



Gouvernance participative Quand les agents sont invités à la table des chefs

Conditions de travail, mobilité, rémunération... sous l'impulsion de directeurs généraux des services, des collectivités développent la démocratie interne, en impliquant les agents dans certaines décisions. Mais cette tendance reste encore peu répandue.

Alaric Berlureau l'admet immédiatement. L'implication des agents « a toujours été centrale » pour lui. Directeur général des services (DGS) de la commune de Saint-Sulpice-la-Pointe, dans le Tarn (195 agents, 9600 hab.), il a lancé, en octobre 2021, un projet de participation pour revoir la gouvernance interne de la collectivité. Avec l'aide du cabinet spécialisé en intelligence

collective Exaeco, une quarantaine d'agents de la commune ont d'abord été auditionnés sur les sujets prioritaires à leurs yeux. « L'objectif était d'identifier des pistes d'amélioration de leurs conditions de travail », précise Alaric Berlureau.

UNE MÉTHODOLOGIE D'INTELLIGENCE COLLECTIVE

Des groupes de travail d'une dizaine d'agents volontaires ont ensuite été constitués pour réfléchir à ces thématiques. Certains ont planché sur la mise à jour de la charte du télétravail – créée en 2020 –, d'autres sur la manière d'améliorer la communication interne ou de mieux travailler collectivement. D'abord chapeautées par le cabinet Exaeco, ces réunions ont ensuite été directement animées par des

agents, entre-temps formés aux méthodologies d'intelligence collective. Une fois achevés, les travaux ont été présentés aux élus. «Cela a fait l'objet de plusieurs délibérations en conseil municipal, avec notamment la création d'une charte du bien travailler ensemble ou d'un journal interne écrit par les agents pour faciliter la communication», complète Alaric Berlureau.

A l'image de Saint-Sulpice-la-Pointe, nombre de collectivités tentent de repenser leur gouvernance interne en créant des espaces de concertation de leurs agents. «Cela se développe, notamment car des collectivités se disent que si ça marche avec les citoyens, cela peut être le cas en interne», éclaire Rémi de Saint Aubert, cofondateur de la civic tech Consultvox, qui a accompagné plusieurs communes et départements sur ce type de projets.

La ville de Vertou (400 agents, 26 000 hab.), en Loire-Atlantique, propose par exemple, en parallèle de son budget participatif à destination des citoyens, le même dispositif pour les agents municipaux, quels que soient leur statut et leur ancienneté. A Guérande (320 agents, 16 200 hab., Loire-Atlantique), la mairie a organisé une consultation interne autour de la mise en place du complément indemnitaire annuel, réussissant à mobiliser près de quatre agents sur cinq.

DES CAMPUS MANAGEURS

Mais certaines collectivités impliquent, sur le long terme, les agents dans leurs décisions. A Marseille (13 000 agents, 873 100 hab.), la ville a opté, en 2023, pour une assemblée des agents. Pendant l'intégralité du mandat, 25 agents volontaires ont été associés au groupe de réflexion sur les politiques publiques et les chantiers de modernisation. Ils participent donc à la définition des chantiers prioritaires de la ville. «On voulait vraiment créer ce conseil de sages, qui travaille en parfaite horizontalité, confie

«On voulait vraiment créer un conseil de sages, qui travaille en parfaite horizontalité.»

Aude Fournier, DGA chargée de la transformation des pratiques à Marseille



L'EXPERTE

MYRIAM BACHIR, maîtresse de conférences en sciences politiques et chercheuse au CNRS

« Dans l'histoire, la vision du droit demeure très française, très verticale »

«Le municipalisme, au sens de partage du pouvoir entre élus, agents et citoyens, commence à émerger au niveau des communes françaises. Mais il existe encore beaucoup de gadgets participatifs. A ce titre, la consultation des agents par les collectivités reste, elle aussi, à la marge. Il y a des expériences d'ampleur, comme l'assemblée citoyenne et populaire de Poitiers, où une vraie réflexion de partage du pouvoir entre élus, citoyens et agents est menée. Le philosophe allemand Jürgen Habermas a conceptualisé ce principe de

triangle participatif. Je pense que les agents sont l'échelon le plus souvent oublié de cette participation. La vision du droit demeure très française, très verticale, notamment dans l'histoire, où l'élu est censé être le détenteur du pouvoir. Alors que dans les faits, l'échelon administratif est très important dans cette mise en œuvre. Les agents ont eux-mêmes du mal à s'émanciper de ce carcan juridique et philosophique, de cette politique descendante. C'est aussi une question de culture politique, qui se transforme dans la durée.»

Aude Fournier, directrice générale adjointe (DGA) chargée de la transformation des pratiques depuis juillet 2021. Nous avons lancé un appel à volontariat, puis créé un panel de 25 agents représentatif de leur diversité.»

En parallèle, la ville de Marseille organise, depuis 2023, des campus managers, dont l'objectif est de former, chaque semestre, une vingtaine d'agents sur le fonctionnement de la collectivité, mais aussi sur des thématiques spécifiques comme le numérique, l'égalité ou les pratiques collaboratives. Pour élaborer ces supports de formation, Aude Fournier a fait appel à un groupe de 80 managers qui a établi un référentiel managérial. «Cela vient vraiment répondre à notre volonté de coconstruire et d'impliquer le plus d'agents possible. Car l'accueil ☺●

Vers une transformation des comités de pilotage ?

En partenariat avec le laboratoire d'innovation publique La 27^e Région, Manon Loisel et Nicolas Rio, consultants au sein de Partie prenante, agence de conseils en coopérations territoriales, ont annoncé, fin juin, le lancement d'une phase

d'expérimentation ayant vocation à faire évoluer les comités de pilotage (Copil) des collectivités. Parmi leurs arguments sur le dysfonctionnement des Copil, la tendance à mettre les élus dans une posture de décideurs et de dirigeants, au risque

d'en oublier leur fonction première de représentants de leurs concitoyens. Parfois au détriment des agents, qui, pour leur part, voient dans ces Copil un moment d'échange primordial, seul espace collectif de discussion avec les élus.

●○○ d'une ville comme Marseille, composée de 13000 agents, c'est qu'on ne peut pas interroger tout le monde. Ces campus managers permettent de créer une culture managériale commune», note Aude Fournier.

UNE QUESTION DE VOLONTÉ POLITIQUE

Si la taille des collectivités – et donc le nombre d'agents employés – complexifie la consultation, d'autres, même de tailles plus modestes, ne trouvent pas que des vertus à cette gouvernance interne. Radia Daoud, DGS à la communauté de communes Normandie Cabourg pays d'Auge (39 communes, 200 agents, 31400 hab., Calvados), décrit son rôle au sein de la collectivité comme un travail de proximité: «Les agents n'attendent pas d'être toujours concertés. Ce n'est pas possible de les consulter sur tout. Lorsqu'il y a une désorganisation au sein d'un service, un problème, un directeur général est aussi là pour trancher. On peut évidemment dialoguer, mais pas s'affranchir de ce que nos agents attendent de nous.»

Émergente, cette volonté de gouvernance interne demeure également une tendance «très peu pratiquée», analyse Armel Le Coz, cofondateur et coordinateur de l'ONG Démocratie ouverte. «Aujourd'hui,

il y a de plus en plus de facilitateurs en démocratie participative qui peuvent accompagner. Ce n'est donc plus une question de compétence ou d'expertise manquante, mais de volonté politique. Il est vrai qu'on vient de loin, il y a quelque chose de très hiérarchisé dans le service public.»

Consultation

A Guérande, 253 agents de la ville ont répondu à une consultation interne organisée par la municipalité autour de la mise en place du complément indemnitaire annuel, soit plus de 78 % du total des agents. Un succès pour la mairie.

Un avis partagé par Thomas Simon, au sein de Fréquence commune. Au cours des dernières années, cette coopérative, qui souhaite soutenir élus et habitants désirant repenser la démocratie directe, a suivi plus d'une quarantaine de collectivités dans ce type de projets. «Tout est sectorisé

dans les services, et la majorité des maires décident de tout», détaille Thomas Simon. Il y a souvent un décalage entre l'ambition et le travail fait par les agents, qui y croient, et la posture des élus et du cabinet, qui ont tendance à revenir en arrière. Et parfois du DGS, qui y voit une remise en question de son rôle. Mais les choses peuvent évoluer.» ● Clément Le Foll

Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme) 1 860 agents • 147 300 hab.



R. DUBOIS / PUY-DE-DÔME

JEAN-DAMIEN COLOMBEAU, directeur « Innovation et participation »

Six mois d'enquête pour établir une convention d'administration

Début janvier, 92 agents de la ville, représentatifs de l'ensemble de la collectivité, ont commencé à réfléchir aux moyens de renforcer la position de la ville sur les enjeux de transition. «Pendant six mois, ces agents ont travaillé "dans une logique d'enquête"», résume Jean-Damien Colombeau, directeur de l'innovation et de la participation.

Après avoir identifié des thématiques prioritaires, comme développer la pratique du vélo chez les agents ou organiser des événements pour mieux se connaître, ils ont questionné leurs collègues, des experts, et demandé des retours d'expérience à d'autres collectivités. Après cette phase, ils ont remis à la mairie, le 19 juin, un rapport

présentant des principes directeurs et des valeurs à développer au sein de la municipalité. «Il y a également une phase d'expérimentation à conduire, comme l'implantation de plots pour attacher des vélos dans l'administration ou la mise en place de formation au vélo», liste Jean-Damien Colombeau. Une fois achevée, cette convention d'administration a été présentée aux rencontres européennes de la participation, à Toulouse. Objectif: exposer les grandes lignes de la méthodologie mise en place et avoir un premier retour d'expérience pour identifier ce qui aurait pu être fait différemment.

Contact

Jean-Damien Colombeau,
jdcolombeau@ville-clermont-ferrand.fr