

Introduction

Rebâtir l'inclusion dans l'action publique post-crise

Emil Turc, Jan Mattijs, Stéphane Nahrath

DANS **POLITIQUES & MANAGEMENT PUBLIC** 2023/4 (N° 4), PAGES 399 À 405
ÉDITIONS **LAVOISIER**

ISSN 0758-1726

DOI 10.1684/pmp.0026

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-politiques-et-management-public-2023-4-page-399.htm>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Rebâtir l'inclusion dans l'action publique post-crise

Emil Turc^a, Jan Mattijs^b et Stéphane Nahrath^c

*^a Aix-Marseille Univ., université de Toulon, CERGAM, Aix-en-Provence ;
Institut de management public et gouvernance territoriale (IMPGT),
Aix-en-Provence, France*

*^b Solvay Brussels School of Economics & Management,
université Libre de Bruxelles, Belgique*

*^c Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP),
université de Lausanne, Suisse*

En septembre 2022 se tenait à Lisbonne le congrès annuel du Groupe européen d'administration publique (GEAP) organisé par l'Institut international des sciences administratives (IIAS), un moment qui a marqué le retour à des niveaux pré-Covid du débat scientifique en présentiel pour plus de 400 chercheurs européens en administration et management publics. Son séminaire francophone, espace qui préserve et promeut l'une des deux langues fondatrices de l'IIAS, y abordait un thème qui rebondissait sur celui de l'édition 2019, « Déconnexions », tout en renvoyant à une préoccupation post-crise sanitaire des autorités publiques, celle de l'inclusion. Témoigne de cet intérêt la participation au séminaire de l'IGPDE (Institut de la gestion publique et du développement économique), opérateur de formation permanente du ministère de l'Économie et des Finances français et organisateur d'une table ronde portant sur la lutte contre l'exclusion géographique et numérique, et principal porteur du témoignage professionnel de ce numéro spécial.

Thème qui interpelle autant qu'il fédère, l'inclusion peut se comprendre comme le fruit d'un déplacement paradigmatique des pratiques d'intégration (Vislie, 2003 ; Roberson, 2006). Dans l'accompagnement des diversités au sein des groupes humains notamment, les politiques d'intégration avaient attiré la critique par leur propension à opposer de façon inhérente le « non-intégré » à « l'intégré », à définir une intériorité et une extranéité par rapport à un groupe, quand bien même la diversité lui fut intrinsèque (Schrover et Schinkel, 2013 ; Tienda, 2013). Par contraste, l'inclusion invite à repenser les rapports

***Auteur correspondant: emil.turc@univ-amu.fr**

doi:10.1684/pmp.0026 © 2024 IDMP/JLE. Tous droits réservés.

humains et sociaux liés à la diversité non pas dans une dynamique de resserrement autour de la norme du groupe mais, en levant les barrières à la participation, comme autant de sources de créativité, d'innovation, de bien-être au travail et de performance durable des sociétés, des organisations publiques, ou privées.

En évoluant vers la sphère de la gestion publique, les pratiques inclusives ne soulèveront peut-être pas tant le défi de la polysémie, que celui de la diversité des lieux et des objets de leur applicabilité. L'inclusion intervient comme 1) finalité de l'action transformative des politiques menées au sein de la société (l'inclusion comme objet des politiques publiques), 2) mécanisme transformant les rapports entre l'administration et l'administré, gommant ou brouillant la frontière entre l'intérieur et l'extérieur de l'administration (Rosenbloom et Dolan, 2006), et enfin 3) pratique transformant le *leadership* et la gestion des équipes dont la diversité a été – pour des raisons culturelles ou idéologiques, à dessein ou non – ignorée ou insuffisamment prise en compte dans le cadre des différentes traditions administratives à travers l'Europe (Nembhard et Edmondson, 2006 ; Palermo 2006).

A fortiori, notre compréhension des mécanismes concrets de mise en œuvre de l'inclusion mérite d'être affinée. La gestion publique est-elle par définition, par modalités et par finalité, inclusive ? Les mécanismes d'inclusion sont-ils une étape préalable à l'intégration de nos sociétés fragmentaires, ou une finalité en soi des politiques publiques ? L'inclusion doit-elle être analysée par type de minorité ou de manière globale ? La démocratie administrative et ses démarches participatives annoncent-elles une appétence pour l'inclusion des usagers et des citoyens dans le fonctionnement des organisations publiques ? Dans quelles circonstances, dans quels secteurs (aménagement, éducation, santé, etc.) et sous quelles conditions l'inclusion des usagers-citoyens dans le fonctionnement des organisations publiques peut-elle être un gage d'efficacité des services ? Et au sein même des administrations, dans quelle mesure les postulats d'égalité des pratiques de GRH du secteur public permettent-ils un management inclusif de la diversité en termes d'âge, sexe, origine, orientation sexuelle, handicap, culture, religion, lieu d'habitation, etc. ? Quel *leadership* des équipes, quelles pratiques managériales et de gouvernance intégratives ou inclusives sont plus à même d'assurer l'inclusion et la prise en compte des aspirations et des besoins sociaux des différentes catégories de salariés ?

Les articles de ce numéro spécial, dont le témoignage d'un professionnel commenté par les chercheurs, font apparaître un certain nombre d'enjeux, de constats et de propositions dont il nous semble important de livrer trois enseignements transversaux.

Le premier concerne la répartition même des contributions à travers les domaines d'applicabilité de l'inclusion. Alors que l'appel à soumission proposait aux auteurs de se pencher sur sa dimension organisationnelle au sein des administrations publiques, seules l'une des contributions a interrogé cette inclusion à l'égard des salariés en situation de handicap. Or, si les diversités organisationnelles se dessinent sur des dimensions multiples que compose par ailleurs l'intersectionnalité (Jaunait et Chauvin, 2012), cela renforce l'impression informelle que dans l'espace francophone il existe une certaine latence de l'intérêt de la recherche pour ce domaine. Certes la recherche en gestion privée paraît plus avancée (Peretti, 2022), mais ce décalage est surprenant également au regard de la montée en puissance des questions, des politiques et des dispositifs d'inclusion dans la fonction publique à travers l'Europe. Ceux-ci se traduisent aussi bien en droit (circulaire du 20 juin 2023 relative à la prise en compte de la diversité des familles et au respect de l'identité des

personnes transgenres dans la fonction publique de l'État), dans la littérature « grise » du secteur public (dans la Lettre du Cadre Territorial, Ardouin (2022) pour la diversité cognitive, Menu (2022) pour le spectre autistique, Broussolle (2023) pour les situations de handicap ; dans Acteurs publics Malaterre (2023) pour les agents LGBT+), que dans le déploiement actuel de dispositifs dans les administrations (signature en 2022 en Belgique de la charte fédérale « Diversité et inclusion » par l'ensemble des membres du gouvernement et les *top managers* des organisations fédérales). Ces apports encore modestes indiquent peut-être que les mesures des employeurs publics sont trop récentes pour permettre aux agents d'accéder à des opportunités ou à un parcours professionnel exempt de discriminations. Cela n'exclut pas pour autant la possibilité que les questions complexes de droit, d'éthique, de compétence collective et de comportement organisationnel qui se posent dans la durée restent pour les chercheurs complexes à aborder, à opérationnaliser, ou appellent le regard rétrospectif de l'évaluation.

Le deuxième enseignement souligne la porosité des frontières sémantique et conceptuelle de la notion d'inclusion, qui appelle des processus contextualisés de problématisation et des solutions idiosyncrasiques. Si l'inclusion est parfois identifiable comme la réponse à un problème qui fait consensus (exemple de l'exclusion numérique ou géographique des services publics), sa construction actuelle peut être liée à des comportements discriminatoires plus ou moins observables, à une interrogation sur l'accès des agents à certaines opportunités professionnelles, ou à une attente de participation dans l'élaboration et le fonctionnement des services publics. Le problème de départ peut s'inscrire dans un processus de théorisation localisée (Strang et Meyer, 1993 ; Greenwood *et al.*, 2002) qui inviterait des solutions dans les registres des pratiques et des innovations sociales. Des systèmes d'alliances sont construits et négociés, et des territoires et secteurs d'intervention, avec leurs frontières et leurs espaces interstitiels sont pensés, convenus, et redessinés (Mattijs et Turc, 2019). Ainsi chez Prat dit Hauret et Carassus, pour le cas du handicap, l'organisation coconstruit un environnement inclusif en palliant le manque de procédures par un travail de coordination entre l'agent, son employeur, les syndicats et les agences de l'État. Lorsque les consensus sont limités sur la solution mais aussi le problème, la problématisation possède des propriétés dynamiques (Callon 1986). Le cas des bus de médiation multiservice Pimms chez Anneix-Dao illustre en ce sens la rencontre à géométrie variable entre acteurs privés, services publics, administrations et acteurs associatifs, de même que les élaborations changeantes des missions et rôles à l'égard des usagers et citoyens vulnérables, en fracture numérique ou habitant des territoires isolés.

Le troisième enseignement qu'offre la mise en perspective des contributions de ce numéro spécial a trait au registre des solutions envisagées en matière d'inclusion. Dans l'univers codifié de l'administration et de ses rapports aux usagers, elles viennent pallier des insuffisances dans une dialectique axiologique entre les visées inclusives et les valeurs de neutralité et d'égalité du service public. Parmi les papiers réunis, l'interaction institutionnelle sur les réseaux sociaux, les pratiques de design participatif dans la santé, la médiation au plus près des besoins des usagers et l'objectif d'accroître leur accessibilité aux droits par-delà les lourdeurs administratives, côtoient l'ambition de rendre les contextes organisationnels plus inclusifs, et la nécessité d'« encapaciter » les agents et les usagers vulnérables. Elles soulignent l'importance du travail dans les registres informels de l'organisation et des compétences individuelles et collectives, et culminent avec l'ambition de construire une culture de l'inclusivité (Dugas, 2023). On met ainsi en valeur l'intérêt d'un agenda de recherche

empruntant la perspective des pratiques (Rouleau *et al.*, 2007 ; Strang et Meyer, 1993), du management critique (Dorion, 2017 ; Allard-Poési et Loilier, 2009), ou tout simplement d'interroger la manière dont des pratiques inclusives s'imposent en tant qu'innovations sociales ou engendrent des tensions praxéologiques dans un secteur public post- ou néo-bureaucratique (Barley et Kunda, 2001 ; Hernandez, 2017 ; Turc, 2022).

Les contributions retenues

Les articles composant ce numéro spécial apportent des réponses à un ou plusieurs des questionnements mentionnés ci-dessus. Ils balayent plusieurs contextes ou niveaux institutionnels qui vont des administrations de l'État à celles des collectivités territoriales, du secteur de la santé aux espaces mobiles d'accueil organisés à l'initiative ou avec le concours du monde associatif. Leurs postures varient entre le compte rendu empirique, l'enquête quantitative, l'étude de cas et la clarification théorique fondée sur des revues systématiques de la littérature. Ainsi, la richesse des propos qui constituent ce numéro se trame comme un métadiscours de l'inclusion qui embrasse et réunit des méthodes, visées scientifiques et espaces empiriques divers.

L'article d'Iris Bhatia intitulé « L'administration publique entre inclusion et accessibilité : une clarification conceptuelle » apporte un éclairage dans l'univers sémantique des rapports contemporains entre l'administration et ses usagers. L'analyse par le carré sémiotique est déployée pour déceler les significations d'une action publique propre à naviguer entre les tensions inhérentes au service public, entre les valeurs d'égalité de traitement et de mutabilité d'une part, et les demandes accrues de personnalisation des services et de « prise en compte » d'un public hétérogène, voire vulnérable ou exclu, d'autre part. Outre une classification des rôles de l'administration suivant les époques pré- et post-nouveau management public (*New Public Management* – NPM), le papier mobilise la littérature et les expériences française et suisse pour expliciter les principes classiques du service public au regard des attentes finement délimitées d'un service accessible, inclusif, non entravé et non exclusif. Il ouvre ainsi la voie à un décryptage systématisé des priorités politiques comprises dans les rapports ordinaires de l'administration, mais aussi dans les secteurs aux enjeux complexes comme celui du vieillissement ou de la politique de l'asile et de l'intégration.

La deuxième contribution donne la parole à Emmanuelle Anneix-Dao, directrice de l'association Pimms Médiation Rennes, sous la forme d'une interview menée par Edoardo Ferlazzo (IGPDE) et Emil Turc (Aix-Marseille Université) à la suite de la table ronde IGPDE-Séminaire francophone du GEAP. Pensée comme un dialogue entre les professionnels et les chercheurs, elle permet dans un premier temps d'illustrer les modalités employées à ce jour pour « Lutter contre l'exclusion géographique et numérique par les guichets uniques associatifs ». Les questions abordées couvrent en diachronie le développement de cette coopération entre le monde associatif et les administrations dans un but inclusif. Y sont interrogés : 1) les origines, les acteurs et les enjeux de cette coopération pour la médiation des services publics « hors les murs », 2) la conception du service et ses modalités spécifiques d'organisation, 3) les relations de service *in situ*, dont les processus et les conditions d'accueil, ainsi que le recrutement et les compétences des personnels, 4) les résultats obtenus sur différents plans, dont l'accessibilité et le rétablissement des liens sociaux, ainsi que les

limites et les prolongements actuels. Par des descriptions riches, l'entretien met en lumière la lutte contre les exclusions sous l'allure d'une innovation sociale.

Le commentaire qui en est donné dans un second temps par Edoardo Ferlazzo et Emil Turc, montre que les associations investissent un rôle de « traducteurs » des services publics dans les tissus locaux interstitiels, parfois oubliés ou difficiles d'accès, dans lesquels la mise en place traditionnelle ou numérique des services publics s'avère insuffisante. La personnalisation et la convivialité produites par la médiation du service se réinventent au gré des circonstances locales en tirant profit de l'agilité de l'action associative. Celle-ci parvient à s'inventer une pérennité « en marchant » : à mesure que les solutions sont appropriées par la puissance publique, de nouveaux besoins sont identifiés, problématisés et pris en charge grâce aux « tiers lieux » que représentent les laboratoires opérationnels de ces coopérations.

Dans l'article « De la démocratie en santé à l'innovation sociale : Les apports potentiels du codesign pour une coproduction des services publics de santé », Fatima Yatim et Jihane Sebaï analysent les modalités idiosyncrasiques qui permettent aux usagers en situation de vulnérabilité d'évoluer, dans les établissements hospitaliers, vers la posture des patients partenaires en application d'une doctrine de démocratie administrative et avec une visée de codesign et de coproduction des services de santé. Se fondant sur le cadre d'analyse de l'innovation sociale, qui dépasse le socle de la défense des droits du patient, les auteures soulignent les processus de participation et d'encapacitation (« empowerment ») des patients à partir de données qualitatives collectées dans six établissements de santé et en dégagent les caractéristiques et les domaines d'intervention de trois profils nouveaux de patients : le patient représentant, le patient ressource et le patient consultant. Elles décèlent, dans les diverses formes de participation individuelle et collective, des formes de codesign du service de santé qui restent largement tributaires des contextes locaux, mais dont le rôle de « connecteur de compétences » engendre les conditions d'une réelle collaboration par-delà les jeux institutionnels et de pouvoir traditionnels.

L'article « La relation État-citoyen sur les médias sociaux : Tendances et profils-types des villes françaises », par Vincent Mabillard et Raphaël Zumofen, propose sur la base d'une analyse statistique des usages des réseaux sociaux (Facebook, Twitter, actuellement X, et Instagram) de mieux cerner les dynamiques d'interaction entre les villes et leurs habitants. L'e-gouvernement d'une part et l'engagement citoyen d'autre part se rencontrent dans le but d'accroître la transparence de l'administration, d'améliorer la confiance du public et la qualité de la démocratie, et de stimuler son inclusion dans la cocréation des politiques publiques et le processus politique. Les auteurs procèdent à l'élaboration théorique de trois phases des relations entre la ville et les citoyens (diffusion, interaction, transaction) et s'appuient sur des métriques pour brosser un tableau général des pratiques des villes françaises. Des effets curieux, par nature de médium ou en fonction de la taille, apparaissent dans les analyses plus fines. Les enseignements de cette analyse empirique encouragent les auteurs à proposer leur grille à un usage normatif, de sorte à engager les praticiens dans de nouvelles réflexions sur les bonnes pratiques et stimuler l'inclusion post-crise sanitaire des citoyens en prenant appui sur des vecteurs de communication plébiscités au quotidien.

Enfin, la dernière contribution, intitulée « L'inclusion organisationnelle des travailleurs en situation de handicap : Une revue systématique de la littérature », est signée par Sarah Prat dit Hauret et David Carassus. Grâce à une revue systématique de la littérature internationale, les auteurs identifient un certain nombre de variables susceptibles de peser,

positivement ou négativement, sur les processus d'inclusion des personnes en situation de handicap sur le marché du travail. Ils montrent ainsi le rôle central pour l'inclusion de cette catégorie de travailleurs et travailleuses, aussi bien dans les organisations publiques que dans les entreprises privées, de trois catégories de variables, à savoir : 1) les variables organisationnelles, telles que les pratiques organisationnelles, le soutien organisationnel, la lutte contre les discriminations, la culture et le climat organisationnels, ou encore la justice, la socialisation et l'empathie organisationnelles ; 2) les variables individuelles, telles que la performance (perçue) des travailleurs en situation de handicap, la satisfaction et le bien-être au travail de ces derniers, ou encore le stress professionnel qu'elles peuvent éprouver ; et finalement 3) les variables liant l'individu à l'organisation, comme le *leadership* inclusif ou l'adéquation personne-emploi. Dans un second temps, les auteurs identifient un certain nombre d'enseignements et de recommandations concernant les dispositifs et mesures à mettre en œuvre afin de favoriser l'inclusion organisationnelle des travailleurs et travailleuses en situation de handicap, et pointent quelques spécificités des organisations du secteur public, telles que le rôle des syndicats, de l'adéquation personne-emploi et d'un style de *leadership* bienveillant.

Remerciements

Les articles susmentionnés ont suivi le cheminement « canonique » de la communication et amélioration en congrès, et de la réévaluation en double aveugle avant publication. Les éditeurs invités de ce numéro spécial remercient les collègues qui les ont encouragés, les membres du séminaire francophone du GEAP qui ont été les premiers critiques constructifs des papiers, le Bureau de la recherche de l'IGPDE, Marie Ruault et Edoardo Ferlazzo, pour leur soutien dans l'organisation des dialogues avec les professionnels de l'action publique, ainsi que les membres du comité de rédaction de la revue *Politiques et Management Public* qui leur ont apporté leur soutien. Des remerciements chaleureux vont aux auteurs pour avoir su tenir les cadences du processus de révision, et tout particulièrement aux collègues évaluateurs pour leur exigence, leur réactivité et la richesse de leurs suggestions aux auteurs.

Bibliographie

- Allard-Poesi F. et Loilier T., 2009. Qu'est-ce que la critique en Sciences du Management ? Que pourrait-elle être ?, *Économies et sociétés. Série KC, Études critiques en management 1975-1999*.
- Arduin M., 2022. Interview, Diversité et inclusion créent une meilleure intelligence collective. *La Lettre du Cadre Territorial*. Publié le 29/09/2022. <https://www.lettreducadre.fr/article/melodie-arduin-diversite-et-inclusion-creent-une-meilleure-intelligence-collective.51593>
- Barley S. R. et Kunda G., 2001. Bringing work back in. *Organization Science*, 12(1), 76-95.
- Broussolle Y., 2023. L'inclusion des agents publics en situation de handicap est encore insuffisante. *La Lettre du Cadre Territorial*. Publié le 21/04/2023. <https://www.lettreducadre.fr/article/l-inclusion-des-agents-publics-en-situation-de-handicap-est-encore-insuffisante.53462>
- Callon M., 1986. Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique (1940/1948)*, 36, 169-208.

- Dorion L., 2017. Construire une organisation alternative. *Revue française de gestion*, 43(264), 143-160.
- Dugas E., 2023. Vers une nouvelle ère : le passage d'inclusion à l'inclusivité sociale et scolaire. In Bruneaud J.-F., Montoya Y. et Ben Chaâbane Z. (éds.), *Le bien-être au prisme des violences scolaires. Espaces, corps, valeurs*. Presses Universitaires de Bordeaux, Pessac, 175-200.
- Greenwood R., Suddaby R. et Hinings C. R., 2002. Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal*, 45(1), 58-80.
- Hernandez S., 2017. *À la recherche du management territorial. Construire les territoires entre idéologie, paradoxe et management*. Presses universitaires de Provence, Aix-en-Provence.
- Jaunait A. et Chauvin S., 2012. Les théories de l'intersectionnalité à l'épreuve des sciences sociales. *Revue française de sciences politiques*, 62(1), 5-20.
- Malaterre M., 2023. Inclusion des agents LGBT+ : aller au-delà des guides et chartes. Acteurs Public. Publié le 17 mai 2023 mis à jour le 22 mai 2023. <https://acteurspublics.fr/articles/inclusion-des-agents-lgbt-aller-au-dela-des-guides-et-chartes#>
- Mattijs J. et Turc E., 2019. Introduction. Crise de légitimité et changement de l'action publique : des discours aux pratiques. *Politiques & management public*, 36(2), 121-131.
- Menu S., 2022. Autisme, comment les maires se mobilisent pour favoriser l'inclusion. *La Lettre du Cadre Territorial*. Publié le 28/11/2022. <https://www.lettreducadre.fr/article/autisme-comment-les-maires-se-mobilisent-pour-favoriser-l-inclusion.52368>
- Nembhard I. M. et Edmondson A. C., 2006. Making it safe: The effects of leader inclusiveness and professional status on psychological safety and improvement efforts in health care teams. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*, 27(7), 941-966.
- Palermo F., 2006. Un système de « proportionnelle ethnique » : le secteur public du Trentin-Haut Adige. *Revue française d'administration publique*, 2, 321-333.
- Peretti J.-M., 2022. Construire une métrique de la diversité et de l'inclusion. *Actes des 17^e Rencontres Internationales de la Diversité*, 1-2 décembre 2022, Agdal-Rabat, Maroc, 321-334.
- Roberson Q. M., 2006. Disentangling the meanings of diversity and inclusion in organizations. *Group & Organization Management*, 31(2), 212-236.
- Rosenbloom D. H. et Dolan J., 2006. La bureaucratie représentative. *Revue française d'administration publique*, (2), 251-263.
- Rouleau L., Allard-Poesi F. et Warnier V., 2007. Le management stratégique en pratiques. *Revue française de gestion*, 33(174), 15-24.
- Schrover M. et Schinkel W., 2013. Introduction: The language of inclusion and exclusion in the context of immigration and integration. *Ethnic and Racial Studies*, 36(7), 1123-1141.
- Strang D. et Meyer J. W., 1993. Institutional conditions for diffusion. *Theory and Society*, 22(4), 487-511.
- Tienda M., 2013. Diversity≠ inclusion: Promoting integration in higher education. *Educational Researcher*, 42(9), 467-475.
- Turc E., 2022. Organisation hybride. In Benzerafa-Alilat M., Lamarque D. et Orange G. (éds), *Encyclopédie du management public*. Institut de la gestion publique et du développement économique, Paris. 496-498.
- Vislie L., 2003. From integration to inclusion: Focusing global trends and changes in the western European societies. *European journal of special needs education*, 18(1), 17-35.