvelant que le sens se fait plus vif. C'est en étant le siège et l'acteur de significations renouvelées qu'une institution retrouve pertinence et puissance.

Mais surtout, il crée des espaces de représentations et des imaginaires au sein desquels ce qu'elle fait et comment elle le fait sortent de l'ombre et acquièrent visibilité. Beaucoup de réflexions proposent un ensemble de mesures à mettre en œuvre et de leviers à promouvoir pour rendre les collectivités plus attractives. Mais celles-ci prendront toute leur ampleur si la perspective dans laquelle elles s'inscrivent est construite. Il faut ici entendre le terme de perspective au sens quasi pictural, de point de vue permettant un cadre orientant l'interprétation, de dispositif favorisant la projection et faisant naître du désir. Et c'est bien sur la question du désir que l'attractivité fondamentalement se joue.

ASSISES DES DÉCHETS

TROP CHÈRE, LA GESTION DES DÉCHETS?

L'économie circulaire : un investissement pour les générations futures

24 NOV. 2022 À 9H
ACINAPOLIS JAMBES

INSCRIPTION
www.copidec.be

