

Soutenir les initiatives citoyennes, la dynamique étonnante du réseau GNIAC

par

■ **Thierry du Bouëtiez** ■

Président du réseau GNIAC (Groupement national des initiatives et des acteurs citoyens)
Conseiller spécial du commissaire général à l'égalité des territoires (CGET)

En bref

Comment faire communiquer le monde de l'Administration, trop centralisée et coupée des réalités du terrain, et celui des "faiseux", agissant au plus près des réalités, mais entravés par des réglementations tatillonnes et parfois contradictoires ? Comment tirer le meilleur parti des solutions déployées par ces innovateurs sociaux, souvent isolés, sans accès aux bons interlocuteurs et sans maîtrise des arcanes administratives ou entrepreneuriales ? Un énarque de terrain, parfait connaisseur de ces questions et lassé des lourdeurs décisionnelles qu'il constate dans l'exercice de ses fonctions, tente de concilier l'inconciliable en créant le GNIAC. Passant outre les institutions, il fait se rencontrer et dialoguer des personnes, issues d'horizons divers, dès lors qu'elles partagent avec lui la volonté de décroiser ces mondes si dissemblables et de valoriser les innovations qui émergent des territoires.

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

Séminaire organisé en collaboration avec le Collège des Bernardins, avec l'appui de la Fondation Crédit Coopératif et grâce aux parrains de l'École de Paris (liste au 1^{er} février 2017) :

Algoé¹ • ANRT • Be Angels • Carewan • CEA • Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Île-de-France • Conseil régional d'Île-de-France • Crédit Agricole S.A. • Danone • EDF • ENGIE • ESCP Europe • FABERNOVEL • Fondation Crédit Coopératif • Fondation Roger Godino • Groupe BPCE • HRA Pharma² • IdVector² • La Fabrique de l'Industrie • Mairie de Paris • MINES ParisTech • Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique – DGE • Ministère de la Culture et de la Communication – DEPS • NEOMA Business School • Orange • PricewaterhouseCoopers • PSA Peugeot Citroën • Renault • SNCF • Thales • UIMM • Vlios

1. pour le séminaire Vie des affaires
2. pour le séminaire Ressources technologiques et innovation

Cloisonnements et procédures

J'ai débuté ma carrière comme collaborateur de Bertrand Schwartz, alors conseiller du Premier ministre Pierre Mauroy et inspirateur du réseau des Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Cette expérience m'a profondément marqué sur tout ce qui touche au rapprochement de l'économie et du social ainsi qu'au travail de terrain. J'ai ensuite intégré l'ENA, par le concours interne, et mon parcours professionnel s'est depuis déroulé dans le corps préfectoral et les collectivités locales, là où se trouvent le plus d'énarques de terrain. Ce qui m'intéressait dans cette fonction, c'était le rôle d'"ensemblier" et la possibilité de fédérer les différents acteurs dans des perspectives de développement local, d'insertion, d'aménagement et de développement économique. J'ai ainsi occupé plusieurs postes de sous-préfet, chargé de la politique de la ville ou d'arrondissement, en Haute-Savoie ou en Seine-Saint-Denis. Cependant, je me suis toujours senti un peu à l'étroit dans ces différentes fonctions, car je ne pouvais pas faire progresser un certain nombre de choses du fait des multiples cloisonnements de l'Administration. J'ai donc toujours été amené à lancer des sortes de réseaux de personnes, complémentaires de mon activité professionnelle et qui m'aidaient à résoudre ces problèmes.

J'ai ensuite travaillé comme directeur général des services dans des collectivités locales, telles le conseil général de Seine-et-Marne, le département de l'Ain ou la ville d'Aulnay-sous-Bois avant d'entrer au cabinet de François Lamy, ministre délégué à la Ville dans les gouvernements de Jean-Marc Ayrault, au sein desquels j'étais chargé du développement économique dans les quartiers. À ce poste, j'ai à nouveau été témoin de la déconnexion entre les structures technico-administratives et les réalités du terrain. Comme je ne parvenais pas à changer la société par les institutions, je me suis demandé comment agir avec d'autres personnes afin de faire bouger les choses.

Sur la base d'un texte intitulé "De l'air!", nous nous sommes réunis à quelques-uns autour d'un certain nombre de constats : les cloisonnements de la société française, présents tant dans les administrations que dans les entreprises ou les grandes associations; les corporatismes, le système étatique étant organisé autour des divers groupes de pression qui poussent leurs pions et défendent leur pré carré; les normes et l'accumulation des procédures, un préfet, par exemple, recevant annuellement quatre-vingt mille pages de circulaires lui expliquant comment appliquer les normes. Sur ce dernier point, un député déclarait : « *Nous dessinons des jardins à la française parfaits mais impraticables car la puissance de notre pensée dépasse la capacité humaine de sa mise en œuvre.* » Le système fonctionne donc par défiance : l'Administration considère que, par principe, les administrés sont tentés de frauder et elle pose alors des garde-fous partout, s'immisçant dans les moindres détails de chaque procédure.

Par ailleurs, les fonctionnaires sont trop nombreux à Paris, dans les administrations centrales, confinés dans un microcosme coupé des réalités du terrain. Persuadés qu'ils sont de détenir des solutions optimales à tous les problèmes, ils élaborent des normes inapplicables par les entreprises qui, localement, ne peuvent cependant que les subir. L'Administration empile également les strates de nouvelles mesures sans pour autant supprimer les anciennes, et ce, malgré les efforts de simplification menés, gouvernement après gouvernement. Aussitôt décidés, ceux-ci sont en effet immédiatement contrecarrés par tel ou tel groupe de pression s'estimant lésé par la réforme et brandissant la menace des pertes d'emplois qui en résulteraient. Et, parfois, le gouvernement change avant que la réforme ne soit promulguée; toutes les cartes sont alors rebattues.

Par exemple, lorsque j'étais sous-préfet de Bonneville, j'ai ouvert l'une des premières maisons de l'emploi, correspondant aux besoins locaux. Le ministère a ensuite décidé de généraliser ce type de création. Il a alors fallu élaborer un cahier des charges, mettre en place un conseil d'administration, avec tant de sièges pour le département, tant pour la région, etc. L'innovation efficace, répondant aux besoins du terrain, s'est ainsi trouvée bureaucratisée sans que, pour autant, les missions locales, les plans locaux d'insertion (PLIE), les structures régionales gérant le RSA ou Pôle emploi, voient leurs attributions modifiées. Il en résulte que, sur un même territoire, vous trouvez sept ou huit structures concourant peu ou prou au même objet, mais gérant jalousement des publics différents, tout ceci rendant le dispositif incompréhensible pour ceux à qui il s'adresse, qu'ils soient employeurs ou chômeurs.

À chacune de mes interventions sur le terrain, j'ai toujours découvert un très grand potentiel de créativité et nombre de gens remarquables impliqués dans des actions concrètes. Néanmoins, ce constat est tempéré par la considérable dépense d'énergie que ces acteurs locaux doivent déployer pour trouver les bons interlocuteurs, les financements, etc., dans le dédale des niveaux de compétences de l'État, des régions, des départements ou du local, et de leurs temporalités respectives qui se télescopent, voire se contredisent, faute de concertation.

En ordre dispersé

À côté de ces parcours du combattant, un autre problème se pose : la dispersion des initiatives. Trop d'acteurs n'agissent que dans leur périmètre proche et en ordre dispersé, ce qui limite l'impact de leur initiative. Or, nous ne savons toujours pas faire le travail, pourtant nécessaire, d'évaluation et de mutualisation des savoir-faire et des bonnes pratiques. Un site internet s'y emploie parfois, avec plus ou moins de succès, mais sans commune mesure avec l'ampleur des besoins. Au final, ici, l'on s'épuise à monter un projet en se perdant dans le labyrinthe des institutions et des dispositifs, sans savoir que là, à une centaine de kilomètres, d'autres y sont déjà parvenus et ne demanderaient pas mieux que de partager leur expérience et leur savoir-faire.

Par ailleurs, les hauts fonctionnaires, dans les comités interministériels, sont tellement dans la posture de devoir défendre leur ministre, leur personnel, leur budget, etc., qu'ils en arrivent parfois à perdre de vue l'objet même de ces discussions. Si, dans ce type de réunion, il vous vient l'idée saugrenue de dire que vous connaissez telle ou telle expérience dont il serait bon de s'inspirer, on vous regarde de haut pour bien vous signifier qu'ici, on s'occupe de choses vraiment importantes et de grandes réformes ! Pour ma part, j'ai toujours trouvé cela extrêmement désagréable, car, face aux entrepreneurs de quartier et autres gens remarquables que j'étais amené à recevoir, j'en étais réduit à ne pouvoir que les féliciter et les encourager à persévérer. J'ai fini par ne plus supporter la coupure entre ce superbe isolement de la technostructure, monolithique, certaine de détenir les outils et les savoirs, et la multitude d'acteurs de terrain qui s'emploient à se frayer des chemins plus ou moins tortueux dans le labyrinthe des institutions et des dispositifs.

Décloisonner !

La création du Groupement national des initiatives et des acteurs citoyens (GNIAC) a été la tentative de réponse à cet état de fait, pour engager le changement immédiatement en s'appuyant sur les individus et les initiatives. Le GNIAC est donc un réseau de mobilisation et d'actions citoyennes, basé sur deux principes fondamentaux : l'engagement personnel (les structures en sont exclues et les membres ne sont choisis que sur leurs qualités personnelles) ainsi que des parcours et des origines professionnelles diversifiées. Il organise une mise en réseau d'initiatives, à fort impact social ou sociétal, et d'acteurs motivés ("experts citoyens"), porteurs de projets ou d'actions, ou qui peuvent les soutenir (agents publics, cadres d'entreprises et de fondations, etc.). Lorsque, dans un même réseau, vous réunissez ceux qui portent les initiatives, ceux qui ont les compétences et ceux qui peuvent les soutenir, cela décroïssonne de façon remarquable.

Au début de l'année 2014, nous avons démarré avec un petit groupe de vingt personnes et nous sommes désormais plus de quatre cent cinquante, chacun étant admis par cooptation dès lors qu'il partage l'esprit GNIAC et est prêt à coopérer. Une moitié des membres est issue d'associations ou d'entreprises de l'ESS (Économie sociale et solidaire) et 20% viennent de TPE ou de PME implantées dans les quartiers sensibles. Nous comptons quelques consultants, des cadres de grandes entreprises ou de fondations, et environ 15% d'agents publics, dont beaucoup sont de jeunes fonctionnaires, certains ayant créé le Laboratoire d'innovations publiques, soucieux de s'intégrer intelligemment dans l'action de l'Administration. Nous avons aussi accueilli quelques élus locaux, bien que l'association soit totalement apolitique et que nous ayons le souci de n'apparaître inféodés à quelque parti que ce soit. Quelques journalistes nous ont également rejoints, notamment Philippe Bertrand, qui anime quotidiennement l'émission Carnets de campagne sur France Inter et pratique, avec quelques autres, un journalisme positif en mettant en lumière ce qui marche et se développe sur les territoires.

Nous avons désormais essaimé un peu partout en France et nous avons des acteurs répartis sur cinquante-trois départements, la région parisienne regroupant cependant plus de la moitié de nos effectifs. Dès lors que plusieurs