

Les agents territoriaux et la concertation en France : aperçu de leurs missions, de leurs opinions sur leur métier et de leurs attentes

Pierre-Yves GUIHENEUF et Judith FERRANDO Y PUIG, Institut de la Concertation

Qui sont les agents de collectivités territoriales en charge de la concertation ou de la participation citoyenne en France, que font-ils et quels regards portent-ils sur leur activité ?

Une enquête a été réalisée par le Conseil Général du Val-de-Marne et l'Institut de la concertation, auprès de 131 personnes parmi les participants aux premières Rencontres professionnelles de la démocratie participative, un événement organisé par le Conseil Général du Val-de-Marne à Créteil, le 17 et 18 novembre 2011. Tous ces répondants sont des agents de collectivités territoriales dont au moins l'une des missions consiste à promouvoir ou mettre en œuvre des démarches participatives, c'est-à-dire à impliquer les citoyens dans les actions et les politiques locales. Ils travaillent pour des communes (65%), des intercommunalités (21%), des conseils généraux (21%) ou régionaux (3%). Ce sont majoritairement des femmes (79%) âgées de 26 à 40 ans (52%) et de catégorie A (91%). Si l'échantillon ne prétend pas être représentatif de l'ensemble des agents travaillant dans ce domaine, il donne un bon aperçu de la diversité de leurs missions.

Certains d'entre eux travaillent dans des services spécifiquement dédiés à la participation, se dénommant par exemple services de « Démocratie participative », « Démocratie locale », « Concertation », « Participation citoyenne », « Citoyenneté », « Démocratie de proximité » ou encore « Démocratie participative et développement durable ». D'autres travaillent dans des services se consacrant à d'autres missions, comme les services « Développement durable » ou « Quartier et développement local ».

Leurs missions

Dans les services dédiés spécifiquement à la concertation, plus de la moitié des agents (55%) consacrent au moins 60% de leur temps à des missions de concertation, alors que cette proportion des agents « spécialisés » dans la concertation est de 25% seulement dans les autres services. Il faut noter cependant que dans des services non spécialisés, cette part du temps consacré à la concertation reste de plus de 30 % chez 70% des personnes, ce qui est relativement important.

A quoi se consacrent ces agents ?

- La mission la plus citée concerne l'animation et la mise en œuvre de dispositifs de participation comme les conseils de quartier, les conseils de développement, les comités 21 ou les réunions de concertation diverses. C'est cette activité qui occupe le plus de temps aux agents en charge de ces questions et qui fait d'eux de réels praticiens de la concertation.

Viennent ensuite à égalité :

- La stratégie, c'est-à-dire la conception et la supervision des pratiques participatives, la création d'instances et d'outils de participation, l'accompagnement des élus, l'application de la charte de la concertation (quand elle existe), la contribution à la réflexion de la collectivité sur la concertation.
- L'appui méthodologique aux autres services, voire l'invitation à ce que ceux-ci développent leurs pratiques de concertation (accompagnement, conseil, formation interne).

Ces trois missions « principales » sont le fait de services dédiés à la concertation comme de ceux qui ne le sont pas. Quatre autres missions sont moins fréquemment citées :

- Le suivi ou l'évaluation de la concertation (réalité de sa mise en œuvre, identification et mesure de ses effets...).
- La coordination entre instances de concertation (entre conseils de quartier, entre projets concertés...).
- La veille méthodologique, l'expérimentation et l'innovation, le recueil d'expériences à l'extérieur.
- La promotion de la concertation hors de l'institution (événements, etc.) ou la participation à des réseaux.

La première de ces quatre missions concerne tous les services. En revanche, les trois dernières sont principalement (mais pas exclusivement) citées par ceux qui travaillent dans des services dédiés à la concertation.

Le recours à des prestataires extérieurs

En moyenne, la moitié des agents fait appel à des prestataires extérieurs (consultants) pour l'aider dans des tâches liées à la concertation, mais cela varie de un tiers seulement dans les services dédiés à la concertation à deux tiers dans les autres services.

Pourquoi fait-on appel à des prestataires extérieurs ? Trois raisons sont invoquées :

- Besoin d'un regard extérieur pour apporter des nouveautés ou d'un tiers neutre
- Besoin de compétences spécifiques
- Manque de temps en interne

Les compétences recherchées chez les prestataires et les tâches qui leur sont confiées sont très diverses. Elles vont du conseil en ingénierie de la participation à des compétences plus pointues comme la photographie ou la création graphique, en passant par la formation.

Formation et compétences

A la question « La concertation faisait-elle partie de votre formation initiale ? », deux agents sur trois répondent par la négative. La quasi-totalité a acquis des compétences dans le cadre de la formation continue, mais beaucoup font noter également que les compétences s'acquièrent « sur le tas », c'est-à-dire grâce à leur propre expérience professionnelle, associative ou syndicale ainsi que par des rencontres, des colloques, la participation à des réseaux, des voyages d'étude ou l'observation de la pratique de prestataires extérieurs.

Ces compétences acquises sont-elles suffisantes ? Près de 30% des sondés estiment que oui, alors que 50% jugent qu'ils n'ont pas les compétences nécessaires pour mener à bien leurs missions (20% environ ne répondent pas à cette question).

Conditions de réussite, difficultés et motivations

Quelles sont les conditions de réussite d'une politique de participation dans les collectivités territoriales ? D'après les agents qui ont répondu au questionnaire, les principales sont les suivantes :

- Un portage politique clair, un appui des élus aux agents
- La production d'effets concrets, visibles par la population, qui donnent de la réalité à la participation.
- La mise en place de méthodologies spécifiques qui donnent de la clarté dans les rôles attribués (doc une bonne coordination interne), un calendrier précis, une connaissance suffisante des effets attendus et des limites.

D'autres conditions apparaissent également, moins fréquemment citées :

- La capacité à mobiliser les acteurs locaux
- La diversité des outils et des méthodes
- L'expérimentation et l'évaluation
- L'évaluation partagée
- Et la modestie...

Quelles sont les principales difficultés auxquelles se heurtent les agents ? Trois d'entre elles apparaissent comme pesant le plus lourdement dans leurs activités :

- Les difficultés à mobiliser la population
- Le manque de clarté ou d'ambition de la commande politique
- Le décalage entre la culture participative et la culture hiérarchisée et technocratique des collectivités

Et deux autres sont également citées : les difficultés à intégrer l'avis des citoyens dans les décisions prises et les difficultés à faire travailler ensemble services, élus, acteurs collectifs et habitants

Malgré ces problèmes, des effets positifs sont à porter au crédit de la concertation. Les répondants citent en particulier :

- Une légitimité accrue de la puissance publique : meilleure appropriation par les habitants des projets de la collectivité et une reconnaissance par les habitants de l'intérêt des instances de la vie locale.
- Une implication effective des habitants dans leur cadre de vie et une meilleure prise en compte de leurs avis dans la vie publique.
- Un renforcement du lien social : culture de la concertation partagée et prévention des conflits.
- Enfin, une confiance et une satisfaction des acteurs locaux.

Qu'est-ce qui pousse les agents territoriaux à mener leur travail en faveur de la participation et de la concertation ? Première réponse : la foi ! La croyance dans l'utilité de la participation est largement partagée. Cette conviction confère à leur métier un sens auquel sont attachés de nombreux agents. Elle s'appuie sur des constats au quotidien : d'une part, le constat que la concertation a des effets positifs à la fois sur l'action publique et sur les citoyens, du fait de la plus-value que constituent la parole citoyenne et les dynamiques collectives ; d'autre part, le constat que la culture des élus évolue globalement dans le bon sens.

Enfin, dernière source de motivation : le fait de travailler au contact d'acteurs diversifiés : élus et citoyens. La richesse des échanges et des relations humaines concourt également à la satisfaction des agents.

Leurs attentes

De quoi auraient besoin les agents territoriaux en charge de la concertation ? Leurs réponses à cette question font émerger de nombreux besoins, dont quatre se détachent :

- En premier lieu, une meilleure diffusion des expériences, des échanges de pratiques, d'outils et de méthodes. Le besoin d'accroître ses compétences en ingénierie de la concertation au moyen de contacts avec d'autres praticiens constitue la première demande.
- En second lieu, une meilleure reconnaissance des métiers de la concertation dans les collectivités locales et – attentes probablement liées à celle-ci – du temps et des moyens accrus.

- Ensuite, les agents territoriaux expriment un besoin en formation professionnelle. L'offre de formation devrait d'ailleurs, selon eux, s'adresser à eux ainsi qu'aux élus. Ces formations devraient porter sur les questions de méthode, l'animation et la gestion des conflits.
- Enfin, ce qui est souhaité est le partage d'une culture de la concertation au sein des collectivités.

La constitution de réseaux professionnels, une offre accrue de formation et la mise en place d'activités susceptibles de renforcer la culture de la concertation ainsi qu'une meilleure reconnaissance par les élus apparaissent donc comme des attentes majeures.

Conclusions

Cette première analyse, portant sur un échantillon réduit d'agents territoriaux ayant des missions dans le champ de la concertation mériterait d'être approfondie, mais elle livre déjà des éléments d'appréciation importants sur les conditions d'exercice de leur métier, le regard qu'ils portent sur leur activité et leurs besoins pour mieux l'exercer. Dans un contexte de professionnalisation des activités de concertation comme celui que nous connaissons en France depuis les années 1990, la mise en place d'activités et de structures – formelles ou informelles – susceptibles de répondre à ces attentes semble constituer un enjeu pour le développement de ces pratiques au sein des collectivités territoriales, qui en constituent actuellement le premier prescripteur.