

La Réserve Civique : construire un dispositif numérique d'engagement bénévole



Yannick Prost¹

Ancien élève de l'ENA, Yannick Prost est Secrétaire Général de la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR). Il a été Chef de mission de la Réserve Civique et il est par ailleurs président de l'association Services publics.

La réserve civique est un dispositif d'engagement civique né avec la loi du 27 janvier 2017 « Egalité et citoyenneté ». Il consiste essentiellement en l'affectation de bénévoles à des missions d'intérêt général, sous le contrôle de la puissance publique garant de la définition de celui-ci. La création de la Réserve civique est survenue après la série d'attentats qui avait endeuillé notre pays en 2016 ; une vague d'offres spontanées de services adressées par nos concitoyens, proposées aux autorités publiques (« que puis-je faire pour mon pays ? »), avait convaincu le président Hollande de commander un rapport au sélectionneur de l'équipe nationale de Handball, Claude Onesta, et au Vice-président du Conseil d'Etat, Jean-Marc Sauvé², évaluant la pertinence de la création d'un outil de politique publique. Celle-ci étant confirmée, avec toutefois la mise en garde face à la construction d'une « usine à gaz » administrative, un haut-commissaire à l'engagement entouré de quelques conseillers fut missionné pour mettre en œuvre la Réserve civique à l'automne 2016.

L'opportunité de cette création avait bien été saisie par un Président de la République qui était par ailleurs à l'origine de la Fondation la France s'engage. La question de l'engagement de nos concitoyens appelait une réponse institutionnelle : il s'agissait de répondre au délitement réel ou supposé du « lien social », « à l'affaiblissement de la cohésion nationale », ou encore à l'exacerbation de l'individualisme ou du communautarisme. Il s'agissait, sur un mode positif, de renforcer le « vivre-ensemble »

¹ Secrétaire général - Délégation interministérielle à l'accueil et l'intégration des réfugiés

Ancien Chef de mission Réserve civique - Intrapreneur start-up d'État - Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse

² *Pour que vive la fraternité / Propositions pour une réserve citoyenne*, Rapport au Président de la République par Claude Onesta et Jean-Marc Sauvé, 2015.

indispensable à la pérennité de la République – et de toute collectivité humaine – bâtie sur le don et le contre don ; en l'espèce, l'un s'incarnait dans le temps donné à la République, et l'autre s'exprimait par une reconnaissance de cette dernière ou tout simplement la certitude d'avoir été utile à autrui.

La réserve a été conçue initialement dans le cadre mental d'une réserve opérationnelle (un vivier d'auxiliaires militaires ou policiers mobilisables en cas de surcroît de missions), par un législateur qui ne pouvait se donner le temps de l'expérimentation et du processus itératif désormais imposé par les modes agiles de création. Elle est en cela emblématique de l'évolution d'un objet de politique publique confrontée aux réalités, pris en main par une équipe créative ayant campé dans l'un des rares interstices féconds de l'administration d'Etat. La dérive salutaire du concept fait qu'aujourd'hui, avec un budget modeste, Jeveuxaider.gouv.fr (JVA), nouveau nom de marque de la Réserve civique, compte plus de 400 000 bénévoles et 12 000 organisations inscrites.

1. Développer le bénévolat en France, au profit des organismes publics ou à but non lucratif

D'emblée, la réserve civique a été mal aimée. Si son rôle demeurait au fond modeste – être un outil d'intermédiation entre les organisations proposant des missions et des bénévoles cherchant à se faire recruter aux moindres coûts de transaction – elle naissait dans un contexte compliqué : d'une part, il ne manquait pas d'initiatives orientées vers le même objet, et dont le modèle économique reposait soit sur une cotisation des associations (or, le recours à la réserve civique et à sa plateforme est entièrement gratuit), soit sur des subventions publiques ; d'autre part, la canalisation de bénévolat vers des missions que l'Etat aurait lui-même adoubées ou choisies soulevait l'inquiétude du mouvement associatif, accusant l'administration de venir « voler » une ressource par ailleurs essentielle à l'économie sociale et solidaire.

Le changement de majorité en 2017 privilégia une autre voie pour structurer sa politique d'engagement : la préfiguration du Service national universel concentra la réflexion et les moyens dédiés. Prototypée rapidement à la fin de 2016, mais dotée d'un budget bien modeste (700 000 euros pour 2017) puis sans budget les deux années suivantes, la réserve civique semblait marginalisée, puis condamnée à disparaître (comme son haut-commissaire à l'engagement civique, remercié en mars 2019 après la nomination d'un Secrétaire d'Etat à la jeunesse et à la vie associative). Elle ne dut sa survie temporaire qu'à l'intuition de ce dernier, qui vit dans la réussite du prototype de plateforme numérique créée au bénéfice de la réserve civique, un outil prometteur pour la montée en puissance du Service national universel qui patageait alors dans une gestion de projet complexe... éminemment administrative.

Elle dut surtout sa survie à la crise sanitaire et au confinement, qui précipita chez eux des bataillons de bénévoles âgés. Ceux-ci représentent les piliers de la solidarité nationale s'exprimant dans les centres d'hébergement, les distributions de soupe populaire ou autres « maraudes ». Les grandes associations de l'action sociale saisirent le gouvernement à la mi-mars 2022, qui se souvint alors qu'il disposait de cet

outil. Celui-ci, mourant, ne comptait que 3500 inscrits. Il fallait le reconstruire en quelques jours, le faire passer à l'échelle pour que des centaines d'organisation et des dizaines de milliers de bénévoles puissent très rapidement s'inscrire et être mis en relation. Le président Macron, ayant annoncé une mobilisation citoyenne en faveur des plus démunis et de toute personne nécessitant un soutien (garder les enfants des personnels soignants...), la publicité dont la réserve civique avait besoin depuis trois ans était enfin offerte. Il y eut 25 000 inscriptions dans les deux heures qui suivirent l'annonce présidentielle.

Il était évident que la mansuétude et les moyens supplémentaires accordés à l'équipe n'étaient que provisoires et s'évaporerait avec le confinement. Convaincre les responsables publics d'investir dans la réserve nécessitait de prouver que l'utilité pouvait se décliner dans des crises majeures ou locales à venir, mais aussi dans diverses manifestations ou grandes causes nationales reposant sur la mobilisation d'importants effectifs de bénévoles. Elle pouvait tout simplement alimenter l'engagement du quotidien et de la proximité, qui sont une préoccupation des responsables associatifs et des élus.

1.2. Le basculement sur une économie de la plateforme et un « bon coin » de l'engagement

Chacun veut sa réserve civique ou citoyenne : la police (qu'elle soit à vocation « opérationnelle », c'est-à-dire rémunérée, ou bénévole), les armées (une sorte de « Rotary club » du chef de corps), la sécurité civile communale, le ministère de la santé (réserve sanitaire que ne répondit pas aux attentes), l'Agence nationale de la cohésion des territoires, l'Education nationale, etc. La plupart n'existent guère que sur le papier ou sont demeurées confidentielles. Le législateur a entendu les placer sous l'autorité de la réserve civique, mais celle-ci pouvait difficilement s'imposer aux volontés d'autonomie des ministères concernés. L'équipe nationale de développement de la réserve civique et de sa plateforme n'a pas compté 15 ETP (pour comparaison, l'Agence du service civique peut compter sur près de 110 ETP) ; Son budget est resté frugal.

L'essentiel de la création de valeur repose sur la mise en relation entre un bénévole et une organisation qui lui propose une mission (qui peut aller d'une intervention ponctuelle à un engagement pérenne, plafonné alors à 24 heures par semaine). Le dispositif initialement prévu (« le préfet affecte le réserviste à une mission avec son accord et après avoir vérifié l'adéquation du profil à la mission ») devint inadapté lorsque le nombre de mises en relation dépassa les 10 000 par mois sur le plan national, a fortiori vu l'attrition des services déconcentrés de l'Etat, par ailleurs peu sensibilisés à cette mission par l'administration centrale (le Service national universel est la priorité du moment, et le service civique reste populaire par l'indemnisation qu'il offre aux jeunes). Le recentrage de la mise en relation selon les principes des plateformes a permis de construire une sorte de « bon coin » de l'engagement où le bénévole cherche les missions autour de chez lui (l'algorithme du moteur de recherche pousse sur sa page d'accueil les missions en fonction de son profil, de son code postal, etc.) et où les associations et les organismes publics viennent trouver leurs ressources. L'intervention des agents de l'équipe devrait être a priori minimale, se contenter de

modérer les contenus déposés sur la plateforme et vérifier la légitimité des inscriptions (notamment pour éviter le prosélytisme religieux, l'utilisation par des entreprises commerciales, etc.)³. Agir ainsi dans le cadre de l'économie de l'attention revient à pécher par optimisme. Si la crise sanitaire avait offert soudainement un actif important (une base de plusieurs dizaines de milliers), il restait à accroître concomitamment l'offre et la demande – casse-tête classique des plateformes numériques⁴. Sans budget de communication ou soutien institutionnel majeur, c'est surtout sur la magie du *Growth hacking*⁵ et des diverses techniques de marketing numérique que nous pouvions toucher les bénévoles potentiels. Du côté des organisations, la démarche fut plus aisée, mais nécessite tout de même un important investissement connu dans la profession comme du *social business development* (ou « déploiement », qui ressort des techniques commerciales pour placer le produit auprès de ces bénéficiaires potentiels). Les partenariats offrent un levier important pour organiser des campagnes de recrutement : l'AP-HP, les banques alimentaires, les associations de mentorat pour jeunes, etc. peuvent avoir besoin, à certains moments, de centaines, voire de milliers de bénévoles pour conduire une opération donnée. Il s'agit de les trouver, de les attirer, de les convertir en candidats, et de les accueillir numériquement puis physiquement dans leurs parcours d'engagés. Il est important que la chaîne ne connaisse pas de goulet d'étranglement, déceptif pour les candidats.

2. L'intrapreneur et les territoires

2.1. Créer de la valeur, cela suppose de mettre le politique à distance

L'administration n'est pas conçue pour créer de la valeur. Fondamentalement, sa mission consiste à assurer la paix civile. Avec le temps, elle s'est attelée à satisfaire les besoins des usagers, et aussi du politique en quête de victoires symboliques. La réponse au besoin de l'utilisateur représente cette création de valeur qu'il reste difficile à quantifier. Les indicateurs de résultats nécessairement robustes et sans coût excessif d'agrégation restent rustiques. La sacralisation de ceux-ci, tant du côté des nouveaux dirigeants du secteur public (les tableaux de bord sont les nouvelles tables de la loi) comme ceux de ses jeunes collaborateurs geeks laissent le responsable sceptique. Piloter l'activité par les chiffres, comme ce fut le cas pour jeuxaider.gouv.fr, dans un cadre bien défini (les règles posées par la Direction interministérielle du numérique qui héberge ce type d'équipes, « les start-up d'Etat » dans un incubateur) offre au moins l'argument pour repousser les risques de micro-management ou de commande à but essentiellement politique qui parasite l'activité de l'équipe. Cette dernière doit rendre compte de ses résultats tous les six mois en comité d'investissement (Dinum et direction d'administration centrale commanditaire du produit), et celui-ci décide alors de la poursuite des financements. La réalisation des objectifs, voire la recherche de financements alternatifs pour mettre davantage de carburant dans le moteur de la croissance, pousse l'intrapreneur (responsable de la start-up) à adopter une démarche

³ Organisations et bénévoles doivent souscrire à la charte de la Réserve civique, annexée au décret 2017-930 du 9 mai 2017. <https://www.jeuxaider.gouv.fr/charte-reserve-civique>

⁴ Geoffrey G. Parker, Marshall W. Van Alstyne, and Sangeet Paul Choudary, *Platform revolution – how networked markets are transforming the economy – and how to make them work for you*, W.W. Norton & Company, New York, 2016.

⁵ Frédéric Canevet, Grégoire Gambatto, Olivier Zongo-Martin, *Le Growth Hacking*, Paris, Dunod, 2020.

« commerciale » et à saisir les opportunités, ou à les créer. Il propose son service aux autres administrations (du bénévolat pour des postes d'assesseurs lors des élections politiques ? des renforts pour s'occuper des personnes âgées lors des vagues de chaleur estivale ? favoriser le bénévolat des jeunes souscrivant un contrat d'engagement jeunes ?). Il doit aussi optimiser le rendement de son équipe et de son budget en jouant sur l'innovation. Il doit enfin imaginer des synergies avec d'autres plateformes. La start-up a créé une API qui permet de connecter les plateformes similaires entre elles (notamment celles créées avec enthousiasme mais sans une bonne évaluation de la rentabilité par de nombreuses collectivités territoriales) et de mettre en commun missions et bénévoles pour augmenter l'étendue et la profondeur du « marché ». Il faut, le cas échéant, « pluguer » JVA à une autre plateforme pour créer une synergie « de crise », comme ce fut le cas en mars 2022 avec la plateforme « Pour l'Ukraine »⁶ qui a permis de recevoir les candidatures de 15 000 bénévoles pour l'accueil des personnes déplacées. Enfin, le socle de l'activité de la réserve civique pouvait s'enrichir et donner lieu à la création de nouveaux services, source de croissance pour la start-up (plus de budget, d'effectifs, tendance habituelle des organisations). Une valorisation des compétences acquises par les bénévoles pourrait donner lieu à une nouvelle application numérique; il était aussi envisageable de construire un volet au bénéfice du mécénat de compétences des agents publics, encore balbutiant mais désormais soutenu par plusieurs ministères et collectivités territoriales.

Toute création qui d'une part, requiert des moyens, et d'autre part la préservation de l'autonomie de décision. La maladie de la chaîne hiérarchique, de la validation ou d'une approche rigide des normes tendent à bloquer cette dernière. Tendanciellement, l'essor des start-up, qui fonctionnent selon le principe des équipes, éventuellement fédérées selon des modalités souples, remet en cause le fonctionnement traditionnel de l'administration. La transparence totale de l'information, le management horizontal propre à ce type de milieu sociologique, l'absence de lieu matériel où contrôler les agents (qui sont des prestataires de services, sans bureau, y compris pour le haut fonctionnaire intrapreneur qui jouait le chef d'orchestre virtuel de collaborateurs dispersés entre Amsterdam, Marseille, Milan...) offre des perspectives propres à enthousiasmer certains jeunes talents initialement peu inspirés par l'image de l'administration, mais aussi à effrayer certains profils de cadres dirigeants ayant construit leur carrière sur la progression au sein de structures pyramidales.

2.2. Décentralisation et appropriation

L'outil a été conçu pour une couverture nationale sur tous types de thématiques de l'intérêt général.

Si les thématiques sociales et éducatives étaient plébiscitées, d'autres domaines restent encore à labourer : ainsi, sur le terrain de l'environnement, de la sécurité, du sport, de la mémoire, du patrimoine, nous ne sommes qu'au seuil de ce qui peut être construit.

⁶ Développée par la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés.

Sur le plan géographique, la carte des mises en relations apparaît déséquilibrée. Eu égard à la sociologie empiriquement constatée de l'engagement civique, cela n'a rien de surprenant, et la facilité consisterait à concentrer les efforts de recrutement sur les zones métropolitaines, car plus « rentables ». Toutefois, répondant à l'esprit de services publics qui a présidé à la naissance de la réserve civique, il est nécessaire de fournir un effort supplémentaire sur les territoires les moins bien représentés (départements ruraux, territoires de la « diagonale du vide » ou de certaines zones en déprise industrielle).

L'essor de la réserve civique repose sur le déploiement de proximité. Le rôle des élus locaux devrait devenir déterminant, quitte à déléguer une partie des compétences d'animation, de modération et de déploiement à ces collectivités qui sont meilleures connaisseuses des écosystèmes porteurs (social, petite enfance, handicap, environnement, etc.)⁷. Les textes prévoient, au demeurant, la possibilité de créer une « réserve territoriale » par convention entre l'élu et le préfet. La prise en main des bataillons de bénévoles par le maire (ou le président du conseil départemental) est un moteur de croissance essentiel pour ce dispositif. La plateforme peut se configurer selon les besoins. Les collectivités territoriales bénéficient déjà de leur page d'accueil personnalisée et la coordination entre associations locales et élus favorise les mobilisations de bénévoles dans les territoires. Certains conseils départementaux ont sollicité l'équipe nationale pour mieux utiliser JVA afin de proposer, sur une base volontaire, des missions aux bénéficiaires des minimas sociaux afin d'enrichir leur parcours d'insertion. En matière de sécurité civile, alors que la multiplication des inondations ou des feux de forêts met tragiquement en exergue le caractère trop théorique des plans communaux de sauvegarde, la mobilisation locale des bénévoles est à repenser. La plateforme vise à lutter contre le cloisonnement thématique des engagements et ceux qui ont pris goût à l'engagement dans un domaine peuvent se voir proposer de découvrir les charmes d'un autre domaine dont l'identité culturelle (le monde des secouristes, des pompiers...) peut de prime abord dérouter ceux qui y sont étrangers.

Cette décentralisation doit se doubler d'une appropriation par les bénévoles eux-mêmes. Du côté de l'offre, il faut noter que la notoriété de la plateforme pousse désormais assez naturellement des associations à s'inscrire. Une étape supplémentaire sera franchie lorsque la communauté des bénévoles inscrits, que JVA tente de structurer, se trouvera en capacité de jouer un rôle important dans la diffusion de l'outil, voire de le gérer en partie ou totalement. La boucle sera alors bouclée, et les engagés pousseront leur engagement jusqu'à piloter l'outil de leur engagement. Singulier destin pour un dispositif conçu par l'Etat !

Conclusion

Les déclinaisons du bénévolat dans les politiques publiques demeurent insuffisamment exploitées. Leur pleine expression ne pourra s'épanouir qu'avec la

⁷ Le Conseil départemental des Pyrénées Atlantiques a été la première collectivité territoriale à signer une convention dans ce sens.

construction conjointement menée par les associations, les services publics et les bénévoles. La réussite d'un tel dispositif tient à des conditions particulières et à la persévérance de l'équipe pionnière. Toutefois, le mouvement des start-up d'Etat connaît aujourd'hui un certain palier. Deux dangers les guettent : d'une part leur atterrissage lorsque le produit est arrivé à maturité et leur appropriation par l'administration de droit commun, peu armée pour poursuivre un fonctionnement en mode agile ; d'autre part, une culture professionnelle et de management qui n'évolue que dans les discours des séminaires pour cadres de l'Etat.