



**VOYAGE D'ÉTUDE DU CYCLE DE  
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INET /  
MEMO ON CAPITALISATION OF STUDY  
TOUR : CLASS OF 'INET CEO**

**2018**

**APERÇU DES COLLECTIVITÉS  
LOCALES EN FINLANDE /  
OVERVIEW OF LOCAL AUTHORITIES IN  
FINLAND**



# Contents

<b>Finland: a society built on trust</b> _____	<b>4</b>
<i>The reform of the health care system: pragmatism at work and openness to change</i>	<b>8</b>
<i>The healthcare reform project</i> _____	<b>10</b>
<i>A reform of the health sector or a territorial reform?</i> _____	<b>10</b>
<b>Management of the reform: an original approach to leadership and the empowerment of stakeholders</b> _____	<b>14</b>
<b>Labour unions: pragmatism at work and openness to change</b> _____	<b>16</b>
<b>Consultation tools and methods in Helsinki</b> _____	<b>20</b>
<b>Espoo: a city project led by all of the components of society</b> _____	<b>28</b>
<b>A single place, multiple uses: spaces as tools for social cohesion</b> _____	<b>34</b>
<b>Creative management</b> _____	<b>40</b>
<b>The Shortcut - innovate to integrate</b> _____	<b>44</b>
<b>Digital technology serving consultation</b> _____	<b>48</b>

# Sommaire

<b>Finlande : une société de confiance</b> _____	<b>5</b>
<b>La réforme du système de santé : le pragmatisme à l'œuvre, porte ouverte au changement</b> _____	<b>9</b>
<i>Le projet de réforme de la santé</i> _____	<i>11</i>
<i>Réforme du secteur de la santé ou réforme territoriale ?</i> _____	<i>11</i>
<i>Le management de la réforme : originalité du portage, responsabilisation des acteurs</i> _____	<i>15</i>
<b>Les organisations syndicales : le pragmatisme à l'œuvre, porte ouverte au changement</b> _____	<b>17</b>
<b>Outils et méthodes de concertation à Helsinki</b> _____	<b>21</b>
<b>Espoo : un projet de ville porté par toutes les composantes de la société</b> _____	<b>29</b>
<b>Lieu unique, usages pluriels : les espaces comme outils de cohésion sociale</b> _____	<b>35</b>
<b>Le management créatif</b> _____	<b>41</b>
<b>The Shortcut ou innover pour intégrer</b> _____	<b>45</b>
<b>Le numérique au service de la concertation</b> _____	<b>49</b>

## Finland: a society built on trust

Finland has a similar surface area to France, but a population of just 5.5 million, i.e. a very low population density which is mostly concentrated in the metropolitan region of Helsinki, in the south of the country.

The majority of the population lives in urban areas, mainly along the south and south-west coastlines. Yet the inhabitants of these urban areas still feel a strong need for access to nature. This relationship with nature plays a significant role in the Finnish identity. Many city-dwellers own a second home (chalet) in the forest. The country boasts one million of these chalets/second homes. This respect for nature is perceptible in all urban planning policies. The notion of sustainable development is always highly predominant and rooted in inhabitants' daily lives.

The Finnish language, which is very distinct from other Scandinavian languages and shares no common root with them, is another characteristic of the Finnish identity.

The country and its inhabitants are marked by their history, in particular by periods of domination (Sweden and Russia) or war (the Winter War against the Soviet Union) that revealed their **sisu**, or strong spirit of resistance and resilience, which is considered to be the cornerstone of the Finnish mentality. Due to these historic experiences, Finland remains highly cautious in its balanced management of relations with its large neighbours to the West (NATO) and East (Russia).

Its citizens do share the typical concerns, i.e. socio-economic issues or unemployment, etc., but they are above all preoccupied with questions such as universal equality, access to rights and the marginalisation of young people.

The Finns remain highly attached to the notion of the Welfare State. The State is the guarantor of the solidarity and community spirit which profoundly characterises their society. The State is held as a public authority which must notably enable access to education, healthcare and culture. One of the challenges facing the State is to ensure access to services for everyone, everywhere, including in the sparsely-populated areas in the north of the country. However, it is rarely the State in itself which provides these services. It is the municipalities, the base level of the institutional organisation, which are responsible for the majority of public services in Finland.

The social system is clearly based on the notion of trust: trust in the individual, trust in their abilities and trust in society. This highly progressive philosophy has an obvious impact on the Finnish educational system. Building confidence constitutes one of the leading principles of this educational system.

## Finlande : une société de confiance

La Finlande présente la même étendue que la France. Mais sa population n'est que de 5,5 millions d'habitants, soit une densité de peuplement très faible et très majoritairement concentrée dans la région métropolitaine d'Helsinki, au sud du pays.

La plus grande partie de la population vit en zone urbaine, essentiellement sur les côtes sud et sud-ouest. Mais les habitants de ces zones urbaines gardent tous un besoin d'accès à la nature très fort. Ce rapport à la nature joue en effet un rôle important dans l'identité finlandaise. Les citoyens sont très nombreux à posséder des résidences secondaires (des chalets) en forêt. On compte un million de chalets / résidences secondaires dans le pays. Ce respect de la nature se retrouve dans toutes les politiques de développement urbain. La notion de développement durable est toujours très poussée et ancrée dans le quotidien des habitants.

La langue finnoise, très distincte des autres langues scandinaves et sans racine commune avec elles, est un autre marqueur de l'identité finlandaise.

Le pays et ses habitants sont marqués par leur histoire et notamment des épisodes de domination (suédoise, russe) ou de guerre (guerre d'hiver contre l'Union soviétique) qui ont révélé un fort esprit de résistance et de résilience : le **sisu**, considéré comme clé du caractère finlandais. Du fait de ces expériences historiques, le pays reste très précautionneux dans la gestion équilibrée de ses relations avec les grands voisins de l'ouest (Otan) et de l'Est (Russie).

Les préoccupations majeures des citoyens sont classiques : problèmes socio-économiques, chômage... Mais les habitants sont surtout très soucieux des sujets tels que l'égalité universelle, l'accès aux droits, la marginalisation des jeunes.

Les Finlandais restent très attachés à la notion d'Etat providence. L'Etat est garant d'une solidarité et d'un esprit communautaire qui caractérise fortement la société. L'Etat entendu en tant puissance publique qui doit notamment permettre d'accéder à l'éducation, aux soins, à la culture. Un des enjeux auxquels doit faire face l'Etat est de garantir l'accès aux services pour tous en tout point du territoire, y compris dans les zones peu densément peuplées du nord du pays. Pour autant, l'Etat en tant que tel dispense rarement ces services. Ce sont plutôt les communes, échelon de base de l'organisation institutionnelle, qui en ont la charge et qui sont dépositaires de la plupart des services publics dans le pays.

Le système social repose très nettement sur la notion de confiance : confiance de l'individu, confiance en ses capacités, confiance en la société. Cette philosophie se retrouve très en amont et marque très clairement le système éducatif finlandais. La recherche de confiance constitue l'une des caractéristiques principales de ce système éducatif.



The keys to the success of Finnish education lie in particular in learning paces and the teacher/pupil ratio. Rather than the acquisition of basic knowledge, however, the main objective is the personal development of the individual, who is considered as an element of society from an early age. To achieve this participation, the individual must, on the one hand, have confidence in their own abilities and, on the other hand, acquire certain values, such as respect for others, honesty, collective commitment, politeness and fairness.

The population deems the school system effective and considers it to be a national asset.

The current Finnish educational system is the result of coherent development over the last forty years. Its guiding principles are based on the notions of equality in education and life-long learning. The system also aims to welcome the broadest spectrum possible, in the sense that teaching and learning support is provided in the same establishments and in the same classes to all pupils. Education is designed to enable personal development from the earliest age. It does not prioritise one subject over another and considers that all abilities are worth developing.

The ambition of Finland's housing policy also stems from the solidarity of Finnish society. Access to housing is subject to a proactive policy based on the principle of 'First a home, then reintegration will follow'. The State thus decided to prohibit the temporary housing which was developed as an initial response to difficult situations. The majority of emergency shelters have been transformed into permanent accommodation forming the basis of social reintegration.

Among the sectors of the population that tend to be in difficulty, the metropolitan area of Helsinki has many people from immigrant backgrounds. These benefit from innovative integration policies. These integration policies make perfect use of economic dynamics.

Finland advocates a culture which is conducive to entrepreneurship. Generally speaking, the Finnish economy promotes innovation and enables business success. It testifies to a society which builds confidence, encourages creativity, enables people not to fear failure and fosters any form of experimentation.

Les clefs du succès de L'éducation en Finlande tiennent en particulier aux rythmes d'apprentissage et au taux d'encadrement des enfants. Mais l'objectif principal est, plutôt que l'acquisition de savoirs de base, le développement personnel de l'individu qui est dès son plus jeune âge considéré comme élément de la société. Pour que cette participation soit réussie, l'individu doit d'une part avoir confiance en ses propres capacités, d'autre part s'approprier certaines valeurs : respect de l'autre, honnêteté, engagement collectif, politesse, être juste...

Le système scolaire est jugé performant par la population qui le considère comme une richesse nationale.

Le système éducatif finlandais tel que nous le connaissons aujourd'hui s'est développé de manière cohérente au cours des quarante dernières années. Les principes qui ont guidé sa conception sont fondés sur les notions d'équité dans l'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie. Le système vise également à accueillir le plus grand nombre, en ce sens où l'enseignement et l'accompagnement aux études sont dispensés dans les mêmes établissements et dans les mêmes classes à tous les élèves. L'éducation est conçue de manière à permettre le développement personnel dès la petite enfance. Il ne privilégie aucune matière ou activité et considère que toute capacité mérite d'être développée.

La solidarité de la société finlandaise se retrouve également dans l'ambition de sa politique de logement. L'accès au logement fait l'objet d'une politique volontariste et le principe d'action est : « un logement d'abord et la réinsertion suit ». L'Etat a ainsi décidé de proscrire l'hébergement temporaire qui s'était développé comme première réponse aux situations difficiles. La plupart des centres d'hébergement d'urgence ont été transformés en logements pérennes devenus la base de la réinsertion sociale.

Parmi les publics à priori en difficulté, l'aire métropolitaine d'Helsinki accueille de nombreuses personnes issues de l'immigration. Mais celles-ci bénéficient de politiques d'intégration innovantes. Ces politiques d'intégration utilisent parfaitement les dynamiques économiques.

La Finlande défend une culture propice à l'entrepreneuriat. D'une manière générale, l'économie finlandaise encourage l'innovation et permet la réussite des entreprises. On retrouve là, le fait que la société mette en confiance, encourage la créativité, permet de ne pas craindre l'échec et incite à tenter toute expérimentation



*Université d'Helsinki*

In this context, Finland's intention is to be a start-up-friendly country and it relies heavily on the status of the universities and on the excellence sectors of these universities in the fields of design, digital technology or fashion, in addition to an advanced model for collaboration between the regional public sector, higher education and entrepreneurship. With this model, start-ups effectively find a fertile ground in Finland.

In the Helsinki region, there are more than 600 start-ups in various high-tech fields. They contribute to economic renewal and generate new jobs. They have enabled the solid resilience of the national economy, in particular following the difficulties experienced by Nokia, which represented the flagship of the Finnish economy in the 1990s and 2000s. They are, therefore, also a strong driver of integration.

This growth model is characteristic of Finland, a country which embraces a lack of borders and the trust between society's components: trust between communities, trust in the public sector and in the business world...

## **The reform of the health care system: pragmatism at work and openness to change**

### **Territorial organisation in Finland**

The territorial organisation of Finland is based on a two-tier system; the State and the municipalities.

The 295 municipalities of Finland benefit from general powers and have the faculty to levy taxes. They produce basic services for their inhabitants, the most important being those linked to education, social action, health, housing and the maintenance of the technical infrastructure. 65% of public spending is by the municipalities.

Most Finnish municipalities are small in size. 95% of municipalities consist of less than 5,000 inhabitants and just 9 have more than 100,000 inhabitants. Numerous services are run by joint inter-municipal authorities, particularly in the health and education sectors. These joint authorities are independent and of varying sizes. The municipalities employ almost 440,000 staff, mainly in the healthcare field. The State only employs 85,000 staff.

There is another territorial level consisting of 18 regions created in 1997 to meet European management requirements, in particular for structural funds. The regions manage European funds and work principally towards employment, economic development, planning and the environment.

They are neither politically nor financially independent and are an extension of the municipalities. The members of regional councils are municipal councillors and represent the municipalities. To a certain extent, they constitute a higher inter-municipal organisation. They are generally presided over by a senior State official. Their administrative board is composed of both State officials and seconded municipal officials.

This regional level appears to be growing in strength. This is apparent from the project to reform the public health system, which was launched around 10 years ago and was due to be passed by Parliament in spring 2019.

Dans ce contexte, la Finlande se veut un pays « *startup friendly* » et mise fortement sur le statut de ces universités, sur les filières d'excellence de ces universités dans le domaine du design, du numérique, de la mode, et sur un modèle poussé de collaboration entre secteur public territorial, enseignement universitaire et entrepreneuriat. Avec ce modèle, les startups trouvent effectivement en Finlande un terrain fertile.

Dans la région d'Helsinki, il existe plus de 600 pousses dans divers domaines du high-tech. Ces dernières contribuent au renouveau de l'économie et génèrent de nouveaux emplois. Elles ont permis une forte résilience de l'économie nationale notamment après les difficultés vécues par Nokia qui était l'étendard de l'économie finlandaise dans les années 90 et 2000. Elles sont donc également un vecteur fort d'intégration.

Ce modèle de développement est caractéristique de la Finlande, pays dans lequel ressort fortement l'absence de frontière et la confiance que s'accordent les composantes de la société : confiance entre communautés, confiance entre secteur public et monde de l'entreprise...

## **La réforme du système de santé : le pragmatisme à l'œuvre, porte ouverte au changement**

### **L'organisation territoriale finlandaise**

L'organisation territoriale de la Finlande repose sur un système à deux niveaux : l'Etat et les communes.

Les 295 communes finlandaises jouissent d'une compétence générale et disposent de la faculté de lever l'impôt. Elles produisent les services de base destinés aux habitants, les plus importants étant liés à l'enseignement, l'action sociale, la santé, le logement et l'entretien de l'infrastructure technique. 65% des dépenses publiques sont assurées par les municipalités.

Les communes finlandaises sont majoritairement de petite taille. Ainsi 95% des communes comptent moins de 5 000 habitants et seulement 9 sont supérieures à 100 000 habitants. De nombreux services sont gérés par des groupements intercommunaux en particulier dans les domaines de la santé et de l'enseignement. Ces regroupements sont libres et de taille variable. Les communes emploient près de 440.000 agents principalement dans le domaine de la santé. L'Etat n'emploie que 85.000 agents.

Il existe un autre échelon territorial, celui des 18 régions créées en 1997 pour répondre aux obligations européennes de gestion notamment des fonds structurels. Elles gèrent les fonds européens et œuvrent principalement en matière d'emploi, de développement économique, de planification, d'environnement. Elles ne disposent pas d'une autonomie politique et financière et sont des émanations des communes.

Les membres des conseils régionaux sont des conseillers municipaux et assurent la représentation des communes. Elles constituent en quelque sorte une organisation supérieure de l'intercommunalité. Elles sont présidées généralement par un haut fonctionnaire de l'Etat. Leur administration est à la fois constituée de fonctionnaires d'Etat et de fonctionnaires communaux détachés.

Ce niveau régional semble destiné à se renforcer. C'est notamment ce qui se profile à travers le projet de réforme du système de santé publique, engagé il y a une dizaine d'années et qui devrait être adopté par l'assemblée au printemps 2019.

## The healthcare reform project

The health and medical-social sector takes up 50% of the human and financial resources of the municipalities in charge of its operation.

The service is difficult to implement in sparsely-populated areas, where access to treatment is faced with issues of distance and very low population density. More generally, the usual issues linked to an ageing population have led to a constant rise in healthcare expenditure (+2.4% per year). Thus the operating conditions of the current model, which must ensure the same healthcare services across the entire country, even in the most remote areas, have come under question.

The project to reform the healthcare system was launched ten years ago. The project failed a first time on constitutional grounds, and was relaunched by the current government, which is seeking to conclude in the coming months.

The healthcare reform project put forward by the current government responds to a public health issue by transferring the healthcare powers of the municipalities to the 18 regions.

### A reform of the health sector or a territorial reform?

The reform aims to provide a sustainable healthcare service via a principle of economies of scale and by introducing a State-regulated financial mechanism on a regional level.

In terms of objectives, the project aims to limit the increase in healthcare spending, from the present rate of +2.4% per year to a threshold of +0.9% per year. The financial saving would amount to €3 billion per year by 2030.

While the reform concerns the Finnish healthcare system, it corresponds in reality to a significant reform of institutional, and more specifically, territorial organisation.

With this reform, the regions will experience a rapid, immediate and large-scale transformation, with a major shift in purpose and expertise. From planning entities and a regional administration consisting of 30,000 agents, the regions will be entrusted with a broad range of local operational powers accompanied by a massive transfer of staff (more than 65,000 agents are concerned) and considerable financial means (€7 billion).

The viewpoints of the various institutional players obviously differ, according to whether this reform strengthens them, or on the contrary, deprives them of such important prerogatives as public health.

## Le projet de réforme de la santé

Le secteur de la santé et du médico-social mobilise 50% des moyens humains et financiers des communes qui en ont la charge.

Le service est difficile à mettre en œuvre dans les zones très faiblement peuplées, avec un accès au soin confronté à des problématiques de distance et de très faible densité. Plus généralement, les problématiques classiques de vieillissement des populations entraînent une hausse constante des dépenses de santé (+2,4 %/an). Ainsi les conditions du fonctionnement du modèle actuel, qui doit assurer à chacun les mêmes services de santé sur tout le territoire même le plus reculé, sont remises en question.

Le projet de réforme de la santé a été amorcé il y a dix ans. Il a échoué une première fois pour motifs d'inconstitutionnalité, et il a été relancé par l'actuel gouvernement qui souhaite le conclure dans les prochains mois.

A une problématique de santé publique, le projet de réforme de la santé porté par l'actuel gouvernement répond par un transfert de la compétence santé des communes vers les 18 régions.

## Réforme du secteur de la santé ou réforme territoriale ?

La réforme vise la soutenabilité de l'offre de soins et de santé via un principe d'économies d'échelles et en introduisant un mécanisme financier de régulation par l'Etat à l'échelon régional.

En matière d'objectifs, le projet vise à contenir l'augmentation des dépenses de santé qui, de + 2,4% par an aujourd'hui, serait maîtrisée à + 0,9% an. Le gain financier serait de 3 milliards d'euros par an à échéance 2030.

Si la réforme porte bien sur le système de santé finlandais, elle correspond en réalité à une réforme importante de l'organisation institutionnelle et notamment territoriale.

Avec la réforme, les régions vont connaître une transformation de grande ampleur, fulgurante et immédiate avec un changement majeur d'objet et de compétences. De structures de planification et d'une administration régionale composée de 30 000 agents, les régions se verront doter de larges compétences opérationnelles de proximité accompagnées d'un transfert massif d'agents (plus de 65 000 agents concernés) et de moyens financiers conséquents (7 milliards d'euros).

Bien entendu, les positions des différents acteurs institutionnels diffèrent selon que cette réforme les renforce, ou au contraire leur fait perdre des prérogatives aussi importantes que celle de la santé publique.

## Representatives of the Ministry of Finance

The State clearly supports the reform, by pursuing two aims:

- Financial, firstly, in order to control the rise in healthcare spending, from +2.4%/year to +0.9%/year.
- Secondly, a simplification of the number of intermediaries, as the strengthening of the regions will not be limited to healthcare expertise, but will also enable the closure of a great deal of agencies or other intermediary specialised organisations, such as emergency centres, rural administrations and employment centres. The totality of their prerogatives will be transferred to the regions.



*Ministry of Finance*

## Representatives of the City of Helsinki

The City of Helsinki has, of course, expressed strong opposition to the government's proposed health reform. It criticises its egalitarian nature as it considers that, while in lowly-populated areas, a regional solidarity is necessary, users in large cities are well-treated and it is therefore pointless and counter-productive to create an additional level which would above all increase the complexity of the system.

This reform would considerably limit the financial power of the city, as around 50% of its budget would be transferred to the region.

## Representatives of the Helsinki-Uusimaa region.

The Helsinki-Uusimaa Region is home to one third of Finland's population, represents 3% of the country's surface area and above all, 80% of national GDP. Contrary to other regions which are witnessing demographic decline, it is the only region with a growing population, owing mainly to immigration.

The reform raises a great number of questions which the regions themselves are not capable of addressing at this stage.

Despite an apparent strengthening of the regional level, the reform does not allow for the financial independence of these new regions, which will remain funded by the State and unable to levy taxes. Their decision-making capacity will thus remain limited.

The financial forecasts of the State reallocation model raise issue. The amount allocated to the Helsinki-Uusimaa region would present a deficit of around €1 billion as of the first year, compared to the actual expenditure incurred by the service as it is currently operated. The question of equalisation by the State is also at issue. If a region spends more, will the State accept to allocate more funds, or will the other regions have to fund the deficit?

### Les représentants du Ministère des finances

L'Etat porte très clairement la réforme, en poursuivant deux objectifs :

- l'un, financier visant à maîtriser la hausse des dépenses de santé et passer de +2,4%/an à +0,9%/an,
- l'autre, de simplification du nombre d'interlocuteurs puisque le renforcement des régions ne va pas se limiter à la prise de compétence sur la santé, mais va également permettre de supprimer bon nombre d'agences ou autres organismes intermédiaires spécialisés : centres de secours, administrations rurales ou offices de l'emploi. L'ensemble de leurs prérogatives seront transférées aux régions.

### Les représentants de la Ville d'Helsinki

Bien entendu la ville d'Helsinki fait part d'une vive opposition à la réforme proposée par le gouvernement. Elle regrette son caractère égalitariste car elle considère que si, en milieu faiblement peuplé, une solidarité régionale est nécessaire, dans les grandes villes les sujets sont bien traités et qu'il est inutile et contre-productif de créer un échelon supplémentaire qui serait facteur de complexité avant toute chose.

Cette réforme aura pour effet de limiter considérablement le pouvoir financier de la capitale puisque près de 50 % de son budget seraient alors transférés à la région.

### Les représentants de la région Helsinki-Uusimaa

La Région Helsinki-Uusimaa abrite 1/3 des Finlandais, représente 3% de la superficie de la Finlande et surtout 80% du PIB national. Contrairement aux autres régions qui observent une récession démographique, elle est la seule région dont la population augmente principalement en raison de l'immigration.

La réforme pose de très nombreuses questions auxquelles les régions elles-mêmes ne peuvent pas répondre à ce stade.

Malgré une apparence de renforcement de l'échelon régional, la réforme ne permet pas l'autonomie financière de ces nouvelles régions qui resteront financées par l'Etat sans possibilité de lever l'impôt. Leur capacité de décision restera donc limitée.

Les projections financières du modèle de redistribution par l'Etat posent question. La dotation versée à la Région d'Helsinki-Uusimaa présenterait un déficit d'un milliard d'euros dès la première année par rapport aux dépenses réelles engendrées par le service tel qu'il est actuellement rendu. La question de la péréquation par l'Etat pose également question. Si une région dépense plus, l'Etat acceptera-t-il de verser plus, ou les autres régions devront-elles financer le déficit ?



*Association des autorités locales et régionales de Finlande*

## Management of the reform: an original approach to leadership and the empowerment of stakeholders

The government's project for the reform of the healthcare system is managed by an agent who is not a State official, but is assigned to a municipality (Tampere). The agent has the role of project manager under the impressive title of 'Leader of Change'.

He steers the change and coordinates all the teams of the 7 ministries involved in the building of the project. He is the intermediary between the municipalities, the 18 regions and the stakeholders vested in this vast project. His principle sources of support are the managers of municipal departments with whom he is already working on the future organisation of regional services.

This is thus a relatively original approach: the State, initiator of a reform which is not led by the main stakeholders involved (municipalities and regions), entrusts the coordination of the project to a municipal agent, who draws support mainly from his colleagues.

This framework clearly reveals one of the key features of Finnish society: the ability to agree on the fact that, despite the divergence of initial opinions, the country must move forward, modernise and change. The term 'Leader of Change' takes on all its meaning.



## How could this be transposed to France?

Finland advocates the shift of the medical-social sector to a territorial level which is regional, organised and coordinated around university hospitals, while maintaining strong involvement in governance on the part of local elected representatives. It is organising a compelling, broad-scale response to the challenge of ageing and the healthcare offer by drawing on the principles of subsidiarity and on the specialisation of homogeneous blocks of expertise.

The administrative organisation of Finland relies on a highly powerful municipal tier and on the State, whose role focuses on framework and regulation. This simplification is in stark contrast to the French system. The emergence of a more powerful regional level will reshuffle the cards and shift or, in any case, create new decision-making centres.

With the reform, the Finnish model will develop towards a dual-level organisation, both regional and municipal, with great specialisation of powers. The municipalities will remain the local level of Finnish democracy and the providers of the fundamental public services. In terms of financial and democratic independence, there should be no change in the status of the regions. They will remain an extension of the municipalities whose elected representatives will make up the majority of the members of the regional councils.

## Le management de la réforme : originalité du portage, responsabilisation des acteurs

Le projet de réforme de la santé porté par le gouvernement est dirigé par un agent qui n'est pas un fonctionnaire d'Etat, mais qui est détaché d'une commune (Tempere). Il occupe la fonction de chef de projet doté de la dénomination très marquante de « *Leader of Change* ».

C'est le pilote du changement et il coordonne toutes les équipes des 7 ministères qui interviennent dans la construction de ce projet. Il est bien entendu l'interlocuteur des communes, des 18 régions et de l'ensemble des acteurs investis dans ce vaste projet. Ses points d'appui principaux sont les directeurs des services des communes, avec lesquels il travaille déjà à la future organisation des services régionaux.

Cette configuration est donc relativement originale : où l'on voit l'Etat, porteur d'une réforme non menée par les principaux acteurs concernés (communes et régions), confier la coordination du projet à un fonctionnaire communal, qui s'appuie essentiellement sur ses collègues.

Apparaît clairement dans ce cadre un des caractères importants de la société finlandaise : la capacité à s'accorder, malgré des divergences de vues initiales, sur le fait que le pays doit avancer, se moderniser, se réformer. La notion de « *Leader of Change* » prend toute sa signification.

## Quelle transposition en France ?

La Finlande prône le basculement du secteur médico-social à l'échelle de territoires de santé régionaux, organisés et coordonnés autour des hôpitaux universitaires, en maintenant une implication forte des élus locaux dans la gouvernance. Elle organise à grande échelle une réponse intéressante au défi du vieillissement et de l'offre de soins en misant sur les principes de subsidiarité et sur la spécialisation des blocs de compétences homogènes.

L'organisation administrative de la Finlande repose sur le bloc communal très puissant et sur l'Etat, centré dans un rôle de cadrage et de régulation. Cette simplification extrême tranche avec le système français. L'avènement de l'échelon régional plus puissant va rebattre les cartes et déplacer les centres décisionnels ou en tous cas en créer de nouveaux.

Avec la réforme, le modèle finlandais va évoluer vers une organisation à double échelle, régionale et municipale, avec une spécialisation des compétences fortes. Les communes resteront l'échelon de proximité de la démocratie finlandaise pourvoyeuses des services publics de base. Le statut des régions ne devrait pas évoluer vers davantage d'autonomie fiscale et démocratique. Elles resteront l'émanation des communes dont les élus seront majoritaires dans les assemblées régionales.

Contrary to France, Finland's approach remains pragmatic and occasionally consensual. Opposing opinions exist, but have a tendency to dissipate when faced with the imperious necessity to change a model which is showing signs of weakness. Finland is redeveloping its territorial organisation to meet this challenge, without any certainty that it will succeed in dealing fully with the issues linked to the accessibility of public services in the most remote zones (Lapland), or the question of representation of all areas within the decision-making entities.

While this project has not yet been adopted and is facing strong opposition from large cities in particular, the reform does appear to be moving forward. There are unknown factors, but in terms of technical means to initiate the change, everything has been implemented: large-scale digitalisation and dematerialisation, the transfer of data to enable the inter-operation of the country's healthcare and medical-social management systems and the transfer of property and estate, etc.

## **Labour unions: pragmatism at work and openness to change**

### **Context**

With around three-quarters of workers affiliated to an organisation, the rate of labour union membership is high in Finland. Three confederations, SAK, STTK and AKAVA, compose the labour union landscape. The 2.2 million members are not all in active employment, as retired people, the unemployed and students may also join a union.

The scope of the unions corresponds to business or professional branches of activity, i.e. healthcare workers, digital workers, etc. Each union is specialised, which lends them real legitimacy to represent the workers of the sector in question.

In the public sector, there are no joint employer/employee organisations. The legislation provides solely for systematic communication to staff representatives. However, staff representatives decide on the content of training programmes, the organisation and use of premises reserved for the personnel and the rules for the allocation of funds for leisure activities.

The unions play a role in training. They cover remuneration of strike days. The unions also manage and pay out unemployment insurance benefits. This activity faces competition however, from the emergence of private unemployment insurance funds, which are set up by employers and are highly appealing to employees due to their very low contribution fees.

Labour union action is generally speaking not based on 'hard' and conflictual methods, but on dialogue and negotiation. Since 2015, unionism has shifted towards slightly firmer positions than previously (strikes), due in particular to reforms tending to a privatisation of traditionally public sectors. The main areas of union action are the flexibility of labour rights (facilitation of redundancies in small companies), the status of civil servants and the privatisation of services.

A contrario de ce qui peut être vécu en France, l'approche de la Finlande reste pragmatique et parfois consensuelle. Les oppositions d'idées existent, mais tendent à s'effacer devant l'impérieuse nécessité de faire évoluer le modèle qui montre des signes de faiblesse. La Finlande fait évoluer son organisation territoriale pour répondre à ce défi, sans pour autant être certaine qu'elle va parvenir à traiter totalement les questions de l'accessibilité des services au public dans les zones les plus reculées (Laponie), où la question de la représentativité de tous les territoires dans les centres de décision.

Alors que ce projet n'est pas encore adopté et suscite toujours de vives oppositions notamment au sein des grandes villes, la réforme semble tout de même avancer. Il demeure des inconnues, mais tout est fait et mis en œuvre du point de vue technique pour initier le changement : numérisation et dématérialisation de grande envergure, migration des données permettant l'interopérabilité de tous les systèmes de gestion des services de santé et médico-sociaux du pays, transferts de biens et de patrimoine...

## **Les organisations syndicales : le pragmatisme à l'œuvre, porte ouverte au changement**

### **Contexte**

Le taux de syndicalisation est élevé en Finlande puisque près de trois quarts des travailleurs sont affiliés à un organisme. Trois confédérations composent le paysage syndical ; SAK, STTK et AKAVA. Les 2,2 millions de syndiqués ne font pas tous des travailleurs actifs, puisque les retraités, les chômeurs et les étudiants peuvent adhérer aux syndicats.

Les périmètres des syndicats correspondent à des champs ou branche d'activité : salariés de la santé, salariés du numérique... Chaque syndicat est spécialisé, ce qui lui confère une vraie légitimité à représenter les personnels travailleurs de la branche concernée.

Dans le secteur public, les instances paritaires n'existent pas. La législation prévoit uniquement une information systématique des représentants du personnel. Cependant, les représentants du personnel décident du contenu des programmes de formation, de l'utilisation et de l'organisation des locaux réservés aux personnels et des principes d'allocation des fonds destinés aux activités de loisirs.

Les syndicats assurent des missions de formation. Ils prennent en charge l'indemnisation des jours de grève. Les syndicats sont également gestionnaires et payeurs des prestations d'assurance-chômage. Mais cette activité est concurrencée par la création de caisses d'assurance-chômage privées, organisées par les employeurs, et très attractives pour les salariés du fait de montant de cotisation très bas.

L'action des syndicats ne repose pas usuellement sur des méthodes « dures » et conflictuelles, mais plutôt sur des pratiques de dialogue et de négociation. Depuis 2015, le syndicalisme a évolué vers des postures un peu plus fermes qu'auparavant (grèves) notamment compte tenu des réformes tendant à une privatisation de secteurs jusqu'alors publics. Les sujets principaux sur lesquels se mobilisent les syndicats sont l'assouplissement du droit du travail (licenciement facilité dans les petites entreprises), le statut de la fonction publique, la privatisation des services.

The unions also fear a regression in labour rights due to the fact that negotiations and agreements are declining on a national and global level and showing a growing tendency to take place on a branch or company level.

Finnish unions believe they have lost a certain degree of power and influence over the last decade.

### **Projects and/or good practices observed**

The union we met with, JHL, represents workers in the health and social sector, which corresponds to around 2,500 different occupations. There are 220,000 members from both the public and private sectors. Approximately 40,000 members are municipal agents, and are thus directly concerned by the healthcare reform project as the majority will be transferred rapidly to the regions. Women make up 70% of members, in line with the sociology of the occupations in question.

JHL has 200 permanent staff based in a single headquarters in Helsinki. The union endeavours to cover the whole country via 9 regional offices.

Its resources are based on membership fees (in decline) in addition to €30 million in revenues from prior investments. It has thus significant financial capacity. The union is capable of covering the cost of 16 days' strike for all its members.

In the health and social field, wages are higher in the public sector than in the private sector. The union defends all workers equally. Nevertheless, it admits to a certain public-based concept of this sector and is opposed to the current trend towards privatisation, a tendency which is set to increase with the health reform project.

### **How could this be transposed to France?**

The economic model of Finnish labour unions differs greatly from that of French unions. They have considerable financial resources, which enables them not only to respond, when necessary, to situations of conflict (strike remuneration), but also to provide services to their members (training and unemployment insurance) which boosts their attractiveness.

This model contributes to a high rate of union membership, which enables a union dialogue that is representative of employees' concerns and ensures the legitimacy of the action taken. Furthermore, the fact that each union organisation operates within a specific professional field strengthens their foothold in employee activity. This ability to operate closely with the needs of each profession undoubtedly enables flexibility and the possibility to work branch by branch, even if the unions themselves criticise this trend and the decline of national and general rules.

The situation is very different in France, where the rate of union membership is among the lowest in Europe, with a union organisation format which differs greatly and is less closely linked to branches of activity.

Les syndicats craignent également une régression du droit du travail liée au fait que les négociations et accords soient de moins en moins menés au niveau national et global, et que l'on constate au contraire une tendance croissante à l'accord de branche ou même à l'accord d'entreprise. Les syndicats finlandais considèrent qu'ils ont tendance à perdre de leur pouvoir et de leur influence depuis une dizaine d'années.

### Quelques réalisations et/ou bonnes pratiques observées

Le syndicat rencontré, JHL, représente des travailleurs du secteur sanitaire et social qui correspondent à environ 2 500 titres professionnels différents. Les adhérents sont au nombre de 220 000 et peuvent relever du secteur public comme privé. 40 000 adhérents environ sont des agents des municipalités, donc très concernés par le projet de réforme de la santé puisqu'ils seront pour la plupart rapidement transférés dans les régions. Les femmes représentent 70% des adhérents, ce qui correspond à la sociologie des professions concernées.

JHL compte 200 agents permanents sur son seul siège d'Helsinki. Le syndicat s'efforce de couvrir le territoire à travers 9 bureaux régionaux.

Ses ressources sont alimentées par les cotisations des adhérents (en baisse) mais également par 30 millions de recettes générées par des investissements antérieurs. Sa capacité financière est donc importante. Le syndicat peut faire face à une prise en charge de 16 jours de grève de l'ensemble de ses adhérents.



*Siège du syndicat JHL*

Dans le secteur de la santé et du social, les salaires sont plus élevés dans le secteur public comparativement au secteur privé. Le syndicat défend l'ensemble des travailleurs de façon tout à fait égale. Mais il affirme une certaine conception publique de ce secteur d'activité et s'oppose à la tendance actuelle à la privatisation, propension qui devrait être renforcée avec le projet de réforme de la santé.

### Quelle transposition en France ?

Le modèle économique des syndicats est très différent de celui que l'on connaît en France. Ils disposent d'une surface financière importante qui leur permet non seulement de faire face, en cas de besoin, à des situations de conflits (indemnisation des grèves), mais également d'apporter des services à leurs adhérents (formation, assurance chômage) ce qui renforce leur attractivité.

Ce modèle contribue à un taux de syndicalisation élevé, qui permet un dialogue syndical représentatif des personnels et assure une légitimité de l'action retenue. De plus, l'affectation de domaine de compétence propre aux organisations syndicales accentue leur ancrage dans l'activité des personnels. Cette capacité à agir au plus près des besoins de chaque profession permet certainement souplesse et capacité à agir branche par branche, même si les syndicats eux-mêmes regrettent cette tendance et le recul des règles nationales et générales.

La situation diffère largement en France où le taux de syndicalisation est parmi les plus faibles d'Europe avec un format des organisations syndicales très différent et moins proche des branches d'activité.

## Consultation tools and methods in Helsinki

### Context

The City of Helsinki has developed a participative model enhanced by a 2015 law which incites municipalities to listen to citizens. Helsinki has adopted these principles fully and deems that, in order to define and lead its actions, it must draw support from the knowledge and expertise of citizens. Citizens are systematically considered as a resource and not a source of problems or demands.

On the contrary, inhabitants are called on to contribute not only to ideas, but also to the implementation of services. They are systematically encouraged to ask themselves: 'What can I do for my city?' This call to co-construct public policy is embodied through events, workshops, meetings, surveys and digital tools, etc.

### Projects and/or good practices observed

#### **The city as an object at the service of its inhabitants**

The relationship between the city and its inhabitants is not simply limited to the principle of participation. The very notion of the city is linked to the needs of inhabitants and cannot be dissociated from them. The city's strategic project is underpinned by the meaningful slogan: 'The Most Functional City in the World'. The city exists first and foremost to meet the needs expressed by its inhabitants adequately.

It is presented as a platform enabling ideas to be heard and capitalised on, by closely associating residents, businesses, non-profit groups, experts, citizens, elected representatives and agents, etc.

A Deputy Mayor is responsible for monitoring implementation of this policy through a participative management approach which acts in accordance with the following guidelines:

- *Make use of all the expertise of citizens,*
- *Make all requested activities possible by encouraging the participation of every citizen,*
- *Strengthen activities and services with the help of voluntary work,*
- *Facilitate information and access to services and activities via a single contact and digital tools,*
- *Develop collaborative spaces within services to adapt and develop attitude and culture and share all positive experience.*

Public policy and the organisation of services are thus designed according to these principles of optimal compatibility with the real expectations and needs of its inhabitants.

#### **The culture of the participative model.**

Participation is thus implemented in this framework, corresponding to a genuine and widespread philosophy found within local administration.

## Outils et méthodes de concertation à Helsinki

### Contexte

La Ville d'Helsinki a développé un modèle participatif encouragé par une loi de 2015 qui incite les communes à entendre les citoyens. La Ville d'Helsinki s'est parfaitement appropriée ces principes et considère qu'elle doit s'appuyer, pour définir et conduire ses actions, sur les connaissances et les savoir-faire des citoyens. Le citoyen est systématiquement considéré comme une ressource, et non une source de problème ou de revendication.

A l'inverse, les habitants sont sollicités pour contribuer non seulement aux idées, mais également à la mise en œuvre des services. Ils sont systématiquement invités à se poser la question : « *Que pourrais-je faire pour ma ville ?* ». Cette sollicitation à co-construire la politique publique se fait à travers des manifestations, des ateliers, des réunions, des enquêtes, des outils numériques...

### Quelles réalisations et/ou bonnes pratiques observées ?

#### La ville conçue comme un objet au service des habitants

La relation entre la ville et ses habitants ne se limite pas au simple principe de participation. Le concept même de la ville est lié aux besoins des habitants et ne peut en être dissocié. Le slogan du projet stratégique porté par la ville est significatif : « *The Most Functionnal City in The World* ». La ville existe avant toute chose pour répondre efficacement aux besoins exprimés par ses habitants. La ville se présente comme étant une plateforme permettant de capter et capitaliser les idées en associant très fortement les habitants, les entreprises, les associations, les experts, les citoyens, les élus, les agents...

Un Maire-Adjoint est chargé de suivre la mise en œuvre de cette politique en s'appuyant sur une direction du management participatif qui agit selon les principes suivants :

- *Utiliser toutes les compétences des citoyens,*
- *Rendre possibles toutes les activités souhaitées en encourageant la participation de tous les citoyens,*
- *Renforcer les activités et les services en recourant au volontariat,*
- *Faciliter l'information et l'accès aux services et activités grâce à un guichet unique et aux outils numériques,*
- *Développer des espaces de collaboration au sein des services pour adapter et développer attitude, culture, faire part de toute expérience positive...*

Les politiques publiques, l'organisation des services sont donc conçus selon ces principes d'une adéquation optimale avec les attentes et les besoins réels de ses habitants.



Hôtel de ville d'Helsinki

Under the authority of the deputy mayor responsible for participation, all the administrative departments of the City of Helsinki must develop and evaluate the principles of citizen participation in their actions and projects, in order to make Helsinki a city founded and focused on its citizens and users.

Five objectives guide this approach:

- *Encourage actions which foster openness, equality and diversity,*
- *Co-construct functional and fair services with users (responding to expectations and needs),*
- *Promote cooperation between districts which present a strong and distinctive community spirit,*
- *Support citizen action,*
- *Welcome automatically, never leave an individual without a response: 'You have come to the right place, how may I help you?'*

### **Recruitment of seven district coordinators for participation**

Seven agents/leaders responsible for districts are recruited to rally, lead and develop participation. These agents, who build relationships of trust and proximity with the population must notably:

- *Help citizens to participate in the development of the city by supporting local networks,*
- *Enable citizens to exchange ideas with each other and with public authorities,*
- *Answer questions raised by citizens,*
- *Identify and support the most vulnerable groups so that they may participate.*

### **Implementation of a participative budget of €4.4 million**

The City of Helsinki set aside a budget of €4.4 million in 2018 for this participative action. Inhabitants are invited to put forward projects via a dedicated online platform, either individually or in the framework of events and games organised by the district coordinators. After an evaluation of their cost and feasibility by the City's departments, citizens over the age of 12 are invited to vote for these projects.

80% of this budget is allocated to the districts in proportion to their population and 20% is reserved for projects involving the whole city.

## Culture du modèle participatif

La participation est donc mise en œuvre dans ce cadre, qui relève d'une véritable philosophie largement diffusée au sein de l'administration locale.

Sous l'autorité du maire adjoint responsable de la participation, tous les services de la ville d'Helsinki doivent développer et évaluer les principes de participation citoyenne dans leurs activités et projets afin de faire d'Helsinki une ville qui soit fondée et centrée sur les citoyens et usagers.

La ville guide cette démarche en s'attachant à suivre cinq objectifs :

- *Favoriser les actions permettant d'accroître l'ouverture, l'égalité et la diversité,*
- *Co-crée avec les usagers des services fonctionnels (répondants aux attentes et besoins) et justes,*
- *Favoriser les coopérations entre quartiers qui peuvent présenter des esprits communautaires forts et distincts,*
- *Soutenir des actions citoyennes,*
- *Offrir un accueil systématique, ne jamais laisser l'individu sans réponse : « Vous êtes au bon endroit, que puis-je faire pour vous ? »*

## Recrutement de sept coordonnateurs de quartiers pour la participation

Sept agents / animateurs responsables de quartiers sont recrutés pour fédérer, animer et développer la participation. Ces agents, qui développent des relations de confiance et de proximité avec la population doivent notamment :

- *Aider les citoyens à participer au développement de la ville en soutenant les réseaux locaux,*
- *Permettre aux citoyens d'échanger entre eux et avec les pouvoirs publics,*
- *Répondre aux questions posées par les citoyens,*
- *Soutenir les groupes les plus vulnérables et les identifier pour les faire participer.*

## Mise en place d'un budget participatif de 4,4 millions d'euros

La ville d'Helsinki a réservé un budget de 4,4 millions d'euros à cette démarche participative en 2018. Les habitants sont invités à proposer des projets sur une plateforme numérique dédiée, soit de manière individuelle, soit dans le cadre d'événements et de jeux organisés par les coordonnateurs de quartiers. Après évaluation du coût et de la faisabilité de ces projets par les services de la ville, les citoyens de plus de 12 ans sont invités à voter pour ces projets.

80% de ce budget est réparti dans les quartiers au prorata de la population et 20% est réservé pour les projets communs à la ville tout entière.

## The creation of tools (games) to develop participation

The City of Helsinki has developed two games to encourage participation on the part of inhabitants or staff in all departments in putting forward projects in the framework of the participative budget.

City employees can take part in 'the participation game', in groups of 3 to 8, to consider the way in which activities and projects could be designed with even closer involvement on the part of inhabitants. Under the responsibility of the City Manager, this game was co-developed and co-tested in 2017 by staff from various departments and the Hellon service design agency. 30 staff from various departments were trained to facilitate and steer the game situations.

## The creation of tools (games) to develop participation

66 cards and a game board serve to come up with suggestions in 90 minutes, based on the following seven questions:

- Which department and which inhabitants are concerned by the improvement aim of the project?
- Why get involved and involve inhabitants in the participation?
- How does the service meet the five objectives of the Helsinki participative model (see above)?
- What ongoing and concrete actions can improve inhabitants' participation?
- Which actions need to be taken further or improved?
- What new measures or methods could develop participation?
- What is the outcome of the game and how relevant is it in developing inhabitants' participation?

This action is a key element in the administrative project of the city.

The City of Helsinki has also developed a game to help inhabitants to formulate suggestions for the participative budget, entitled *OmaStadi Game*, or how to '**Plan, Participate and Influence**'.

This game, which lasts from 45 to 90 minutes, enables players to make concrete proposals around the following questions:

- What kind of city (Helsinki) do we want to build, for which district or for the whole city?
- What are our ideas, needs and constraints?
- Which solutions integrate the aims and limits of the city?
- What suggestion can be made to the City of Helsinki, why is it important, practical and useful? What positive impacts will it have?

## Création d'outils (jeux) pour développer la participation

La ville d'Helsinki a développé deux jeux pour développer la participation, que ce soit celle des agents dans tous les services, ou celle des habitants pour proposer des projets dans le cadre du budget participatif

Les agents des services de la ville d'Helsinki sont invités à prendre part à un jeu « le jeu de la participation » afin de réfléchir en groupes de 3 à 8 agents à la manière dont les activités et les projets pourraient être prévus avec une coopération encore plus approfondie des habitants. Ce jeu a été co-développé et co-testé en 2017, sous la responsabilité du directeur général des services, par des agents de différents services et l'agence de design de services Hellon. 30 agents de différents services ont été formés pour faciliter et guider les situations de jeux.



## Création d'outils (jeux) pour développer la participation

66 cartes et un plateau de jeu permettent de faire des propositions en 1h30 à partir des sept questions suivantes :

- Quel service et quels habitants concernés par l'objectif d'amélioration de la participation ?
- Pourquoi s'impliquer et impliquer les habitants dans la participation ?
- Comment le service répond aux cinq objectifs du modèle participatif de la ville d'Helsinki cités plus haut ?
- Quelles actions courantes et concrètes permettent d'améliorer la participation des habitants ?
- Quelles actions nécessitent d'être approfondies, améliorées ?
- Quelles mesures ou méthodes nouvelles pourraient permettre de développer la participation ?
- Quels résultats de la partie et quelle évaluation de la pertinence du jeu pour développer la participation des habitants ?

Cette démarche est un élément fort du projet d'administration de la ville.

La ville d'Helsinki a également développé un jeu pour aider les habitants à formuler des propositions pour le budget participatif, « *OmaStadi Game* » ou comment « **Planifier, Participer, Influencer** ».

Ce jeu, d'une durée de 45 minutes à 1 heure 30, permet de faire des propositions concrètes autour des questions suivantes :

- Quelle sorte de ville d'Helsinki souhaitons nous construire, dans quel quartier ou pour la Ville entière ?
- Quelles idées, quels besoins, quelles contraintes rencontrées ?
- Quelles solutions intégrant les objectifs et les limites de la ville ?
- Quelle suggestion faire à la ville d'Helsinki, pourquoi elle est importante, fonctionnelle et utile ? Quels effets positifs aura-t-elle ?

## Means to foster citizen engagement

The municipal departments create the conditions to enable the residents of a district to organise themselves independently.

Throughout the city, collaborative spaces are open to encourage and support more involvement on the part of local volunteers. Most facilities are designed to welcome the public in this context and to provide available and freely accessible spaces.

For groups wishing to get organised, the City also provides platforms and other digital tools to optimise production and exchange. Municipal agents can then offer forms of coordination to those who wish to act to improve services for the population.

## An ongoing effort to involve all populations

The authorities work to ensure that consultation is not limited to the most committed citizens only.

To this end, action is carried out to reach the most isolated or fragile populations.

The departments must work on the ground and meet directly with these inhabitants. They rely on non-profit groups and collectives which bring together, for example, women immigrants or unemployed youth, etc., to lead a dialogue on the kinds of services these populations expect.

### **How could this be transposed to France?**

Local democracy is also present within the local authorities in France. Public meetings, district branches of the town hall, co-construction workshops, participative budgets and citizen relations management all exist. In the French system, however, the principle of participation is less well-integrated. Participation occasionally occurs prior to the development of a project or a development phase, but it is not assimilated as a permanent and systematic policy.

Building a reciprocal relationship of trust between inhabitants and administration is nevertheless a decisive element of democratic society. In addition to the indispensable transparency in the management of public policy, the public sector can foster this trust relationship by allowing users to make constructive proposals and choices which contribute to the common good.

The Finnish experience demonstrates a paradigm shift for the public sector, which accepts and supports a re-balancing of roles between players (decision-makers, public employees and citizens, etc.) for the co-construction and implementation of public policies.

## **Des moyens pour favoriser l'engagement citoyen**

Les services municipaux créent les conditions pour que les habitants s'auto-organisent par quartier.

Dans toute la ville, des espaces de collaboration sont ouverts afin de susciter et de soutenir une participation plus importante de bénévoles à la vie locale. La plupart des équipements sont conçus pour permettre cet accueil et présenter des espaces disponibles et libres d'accès.

La ville met également à disposition des groupes qui souhaitent s'organiser des plateformes numériques et autres outils numériques permettant d'optimiser la production et les échanges. Les agents municipaux peuvent ensuite proposer un travail de coordination à ceux qui veulent agir pour améliorer les services à la population.

## **Un effort permanent de recherche de tous les publics**

Les élus s'attachent à ce que la concertation ne soit pas réduite aux seuls citoyens les plus engagés.

Pour cela, un travail est mené en direction des publics les plus éloignés, les plus fragiles.

Les services doivent se déplacer, aller à la rencontre directe de ces habitants. Ils s'appuient sur des associations, des collectifs réunissant par exemple les femmes immigrées, les jeunes chômeurs (...) pour mener un dialogue sur la nature des services attendus.

### **Quelle transposition en France ?**

La démocratie de proximité est également développée dans les collectivités locales en France. Réunions publiques, mairies de proximité, ateliers de co-construction, budgets participatifs, gestion relation citoyens... existent. Dans le système français, le principe de participation est tout de même moins intégré. La participation est parfois un préalable à l'émergence d'un projet, une étape, mais elle n'est pas assimilée comme principe d'action permanent et systématique.

Retrouver une relation de confiance réciproque entre les habitants et l'administration devient pourtant un élément déterminant du fonctionnement démocratique de la société. Outre l'indispensable transparence dans la gestion de l'action publique, le secteur public peut encourager cette relation de confiance en mettant les usagers en capacité de faire des propositions et des choix constructifs concourant au bien commun.

L'expérience finlandaise démontre un changement de paradigme pour le secteur public, qui accepte et accompagne un rééquilibrage des rôles entre les acteurs (décideurs, agents publics, citoyens, ...) pour la co-construction mais également la mise en œuvre des politiques publiques.

Territorial managers play an essential role in this field. This implies a change in position for territorial managers who must encourage their administrations to improve the integration of citizens and private stakeholders in the key steps of public policy. Managers can incite their staff to make use of opportunities for dialogue, creativity and collective innovation which shake up the technical and programmatic models of the profession. Stimulating the encounter between user and professional expertise can greatly advance the context. Transmitting a new territorial culture to all staff members is undoubtedly one of the key challenges of public management.

## **Espoo: a city project led by all of the components of society**

### **Presentation of the context**

Espoo is Finland's second-largest city, with 270,000 inhabitants. It is located 15km from Helsinki and thus forms part of the capital's urban area.

It is home to the headquarters of numerous international companies including Nokia, Microsoft Europe or Kone, in addition to universities and higher education institutions such as Aalto University, created in 2010 from the merger of [Helsinki Technological University](#), [Helsinki Business School](#) and [The Aalto School for Art, Design and Architecture](#). Aalto University is rated 140<sup>th</sup> in the Shanghai ranking, with wide renown in certain sectors: world top 10 for design, top 50 for science & digital technologies and top 5 for fashion.

Espoo has experienced rapid growth thanks to its economic vibrancy and attractiveness. The city is set to have 400,000 inhabitants by 2050, including many immigrants and new arrivals to the country. In order to support its growth sustainably, the city has implemented a strong strategy to guide this momentum.

### **A growth strategy led by the city, but not exclusively...**

Like its neighbour Helsinki, Espoo is a city at the service of its population. It has set up an 'Economic Activity and Urban Development' entity which is responsible for dealing with most issues related to the growth dynamic:

- The welcoming of immigrants and new arrivals
- Job creation
- Technological innovation
- Urban development
- Regional marketing

Le rôle des dirigeants territoriaux est essentiel en ce domaine. Cela implique un changement de posture des cadres dirigeants territoriaux qui doivent inviter leurs administrations à mieux intégrer les citoyens et les acteurs privés aux principales étapes de l'action publique. Le dirigeant peut encourager ses collaborateurs à se saisir des espaces de dialogue, de créativité, d'innovation collective qui viennent bousculer les schémas techniques et programmatiques des professionnels. En stimulant la rencontre entre l'expertise d'usage et l'expertise professionnelle, ils peuvent nettement faire évoluer le contexte. Cette diffusion d'une nouvelle culture territoriale auprès de l'ensemble des collaborateurs constitue certainement un des enjeux majeurs du management public.

## **Espoo : un projet de ville porté par toutes les composantes de la société**

### **Présentation du contexte**

Espoo est la 2ème ville de Finlande avec 270 000 habitants. Elle est située à 15 km d'Helsinki et fait donc partie de l'aire urbaine de la capitale.

Elle accueille le siège de nombreuses entreprises internationales dont Nokia, Microsoft Europe, Kone et regroupe des universités et écoles de haut niveau dont l'Université de Aalto, créée en 2010 par la fusion de l'[Université technologique d'Helsinki](#), de l'[Ecole supérieure de commerce d'Helsinki](#) et de l'[Ecole supérieure Aalto d'art, de design et d'architecture](#). L'Université de Aalto est classée 140<sup>ème</sup> au classement de Shanghai, avec une renommée très élevée sur certains secteurs : top 10 mondial en design, top 50 en sciences et techniques du numérique, top 5 en mode...

Espoo connaît une croissance très rapide sous l'impulsion de son dynamisme économique et de son attractivité. La ville devrait compter 400 000 habitants d'ici 2050 dont de nombreux migrants et nouveaux arrivants dans le pays. Soucieuse de soutenir sa croissance dans le sens d'un développement durable, la ville a mis en place une stratégie affirmée pour accompagner cette dynamique.

### **Une stratégie de développement portée par la ville mais pas que...**

Comme sa voisine Helsinki, la ville se présente comme étant un service à la population. Elle a mis en place une unité « *Vie économique et développement urbain* » qui est chargée d'appréhender la plupart des sujets participant à la dynamique de croissance :

- L'accueil des immigrés et nouveaux arrivants
- La création d'emplois
- L'innovation technologique
- Le développement urbain
- Le marketing territorial

The city works in close collaboration with the University, which is considered to be the primary asset to the city's growth. This partnership is enacted through collaboration agreements which are signed for 3-year periods. The marketing, employment and economic growth departments of the city are located on the university campus. The University is clearly focused on fields of innovation:

- Fashion, design,
- Circular economy,
- DATA, 5G,
- Education via digital tools and games,
- Smart city.

This position strongly marks the image of the University and furthermore, the city.

The city and the University organise an annual event which benefits from the university's renown but which also has a fully economic aspect: **Slush**, which brings together universities and international entrepreneurs in the field of new technologies and techniques.

The city continuously calls on the University to develop research & development programmes in both technical (urban planning, architecture and various technologies) and social fields (associating inhabitants in the development of public policies). The city commissions the development of services (particularly digital services) from start-ups housed in the University's incubators. The city's administrative agents are encouraged to participate in training programmes, to follow them and transmit their needs, etc.

### Highly-communicative public policy

Alongside its technological and innovative image, Espoo also cultivates its environmental image, which is highly positive thanks to the close vicinity of natural spaces, such as the forest, the coast and an archipelago of 165 islands. It endeavours to make this nature accessible to all inhabitants and to serve these areas via its public transport network.

It also works to build on its international aspect. Numerous migrants are attracted to its economic vibrancy and its schools provide teaching in 38 languages to facilitate the integration of these new populations.

Espoo builds its image wherever possible through the use of brands, labels and various international competitions and rankings. Those of the University (mentioned above) are already highly beneficial and the city was notably ranked ***The Most Sustainable City in The World*** in 2018.

The city has a solid communication strategy which constitutes a key element in public policy.

The focal point of this strategy is an acclaimed action entitled '*The Espoo Story*'.

La ville collabore fortement avec l'Université qui est considérée comme premier atout dans le développement de la cité. Elles actent leur partenariat à travers des contrats de collaboration établis pour des périodes de 3 ans. Les services marketing, emploi, développement économique de la ville sont localisés sur le campus universitaire. L'Université est clairement positionnée sur des champs d'innovation :

- Mode, design,
- Economie circulaire,
- DATA, 5G,
- Education par le numérique, jeux numériques,
- Smart city

Ce positionnement marque fortement l'image de l'Université mais également, au-delà, de la ville.

La ville et l'Université organisent chaque année un événement qui bénéficie de la renommée de l'université, mais qui a une dimension totalement économique : le **Slush** qui est une rencontre entre les universitaires et les entrepreneurs internationaux dans le domaine des nouvelles technologies et pratiques.

La ville sollicite en permanence l'Université pour qu'elle développe des programmes de recherche / développement sur des champs techniques (urbanisme, architecture, technologies diverses) mais également sociales (association des habitants dans l'élaboration des politiques publiques...). La ville commande des développements de services (numériques notamment) aux startups hébergées dans les incubateurs, pépinières de l'Université. Les fonctionnaires de la ville sont invités à participer aux enseignements, les suivre, y faire part de leurs besoins...

### Une action publique très communicante

A côté de son image liée à la technologie et à l'innovation, Espoo cultive son image environnementale, très positive du fait de la proximité immédiate de la nature : forêt, littoral, archipel de 165 îles... Elle s'efforce de rendre cette nature accessible pour tous les habitants et de desservir les espaces par son réseau de transport en commun.

Elle cultive également son caractère international. Elle attire de nombreux migrants par son dynamisme économique, et ses écoles dispensent des enseignements en 38 langues différentes pour faciliter l'intégration de ces nouvelles populations.

Espoo construit son image en s'appuyant autant que possible sur les marques, labels et autres concours et classement internationaux. Ceux de l'Université (déjà évoqués) sont déjà très bénéfiques, et la ville elle-même est notamment reconnue par le titre de « **The Most Sustainable City in The World** » obtenu en 2018.

La stratégie de communication de la ville est aboutie et constitue un élément important de l'action publique.



Le point central de cette stratégie est une démarche reconnue et saluée intitulée « *The Espoo Story* ».

The Espoo Story is based on two main features:

- The first consists in co-constructing the city's sustainable development policy with the inhabitants, through widespread consultation in simple terms and the participation of the population (from pre-school children to senior citizens), in addition to businesses, universities, and non-profit groups.

The aim of this co-construction is to define the city of the future, in terms of development and expected services via a public-private partnership approach. The city thus forms a community with the inhabitants, municipal services, businesses and local groups via an open platform for interactive collaboration.

- The second feature is the translation of this strategy in terms which are simple, accessible to all and easy to transmit and use. This strategy must, in particular, be presented in a brief and simple form. The leaders of the action were requested, for example, to present the strategy in hard copy, on no more than one A3 recto-verso page.

### **Espoo Story: a strategic and political strategy**

A simple discourse emerges from this approach, which facilitates support and the community spirit:

*A good place to live,*

*Where everybody can learn, live, work,*

*Where inhabitants can have influence.*

<https://www.youtube.com/watch?v=0ZI7uk2eYI4>

[https://www.espoo.fi/en-US/City\\_of\\_Espoo/Decisionmaking/The\\_Espoo\\_Story](https://www.espoo.fi/en-US/City_of_Espoo/Decisionmaking/The_Espoo_Story)

<http://www.espooinnovationgarden.fi/en/espoo-innovation-garden/stories>

### **How could this be transposed to France?**

Territorial projects abound in France. They are, on one hand, the subject of an initiative, the translation of a political project which may stem from a participative process. They are also increasingly enforced by texts, the majority of technical and administrative exercises require argumentation as to their integration in a territorial project. In all cases, the trend is to produce rich documents as from the regional analysis phase (numerous sustainable development, regional coherence and local planning documents such as PADD, SCOT, PLU, PLH and PDU, etc.) but which are difficult to access and have no impact on users in terms of engagement in the project in question.

The Espoo approach is characterised by co-construction, but is not limited to the drafting of the project. It is clearly apparent in this city that the development process itself resides in a smooth and flawless collaboration between public stakeholders (the city and university) and the economic ecosystem. In this sense, it is a genuinely shared project. This could be reproduced in France, in regions availing of such a well-established ecosystem, and providing there are very close relationships between this economic world and local public stakeholders.

The communication and marketing aspects of the strategy can also be recreated. Here, it is mostly a matter of preparing managers and public staff for this exercise, which requires that they step back from their technical knowledge and the desire to produce rich and comprehensive documents, in order to work on tasks that may seem less ambitious and perhaps superficial, but which are beneficial in terms of appeal and the ability to rally the public around simple, community-driven ideas.

*The Espoo story* repose sur deux axes principaux :

- Le premier consiste à Co-construire avec les habitants la stratégie de développement durable de la ville à partir d'une large concertation et de la participation de la population (des enfants dans les crèches aux personnes âgées) mais aussi des entreprises, universités, associations au travers d'un langage simple.

Cette co- construction a pour but de définir la ville de demain : l'aménagement mais également les services attendus dans une démarche partenariale public-privé. La ville forme ainsi une communauté avec les habitants, les services municipaux, les entreprises, les associations à partir d'une plateforme ouverte pour une collaboration interactive.

- Le second est de traduire cette stratégie dans un discours simple, appropriable par tous, facile à transmettre et à utiliser. Cette stratégie doit notamment pouvoir être présentée sous une forme synthétique et simple. Il était par exemple demandé aux animateurs de la démarche que la stratégie puisse être présentée, sous format papier, dans un format A3 recto verso maximum.

### **Espoo Story : un projet stratégique et politique**

Ressort de cette démarche un discours simple, facilitant l'adhésion et le sentiment de communauté :

*A good place to live,*

*Where everybody can learn, live, work,*

*Where habitants can have influence.*

<https://www.youtube.com/watch?v=0Zl7uk2eYl4>

[https://www.espoo.fi/en-US/City\\_of\\_Espoo/Decisionmaking/The\\_Espoo\\_Story](https://www.espoo.fi/en-US/City_of_Espoo/Decisionmaking/The_Espoo_Story)

<http://www.espooinnovationgarden.fi/en/espoo-innovation-garden/stories>

### **Quelle transposition en France ?**

Les démarches de projet de territoire foisonnent en France. Elles sont d'une part l'objet d'initiative, permettant de traduire un projet politique qui peut être issu d'un processus participatif. Elles sont également de plus en plus forcées par les textes, la plupart des exercices techniques et administratifs devant être argumentés du point de vue de l'intégration à un projet territorial. Dans tous les cas, la tendance est plutôt de produire des documents riches dès l'analyse territoriale (nombre de PADD de SCOT, PLU ; de PLH, de PDU...), mais peu accessibles et n'ayant aucun effet sur les usagers en terme d'adhésion au dit projet territorial.

La démarche d'Espoo se caractérise par la co-construction, mais celle-ci ne se limite pas à l'écriture du projet. On sent parfaitement dans cette ville que le processus même de développement réside sur une parfaite collaboration, rodée, des acteurs publics (ville, Université) et de l'écosystème économique. En ce sens, le projet est réellement partagé. Ceci est reproductible en France dans les territoires disposant d'un tel écosystème établi, et à la condition d'une grande proximité entre ce monde économique et les acteurs publics locaux.

L'aspect communicant de la démarche stratégique et son côté marketing sont également reproductibles. Il s'agira davantage, dans ce domaine, de préparer cadres et agents publics à ce type d'exercice qui demande de se séparer de sa connaissance technique, de l'envie de produire de des documents riches et complets, et de se consacrer à des productions qui peuvent sembler moins ambitieuses et peut-être plus superficielles, mais qui présenteront l'avantage d'une vraie accroche et d'une capacité à fédérer autour d'idées simples et créatrices de communauté.

## A single place, multiple uses: spaces as tools for social cohesion

### Context

Helsinki's ambition is to be a pleasant, sustainable, innovative and, above all, practical city, as its slogan indicates:

***'The Most Functional City in the World'.***

<https://www.hel.fi/helsinki/en/administration/strategy/strategy/>

This effort on image and purpose dates from the 1990s, when Helsinki set itself the task of building its international outlook. The city has thus granted a great deal of importance to its image, the quality of life it can offer its inhabitants, the standard of accommodation and, in particular, all aspects related to urban logistics. At the same time, culture, art and design have become crucial elements in the development and marketing strategy of the city.

The design of public spaces and facilities illustrates this trend. It appears first and foremost to meet this practical and multi-purpose requirement without pre-established boundaries between possible uses.

Whereas in France, we are still exploring the opportunities of a renewed urbanity which would foster continuity between public and private spaces, Helsinki has proven its ability to design venues, sites and spaces to serve this multi-usage.

In our view, this open-mindedness is based on several principles:

Solid social cohesion which enables the smooth sharing of spaces for various purposes.

A cultivated and natural permeability between private and public sectors which enables a complementarity of operations and services for users.

A design culture which influences the concept of the city and more broadly the incorporation of environmental, social and economic issues in the design of all urban projects.

The design approach inherent to Finnish techniques plays a critical role. It enables the city to be organised as an area of information and encounters, with ongoing attention to improving community life and where experimentation, association & testing with users are the watchwords. This contributes to the practical and functional design of everyday spaces.

## Lieu unique, usages pluriels : les espaces comme outils de cohésion sociale

### Contexte

Helsinki se veut une ville agréable, durable, innovante et avant tout fonctionnelle comme le précise son slogan :

***“The Most Functional City in the World”***

<https://www.hel.fi/helsinki/en/administration/strategy/strategy/>

Cet effort d'image et de sens date des années 90, où Helsinki a visé comme objectif de se donner une dimension internationale. La ville a alors accordé beaucoup d'importance à son image, à la qualité de vie qu'elle était capable de proposer à ses habitants, au standing du logement et notamment à tout ce qui relève de la logistique urbaine. Dans le même temps, la culture, l'art, le design sont devenus des éléments primordiaux de la stratégie de développement et de marketing de la ville.

La conception des espaces publics et des équipements s'inscrit dans cette tendance. Elle semble avant tout pensée pour répondre à cette exigence de fonctionnalité, et même de multi-fonctionnalité sans frontière préétablie entre les usages possibles.

Là où en France, on s'interroge encore sur les opportunités d'une urbanité renouvelée qui favoriserait la continuité entre espaces publics et privés, la ville d'Helsinki fait la démonstration de sa capacité à penser les lieux, les sites, les espaces dans le but de servir cette pluralité d'usages.

Cette ouverture d'esprit repose selon nous sur plusieurs principes :

Une cohésion sociale affirmée qui autorise au partage fluide des espaces entre divers usages,

Une porosité cultivée et naturelle entre les secteurs privés et publics qui permet la complémentarité des interventions et des réalisations à destination des usagers,

Une culture du design qui joue sa partie dans la manière de penser la ville, et plus largement dans la prise en compte des problèmes environnementaux, sociaux et économiques dans la conception de tout projet urbain.

La démarche de design dont les pratiques finlandaises sont imprégnées joue un rôle primordial. Elle permet d'organiser la ville comme un territoire d'informations et de rencontres, dans un souci permanent de mieux vivre social, avec comme mot d'ordre expérimenter, associer les usagers, tester les usages. Cela participe de la conception pratique et fonctionnelle des lieux et des espaces de vie du quotidien.

## Projects and good practices observed

The very design of spaces and facilities is conducive to a multitude of uses. Throughout the city, you find a **wide permeability between spaces and public walkways**, which are facilitated and encouraged, and an **almost total lack of boundaries** between public and private spaces.

### The example of Helsinki City Hall: a single space for a multitude of uses

The user is at the heart of the welcoming policy of the city hall, which greets everyone according to the principle:

***'You've come to the right place. How may I help you?'***

With this form of non-specialised welcome, the entrance to the city hall serves several purposes. It is, of course, the reception area for users of the city hall, but also serves as a meeting place, a venue for exhibitions and public conferences, access to documents or the presentation of public services (digital services were presented to senior citizens the day before our visit). The premises are open, bright and welcoming.

There is systematic **pooling of uses in the same facility**. For example, the 'canteen' for city hall agents is open to the public. Its facade opens onto the exterior and the restaurant is directly accessible to everyone from street level.

The area in front of the city hall, despite its small surface, also **combines uses**: rest area for city hall employees, local residents and customers of neighbouring shops, a children's play area, etc. Planted with flowers, it is a pleasant, relaxing space which also serves as an information point (information display panels).

## Quelles réalisations et bonnes pratiques observées

La conception même des espaces ou des équipements invite à cette pluralité des usages. On constate partout dans la ville une **grande porosité des espaces et des cheminements piétons**, qui sont facilités et favorisés, et une **quasi absence de délimitation** entre les espaces publics et privés.

### Exemple de l'Hôtel de ville d'Helsinki : un espace unique au service d'une pluralité d'usages

L'utilisateur est mis au cœur de la conception de l'accueil de l'hôtel de la ville qui accueille tout un chacun selon le principe :



Dans cet esprit d'accueil non spécialisé, le hall de l'hôtel de ville sert à plusieurs usages. Bien entendu, il est le hall d'accueil pour les usagers de l'hôtel de ville mais il est également un lieu de rencontres : lieu d'exposition, de conférences ouvertes au public, de documentation ou de présentation de services proposés à la population (services numériques proposés aux seniors mis en avant le jour de notre passage). Le lieu est ouvert, lumineux, accueillant.

La **mutualisation des usages au sein de l'équipement** est systématique. Par exemple « La cantine » des agents de l'hôtel de ville est ouverte au tout public. Sa façade est ouverte sur l'extérieur et le restaurant est directement accessible pour tout un chacun, depuis la rue.

Le **cœur d'îlot devant l'hôtel de ville**, pourtant de faible dimension, **combine également les usages** : espace de repos pour les agents publics de l'hôtel de ville, mais également pour les clients des commerces voisins ou les riverains, espace de jeux à destination des enfants... Le lieu fleuri, agréable, reposant, sert également à informer (présence de panneaux d'information).

## The Maunula media-library: a cultural facility and more...

The media library was **designed** in the framework of a participative action (Design Thinking) with residents and users. It is also an enacted model of co-management with and by the district's residents. In particular, it offers:

A video games room used by young people who are not necessarily attracted to a traditional library,

A games library which extends throughout and is perfectly integrated in the facility, with board games on hand in the book and DVD departments and elsewhere,



*Maunula media-library*

Various services, such as workshops and rentals (musical instruments, sports equipment, etc.).

Residents are closely involved in the **governance** of the facility:

**The media library is open to all types of public** and in various ways:

- Open to the district by allowing free and direct access to young people,
- Very flexible opening hours (open evenings and occasionally round the clock),
- Direct access to the library from the supermarket (no boundary); the buildings are separated only by a large glass panel and wide glass doors, which encourage users to pass from one area to the other.

## The Academy of Music

A single venue houses everything from the most elitist, academic and professional activities (the national philharmonic orchestra & higher education) to amateur activities (basic training, public workshops and conferences, etc.). This perfect mixture of audiences creates a stimulating atmosphere and a sense of community and belonging among users with very diverse profiles.

### How could this be transposed to France?

Certain practices are transposable to France. This philosophy could be adopted in the design of facilities, with the reducing of boundaries between private and public spaces.

It is also possible to draw on methods inspired by co-designing as a tool for participative democracy.

In France, the greatest effort required would be the re-thinking of public/private complementarity in the design and creation of services for citizens, a new approach to the boundaries between uses. It must be remembered, nevertheless, that in the case of Finland, these methods stem from a seemingly unshakeable social cohesion, which binds their society and will not be assimilated in the same way in our country.

## La médiathèque de Manula : un équipement culturel, mais pas que...

Elle a **été conçue** dans le cadre d'une démarche participative (Design Thinking) avec les habitants et les usagers. Elle fait également l'objet d'un modèle acté de cogestion avec et par les habitants du quartier. Elle propose notamment :

Une salle de jeux vidéo utilisée par un public jeune et qui pourrait être en marge d'une médiathèque classique,

Une activité de ludothèque parfaitement intégrée et distribuée dans l'ensemble de l'équipement, avec mise à disposition de jeux de société dans les rayonnages de livres, DVD, ou dans tout autre espace...

Des services divers : ateliers, locations (d'instruments de musique, de matériel de sport...),

La **gouvernance** de l'équipement implique largement les habitants :

**La médiathèque s'ouvre à tous les publics** et de toutes les manières :

- ouverture sur le quartier en permettant l'accès libre et direct aux jeunes,
- plages horaires très étendues (soirées, parfois 24h discontinues...),
- communication directe de la médiathèque dans un supermarché (absence de frontière) dont elle n'est séparée que par une grande cloison vitrée et de larges portes, également vitrées, incitant à passer d'un espace à l'autre...

## Exemple de l'Académie de musique

Elle accueille dans un seul et même endroit les pratiques les plus élitistes, académiques et professionnelles (orchestre philharmonique national, enseignement des niveaux supérieurs) et les pratiques amateurs (enseignement de base, ateliers ouverts au public, conférences...). Cette parfaite mixité des publics crée une ambiance stimulante et un sentiment d'appartenance et de communauté entre des usagers pourtant très éloignés dans leur pratique.

### Quelle transposition en France ?

Certaines pratiques sont transposables en France :

Il est possible d'adopter cette philosophie dans les conceptions d'équipements, la réduction des frontières entre les espaces publics et privés,

Il est également possible d'adopter des méthodes inspirées du co-design comme outil de la démocratie participative.

Les efforts les plus importants porteraient, en France, sur la nécessité de penser la complémentarité public / privé dans la conception et la production de nos services à destination des citoyens, de penser autrement les frontières entre les usages. Il faut toutefois assimiler le fait que pour le cas de la Finlande ces façons de faire reposent sur une cohésion sociale qui semble inébranlable, qui cimenter la société, condition qui ne sera pas acquise à l'identique dans notre pays.

## Creative management

### Context

During our stay in Finland, we observed a common feature among all our contacts and in the various places we visited:

A form of management which automatically seeks participation and empowerment (internally and externally), Spatial design which encourages collaborative work and stimulates exchange, innovation and creativity.

### Projects and/or good practices observed

From a management point of view, our visits to Aalto University, a local cultural centre in Helsinki and the Maria 01 incubator were particularly demonstrative of the highly innovative management methods used in Finland and which could be summarised by the watchwords 'participation, empowerment, exchange and collaboration'.

In the **Aalto Design Factory**, **Aalto University** develops an integrated multi-skilled approach to train engineers through team work, by combining the knowledge of students in the fields of mechanics, robotics, marketing and design. The theme-based teaching is open-ended and students in various specialisations learn to live and work together to meet challenges, solve problems and find technical and operational solutions to respond to a specific order from an international company. The teaching programme prohibits any form of compartmentalised or 'silo-type' work; on the contrary it incites students to adopt collaborative work methods with group-based thinking and solution-finding techniques.



*Aalto University*

**Maria 01** is a former hospital building in Helsinki which has been transformed into an incubator and booster for digital entrepreneurs. The site has been designed to facilitate exchange as much as possible between its tenants, and the various spaces have been developed with this in mind. Day-to-day management is ensured by a board of representatives of the premises' users. A great deal of autonomy is left to the users to define priority investments, the acquisition of equipment and facilities, the development of related services or the selection of entrepreneurs to be housed in the premises.

**Maunula House** is a local cultural centre in a district of Helsinki. It was presented to us not by the public employee responsible for the venue, but by the spokesperson of the users in the district served by the facility. It is in fact managed through participation in close collaboration with the departments of the city. The user representatives play a dominant role in the governance and operation of the facility. The appropriation of the venue by local residents is clearly the main aim.

## Le management créatif

### Contexte

Lors de notre séjour en Finlande, nous avons constaté un point commun chez l'ensemble de nos interlocuteurs et dans les différents lieux que nous avons visité :

- un management qui cherche systématiquement la participation, la collaboration et la prise de responsabilité (en interne comme en externe),
- une conception des espaces qui favorise les pratiques de travail collaboratives, permet de stimuler l'échange, l'innovation et la créativité.

### Réalizations et/ou bonnes pratiques observées

Du point de vue du management, les visites de l'Université Aalto, d'un centre culturel de quartier d'Helsinki, de l'incubateur Maria 01 ont particulièrement illustré les modes de management très innovants pratiqués en Finlande et dont les maîtres mots pourraient être : participation, responsabilisation, échange, collaboration.

**L'Université Aalto** développe dans le **Aalto Design Factory** une approche intégrée multi-compétences pour former les ingénieurs en favorisant le travail en équipe, en associant les compétences des étudiants dans les domaines de la mécanique, de la robotique, du marketing, du design. Les enseignements thématiques sont poreux et les étudiants des différentes spécialités apprennent à vivre et à travailler ensemble pour relever un défi, résoudre un problème, trouver une solution technique et opérationnelle pour répondre à une commande précise d'une entreprise internationale. L'apprentissage interdit toute intention de travail en silo et invite au contraire à s'approprier des pratiques de travail collaboratif, des méthodes de réflexion et de recherche de solution de groupe.



**Maria 01** est un ancien hôpital d'Helsinki réhabilité en incubateur et en accélérateur des créateurs d'entreprises numériques. Le site est conçu pour faciliter au maximum les échanges entre ses occupants et les espaces sont aménagés en ce sens. La gestion du quotidien est assurée par un collège de représentants des utilisateurs des lieux. Une grande autonomie est laissée aux usagers pour définir des investissements prioritaires, l'acquisition de matériels et d'équipements, le développement des services associés, ou encore la sélection des porteurs de projet pouvant intégrer les locaux.

**Maunula House** est un centre culturel de proximité d'un quartier d'Helsinki. L'équipement ne nous a pas été présenté par un agent public qui en aurait la responsabilité, mais par la porte-parole des usagers du quartier que dessert l'équipement. Il est en effet géré de façon participative en étroite collaboration avec les services de la ville. Les représentants des usagers tiennent une place prépondérante dans la gouvernance et l'animation de l'équipement. L'appropriation de l'équipement par les habitants du quartier est bel et bien l'objectif principal.

## Working spaces for exchange and collaboration

The design of any building intended for public use clearly integrates the aim of fostering and supporting collaborative practices. Facilities are always designed as third-places open to multiple activities and a mixture of uses.

**Interior designs** are well thought-out and built. Everyday working spaces are filled with furniture which is nothing like the traditional office equipment we are familiar with. This space is simply democratised and is no different to a residential interior. It is therefore totally acceptable for a meeting room to be designed like a kitchen, which, moreover, appears to form the central room in the design of office, training or school premises. It is the optimal meeting and discussion space. The appropriation of these spaces is practically instantaneous. They are an obvious facilitator of exchange. The result is a sense of cohesion, community and an intensity of professional exchange which facilitates creativity, adaptation and progress.

**The high level of digital equipment** is also remarkable. Meeting rooms are always fully equipped and connected. Wifi connection in every building is transparent. Connection information is always highly visible and fully accessible. It is unimaginable to have to request this service, which is a given for every working space.

### How could this be transposed to France?

Collaborative approaches are gradually being developed in our public structures. However, the scarcity of resources, skills specialisation and the complexity of users' needs requires attentiveness to citizens and their desires, which is essential to providing appropriate public policy and an optimisation of means.

At the same time, the rapid shifts and changes facing the public sphere require an adjustment of working methods. These changes cannot be led with operational silos and top-down management structures and participative methods must be rolled out even within organisations.

The issue is identified and certain organisations have already begin to adopt these new working methods which encourage transversality and creativity (*Mission CoWorking: Territoires, Travail, Numérique [Co-working Mission: regions, work and digitalisation] September 2019*). The transmission of these principles remains low throughout our public authorities. It is up to managers to adopt the bases and integrate the foundations in their daily activity, in order to modernise public policy.

## Des espaces de travail pour l'échange et la collaboration

La conception même des aménagements de tout bâtiment d'activité intègre clairement l'objectif de favoriser et accompagner les pratiques collaboratives. Les équipements sont toujours conçus comme des tiers-lieux ouverts à de multiples activités et mixant les fonctions.

**Les agencements intérieurs** sont réfléchis et soignés. Des mobiliers qui n'ont rien de l'usuel mobilier de bureau que nous connaissons, et parfois carrément décalés investissent les espaces de travail du quotidien. Cet espace est tout simplement démocratisé et n'est pas différencié de ce que pourrait être un intérieur résidentiel. Dès lors, il est totalement admis qu'une salle de réunion soit aménagée en cuisine, qui semble d'ailleurs érigée comme pièce centrale lors des réaménagements des locaux de bureaux, de formation ou d'enseignement. C'est l'espace de rencontre et d'échange par excellence. L'appropriation de ces espaces est quasi instantanée. La facilitation des rencontres est évidente. En découle un sentiment de cohésion, de communauté et une intensité d'échanges professionnels qui facilite la créativité, l'adaptation, la progression.

**Le niveau d'équipement numérique** est également très marquant. Les salles de réunions sont toujours connectées et parfaitement équipées. Bien entendu, la connexion au wifi dans chaque bâtiment est transparente. L'information sur les modes de connexion est toujours très visible et parfaitement accessible. Il est inconcevable d'avoir à se renseigner pour bénéficier de ce service, qui est un acquis de base pour tout espace de travail.

### Quelle transposition en France ?

Les approches collaboratives se développent lentement dans nos structures publiques. La raréfaction des ressources, la spécialisation des compétences, la complexité des besoins usagers requiert pourtant une écoute attentive du citoyen et de ses aspirations, nécessaire à un parfait calibrage de l'action publique et à une optimisation des moyens.

Dans le même temps, les bouleversements et changements rapides auxquels est confrontée la sphère publique demande d'adapter les méthodes de travail. Les modes de fonctionnement en silos et les formes de managements descendantes ne permettent pas d'accompagner ce changement et les méthodes participatives doivent se déployer au sein même des structures.

L'enjeu est identifié et certaines organisations commencent à s'emparer de ces nouvelles approches de travail favorisant la transversalité et la créativité (« *Mission CoWorking : Territoires, Travail, Numérique* » septembre 2019). La diffusion de ces principes reste faible dans nos collectivités. Il revient aux dirigeants de s'en approprier les bases, et d'en intégrer les fondements dans leur pratique quotidienne, dans un objectif de modernisation de l'action publique.

## The Shortcut - innovate to integrate

### Context

Finland received 30,000 asylum applications in 2016. This is a growing trend which is becoming a social issue. Unemployment benefit costs for migrants stand at €19 million per year. Study and educational costs for migrants amount to €50 million per year. Successful integration is a major issue.

The aim of the non-profit group The Shortcut is the integration of migrants through adequate matching with the labour and skill needs of the country. These needs are largely digital: there is a recognised immediate need for 1000 coders, which will rise to 100,000 by 2030. The organisation, and more particularly its founder Anne Badan, herself a highly-qualified expatriate, target start-ups for the most part as potential employers.

The fundamental action of The Shortcut is based on values shared by Finnish society: the migrant is a capable individual who thus represents a resource for society, the totality of abilities constitutes a diversity which is in turn a growth driver.

The basic principle of the organisation is: '***Diversity as an Engine for Growth***'.

The Shortcut identifies migrants based on their skills or projects, offers training programmes and fosters contact with resource-persons to build projects.

### Projects and/or good practices observed

The originality of The Shortcut's approach is to develop the empowerment of migrants by focusing on their skills.

The organisation's premises are also highly significant, as The Shortcut is based in Maria 01, the main hub (or incubator) for start-ups in Helsinki and more generally all of Scandinavia.

People supported by the organisation can therefore interact easily with the start-up ecosystem by beginning with volunteer tasks to enable them to test themselves. They can then enter the labour market as either an employee, or very often, as entrepreneurs themselves.

## The Shortcut ou innover pour intégrer

### Contexte

La Finlande a reçu 30 000 demandes d'asile en 2016. La tendance va en croissant et cela devient un sujet de société. Le coût de la prise en charge du chômage des migrants s'élève à 19 millions d'euros par an. Le coût des études et de l'éducation des migrants se monte à 50 millions d'euros par an. La réussite de l'intégration de ces migrants s'avère un sujet important.

L'objectif de l'association The Shortcut (à but non lucratif) concerne l'intégration des migrants par la bonne articulation avec les besoins de main d'œuvre et de compétences identifiés dans le pays. Ces besoins sont en grande partie numériques : on sait que 1 000 codeurs sont recherchés tout de suite, et que 100 000 seront nécessaires d'ici 2030. L'association, et notamment sa créatrice Anne Badan, elle-même expatriée hautement qualifiée, mise en grande partie sur les startups en tant qu'employeurs potentiels.

Le fondement de l'action de The Shortcut repose sur des valeurs communes à la société finlandaise : le migrant est un individu capable qui représente donc une ressource pour la société ; la somme des capacités constitue une diversité qui est nécessairement un moteur de croissance.

Le concept même de l'association est : « ***Diversity as an Engine for Growth*** ».

The Shortcut se propose d'identifier les migrants à partir de leurs compétences ou projets, proposer des formations, favoriser la mise en relation des personnes ressources pour le montage de projets

### Réalizations et/ou bonnes pratiques observées

L'originalité de la démarche déployée par The Shortcut consiste à développer l'*Empowerment* (processus favorisant l'autonomie) des migrants en misant sur leurs compétences.

Le lieu d'implantation des locaux de l'association est également très significatif puisque The Shortcut est situé à Maria 01, principal hub (ou incubateur) de startups d'Helsinki et plus généralement de toute la Scandinavie.

Les personnes accompagnées par l'association interagissent donc très facilement avec l'écosystème des startups en commençant par des missions de bénévolat qui leur permettent de se tester. Ils peuvent ensuite se lancer dans la vie active soit avec un statut de salarié, mais également de façon très répandue en devenant eux-mêmes entrepreneurs.



*Incubateur de start-up dans l'ancien hôpital d'Helsinki*

## Projects and/or good practices observed

Qualifications are a minor factor in the assessment and guidance of people who come to The Shortcut. Mastery of languages (Finnish or Swedish) is absolutely not required and English is considered to be sufficient. The organisation assesses first and foremost people's skills and expertise (particularly in terms of technology) and then works to enhance them. The main criterion to integrate this network is ATTITUDE and the values sought are motivation, an inquisitive mind, creativity, imagination and the ability to venture, test and try.

Voluntary work is a first step to integration, which enables:

- Empowerment (test and assessment),
- Training, progress,
- Occasionally the securing of employment.

The success of the organisation has been widely recognised, and Finnish nationals now also contact The Shortcut to find work when they are facing problems of integration.

## Budget and economic model

Funding was initially ensured by a foundation which still contributes largely to the operation of the organisation. The companies which created this foundation (Slush, Startup Sauna and Fall Up, among others) are run by young, or even very young, entrepreneurs (between 22 and 26 years old for the most part).

Funding is shared between the support of the foundation, the City of Helsinki and occasional private capital raising. This latter form of funding represented €450,000 in 2018 (amount acquired in just the 1<sup>st</sup> quarter).

## How could this be transposed to France?

The French model for the integration of migrants is completely different. In France, integration is based on the acquisition of the French language and social support. Abilities are not taken into account in the integration process. Skills assessment is based on qualifications and their equivalence in France, and not on the techniques and practices mastered by the individual.

The specific approach of The Shortcut, which considers the migrant as a resource, an inclusive, agile approach rooted in a form of globalisation, could be transposed to France, at least for migrants with proven initial skills and/or a business project to meet needs with high-added value. Anne Badan, founder of The Shortcut admits herself that the model does not correspond to the expectations and profiles of everyone, but is relevant and complementary to more 'traditional' methods of integration.

More generally, the concept could be transposable in the field of the digital economy which is prioritised by The Shortcut and appears accessible without initial training. France is nevertheless lagging behind in this field. However, the beginnings of a sector are emerging through a government scheme (the *Grande Ecole du Numérique* [or *Digital School*] project), which is more or less successfully relayed via local initiatives. In France, the model is applied more to a national public in difficulty than to migrants. The connection remains to be made.

Website: [www.theshortcut.org](http://www.theshortcut.org)

The organisation's blog: <https://medium.com/the-shortcut>

## Réalisations et/ou bonnes pratiques observées

Les diplômes acquis sont un critère très mineur pour évaluer et diriger les personnes qui se présentent à The Shortcut. La maîtrise des langues (finnois, suédois) n'est absolument pas requise, celle de l'anglais étant jugée parfaitement suffisante. L'association évalue avant tout les compétences et savoir-faire (notamment en termes de maîtrise technologique), puis les valorise. Le critère principal pour intégrer ce réseau est l'ATTITUDE et les valeurs recherchées sont la motivation, la curiosité, la créativité, l'imagination, la capacité à oser, tester, tenter.

Le volontariat est une première approche dans l'insertion, qui permet :

- L'Empowerment (le test, l'évaluation),
- La formation, la progression,
- Parfois de concrétiser par un emploi.

Le succès de l'association a eu un écho important, et désormais des Finlandais viennent également au contact de The Shortcut pour trouver ou retrouver un emploi lorsqu'ils rencontrent des difficultés d'insertion.

## Budget et modèle économique

Le financement est assuré à l'origine par une fondation qui porte encore aujourd'hui une part majoritaire du fonctionnement de l'association. Les entreprises qui ont créé cette fondation (Slush, Startup Sauna, Fall Up...) sont dirigées par des entrepreneurs jeunes, parfois très jeunes (entre 22 et 26 ans pour la plupart).

Le financement reste partagé entre soutien de la fondation, participation de la ville d'Helsinki et des apports ponctuels privés par levées de fonds. Ce dernier mode d'apport a représenté 450 000 euros en 2018 (montant acquis sur le seul 1<sup>er</sup> semestre).

## Quelle transposition en France ?

Le modèle français d'intégration des migrants diffère nettement. En France, l'intégration repose sur la formation à la langue française et l'accompagnement social. L'intégration n'est pas abordée par le biais des capacités. L'évaluation des compétences est réalisée à partir des diplômes et de leur transposabilité en France, et non par celui des techniques et pratiques maîtrisées par l'individu.

L'approche singulière de The Shortcut appréhendant l'individu migrant comme une ressource, approche inclusive, agile et ancrée dans une mondialisation, pourrait être transposable en France du moins en ce qui concerne des migrants dotés à l'origine de compétences avérées et/ou dotés d'un projet d'entreprise pour répondre à des besoins plutôt à forte valeur ajoutée. La créatrice de The Shortcut Anne Badan reconnaît d'ailleurs que le modèle ne correspond pas aux attentes et profils de tout le monde mais qu'il a sa pertinence et est complémentaire de modèles plus « classiques » d'intégration.

Plus généralement, le concept pourrait être transposable sur le thème, d'ailleurs priorisé par The Shortcut, de l'économie numérique qui apparaît finalement accessible sans formation initiale. La France est néanmoins en retard dans ce domaine. Mais des embryons de filière voient le jour à travers une impulsion gouvernementale (projet « Grande Ecole du Numérique »), relayée avec plus ou moins de succès par des initiatives locales. Le cas de figure, en France, s'adresse toutefois plutôt aux publics nationaux en difficulté qu'aux migrants. La connexion reste à faire.

Le site internet : [www.theshortcut.org](http://www.theshortcut.org) Le Blog de l'organisation : <https://medium.com/the-shortcut>

## Digital technology serving consultation

### Context

Finnish society is based on key founding values: mutual and reciprocal trust between individuals and towards institutions.

The action of public authorities (the State and local authorities) is strongly marked by this principle of trust. It is carried out in a highly-pronounced and organised transparency of public life. *Open Government* is a general rule. All administrative documents are public, with the exception of specific legislation protecting confidentiality and private life. This facilitates the co-construction of projects with inhabitants.

The widespread availability of data also enables businesses (and particularly start-ups) to create new service offers and make an effective contribution to a dynamic economy. The development of these digital services allows for the experimentation of new forms of inhabitant participation in the co-construction of public policies (games, design, community networks, co-management of public facilities, etc.).

### Open Data policies

Helsinki and other major Finnish cities demonstrate a genuine philosophy or doctrine relative to Open Data. For these cities, and more broadly, all Finnish authorities, access to information is a guarantee of transparency and democracy, because it strengthens the trust of users in its institutions. It also enables improved coordination between governmental agencies which all benefit from the same access to information.

The Open Data department of Helsinki is a forerunner in this field. It reflects a long-term vision and reveals a real awareness on the part of the administration of the economic and social opportunities of Open Data. The first measures were implemented in 2010 and by 2012 had proven to be rapidly operational.

## Le numérique au service de la concertation

### Contexte

La société finlandaise est basée sur des socles de valeurs importantes et fondatrices : confiance mutuelle et réciproque entre les individus, vis-à-vis des institutions.

L'action des pouvoirs publics (Etat, collectivités) est fortement marquée par ce principe de confiance. Elle s'effectue dans le cadre d'une transparence de la vie publique très prononcée et organisée. L'« *Open Government* » est la règle générale. Tout document de l'administration est public sauf législation particulière pour protéger confidentialité et vie privée. Elle facilite la co-construction des projets avec les habitants.

L'ouverture généralisée des données permet également aux entreprises (en particulier les startups) d'imaginer de nouvelles offres de services et de contribuer efficacement à dynamiser l'activité économique. Le développement de ces services numériques permet d'expérimenter de nouvelles formes d'implication des habitants dans la co-construction des politiques publiques (jeux, design, communautés en réseaux, co-gestion d'équipements publics...).

### Les politiques d'Open Data

<https://www.infofinland.fi/fr/informations-sur-le-service/open-data>

Helsinki et les grandes villes finlandaises expriment une vraie philosophie, une doctrine en matière d'Open Data. Pour ces villes, et plus généralement pour tout pouvoir public finlandais, l'accessibilité de l'information est un gage de transparence, de démocratie, car elle renforce la confiance des administrés en ses institutions. Elle permet également une meilleure coordination des agences gouvernementales qui bénéficient du même accès aux informations.

Le service Open data d'Helsinki est précurseur dans le domaine. Il reflète une vision à long terme et révèle une vraie prise de conscience de l'administration sur les débouchés de l'Open Data tant sur le plan économique que social. Les premières démarches sont mises en place dès 2010 et se révèlent très rapidement opérationnelles, dès 2012.

Helsinki's Open Data project (Forum Virium) is now a functional service for inhabitants and continues to move forward in its aim to provide open and accessible information. This service developed Open Data in 4 areas:

- Data production,
- Opening,
- Data sharing,
- Use and development of data.

The City's website is the leading source of information. It provides access to series of data records, organised under 20 different categories. Data can be found relative to urban planning, building, culture, education and healthcare, for example. All data is available in Finnish, with a large part also in English.

The capital now collaborates with six other cities in the framework of the 'Six Cities Strategy', a partnership implemented in 2014 around themes for the development of the Smart City. The project focuses more specifically on three points:

- Open innovation platforms,
- Open data and interfaces,
- Open participation and customership.

## **Digital technology serving participation**

### **The start-up Chaos Architects**

Beyond the philosophical and ethical nature of open data, the Finnish example testifies to a powerful economic gateway. The availability of public data is considered to be a potential vector for innovation. Consequently, it seems obvious that it is the duty of public authorities to provide such data to anyone who can make use of it to innovate and create business and wealth. Open Data is thus seen as a key element of economic drive.

More generally, the Finnish approach demonstrates a desire to develop a pragmatic use of digital technology in the lives of all inhabitants. This technical advance enhances the everyday functionality of the city, for the benefit of its inhabitants. This advance must thus be supported from a public service perspective.

The start-up Chaos Architects is one example of service production, stemming from the availability of public data and developed by a start-up in the Helsinki eco-system.

Le projet Open Data d'Helsinki ([Forum Virium](#)) se présente aujourd'hui comme un service fonctionnel à destination des habitants et continue de progresser dans cet objectif d'information ouverte et accessible. Ce service a développé les pratiques d'Open Data selon 4 points :

- Production de données,
- Ouverture,
- Partage des données
- Utilisation et valorisation des données.



Le site de la ville est le premier outil de mise à disposition de l'information. Il donne accès à des jeux de données répertoriées, organisées en 20 catégories différentes. On y trouve par exemple, les données en termes de planification urbaine, construction, culture, éducation, santé, etc... . Les données sont toutes disponibles en finnois et une grande partie en anglais.

La capitale collabore désormais avec six autres villes dans le projet «Six Cities Strategy », mis en place en 2014, qui permet un partenariat sur les thématiques de développement de la Smart City. Le projet se concentre plus particulièrement sur trois points :

- Plateformes d'open innovation,
- Open data et APIs
- Open participation et clientèle.

## Le numérique au service de la participation

### La start up Chaos Architects

Au-delà du caractère philosophique ou déontologique de l'ouverture de données, le cas finlandais témoigne d'une entrée économique qui est également très forte. La mise à disposition des données publiques est en effet considérée comme vecteur possible d'innovation. Par conséquent, il apparaît comme évident que les pouvoirs publics estiment de leur devoir de fournir ces données à qui peut les utiliser pour innover et créer de l'activité et de la richesse. L'Open Data est ainsi perçu comme un élément clé de dynamisme économique.

Plus généralement, la façon de faire finlandaise démontre une volonté de s'orienter vers une utilisation pragmatique du numérique dans la vie de chaque habitant. Ce progrès technique permet d'améliorer la fonctionnalité de la ville, dans la vie quotidienne, au bénéfice des habitants. L'accompagnement de ce progrès relève donc nécessairement d'une logique de service public.

La Startup Chaos Architects demeure un exemple de production de services, parti d'une mise à disposition de données publiques, et développés par une startup de l'écosystème métropolitain d'Helsinki.

Chaos Architects is based in Maria 01, Helsinki's leading incubator. It develops a variety of applications based on the use of the city's data. These tools are always designed to promote upstream citizen involvement in urban planning projects, along the principle: **'Your idea will change the city'**.

Its first area of work is to provide **strategic support for elected representatives** relative to sustainable urban planning. This support is based on the analysis of data in order to create a portrait of the city and its development; a means to understand the dynamics and needs of the population through the monitoring and analysis of indicators.

The second area of work focuses on the development of **a digital interface to enable inhabitants to participate** in a project, to suggest projects and express views on the use of the city. Chaos Architects thus designed a participative and democratic application which allows inhabitants to share opinions on public policies. The development and design of the application aims in particular to facilitate contact and communication for the least engaged populations.

This start-up is the perfect example of the creation of an economic value based on the use of public data and the design of services to enhance the management of the city. It also demonstrates the public-private permeability which is so characteristic of Finnish society.

<https://www.chaosarchitects.com>

### How could this be transposed to France?

Digital tools can constitute a major lever to facilitate citizen participation in the life of a city. The opening and availability of data is the first sign of trust which can be imparted to inhabitants. Transposition is possible in France, provided there is a shift from an attitude of distrust (data protection is primordial for us) to trust and openness.

The digital transition forces us to rethink the role and place of local authorities in the momentum and development of the city. Digital advances enable, above all, everyone to express themselves. The emergence of services and applications is coming up against the hierarchical, vertical and all too often partitioned organisation of administrations. For managers, the issue is to open up to this technological progress, which will obviously shake up their way of doing things; to become familiar with these new uses (particularly via citizen initiative platforms) and to adapt their use in the steering of regional policies. This can be enabled through adapted training, but managers play a critical role in triggering such change among their teams.

Digital transition cannot be achieved solely by the public sector. It can only be accomplished in a framework which offers everyone the opportunity to express their creativity and inventiveness. The disappearance of the boundaries between the public and private sectors is the key to successful digital progress. Here again, territorial culture must evolve and no longer dwell in the closed world of public policy.

In this respect, the Finnish model is a success. The French context is culturally different, but can evolve. French territorial managers must pay particular attention to the emergence of third-places and other innovative spaces which may constitute the future interface of public-private collaboration, in terms of (but not only) the digital development of regions.

Chaos Architects est hébergée à Maria 01, principal incubateur de la ville de Helsinki. Elle développe diverses applications à partir de l'utilisation des données (Data) de la ville. Ces outils sont toujours conçus de façon à favoriser l'inclusion du citoyen, en amont, dans les projets d'urbanisation selon le principe suivant : « **Votre idée va changer la ville** ».

Son premier axe de travail porte sur une offre **d'assistance stratégique auprès des élus** en matière de planification des villes durables. Cette assistance repose sur l'analyse des données afin de dresser un portrait de la ville et de son évolution, permettant une compréhension des dynamiques et des besoins de la population au travers de suivis et analyses d'indicateurs.

Son second axe de travail porte sur le développement d'une **interface numérique permettant aux habitants de contribuer** à un projet, de proposer des projets et d'émettre des avis sur l'usage de la ville. Chaos Architects\_a ainsi conçu une application participative et démocratique qui permet aux habitants de s'exprimer sur les politiques publiques. Le développement et le design de l'application vise notamment à faciliter le contact et l'expression des populations les moins mobilisées.

Cette startup est le parfait exemple d'une création de valeur économique reposant sur l'utilisation de données publiques et la conception de services destinés à la bonne gestion de la cité. Un témoignage de la porosité public – privé très caractéristique de la société finlandaise.

<https://www.chaosarchitects.com>

## Quelle transposition en France ?

Le numérique peut constituer un levier majeur pour faciliter la participation des citoyens à la vie de la cité. L'ouverture et la mise à disposition des données est le premier signal de confiance qui peut être offert aux habitants. La transposition est possible en France, à condition d'un changement de regard : passer de la défiance (la protection des données est l'entrée principale chez nous), à la confiance et à l'ouverture.

La transition numérique oblige à repenser le rôle, la place des collectivités locales dans l'animation et le développement de la ville. Le progrès numérique permet avant toute chose à chacun de s'exprimer. L'apparition de services et applications vient se heurter aux organisations hiérarchisées, verticales et trop souvent encore cloisonnées que peuvent présenter les administrations. L'enjeu pour les cadres dirigeants consiste à s'ouvrir à ce progrès technologique, qui bouleverse nécessairement les modes d'action, à se familiariser avec ces nouveaux usages (à travers notamment les plateformes d'initiatives citoyennes), à les utiliser à leur tour dans leur façon de conduire les politiques territoriales. L'adaptation de la formation peut permettre ce changement, mais le rôle des dirigeants est primordial pour qu'il soit enclenché dans les équipes.

La transition numérique ne peut être le fait du seul secteur public. Elle ne peut se produire que dans un cadre qui offre à chacun la possibilité d'exprimer sa créativité, son inventivité. L'effacement des frontières entre secteur public et privé est la condition de réussite en matière de progrès numérique. Ici encore, la culture territoriale doit évoluer et ne plus considérer le monde clos de l'action publique.

Le modèle finlandais est, en cela, abouti. Le contexte français diffère culturellement, mais peut évoluer. Les cadres territoriaux français doivent notamment porter une attention particulière à l'émergence des tiers lieux et autres espaces innovants qui peuvent constituer à l'avenir l'interface attendue pour cette collaboration public - privé, dans le sens d'un développement numérique (et au-delà) des territoires.

The *Institut national des études territoriales* (INET, National Institute of Territorial Studies) is a French Public administration school. INET offers initial and continuing training to managerial staff of large local and regional authorities. Most of the students from the INET become directors or head of department (finance, budget, human resources) in towns of more than 80 000 inhabitants, departments or regions.

As the territorial manager is confronted with a growing complexity of his functions, INET offers a cycle of professionalization to the CEOs of large authorities and senior managers outside the territorial public service, who wish to strengthen their professional practices.

Each year, the trainees undertake a study tour that allows them to compare their model with that of a different culture and thus to encourage the search for alternative and innovative ways.

### **Trainees of '18 INET CEO class :**

Rose-Marie ABEL  
Djamel AIT-OUALI  
Pascale CESAR  
Catherine COTTENCEAU  
Fernando DE SOUSA  
Etienne DEREU  
Emmanuel DUCOURET  
Marie-pierre GAÏFFAS  
Sandrine GELY  
Séverine GRUFFAZ  
Guillaume KLEINPETER  
Gérald LAHSOK  
Christophe MAGNY  
Christophe MARQUES  
Julia MARSAUD  
Philippe MAUFFRET  
Franck MICHAUD  
Jean-Jacques TAILLADE  
Frédéric TOURNAY  
Olivier VERNAY

**Editorial design** : Patricia BAMBA, INET

**June 2019**

L'INET est la grande école qui forme les hauts fonctionnaires des grandes collectivités territoriales : conseils régionaux, conseils départementaux, métropoles, communautés urbaines, communautés de communes et grandes villes.

Le manager territorial étant confronté à une complexité grandissante de ses fonctions, l'INET propose un cycle professionnalisant aux directeurs généraux de grandes collectivités et aux cadres supérieurs hors fonction publique territoriale, qui souhaitent renforcer leurs pratiques professionnelles.

Chaque année, les stagiaires réalisent un voyage d'étude qui leur permet de confronter leur modèle à celui d'une culture différente et ainsi de favoriser la recherche de voies alternatives et innovantes.

## **Stagiaires du cycle de direction générale 2018 de l'INET :**

Rose-Marie ABEL - Commune de Suresnes  
Djamel AIT-OUALI - Communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut  
Pascale CESAR - Val de Garonne agglomération  
Catherine COTTENCEAU – Commune d'Angers  
Fernando DE SOUSA – Commune d'Alfortville  
Etienne DEREU - Conseil départemental de l'Essonne  
Emmanuel DUCOURET - Services d'incendie et de secours de la Nièvre  
Marie-pierre GAÏFFAS - Commune de Pessac  
Sandrine GELY - Commune de Vitry sur Seine  
Séverine GRUFFAZ - Conseil départemental de l'Isère  
Guillaume KLEINPETER - Conseil départemental du Bas Rhin  
Gérald LAHSOK - Grand Belfort communauté d'agglomération  
Christophe MAGNY - Services d'incendie et de secours de Corse du sud  
Christophe MARQUES - Quimperlé communauté  
Julia MARSAUD - Commune de Saint Denis  
Philippe MAUFFRET - Communauté d'agglomération Quimper Bretagne occidentale  
Franck MICHAUD - Mont de Marsan agglomération  
Jean-Jacques TAILLADE - Communauté d'agglomération du bassin de Thau  
Frédéric TOURNAY - Services d'incendie et de secours des Pyrénées atlantiques  
Olivier VERNAY – Communauté de communes des terres du Val de Loire

**Responsable du cycle :** Maxence CHORVOT, INET

**Conception éditoriale :** Patricia BAMBA, INET

**Jun 2019**

Centre national de la fonction publique territoriale

Institut national des études territoriales

1, rue Edmond Michelet - CS 40262 - 67089 Strasbourg cedex

Tél. : 03 88 1552 64

Fax: 03 88 1553 77

[www.cnfpt.fr](http://www.cnfpt.fr)