



# Gestion et digestion de la crise du COVID en temps réel

UN VIRUS GÉNÈRE DES ANTICORPS DANS L'ORGANISME QUI LE CONTRACTE. MAIS QU'EN EST-IL LORSQUE LE COVID AFFECTE UNE ORGANISATION ? QUELLES SONT LES TRACES DE CET ÉPISODE ?



## Quand une chercheuse plonge dans le quotidien d'une ville

Une ville parmi d'autres. Celle-ci a 20 000 habitants, ferroviaire, jeune, sportive, active elle concentre une grande densité de population avec une administration municipale de 600 agents, 150 métiers et son large panel de services d'infrastructures sportives, bibliothèque, bédéthèque, crèches, ludothèque, centres sociaux, résidence autonomie, centres de loisirs, police, parcs et espaces verts. Une ville qui a accepté d'intégrer la présence d'une chercheuse habituée à des terrains plus exotiques, celui de l'organisation de la logistique polaire, pour suivre de l'intérieur et en temps réel la « crise ».

La compréhension du processus de résilience et de gestion de crise s'inscrit à terme dans des enjeux de formation entre autres : préparer les organisations et les acteurs des systèmes à de la gestion de situations imprévues.

La situation épidémique du coronavirus a nécessité le déploiement rapide d'une réorganisation des pouvoirs publics pour faire face à la pandémie, des prises de décision dans l'urgence et la mise en œuvre de stratégies opératoires pour gérer la population et le risque de propagation du virus.

L'objectif de l'étude était de caractériser, par la compréhension du processus de résilience organisationnelle (« l'aptitude d'un système à retrouver un état d'équilibre pendant les perturbations » selon HOLLNAGEL en 2010), la capacité d'une collectivité territoriale à faire face à cette situation de crise jamais connue.

L'approche ergonomique constructiviste vise à combiner une amélioration des conditions de travail à l'échelle individuelle et organisationnelle dans des situations « normales » ou dégradées, avec l'ambition d'entrevoir le potentiel développemental d'organisations « apprenantes ».

La situation de crise peut alors être envisagée comme un facteur de développement pour la collectivité, venant questionner ses savoir-faire, modes opératoires, organisationnels, fonctionnels et structurels, la plaçant dans une posture d'apprentissage.

Les organisations ont-elles appris de la crise ? Quels savoir-faire spécifiques ont été développés ? Ceux-ci seront-ils transférables à une nouvelle crise ? Pour répondre à ces questions, nous nous

sommes penchées sur la manière dont la collectivité a tenté de faire face à la crise du Covid 19 et sur l'adaptation du fonctionnement de l'administration en décrivant comment les services se sont organisés, renouvelés, ont innové pour garantir leur mission de service public tout en répondant aux préoccupations de sécurité et santé des usagers citoyens.

## Une crise parmi tant d'autres

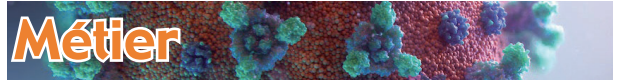
Si la crise est considérée, comme un moment imprévu et brutal, les collectivités en connaissent très régulièrement. Pour la collectivité étudiée par exemple fin 2018, une tempête localisée s'est abattue sur la ville, balayant entièrement un quartier faisant 315 sinistrés impliquant de reloger des habitants en urgence ; en mars 2019, la gestion d'un chantier miné.

Et puis en février 2020, l'actualité internationale s'emballa, la collectivité se prépare à affronter une crise sanitaire dont elle ne mesure pas l'ampleur. Dès le 4 mars, elle organise une première cellule de veille avec l'ensemble des directions de la collectivité et l'autorité territoriale. Chaque secteur est passé au crible avec une première vague de décisions concernant, notamment, l'annulation d'une série d'événements.

À partir du 13 mars, ce seront des réunions de cellule de crise décisionnaire chaque jour jusqu'au 11 mai afin d'ajuster l'organisation, de répondre aux nouveaux besoins, dans un contexte d'élections municipales d'entre deux tours. L'organisation des services est menacée et déstabilisée, les ressources matérielles, humaines, organisationnelles sont dépassées, la situation de travail est dégradée, amplifiée par une rupture dans la continuité du travail nécessitant un changement de moyens pour faire face à la situation.

## Le sentiment partagé que « rien ne serait plus comme avant »

Si certains imprévus sont anticipables par les collectivités (décisions et actions guidées par des procédures et des protocoles), d'autres situations n'ont jamais été pensées par l'organisation, comme celle de la crise sanitaire COVID-19.



©Clovis wood sur Unsplash

Dans ce dernier cas, il s'agit d'une rupture dans les habitudes de travail, le plaçant dans des conditions dégradées (tout comme le PCA, Plan de Continuité d'Activités, le prescrit dans des situations de catastrophe naturelle).

À la différence que les collectivités ont, cette fois-ci, baigné dans un flou artistique, dans une incertitude permanente représentatifs de la complexité de la situation (durée de la crise inconnue, des ressources humaines amoindries du fait de la vulnérabilité de certains agents face à la maladie, des procédures en cours de rédaction...); cette situation a mis à l'épreuve les collectivités en termes de pouvoir de décision et de pouvoir d'agir en situation d'urgence. La situation de crise sanitaire a placé l'humain dans des conditions d'isolement (peu de contacts extérieurs), de confinement (vie sous le même toit avec la famille, en huit clos), et les organisations dans une situation de contrainte.

Par une approche compréhensive, nous avons suivi les mouvements de cette collectivité pendant la crise, ses modes de fonctionnement mis en œuvre à l'échelle de l'individuel comme du collectif. Nous avons donc cherché à capter la situation dans sa complexité, visant le repérage des mouvements de l'organisation aussi bien à un niveau micro (adaptation des savoir-faire de métiers des opérateurs), que méso (ajustements de procédures des politiques locales ou bien des services) ou encore méta (décisions et orientations gouvernementales).

44 entretiens ont été menés (durée moyenne de 1h) entre le 17 mars 2020 et le 30 juillet 2020 auprès de 22 acteurs de la collectivité (2 entretiens en moyenne par personne).

Dans un souci de représentativité de l'organisation, nous avons tenté d'approcher chaque strate de l'organisation : élus (2), DGS (1), DGAS (4), les DGA (4), directeurs et directrices (7) et quelques agents (4). Une triangulation des données nous a permis de recouper des comptes-rendus de cellule de crise, l'actualité (temps forts identifiés qui nous laissaient présager une modification organisationnelle au regard des annonces gouvernementales) et

du contenu des entretiens.

### Trois phases ont été abordées :

- celle correspondant à la période de confinement (du 17/03/20 au 10/05/20),
- celle renvoyant à la période de dé-confinement (du 12/05/20 au 21/06/20),
- celle relative à la ré-ouverture des écoles (du 22/06/20 jusqu'au 30/07/20).

### Quelques résultats ...

#### LES COLLECTIVITÉS ONT ÉTÉ MISES À L'ÉPREUVE

Nos observations mettent en évidence qu'une première période de 5 jours a été nécessaire à l'organisation « saisie » et « pétrifiée », pour reprendre les expressions d'acteurs internes, « désarmée » du point de vue de l'action, et qu'elle a ensuite su faire évoluer son organisation et ses modes d'action de façon très rapide et énergique pour se « reconfigurer » en profondeur. Les aspects saillants

de cette reconfiguration sont représentés dans le schéma suivant (figure 1).

La crise a été **source d'innovation** en termes de solutions créatives et collectivement satisfaisantes. Si la plupart des services ont amélioré leur fréquence de communication, avec la mise en place de contacts quotidiens voire parfois plus par le biais de groupes whatsapp, les intentions ou les logiques des pouvoirs publics ont parfois mal été cernées.

#### LA CRISE : ACCÉLÉRATEUR DE PROJETS

Cette période a en effet été ponctuée d'injonctions paradoxales répétées et de contradictions avec des revirements de situation dans des délais très courts.

Dans ce contexte a émergé une activité intense de création de nouveaux outils de travail tels que des tableaux partagés pour gérer les flux d'agents et les plannings (et donc les ressources humaines).

La crise a également été **un catalyseur et un accélérateur** de ce qui était en projet, mais aussi source de développement. Des formations en accéléré, improvisées, d'agents non spécialistes

du domaine, provenant d'autres services, ont été menées au pied levé, de manière efficace, permettant ainsi de dégager de la marge de manœuvre en termes de gestion des ressources humaines pour les agents de première ligne (comme les soignants ou les agents travaillant dans la Résidence Autonomie de Personnes Âgées, RAPA).

Ce sont des formations innovantes, non descendantes et non prescrites par l'organisation, que le personnel a su concevoir en situation (tuilage ou en binôme pour le service funéraire) ; un travail de transmission par fiches (pour les portages de repas aux personnes âgées), des formalisations de savoir-faire spécifiques d'agents en fichiers Excel (pour les tournées des portages de repas par exemple) ; mais aussi du temps accordé à des formations en webinaires. Par ailleurs, la crise a été un accélérateur du projet de mise en place du télétravail déjà à l'étude, mais aussi elle a précipité la dématérialisation des dossiers et des documents, les accès à distance de fichiers.

**La transversalité et la polyvalence ont donc été une réponse à la complexité** de cette situation atypique : un décloisonnement des services, de nombreuses initiatives d'entraides ont émergé spontanément sur la base du volontariat (des tâches de désinfection des locaux partagées ou encore du portage de repas). La situation de crise a provoqué des changements d'attitude évidents dans le travail. Du fait de l'amenuisement des ressources humaines, les tâches se sont diversifiées dans chaque service ; elles ont été acceptées par les agents (ce qui en temps normal aurait été contesté), et appréciées du point de vue de la collectivité.

La transversalité des compétences a permis d'améliorer la connaissance de l'activité des services et des compétences des collègues. Le décloisonnement des services a donc été une solution à la gestion de la pénurie des agents et une ressource dans la gestion humaine de la situation sanitaire.

À un niveau plus macro, les échanges avec d'autres collectivités proches ont permis de partager la compréhension de la situation et de faciliter les prises de décision.

**Invisibilité du travail pour certains, gain de visibilité pour d'autres.**

Habituellement, le travail se voit et doit être visible d'un point de vue institutionnel. Le télétravail a placé certains agents dans des positions parfois difficiles, sur-réagissant à un trafic de mails hautement intensifié, partagés entre la volonté d'agir et de se rendre utiles, se découvrant aussi dans cette nouvelle configuration du travail à distance.

Les managers se sont quant à eux retrouvés dans l'incapacité d'avoir une traçabilité et un suivi du travail réel effectué qui

leur échappait, réduits à devoir déployer de nouvelles formes de confiance dans leurs collaborateurs. De ce fait, il leur a fallu déployer des outils de management à distance.

**DES  
PARADOXES  
EN TOUS GENRES**

Si le travail de certains est devenu invisible, le travail d'autres, jusqu'alors invisible, a été mis en lumière et davantage reconnu institutionnellement, tout comme l'activité des techniciens de surface. En période épidémique (à la RAPA par exemple mais aussi dans les écoles) les désinfections des lieux et des supports se sont multipliées sur une journée.

La bonne santé des personnels au contact du COVID et la reconnaissance du travail de l'ombre, sont devenues cruciales, rapprochant ainsi les directeurs de leurs employés. .../...





Pour conclure, cette crise est teintée de paradoxes en tous genres, typique des situations complexes, essentiellement caractérisées par l'incertitude et l'imprévisibilité. Les solutions adoptées, à l'évidence ressemblent plus à des « compromis acceptables » face à des contraintes contradictoires.

Au-delà de la gestion de crise, il s'agit davantage d'une gestion de ces paradoxes qui est au cœur de la créativité collective observée, avec le souci permanent d'articuler le « légal » et le « socialement légitime ».

Cette première expérience de crise sanitaire (qui restera toujours

le 1<sup>er</sup> confinement pour tout le monde) aura laissé une trace dans les systèmes et dans les corps. Le retour à la normale ne peut désormais plus se situer au point initial d'avant COVID, les organisations ayant appris et s'étant transformées sous l'effet de la crise.

Ainsi, à ce stade de l'épidémie, tenir compte des transformations générées par la crise serait judicieux, les accepter plus qu'y résister puisque les organisations et les systèmes sont arrivés à bout de souffle : ils ne présentent plus suffisamment de ressources ou elles deviennent inappropriées aux situations rencontrées.



**Nathalie BÉNARD**  
Secrétaire Générale Adjointe nationale  
DGS de la ville de Fleury-les-Aubrais



**Aude VILLEMMAIN**  
Maître de Conférences, Université d'Orléans, COST-STAPS  
- Co-directrice du master Ergonomie de la Motricité (M2 alternance) Laboratoire CRTD, Equipe Ergonomie, CNAM, Paris - Laboratoire CIAMS, Orsay, Paris XI.

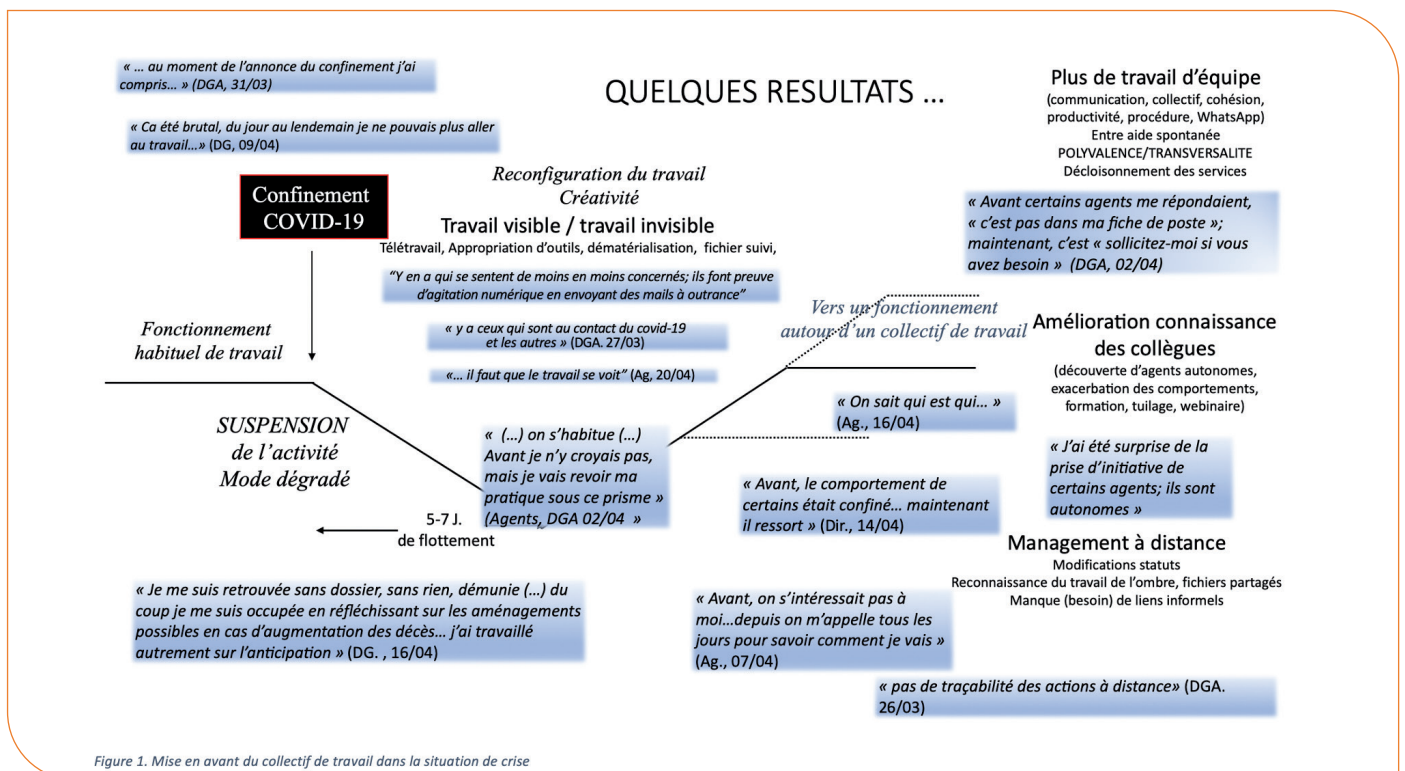


Figure 1. Mise en avant du collectif de travail dans la situation de crise