

La participation des usagers et des agents dans une collectivité locale : entre innovation et permanence du modèle d'administration publique

Alexandra GARABIGE ¹

La participation des usagers et des agents à la construction du service public est appelée de ses vœux par la puissance publique. Mais quels sont concrètement les dispositifs mis en place et les effets qu'ils produisent ?

Sur la base d'une enquête de terrain approfondie, l'auteur examine dans quelle mesure les dispositifs de participation introduits dans une municipalité de la région parisienne sont susceptibles de remettre en cause le mode d'organisation traditionnel de la fonction publique territoriale.

Les nouveaux modes de gouvernement politique valorisent aujourd'hui la participation d'une pluralité d'acteurs à la définition et la construction des politiques publiques. Il en est ainsi des usagers qui, depuis les années 1980, sont devenus une référence omniprésente dans les discours des administrations, à tel point qu'ils sont présentés aujourd'hui comme « des acteurs légitimes et autorisés à participer au fonctionnement et au renouvellement des activités et des missions de service public » (Warin, 1997:11). Le glissement de la notion d'administré à celle d'utilisateur est d'ailleurs révélateur de cette transformation du modèle administratif, qui d'objet passif reconnaît ce dernier en sujet actif et volontaire (Chevallier, 1992). Dans le même temps, la participation des agents dans l'administration n'a cessé de se renforcer. Le statut général de la fonction publique, en même temps qu'il soumet les règles régissant le travail et les conditions de travail à la décision unilatérale de l'employeur public, reconnaît un droit à la participation, qui

1. Centre d'études de l'emploi.

se décline au travers d'instances paritaires (CTP, CAP...) au rôle consultatif, avec des spécificités selon les versants de la fonction publique ². Par ailleurs, depuis la loi du 13 juillet 1983 portant « droits et obligations des fonctionnaires », une logique de la négociation s'est développée dans ce secteur, portant d'abord sur les salaires pour s'élargir progressivement à de nombreux champs (classifications, formation continue, emploi précaire...) (Rehfeldt, Vincent, 2004). Sans pour autant remettre en cause la situation statutaire et réglementaire des fonctionnaires, la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique a encore étendu le champ de la négociation dans ce secteur et reconnu la validité des accords majoritaires. Comment cette reconnaissance de la participation – si l'on entend par là la possibilité d'intervention dans les processus de décision des organisations publiques – de deux types d'acteurs aux caractéristiques et intérêts hétérogènes s'opère-t-elle dans la pratique ? S'accompagne-t-elle d'une inflexion dans les modèles d'organisation bureaucratique pyramidale et hiérarchisée ?

Cette question n'est pas neuve. Jeanne Siwek-Pouydesseau a montré que « la réforme de l'État et des services publics a toujours échoué sur la question des usagers que les organisations syndicales comme les pouvoirs publics utilisent dans leur justification. Mais il s'agit généralement de faire le bonheur des citoyens-usagers sans eux » (Siwek-Pouydesseau, 2001:278). Toutefois, cette question a peu été étudiée dans les collectivités locales, secteur pourtant particulièrement intéressant à analyser pour envisager cette réflexion. En effet, la création de la fonction publique territoriale a pu apparaître comme un moyen de limiter l'impact de la décentralisation en contrôlant davantage les pratiques des employeurs locaux (Biland, 2012) tout en respectant le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Les trois principes fondateurs de la loi du 26 janvier 1984 – la parité avec la fonction publique de l'État (harmoniser les conditions de recrutement et de rémunération avec la fonction publique d'État), l'unité (unifier le régime juridique des agents de toutes les collectivités) et la spécificité (préserver le pouvoir politique des élus locaux) – répondent à ces exigences. Peu connues sous l'angle des relations professionnelles, ces administrations territoriales constituent un point d'ancrage privilégié pour le développement de la participation locale (Chevallier, 2011). Depuis les premières lois de décentralisation présentées comme un moyen de rapprocher citoyens et décideurs (Raséra, 2002), les démarches destinées à faire participer les citoyens n'ont cessé de s'étoffer, même si les innovations législatives en matière de démocratie locale peuvent paraître limitées (Bevort, 2002).

2. Le statut général de la fonction publique, défini par la loi du 19 octobre 1946 pour la fonction publique d'État, a été modifié par une ordonnance du 4 février 1959 puis par la loi du 13 juillet 1983 portant « droits et obligations des fonctionnaires » commune aux trois fonctions publiques, à laquelle s'ajoutent trois autres lois, chacune ayant trait à l'une des trois fonctions publiques : la loi du 11 janvier 1984 pour l'État, celle du 26 janvier 1984 pour la territoriale, celle du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.

Pour réfléchir à cette question, nous proposons de partir de l'étude d'une municipalité (encadré 1) qui met en place diverses formes de participation des agents et des usagers en nous demandant notamment dans quelle mesure ces démarches favorisent l'émergence de processus coopératifs entre ces acteurs.

Encadré 1

Les caractéristiques de la mairie

La ville étudiée, située en banlieue parisienne, compte selon le recensement de la population de 1999 plus de 80 000 habitants. Dans cette ville, de tradition ouvrière et où la population fait face à des difficultés sociales importantes – chômage élevé, forte proportion de logements sociaux, faible niveau de diplôme... –, la municipalité est située à gauche depuis fort longtemps. La ville, en raison de l'implantation de nombreuses entreprises sur son territoire, dispose d'un budget important qui lui permet d'assurer ses missions obligatoires, mais aussi de développer des actions en direction des populations les plus défavorisées et sur certains domaines tels que la santé, la petite enfance et l'enfance, les services aux personnes âgées, l'action sociale ou encore la culture.

Au moment de l'enquête, elle emploie 2 000 agents. La structure organisationnelle de la mairie se caractérise par la diversité des filières, des métiers, des lieux, des directions et des services. Il y a six filières : technique, administrative, médico-sociale, culturelle, sportive et d'animation. On compte 28 directions coiffées par une direction générale et le secrétariat des élus. Ces directions traitent d'affaires très différentes et gèrent de multiples services spécialisés. La structure d'ensemble s'organise sur un modèle de type pyramidal, avec sept niveaux de hiérarchie. 78 % du personnel appartient à la catégorie C, 14 % à la B et 8 % à la A. Les agents travaillent dans de nombreuses instances municipales, présentes dans les différents quartiers de la ville.

Les organisations syndicales représentées sont la CGT pour les employés et les ouvriers et l'UFICT-CGT pour les cadres, techniciens et agents de maîtrise. Le taux de syndicalisation, assez faible pour la CGT (environ 10 % ¹) et plus élevé pour l'UFICT-CGT (environ 25 %), est en baisse depuis une dizaine d'années. Si les syndicats ont la réputation de mener des actions parfois « dures », en raison d'une baisse de l'engagement syndical et de la structure complexe de l'organisation municipale (diversité des métiers, des professions, des implantations géographiques), ils estiment avoir des difficultés à exercer leur activité militante. Par ailleurs, le front syndical n'est guère unifié, la CGT reprochant à l'UFICT-CGT d'être une courroie de transmission et cette dernière critiquant la « haine anti-cadre » de la première. L'arrivée en 2003 d'un nouveau secrétaire général à la section CGT tend néanmoins à améliorer les relations entre les deux sections syndicales.

1. Ce taux est à peu près conforme à celui de la fonction publique territoriale (Siwek-Pouydesseau, 2001).

Encadré 2

Méthodologie de l'enquête

Cette analyse résulte d'une recherche doctorale (Garabige, 2008) qui s'appuie sur deux enquêtes menées en 2002 (sous la direction d'un chercheur universitaire) et en 2005 au sein de la mairie dans le cadre de conventions d'études. L'objectif de la première était de mener une réflexion avec le personnel sur l'évolution du service public municipal. Il s'agissait de poser un diagnostic sur le mode de gestion du personnel, le travail et son « vécu » par les agents. La collectivité a ensuite mis en place une politique de « modernisation du service public communal » définie autour de plusieurs chantiers de réformes (concernant la participation des usagers, l'organisation interne et la gestion des ressources humaines : 35 heures, système d'évaluation, régime indemnitaire, dialogue social...). La seconde enquête visait à étudier l'impact de ces réformes sur les relations professionnelles.

L'enjeu scientifique était de questionner la spécificité des relations professionnelles dans la fonction publique territoriale par une analyse diachronique des processus de « modernisation du service public ». Il s'agissait, autrement dit, d'étudier comment ces réformes se construisent, avec quels acteurs et selon quelles modalités, et leurs effets sur les relations professionnelles. Cette analyse a été menée à partir du traitement d'un corpus empirique, recueilli lors des deux enquêtes, composé d'une centaine d'entretiens avec divers acteurs de la municipalité (agents, élus, représentants syndicaux mais aussi avec des usagers du service public communal), de documents variés relatifs aux réformes entreprises par la municipalité (en particulier comptes rendus de négociations sur les 35 heures, sur le régime indemnitaire, des instances paritaires mais aussi notes au bureau municipal, documents sur les dispositifs de participation directe des agents et des usagers...) ainsi que d'observations (de réunions publiques et de négociations).

I. Pratiques et enjeux de la participation dans la sphère politique et la sphère des relations professionnelles

Si la mairie possède à bien des égards les traits du système d'organisation rationnelle wébérienne (structure hiérarchique claire, spécialisation et division fonctionnelle de l'organisation), elle met en place de nombreuses démarches destinées à faire participer tant les agents que les usagers. Ces démarches ne sont pas nécessairement nouvelles par rapport à d'autres villes ou d'autres organisations, mais l'originalité dans la mairie tient au fait qu'elle développe simultanément le dialogue avec une pluralité d'acteurs au statut diversifié en innovant par rapport au cadre législatif en vigueur (I.1). Pour autant, la participation des agents et celle des usagers renvoient dans l'optique de la direction à deux logiques disjointes (I.2).

1.1. Déploiement de processus de participation dans la mairie

La municipalité, comme bien d'autres villes, est investie dans ce qu'elle appelle la démocratie participative, avec pour objectif annoncé de « co-construire le service public avec la population ». Mais une de ses particularités est qu'elle s'inscrit dans une longue tradition de participation de la population. Qu'il s'agisse des documents sur l'histoire des dispositifs de participation des citoyens ou des propos des acteurs particulièrement impliqués dans la ville locale, il est de coutume de rappeler qu'en 1977, la municipalité est une des premières à mettre en place des conseils de quartier (dont neuf fonctionnent encore) pour permettre aux habitants de s'exprimer sur la vie de leur quartier et de débattre avec des élus chargés de les animer. Elle a ensuite décidé d'organiser un dispositif plus vaste de consultation de la population dans le but de mobiliser un nombre plus large de citoyens – les conseils de quartier et les structures thématiques étant essentiellement fréquentés par les citoyens engagés dans la ville et notamment les associations. À la fin des années 1990, la participation prend une autre tournure en se déployant à l'échelle de la ville avec la mise en place d'un dispositif appelé « Assises pour la ville » légitimé autour du « slogan » suivant : « On a besoin de la parole de chacun pour faire avancer une ville pour tous. L'intérêt général et la réponse aux besoins de la population se construisent par confrontation des intérêts des uns et des autres. » Comme le souligne Biland à propos de Gennevilliers, avec ce changement d'échelle, « ce n'est plus l'interconnaissance qui est au fondement de la participation, mais bien la mobilisation autour du projet d'une nouvelle ville » (Biland, 2006:68). Ce dispositif donne lieu à plusieurs éditions qui marquent le renforcement de cette démarche municipale. Dans un premier temps, il s'agit de mobiliser, *via* des procédures consultatives notamment, une population plus nombreuse (sondage auprès de 400 personnes en 1997 sur le thème du développement de la ville ; mise en place d'une consultation par téléphone auprès de 21 102 abonnés et l'administration de questionnaires auprès de l'ensemble des foyers). À partir de 2001 s'ajoutent à ces premiers types de démarches consultatives des pratiques que les élus jugent plus innovantes. En 2002 est mis en place un observatoire des « Assises », pour rendre compte de la réalisation des engagements municipaux. En 2003, la municipalité initie les « appels à projet », présentés comme des formes de « budget participatif », destinés à ce qu'élus et membres de la société civile deviennent « partenaires » dans la réalisation des projets portés par la population. Elle crée également un « espace public », situé en centre-ville, présenté dans la documentation adressée à la population comme « un véritable atelier citoyen où chacun peut apporter ses idées, faire connaître ses projets et ses initiatives (citoyens, associations, structures participatives, ville...), participer à la confrontation d'idées » et « exprimer son point de vue à partir de ses préoccupations quotidiennes ».

Parallèlement à ces pratiques de participation de la population, et au-delà du dialogue avec les représentants du personnel au sein des instances paritaires, la municipalité met en place divers types de démarches destinées à faire participer les agents à la bonne marche de l'administration. En effet, pour mettre en place les 35 heures en 1998, elle recourt à des démarches originales de dialogue ³. Elle organise d'abord une consultation de l'ensemble des agents par la hiérarchie, parallèlement à des réunions avec un collectif paritaire. Une discussion du protocole d'accord avec les syndicats et les représentants de la municipalité est ensuite mise en place. Enfin, le protocole est soumis à référendum. Cette tendance se poursuit à partir de 2001 quand, sous l'égide d'une nouvelle maire-adjointe au personnel, est lancée une politique dite de « modernisation du service », visant « une évolution du mode de fonctionnement pour dépasser les rigidités dans l'organisation du travail, pour développer la participation des agents, pour associer les usagers dans une évaluation commune, dans une réflexion sur les priorités ⁴ ». Elle fait appel à un sociologue chargé de diriger une enquête auprès des agents pour qu'ils puissent s'exprimer sur l'organisation communale (encadré 2). Les résultats sont restitués aux agents, puis un forum sur l'intranet est mis en place de manière à ce que ces derniers puissent s'exprimer au sujet de la « modernisation du service public ». Sur cette base, elle met en place un programme d'action structuré autour de plusieurs chantiers qu'elle mène en mobilisant les agents et les syndicats. Par exemple, pour réformer le système d'évaluation des agents, le directeur général réunit l'ensemble des évaluateurs, puis met en place un groupe de travail destiné à réfléchir aux nouveaux critères d'évaluation. Pour réformer le régime indemnitaire, la direction organise une négociation avec les organisations syndicales. Ces formes de participation viennent s'ajouter au dialogue au sein des instances paritaires.

1.2. Les enjeux des démarches participatives

Compte tenu de leur caractère multiforme (Borzeix, Linhart, 1988), pratique et normatif (Carrel, 2004), il est souvent difficile d'appréhender les enjeux de la mise en place de dispositifs de participation directe. Appliqués à la sphère politique et au monde du travail, ils peuvent être appréhendés au travers d'approches hétérogènes. D'une part, ces démarches peuvent apparaître comme un effort destiné à améliorer la participation des travailleurs et des habitants. D'autre part, on peut y voir un affichage

3. Ces démarches ne sont pas nécessairement originales au regard de pratiques mises en place dans d'autres mairies à l'occasion des 35 heures (Yvergniaux, Cottureau, 1998 ; Pallez *et al.*, 2003) mais parce elles tranchent avec les pratiques habituelles du dialogue social dans la mairie, la municipalité les présentant d'ailleurs comme telles. Les organisations syndicales, de leur côté, se disent favorables à cette consultation élargie et plus largement à des processus de participation directe des agents (voir *infra*, III.2).

4. Note au bureau municipal du 19 septembre 2002 de la maire-adjointe chargée du personnel consacrée à la « modernisation du service public ».

rhétorique, une forme d'instrumentalisation et un renforcement des formes de domination.

Dans la sphère du travail, les travaux sociologiques consacrés à la participation dans l'entreprise mettent en lumière les débats vifs autour de l'introduction de tels processus. Pour les uns, les modèles plus ou moins ouverts de participation apparaissent comme des moyens de renforcer la domination (Borzeix, Linhart, 1988). Pour d'autres, les dispositifs participatifs constituent des outils essentiels de gestion des ressources humaines. C'est en ce sens que plaident Amadieu et Rojot : « Débarrassée de son contexte idéologique, replacée dans les limites d'une relation dont les aspects conflictuels sont indépassables, mais gérables, et conscience prise de son rôle dans les jeux de pouvoir, la participation est un élément essentiel de la gestion des ressources humaines » (Amadieu, Rojot, 1996:159). On trouve également des positions nuancées comme celle de Martin et de Farmakidès qui soulignent l'ambivalence de la participation qui oscille entre démocratie et mobilisation. Selon leurs termes, « l'histoire montre que la participation ne saurait se réduire ni à un projet de démocratie intégrale de l'entreprise, ni à une pure mobilisation. [...] [Elle] est toujours plus ou moins un mouvement d'ouverture des régulations et de recherche d'une régulation conjointe, en fonction de l'état du rapport des forces » (Martin, Farmakidès, 1999:61). Dans le secteur privé, ces formes de « gestion participative » aboutissant à un dialogue direct entre les salariés et l'encadrement sont fréquemment analysées comme une « véritable "offensive" patronale menée depuis le début des années 1980 en matière de relations avec les syndicats » (Pillon, Vatin, 2003:334). Dans le public, ces pratiques apparaissent comme le résultat de l'introduction de formes de management empruntées à l'entreprise, qui peuvent selon les cas, constituer une tentative de contournement des syndicats (Tixier, 2000), être mis en place avec leur concours dans le cadre des instances paritaires (Tallard, Vincent, 2009) ou de négociations dans lesquelles les organisations syndicales ne tiennent pas nécessairement un rôle dominant (Tallard, Vincent, 2010). Dans le cas de la mairie, la mise en place de formes de participation directe vient s'ajouter au dialogue avec les organisations syndicales sans pour autant faire l'objet de discussions formalisées avec celles-ci. Dans le même temps, la municipalité cherche à renforcer le dialogue au sein des instances paritaires. À cet effet, elle ouvre en 2002 une négociation sur le règlement intérieur régissant le fonctionnement du comité technique paritaire (CTP). Les avancées sont réduites mais traduisent son intérêt de recourir au paritarisme. Par ailleurs, en 2003, elle engage une négociation avec les organisations syndicales pour réformer le régime indemnitaire, dépassant ainsi le schéma classique de la consultation dans le cadre des instances paritaires. La mise en place de ces formes de participation directe est moins le résultat d'une stratégie définie

de manière globale par la municipalité que de la volonté de mobiliser des interlocuteurs qu'elle estime pertinents selon les réformes qu'elle cherche à entreprendre.

Dans la sphère politique, plusieurs arguments sont évoqués pour justifier le développement des démarches de participation directe des citoyens-usagers. « Le premier type réside dans l'amélioration des politiques publiques locales par l'intégration du savoir d'usage des habitants ou par l'utilisation de la participation comme vecteur de modernisation administrative » (Bacqué *et al.*, 2005:25). Dans cette approche qu'on peut qualifier de « fonctionnelle » (Neveu, 2002) ou de « gestionnaire » (Bacqué *et al.*, 2005), la participation vise l'amélioration de la gestion et de la conception urbaine et contribuerait à l'efficacité et l'efficience des politiques publiques. Un second type est d'ordre social. La participation permettrait de construire et de favoriser une cohésion sociale et un apprentissage collectif (Neveu, 2002). « Le troisième type d'objectifs, politique, consiste dans la relégitimation du système politique ou dans le développement d'une démocratie participative » (Bacqué *et al.*, 2005:25). Cette dernière vise à rapprocher politiques et citoyens et ainsi à réduire le gouffre qui les sépare. Il faut se souvenir avec Blondiaux que, « parmi les municipalités les plus innovantes en ce domaine, certaines ont essuyé de sérieux revers lors [des] élections [municipales] » (Blondiaux, 2001:44). Dans la mairie, ces arguments sont développés par les élus et les membres de la direction pour expliquer le déploiement de la politique dite de « démocratie participative citoyenne ». Mais le recours à cette notion masque « des divergences fondamentales quant à la portée et au sens accordés à ces [démarches] » (Bacqué *et al.*, 2005:12). Pour le maire et le maire-adjoint en charge de cette délégation notamment, tous deux au PCF, l'enjeu annoncé est la co-construction de la politique avec l'ensemble des acteurs et des habitants de la ville. Pour d'autres, notamment des maire-adjoints au PS, la participation est souhaitable mais le pouvoir de décision incombe *in fine* aux élus. Il existe néanmoins une ambition commune, celle de faire participer le plus grand nombre de citoyens, sans pour autant remettre en question le rôle des associations ⁵, que les élus valorisent comme un acteur majeur de la vie locale. La municipalité est en effet particulièrement investie en matière de politique associative. Outre l'attribution de subventions et d'aides matérielles diverses (mise à disposition de salles, aide à la reprographie, etc.), elle gère une maison des associations, qui donne accès à des formations à destination des responsables associatifs et à des permanences juridiques et administratives. Parallèlement à des manifestations ponctuelles (fête annuelle des associations...), la ville s'engage avec des associations dans une charte de la vie associative. Signée

5. Le tissu associatif est dense. Près de 500 associations sont connues de la mairie, la municipalité ayant des relations plus ou moins étroites avec la moitié d'entre elles. Certains élus municipaux sont par ailleurs membres de plusieurs associations.

en 2003, cette dernière est présentée par la municipalité comme un « texte fondateur décrivant une philosophie de partenariat » entre ces deux types d'acteurs.

Ainsi, dans la mairie, la mise en place des dispositifs de participation directe ne constitue pas une remise en question de la légitimité des organisations syndicales d'une part, des associations d'autre part. Il n'y a pas volonté de substitution d'un type de participation à un autre. L'instauration de ces formes de participation directe apparaît bien plus comme une volonté de la municipalité d'ouverture des sources de régulation (Reynaud, 1989) ou, pour le dire autrement, d'élargir les types d'interlocuteurs qu'elle considère pertinents pour construire le service public. Ces démarches de participation des agents et des usagers ne sont néanmoins pas pensées conjointement et ne renvoient pas, dans l'optique de la municipalité, aux mêmes logiques. La politique dite de « démocratie participative citoyenne » est présentée en soi comme un axe de la politique municipale, avec pour enjeu d'accroître l'implication des usagers/citoyens. L'animation et le suivi de ces démarches de participation citoyenne sont organisés au sein d'un groupe de pilotage composé d'élus et conseillers municipaux, de membres du cabinet du maire, d'un secrétaire d'élus et de membres de la direction générale – le directeur général et les deux directeurs généraux en charge des questions relatives à la démocratie participative – et de deux directeurs (celui en charge des nouvelles technologies et celui en charge de la communication). L'approfondissement de cette démocratie participative, portée par des élus et des responsables de technologies de l'information et de la communication (TIC), renvoie ainsi à une logique politique et communicationnelle. Elle se tient à l'écart des dispositifs de participation des agents qui sont destinés, dans l'optique de la direction, à renforcer le dialogue social afin d'améliorer le fonctionnement interne de l'organisation. Les dispositifs de participation des agents ne sont jamais associés au concept de démocratie sociale, la municipalité privilégiant le terme de dialogue social, comme pour marquer le fait qu'il ne saurait y avoir de codécision en matière de relations professionnelles. La problématique de gestion du personnel et des relations avec les représentants syndicaux est portée par l'élue chargée du personnel et les responsables administratifs compétents en la matière, en lien avec la direction générale et renvoie à une logique managériale. On observe de la part de la municipalité une volonté de distinguer la participation des usagers et la participation des agents et ainsi d'opérer une disjonction entre la sphère des relations professionnelles et la sphère des politiques publiques. Quels sont alors les effets de ces processus sur la production des règles ?

II. L'émergence d'« îlots participatifs » ou la difficulté de dispositifs participatifs à produire une transformation dans les régulations sociales et politiques

La mise en place de telles procédures constitue une transformation de la bureaucratie, puisqu'elle introduit pour les agents et les usagers la possibilité de s'exprimer (Sainsaulieu, 1997). Pour autant, comme nous allons le voir, elle ne favorise pas dans la mairie, si ce n'est de manière marginale, une transformation des modes de régulation sociale et politique, les dispositifs participatifs étant largement façonnés par les hiérarchies institutionnelles et les règles en place. Pour le montrer, notre démarche consiste à décrire différents réformes entreprises sur le registre de la participation, avec les agents (II.1) et les usagers (II.2).

II.1. La participation des agents

Trois cas sont présentés : l'un donnant à voir une diversification des procédures et des acteurs mobilisés (le cas des 35 heures ⁶), l'autre une consultation sans recours au syndicat (le cas de la réforme de l'évaluation), le dernier une négociation avec les organisations syndicales (le cas de la réforme du régime indemnitaire).

La négociation lors de la mise en place des 35 heures

Le cas de la négociation sur la réduction du temps de travail (RTT) donne à voir une volonté initiale d'ouverture des sources de régulation, mais qui aboutit progressivement à une fermeture du dialogue. Rappelons que l'objectif de la municipalité, quand elle décide en juin 1998 ⁷ d'ouvrir des négociations sur les 35 heures, est à la fois de contribuer à la lutte contre le chômage – par la création d'emplois statutaires – mais aussi d'améliorer la qualité du service public rendu à la population, en aménageant les horaires d'ouverture au public et en réorganisant les services, en le justifiant au regard de besoins exprimés par les enquêtes menées auprès de la population. Pour ce faire, elle fait le choix d'engager, d'abord, une consultation élargie auprès de l'ensemble des agents, *via* la mise en place de réunions au sein des services. Selon le maire-adjoint chargé du personnel, cette consultation par service permet d'impliquer l'ensemble des agents en affrontant une réalité organisationnelle jugée complexe car composée de services éclatés et hiérarchisés. L'étude des comptes rendus de ces réunions révèle que les

6. Pour une analyse approfondie de la négociation sur les 35 heures, voir Garabige (2006) ; pour celle du régime indemnitaire, voir Garabige (2010).

7. À l'époque, aucun texte réglementaire ne régit la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique. Les lois Aubry I et II, qui ont organisé la RTT en France, concernent exclusivement le secteur privé et « le dossier sur le temps de travail est en panne dans la fonction publique après deux ans de négociations, initiées en juillet 1995, avec l'installation du groupe de travail sur l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique » (Besnard, 2000:112). Aussi la durée hebdomadaire du travail est-elle fixée librement par chaque collectivité locale, moyennant le respect du principe de parité s'agissant des rémunérations notamment.

modalités d'organisation de cette consultation sont très différenciées selon les services. Par ailleurs, les réflexions portent sur la manière de réaliser le travail déjà fait avec des présences de personnel réduites (horaires réduits ou récupérations), le problème des postes de compensation et celui de la planification des présences devenant essentiels. Sont ensuite organisées des réunions de synthèse avec un collectif paritaire – composé de représentants syndicaux, de la direction et d'agents nommés porte-parole par les agents dans les services – qui confirment cette tendance. Pour ouvrir les *scenarii* possibles, les discussions entre direction et agents ayant été centrées sur la manière d'introduire les 35 heures dans les modes d'organisation existants et sur la question des créations de postes de travail, la municipalité fait appel à un consultant. Sur cette base, elle élabore un protocole d'accord qu'elle soumet à discussion avec les organisations syndicales. Si la CGT et l'UFICT-CGT acceptent de réfléchir à de nouveaux schémas de fonctionnement, elles veillent avant tout à défendre les conditions de travail. La question de la création de postes devient un des principaux points d'achoppement entre la municipalité et les organisations syndicales, celles-ci réclamant la création de postes supplémentaires afin d'améliorer le travail des agents pour leur permettre de répondre aux attentes des usagers. Les questions du temps partiel et des récupérations constituent les autres préoccupations principales des syndicalistes. Le dialogue tourne court et aboutit à une situation de blocage. Pour en sortir, la direction met en place un référendum en soumettant au vote ce protocole d'accord à l'ensemble du personnel. La CGT s'oppose au protocole, l'UFICT-CGT appelle à voter pour⁸. La participation est de près de 75 % et 67 % des votants l'approuvent. L'accord passe. L'objet de la négociation souhaité initialement par la direction – amélioration de la qualité du service public – s'est déplacé progressivement, sous l'action des agents et des acteurs syndicaux notamment, vers l'amélioration des conditions de travail. Les changements en termes de service rendu à la population sont peu sensibles à l'observation. Pour autant, la municipalité met fin au processus de délibération par la voie référendaire qui enferme les agents dans un choix binaire : voter pour ou contre.

La réforme du système d'évaluation

Le cas de la réforme du système d'évaluation révèle l'ambivalence de l'instauration de formes de participation. À partir de la fin de l'année 2002, l'élue chargée du personnel annonce, dans une note au bureau municipal, son projet de modifier les critères d'évaluation afin « de mieux cerner la manière de servir des agents ». Ce chantier est mené sous l'égide du directeur général, sans passer par les syndicats. Ce dernier réunit d'abord l'ensemble des

8. Ce désaccord s'explique par le fait que la CGT et l'UFICT-CGT ne représentent pas les mêmes personnels et que, de ce fait, elles ne nourrissent pas les mêmes attentes vis-à-vis des 35 heures. Pour l'UFICT-CGT, l'important est que les cadres puissent bénéficier des 35 heures. Pour la CGT, la création de postes compte avant tout puisqu'elle permet de diminuer la charge de travail.

évaluateurs pour leur faire part du projet d'introduire une nouvelle procédure d'évaluation et entendre leur avis sur ce sujet, puis fait appel à une formatrice du Centre national de la fonction publique territoriale pour réfléchir aux enjeux et critères de l'évaluation. Sur cette base, il instaure un groupe de travail restreint pour définir un nouveau dispositif d'évaluation. Mais, en 2003, sans attendre les résultats de ce groupe, il engage une phase de formation des évaluateurs à la conduite de l'entretien et modifie le système d'évaluation. L'accent est mis sur le recensement des besoins en formation, la fixation d'objectifs et l'évaluation de la « qualité du travail ». La procédure de notation est également modifiée. À la règle communément admise d'une application égalitaire de la notation est substituée une nouvelle procédure : celle d'une différenciation plus marquée avec un recours moins systématique au 18, sans changement de l'éventail de notes (14 à 18) ⁹. Les entretiens révèlent que la formation des évaluateurs, les réunions menées par le directeur général, de même que l'idée de changer le système d'évaluation sont accueillies le plus souvent favorablement par les agents et les syndicats, même si certaines insuffisances sont pointées (difficulté de mise en place d'objectifs en l'absence de fiches de postes, évaluation qui n'est pas nécessairement faite pas le responsable direct notamment). En revanche, le changement du système de notation est l'objet de vives critiques. En l'absence de critères précis chiffrés pour apprécier la qualité du travail, les évaluateurs adoptent les modes d'évaluation et de notation en fonction de la légitimité accordée aux consignes de la direction et surtout de la capacité à les expliquer aux agents évalués. Le bilan de 2003 du système de notation, élaboré par la direction des ressources humaines, laisse percevoir une baisse sensible du nombre de notes égales à 18 qui passe de 87,6 % à 68,9 %, avec des écarts selon les directions. Face à cette application différenciée, les syndicats exercent une pression auprès de la direction en dénonçant l'irrégularité de la procédure. Le directeur général convoque alors les directeurs dont le système de notation s'écarte fortement des autres qui agissent de concert, pour conserver l'évaluation faite dans leurs services. Cette mobilisation porte pour partie ses fruits puisque le directeur général ne demande finalement qu'à un seul d'entre eux de revoir la notation, celui qui s'écarte trop de la moyenne. Ce cas révèle que la règle relevant d'une décision de la direction est ici – comme dans d'autres entreprises (Lichtenberger, 2003) – le résultat de délibérations qui ne sont pas toujours collectivement concertées, les syndicats exerçant ici une activité d'alerte. Il révèle également qu'après une démarche d'ouverture empruntant la voie de la participation directe – quand le directeur général convoque les évaluateurs – s'ensuit un jeu classique d'opposition entre régulation autonome et régulation de contrôle.

9. L'appréciation différenciée du personnel, ici comme dans d'autres villes (Crozet, Desmarais, 2004), est destinée à rompre avec les dérives égalitaires de la notation. Pour autant, elle ne s'accompagne d'aucun critère permettant d'estimer la « qualité du travail ».

La négociation sur le régime indemnitaire

Le dernier cas que nous voulons présenter est celui d'une négociation avec les organisations syndicales sur le régime indemnitaire. Se saisissant de décrets publiés en 2002 et 2003 ouvrant des marges de manœuvre aux collectivités territoriales en matière de rémunération de leurs agents et notamment la possibilité d'attribuer des primes en fonction de la qualité du travail effectué, la municipalité décide de rénover sa politique salariale dans une optique clairement réformatrice. Il s'agit pour elle de rompre avec une application égalitaire du régime indemnitaire en fonction du grade des agents ¹⁰. Cependant, la direction fait le choix en amont des négociations d'introduire une individualisation limitée qui n'est pas liée à la manière de servir de l'agent. Les responsables des ressources humaines expliquent qu'une individualisation plus poussée risque, en l'absence de procédures d'évaluation du mérite ¹¹, de générer conflits et tensions avec les représentants syndicaux et les agents. Il est vrai qu'à la sortie des nouveaux décrets, les syndicats se sont rapidement opposés à une modulation individuelle. Trois objectifs sont alors fixés par la direction : une revalorisation des bas salaires, un rééquilibrage des régimes indemnitaires entre les différentes filières et la filière technique (qui a connu une forte revalorisation en 2001) et une différenciation entre les agents en matière de rémunération pour rompre avec la logique à « grade égal, salaire égal ». Les syndicats, conformément à la position de la fédération CGT des services publics, sont contre l'existence d'un régime indemnitaire, mais acceptent de rentrer dans cette négociation pour l'appliquer de manière optimale. L'étude des comptes rendus de cette négociation – qui s'est déroulée sur six mois – montre en effet qu'ils veillent à accroître le montant du régime indemnitaire et le nombre des catégories d'agents concernées par cette augmentation. En même temps, tout se passe comme si, dès lors que la prime « au mérite » était mise de côté, les représentants syndicaux s'investissaient moins dans ce dossier que de nombreux militants jugent complexe. Ils ne sont guère nombreux lors des trois réunions de négociation. La municipalité prend en compte plusieurs propositions syndicales – tant sur le montant que sur quelques fonctions – mais parvient progressivement, en raison d'une meilleure expertise renforcée par une présence forte dans ces séances, à mener le jeu. Elle soumet alors à la signature un protocole d'accord qui confirme les grandes lignes qu'elle avait énoncées et introduit un changement symbolique fort : une rupture dans la tradition d'égalitarisme d'application

10. Seules exceptions, la filière animation où, pour les agents de catégorie C, était mise en place une distinction entre directeur d'action de quartier, directeur adjoint et non responsable et la filière technique où la fonction de directeur était valorisée pour les ingénieurs en chef de 1^{re} catégorie.

11. En effet, comme nous l'avons vu, à la même période, le système d'évaluation dans la mairie fait l'objet d'une réforme par la direction des ressources humaines. Mais les changements sont introduits de manière très progressive et ne donnent pas lieu à l'instauration de critères d'évaluation et de notation précis et chiffrés. L'évaluation est alors menée de façon fort différenciée selon les directions et services.

du régime indemnitaire. Les syndicats hésitent à signer l'accord, estimant, notamment côté UFICT-CGT, n'avoir pas eu le temps de recueillir l'avis des agents sur ce protocole. Divisées sur la stratégie à adopter et affaiblies face à la partie patronale, les organisations syndicales signent cet accord qui améliore le régime indemnitaire des bas salaires mais s'en désolidarisent ensuite pour partie, en dénonçant les risques d'une modulation du régime indemnitaire et des négociations trop courtes.

Ainsi, la direction, au travers de ces démarches de participation, intègre, de manière parfois marginale, les rationalités des différents acteurs. Mais elle garde une maîtrise relative sur les processus, dicte de nouvelles règles et structure largement le jeu. Les organisations syndicales, qui ne s'engagent que de manière réactive dans ces chantiers, ne parviennent pas à enrayer cette dynamique. Les processus participatifs ne favorisent pas réellement des formes de coopération, les discussions aboutissant à des compromis temporaires et le plus souvent « belliqueux » (Morel, 1994[1981]).

II.2. La participation des usagers

L'étude des dispositifs destinés à faire participer les usagers révèle deux difficultés mises en évidence dans les travaux qui analysent les effets de processus participatifs sur l'action publique : difficulté à trouver un public d'une part, difficulté à dépasser le cadre du fonctionnement représentatif et administratif qui tend à absorber la logique participative d'autre part. Deux cas sont intéressants à présenter – à savoir l'« espace public » et les « appels à projet » –, premièrement car ils sont présentés comme allant au-delà d'une simple consultation, deuxièmement car ils peuvent *a priori* concerner l'ensemble des élus et des directions dès lors qu'ils se déploient à l'échelle de la ville.

L'espace participatif : un espace de rencontre entre citoyens et élus ?

L'« espace participatif » est présenté comme un lieu qui – outre des informations et des outils dressant un bilan des engagements pris par la ville – doit ouvrir « un espace de débat et de co-élaboration entre la population, dans sa diversité, les élus et le service public ». Il est mis à la disposition tant des associations que des services municipaux pour organiser des débats, mettre en place des expositions... Dans l'optique de la municipalité, les élus, en lien avec les directeurs, doivent proposer des projets et thématiques en cours d'élaboration et les porter à la discussion et à la connaissance des citoyens. Le bilan des activités rédigé par la responsable de l'espace au terme d'une année de fonctionnement révèle que ce dispositif ne renouvelle guère les formes de participation. Faiblement fréquenté par les usagers, les initiatives mises en places, émanant tant des associations que des services municipaux, sont d'ordres divers dans le contenu

(débat, animation, spectacle) et dans leur configuration (discussion, écoute, échanges...). Les directions sont par ailleurs investies de manière très différenciée dans ce dispositif et les débats ouverts au public sont rarement l'occasion de favoriser des dynamiques de co-construction avec la population. Les entretiens révèlent la difficulté des élus et des services à penser cet espace dans une telle optique, à moins d'être déjà engagés au niveau de leur direction dans de telles dynamiques. À part les comptes rendus écrits faits par les journalistes de la mairie et les reportages visuels, il n'y a pas de traces des échanges, du moins qui reviennent à la responsable du lieu. Autrement dit, ce dispositif est réapproprié par les directions et les élus dans les logiques administratives préexistantes. Il faut également noter que les tentatives de l'élue chargée du personnel et du directeur des ressources humaines pour utiliser ce dispositif en vue de favoriser un débat entre agents et usagers sont frileuses. Ce fut le cas par exemple quand elle a organisé une réunion dans l'espace public sur « temps des villes, temps des citoyens », annoncé dans le magazine interne des agents ¹², mais à laquelle seuls quelques cadres ont participé. La nouveauté de ce dispositif est qu'il constitue un espace multi-usages remplissant des fonctions diverses : déconcentration de l'administration municipale, espace de socialisation, lieu de débats et de rencontres pour les associations, les services publics et les habitants. S'il peut permettre l'interpellation publique du pouvoir politique, « fonction essentielle en démocratie » (Blondiaux, 2001:45) et favoriser des échanges créateurs de liens, il relève plutôt de la « démocratie de proximité » (Bacqué *et al.*, 2005).

L'appel à projet ou la difficile émergence de l'acteur habitant/usager

De même le dispositif des « appels à projet », alors qu'il est présenté comme un dispositif particulièrement innovant par les élus, atteste de leur difficulté à favoriser les conditions d'émergence des habitants/usagers comme des acteurs autonomes. En effet, avec ces dispositifs, les citoyens peuvent proposer un projet dit d'« intérêt collectif » étudié par la municipalité et qui donne lieu, s'il est accepté, à des aides financières, matérielles, etc. pour l'élaborer. Le critère dit « d'utilité publique et sociale » est présenté comme déterminant. Le projet peut concerner des thèmes, des espaces et des populations divers. Il doit être exposé dans une lettre d'intention, qui est examinée par les élus et les services administratifs pour vérifier la pertinence et la faisabilité du projet. S'il est retenu, il est ensuite présenté dans les instances de concertation que les élus estiment pertinentes au regard de son contenu, puis au bureau municipal et enfin au conseil municipal dans

12. L'annonce de ce débat était formulé comme suit : « Vous pouvez noter un débat organisé le jeudi 12 mai à 19 h à l'[espace public], consacré au thème "Temps des villes, temps des citoyens" qui permettra d'aborder les thèmes liés à l'évolution du rythme de vie des usagers (précarité, allongement des horaires de travail, déplacement...) et de leurs conséquences en terme d'adaptation ou non des services publics » (*Magazine d'information du personnel*, avril 2004).

le cadre de la présentation du budget. Aucun budget n'est attribué *a priori* pour ces projets, comme c'est le cas dans d'autres villes où une somme est bloquée pour des associations et habitants des quartiers. L'introduction de ces processus participatifs se heurte alors au fonctionnement organisationnel, en l'absence d'intégration dans un premier temps de ce projet dans les processus de décision budgétaire¹³, mais aussi compte tenu de la spécialisation des services municipaux ne correspondant pas nécessairement à la logique participative. L'étude du traitement des projets¹⁴ adressés au cours de la première année de mise en place de ce dispositif révèle la difficulté des élus et des agents à sortir des logiques politiques et administratives en place. Trois types d'arguments justifient le refus d'un projet. Les premiers correspondent à des critères techniques. Il s'agit de projets ne relevant pas de la compétence de la ville, de projets jugés trop complexes à mettre en œuvre ou trop coûteux ou encore insuffisamment aboutis. La deuxième catégorie d'arguments est de type fonctionnel : les projets sont jugés redondants avec des activités déjà mises en œuvre ou prévues par la municipalité ou des associations. Le troisième type d'arguments est politique : les projets sont estimés être des demandes déguisées d'emplois, de subventions, d'aide technique, etc., assimilables à un projet personnel ou contraire au projet municipal et à l'intérêt général. Si les procédures de sélection paraissent claires (institutions chargées du traitement, types de projet attendus...), les entretiens révèlent les interprétations multiples que peuvent faire les techniciens et les élus chargés de mener une expertise sur la faisabilité et l'intérêt du projet. Une large majorité des projets financés émane finalement d'associations, souvent déjà les plus investies dans la ville, car ce dispositif de participation nécessite de disposer de compétences et de connaissances diverses (sur les actions municipales, sur l'organisation du système politico-administratif...). Plutôt que de « bousculer profondément le rôle et les fonctions d'élu [et] le fonctionnement des services de la ville » (Worms, 2005:161), la participation des usagers vient se greffer sur les logiques pré-existantes. « Tout se passe donc comme si le système représentatif avait la capacité à absorber et neutraliser dans sa propre logique les innovations participatives. Injecter des démarches participatives dans un système représentatif semble alors une façon de poursuivre la représentation par d'autres moyens » (Blatrix, 2009).

Ainsi, si les pratiques participatives mises en place par la municipalité et destinées à impliquer les agents et les usagers dans l'élaboration des

13. D'abord circonscrit à la période de l'élaboration du budget municipal, ce dispositif devient permanent à partir de 2004, en ce sens que des projets peuvent être proposés tout au long de l'année.
14. En plus des entretiens avec des élus et des directeurs chargés d'évaluer ces projets, cette analyse s'appuie sur l'étude de la base de données, confidentielle au moment de l'enquête, qui recense l'ensemble des projets. Sont notamment précisés dans cette base : le projet, le statut et le nom du « porteur de projet » et le traitement fait par les élus et services concernés. Au total la base fait état de 102 projets : 1 porté par un agent territorial, 39 par des associations, 1 par un groupe d'associations, 48 par des particuliers et 13 par des groupes d'habitants.

réformes et des politiques peuvent apparaître innovantes au regard du modèle français d'administration publique et du cadre législatif en vigueur, ces démarches viennent se greffer sur les formes d'organisation préexistantes, sans remettre en cause l'architecture décisionnelle et organisationnelle en place. Ces processus peuvent favoriser l'émergence d'« îlots participatifs », pour reprendre le terme de Siwek-Pouydesseau (2005a), si l'on entend par là des espaces permettant aux agents et aux usagers de participer à la marche de l'administration publique, mais dans une structure qui reste largement pyramidale et centralisée.

III. Quand l'introduction de la participation questionne les relations professionnelles

Si ces démarches ne constituent pas une transformation majeure dans les processus de régulation sociale et politique, elles ne sont pas sans effet sur le système de relations professionnelles. En effet, elles s'accompagnent dans la mairie d'une remise en question des règles qui régissent les relations professionnelles, les agents réclamant une plus grande participation dans l'organisation (III.1). Mais l'acteur syndical peine à s'engager de manière offensive autour de cette question, avec le risque de s'en trouver fragilisé (III.2).

III.1. Le modèle participatif mis en question par les agents

Si les changements introduits par la voie participative sont globalement mieux acceptés par les agents, une conflictualité émerge autour de la participation dans l'organisation. Des directeurs de service s'estiment insuffisamment écoutés par les élus et la direction générale, des responsables de service insuffisamment écoutés par les directeurs ou la direction municipale et les agents d'exécution insuffisamment écoutés par les responsables hiérarchiques directs ou non. Cette demande concerne des agents travaillant ou non en contact du public. L'émergence de revendications au sein des entreprises qui mettent en œuvre des processus de participation est assez classique. Dans le rapport issu de l'analyse de l'enquête REPONSE consacrée aux luttes quotidiennes au travail, Béroud *et alii* (2008), à la suite d'autres, observent que les processus de participation des salariés ne se traduisent pas par une pacification des relations sociales. Au contraire, les entreprises où ont été mises en place des réunions régulières ou d'autres techniques d'expression directe rencontrent plus de conflits collectifs que celles qui ne l'ont pas fait.

Dans la mairie, ces revendications émergent à l'occasion des entretiens quand les agents sont amenés à évoquer la « démocratie participative citoyenne », comme l'illustrent par exemple les propos de cet agent : « Mais

si tu veux la démocratie participative, j'aimerais que déjà au sein de notre mairie, on l'ait, nous. J'aimerais que moi, en tant qu'employée, il y ait une démocratie participative que je trouve qu'il n'y a pas. Déjà, les usagers, c'est bien, mais il faut penser aussi aux gens qui travaillent parce plus quelqu'un va se sentir considéré, un agent, plus il sera à l'aise et même plus à l'aise dans les relations avec les usagers. Parce que la démocratie participative, c'est quand même nous qui allons la mettre en action » (F, responsable du patrimoine, rédacteur territorial (cat. B), née en 1958, entrée dans la mairie en 1976).

L'absence de « démocratie participative » en interne est vécue douloureusement par plusieurs agents et avec agacement par d'autres, notamment parmi les agents habitant la ville ou investis politiquement qui estiment avoir des difficultés à s'exprimer dans le cadre des instances mises à disposition des citoyens. La double « casquette » – agent/citoyen – fréquente dans la mairie renforce le besoin d'une démocratie participative dans l'organisation.

Il ne s'agit pas pour les agents de remettre en question la participation des habitants. L'analyse des entretiens révèle qu'ils sont plutôt favorables aux démarches entreprises par la municipalité, qu'ils connaissent souvent bien, exception faite des nouveaux arrivants. Ils y participent peu, à moins d'y être confrontés de par leur activité, car ils l'associent le plus souvent à la sphère politique et comme ne relevant pas de leur activité professionnelle. Au contraire, les agents sont nombreux à évoquer des démarches entreprises sur le registre participatif dans le cadre de leur activité, destinées à prendre en compte la parole des usagers, sous des formes ponctuelles et plus ou moins institutionnalisées (distribution de questionnaires dans les services techniques, mise en place de « diagnostics participatifs partagés » à la direction de la santé...). Certains, les plus anciens dans la mairie, font même valoir le fait qu'ils ont mis en place de tels processus bien avant que la municipalité ne place cet enjeu participatif au cœur de son projet. C'est le cas notamment du directeur des services sociaux, qui, après avoir évoqué plusieurs démarches l'impliquant dans un travail de co-construction avec les usagers de son service, souligne : « Je considère que de toute façon la démarche participative qui est prônée et à laquelle j'adhère pour l'essentiel, de toute manière on n'a pas attendu qu'on nous le dise, il y a longtemps qu'on l'a mise en œuvre, il me semble » (H, directeur de la direction des services sociaux, directeur territorial (cat. A), né en 1950, entré dans la mairie en 1982).

Tout se passe comme si l'apparition des usagers, valorisés par la municipalité comme des acteurs légitimes à contribuer à l'élaboration des politiques publiques, questionnait la participation au sein de l'organisation communale. Comme ont pu l'observer les auteurs des *Mondes sociaux de*

l'entreprise (Francfort *et al.*, 1995) dans d'autres bureaucraties, ces demandes de participation traduisent un désaccord sur les moyens et sur la juste contribution de chacun pour parvenir à une finalité partagée. Les agents valorisent une forme de « modernisation rampante » qui se joue dans des rapports de travail au quotidien, par opposition aux démarches de type *top down* impulsées par la municipalité.

III.2. Les organisations syndicales : entre expertise et revendication

Les organisations syndicales se font largement le relais d'une telle revendication. En effet, outre le renforcement du rôle des espaces paritaires, elles réclament l'instauration de conseils de service, c'est-à-dire de réunions régulières avec l'ensemble du personnel dans chaque service, permettant à tous les agents d'intervenir sur les questions les concernant (informations sur les objectifs annuels et intermédiaires, bilans sur les missions, organisation et répartition des charges de travail, difficultés, hiérarchie, élaboration du budget de service, etc.). Il ne s'agit pas de remettre en question la participation des usagers, les syndicats y sont favorables – conformément à la position de la centrale pour laquelle le service public doit se construire dans la rencontre et la convergence entre les intérêts des agents et celui des usagers – mais de renforcer le rôle des agents. Cette position est classique des syndicats de fonctionnaires qui « se sont traditionnellement considérés comme les défenseurs des citoyens-salariés des pouvoirs publics, qui devraient être non seulement des exécutants mais aussi des responsables de la bonne marche des services publics. Pour eux, les devoirs des fonctionnaires étaient de participer au moins autant que d'obéir à des ordres hiérarchiques » (Siwek-Pouydesseau, 2005b:89). Elle a été formalisée dans une charte commune entre les deux sections syndicales, rédigée en 1998, qui proposait à la fois le renforcement de la démocratie dans le travail et de la démocratie locale avec la population, pour améliorer la qualité du service public communal. Pourtant, les représentants syndicaux ne sont pas parvenus à s'engager plus avant autour de ces propositions en raison de divergences entre eux sur cette question. Certains estiment que les agents doivent avoir un réel rôle de codécision dans l'élaboration de la politique municipale, tandis que pour d'autres, ils doivent intervenir une fois les décisions prises par la municipalité. Les propos de deux responsables syndicaux illustrent ces différences de conception.

« On va dire que je cause syndicalement, comme c'est nous qui mettons en œuvre cette politique, je dirais que nous sommes le lien naturel, nous le personnel communal et là du DG au balayeur, c'est nous qui mettons en œuvre, je pense qu'il faut qu'on soit associé aux choix. Alors, on ne sait pas comment faire pour mettre autour d'une table un décideur politique, le personnel et la population mais bon à mon avis la démocratie participative,

ça ne peut être que ça » (H, membre du collectif de dirigeants de la section UFICT-CGT).

« Il n'y a pas à avoir de démocratie participative au sein du personnel communal. Le personnel communal il est employé, il est payé pour faire son travail. Il y a des cadres, la municipalité donne des orientations, etc. Alors que le personnel communal soit associé et puisse décider d'un certain nombre de choses, pour ce qui est de l'organisation pour leur travail et leur propre service, ça à mon avis ce n'est pas suffisamment fait. Qu'ils puissent donner leur avis oui, mais sur les grands choix politiques de la ville, l'agent n'a pas à donner... il n'a pas à décider » (H, membre du collectif de dirigeants de la section UFICT-CGT).

Ce désaccord – auquel s'ajoutent les relations conflictuelles entre la CGT et l'UFICT-CGT – révèle la difficulté des syndicats à définir une position commune sur le rôle et la place que doivent avoir les agents dans le processus de décision. Dès lors, alors même que la revendication d'une plus grande participation est forte dans la mairie, les syndicats ne s'engagent que de manière réactive dans le dialogue social, en centrant leur action sur les intérêts des agents. Ils cherchent à faire pression en amont des négociations (comme dans le cadre de la réforme sur le régime indemnitaire), pendant les négociations (sur les 35 heures et sur le régime indemnitaire par exemple) et en aval des réformes (comme dans le cadre des réformes sur la notation). Ils dénoncent par ailleurs les failles du dialogue social, comme le révèlent par exemple les comptes rendus du CTP. Au début des séances plénières, il n'est pas rare que les représentants du personnel critiquent, *via* des déclarations écrites et lues, le fonctionnement de cette instance et plus généralement l'état du dialogue social dans la mairie (manque d'avancées sur certains dossiers, manque de réponses de la municipalité aux demandes des syndicats, entrave à l'exercice du droit syndical par les responsables hiérarchiques...). Pourtant, l'étude des comptes rendus des 13 séances plénières du CTP, qui se sont tenues entre 2002 et 2005, révèle que dans un seul cas les organisations syndicales ont refusé de siéger¹⁵. On est donc bien loin de la situation d'autres administrations publiques marquées par de fortes tensions sociales – comme au ministère des Finances où les grèves ont été nombreuses (Tallard, Vincent, 2009).

S'ils acceptent de s'engager dans des processus de négociation, les syndicats peinent à inscrire leur action dans une stratégie offensive et à rompre avec la tradition d'opposition sur laquelle s'est bâti en France, à l'instar du

15. L'un des dossiers traités est la création d'une direction de « la tranquillité publique et de la prévention » destinée à assurer la sécurité au sein de la ville. Les organisations syndicales, dans une déclaration commune faisant connaître leur refus de siéger, contestent l'absence de concertation avec le personnel et les syndicats, en dehors d'« une information de dernière minute » le 19 mars 2004, alors que cette décision devait être entérinée par le conseil municipal du 30 mars. Elles déclarent : « Nous ne nous engagerons pas dans cette impasse qui ferait du CTP une simple chambre d'enregistrement de décisions déjà prises. »

secteur privé, le syndicalisme des fonctionnaires. Ce faisant, ils prennent le risque de n'être que réactifs aux propositions de la direction qui parvient à dicter les règles du jeu. En effet, face à de telles revendications, la municipalité réaffirme la nécessité de renforcer le dialogue social, mais aussi qu'il ne saurait y avoir de démocratie participative avec les agents. Ainsi, la mise en place de ces dispositifs de participation questionne, en même temps qu'elle révèle, la place singulière de la démocratie sociale en France. Selon Bevort et Jobert (2008), les partenaires sociaux français en ont une conception réductrice. Ils partagent « l'idée qu'il existe un double ordre des relations dans l'entreprise : un ordre des relations professionnelles quotidiennes sur lequel on peut agir ici et maintenant ; un ordre des relations de pouvoir qui n'appartient pas au domaine des relations professionnelles. La question du pouvoir constitue un enjeu essentiel, mais elle relève de la sphère politique pour les uns, et de la souveraineté absolue du patron pour les autres » (Bevort, Jobert, 2008:257).

Conclusion

Ainsi, l'introduction des démarches mises en place par la mairie et entreprises sur le registre participatif, tant avec les usagers qu'avec les agents, ne conduit pas à transformer profondément les modes de régulation sociale et politique. On observe l'émergence d'« îlots participatifs » dans une structure qui reste largement centralisée et qui font intervenir les usagers et les agents dans des arènes disjointes. Pourtant, l'introduction d'une participation des usagers génère une conflictualité autour de la définition des acteurs pertinents à construire le service public, révélant une imbrication entre la sphère des relations professionnelles et la sphère des politiques publiques, mais aussi la difficulté des acteurs des relations professionnelles à concilier démocratie sociale et démocratie politique. La question est donc de savoir si ces revendications sont le signe d'une inflexion dans le modèle d'organisation bureaucratique pouvant à terme bousculer les équilibres en place.

La diversité des employeurs publics territoriaux rend difficile toute tentative de généralisation. Néanmoins cette étude révèle qu'en dépit des réformes engagées par l'État pour transformer les systèmes des relations professionnelles et pour développer la participation des citoyens, les mutations des modes d'action publique sont plus lentes que ne le laissent penser certains analystes qui mettent en évidence une capacité des institutions politiques à co-construire les politiques publiques avec une pluralité d'acteurs aux statuts diversifiés.

Références bibliographiques

- Amadiou J.-F., Rojot J. (1996), *Gestion des ressources humaines et relations professionnelles*, Paris, Litec.
- Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (2005), « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 9-46.
- Bérout S., Denis J.-M., Desage G., Giraud B., Péliisse J. (2008), *Entre grèves et conflits : les luttes quotidiennes au travail*, Rapport de recherche n° 49, CEE, juin.
- Besnard J.-L. (2000), « L'État, les 35 heures dans la fonction publique et les organisations syndicales. Réflexions autour d'un "non accord, non conflictuel" », *La Revue de l'ÉRES*, n° 32, p. 111-144.
- Bevort A. (2002), *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bevort A., Jobert A. (2008), *Sociologie du travail : les relations professionnelles*, Paris, Armand Colin.
- Biland É. (2006), « La "démocratie participative" en "banlieue rouge". Les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action publique », *Politix*, n° 75, p. 53-74.
- Biland É. (2012), *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte.
- Blondiaux L. (2001), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, n° 18, p. 44-51.
- Blatrix C. (2009), « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74, p. 97-119.
- Borzeix A., Linhart D. (1988), « La participation : un clair-obscur », *Sociologie du travail*, vol. 30, n° 1, p. 37-53.
- Carrel M. (2004), *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Paris V-René Descartes.
- Chevallier J. (1992), « Regards sur l'administré », in Chauvière M., Godbout J.T. (dir.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, p. 25-40.
- Chevallier J. (2011), « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, n° 137-138, p. 217-227.
- Crozet P., Desmarais C. (2004), « Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation », *Politiques et management public*, vol. 22, n° 2, juin, p. 55-73.
- Francfort I., Osty F., Sainsaulieu R., Uhalde M. (1995), *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Garabige A. (2006), « La négociation sur les 35 heures dans une municipalité : l'hybridation des formes de dialogue », *Travail et emploi*, n° 105, janvier-mars, p. 19-28.
- Garabige A. (2008), *Modernisation du service public et relations professionnelles dans la fonction publique territoriale. Permanence et recomposition d'une municipalité de la région parisienne*, Thèse de doctorat en sociologie, Cnam, Paris.
- Garabige A. (2010), « La logique du compromis belliqueux. Chronique d'une négociation sur le régime indemnitaire dans une mairie française », *Négociations*, n° 14, p. 59-70.

- Lichtenberger Y. (2003), « Régulation(s) et constitution des acteurs sociaux », in de Terssac G. (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*, Paris, La Découverte, p. 51-60.
- Martin D., avec la collaboration de Farmakides A.-M. (1999), « Participation des salariés et modernisation des entreprises », in Pinaud H., Le Tron M., Chouraqui A. (dir.), *Syndicalisme et démocratie dans l'entreprise*, Paris, L'Harmattan, p. 51-87.
- Morel C. (1994[1981]), *La grève froide. Stratégies syndicales et pouvoir patronal*, Toulouse, Octarès.
- Neveu C. (2002), « Participation et débat, débat sur la participation », *Pour*, n° 176, p. 90-95.
- Pallez F., Tonneau D., avec la collaboration de Fort F. (2003), *Marchander le temps, Réponse à l'appel d'offres de la Dares « ARTT, organisation de travail, relations professionnelles, gestion de la main-d'œuvre et performances »*.
- Pillon T., Vatin F. (2003), *Traité de sociologie du travail*, Toulouse, Octarès.
- Raséra M. (2002), *La démocratie locale*, Paris, LGDJ.
- Rehfeldt U., Vincent C. (2004), « Négocier dans les services publics : dimensions procédurales et stratégiques », *La Revue de l'IRES*, n° 45, p. 9-31.
- Reynaud J.-D. (1989), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- Sainsaulieu R. (1997), *Sociologie de l'entreprise. Organisation, culture et développement*, 2^e éd., Paris, Dalloz.
- Siwek-Pouydesseau J. (2001), *Les syndicats des fonctions publiques au XX^e siècle*, Paris, Berger-Levrault.
- Siwek-Pouydesseau J. (2005a), « Consultation et participation ? », in Siwek-Pouydesseau J., *Fractales administratives. Chroniques du second XX^e siècle*, Paris, Cersa, p. 259-274. Article original : 1972.
- Siwek-Pouydesseau J. (2005b), « Les syndicats de fonctionnaires et la qualité de l'action publique », in Siwek-Pouydesseau J., *Fractales administratives. Chroniques du second XX^e siècle*, Paris, Cersa, p. 88-97. Article original : 1998.
- Tallard M., Vincent C. (2009), « L'action syndicale au défi de la gestion locale des personnels. Tensions à l'administration fiscale », *Sociologies pratiques*, n° 19, p. 55-68.
- Tallard M., Vincent C. (2010), « Entre expertise et partenariat. Les syndicats face aux nouvelles formes de gestion du personnel à l'hôpital », *Économies et Sociétés*, Série « Socio-Économie du Travail », n° 32, p. 1157-1183.
- Tixier P.-É. (2000), « Quels compromis sociaux pour les entreprises publiques ? La trajectoire d'une entreprise : EDF-GDF », in Thuderoz C., Giraud-Heraud A. (coord.), *La négociation sociale*, Paris, CNRS Éditions, p. 109-128.
- Warin P. (1997), « Introduction. Usagers et réformes du service public », in Warin P. (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, p. 9-30.
- Worms J.-P. (2005), « Sur les conseils de quartier à Paris », *Revue du MAUSS*, « De la démocratie participative. Expériences, débats », n° 26, p. 160-161.
- Yvergniaux A., Cottureau J. (1998), *La réduction du temps de travail dans les fonctions publiques – la fonction publique territoriale. Éclairages à partir d'une observation de terrain dans une commune et un Conseil général*, Rapport IRES.