Les mercredis de
l'INET à Paris
UN ÉVÉNEMENT DÉDIÉ AUX CADRES DE DIRECTION TERRITORIAUX



SYNTHÈSE

MODELES LOCAUX DE GOUVERNANCE : ENTRE COOPERATION ET COORDINATION

> 29 avril 2015, à Pantin

SOMMAIRE

Présentation de la journée – Ouverture des travaux 3

Introduction 4

Définition et caractérisation de la gouvernance locale : entre dimensions stratégique, relationnelle, informationnelle, structurelle et décisionnelle – le cas des EPCI français 4

Echanges avec la salle 7

Table ronde 9

Les grandes tendances européennes de réforme de la gouvernance locale 9

Echanges avec la salle 10

La gouvernance contributive à Brest Métropole Océane 11

Echanges avec la salle 14

Table ronde 15

Risques et opportunités d'une action commune au plan local, entre élus, agents territoriaux et le territoire 15

Echanges avec la salle 17

Outils et modalités d'une gouvernance ouverte 18

Echanges avec la salle 20

Quelle gouvernance décisionnelle pour quelle gouvernance stratégique ? Le cas du SDIS 78 21

Echanges avec la salle 24

Conclusion 25

Les propos énoncés dans ce document n'engagent que la responsabilité de la personne citée.

Présentation de la journée – Ouverture des travaux

Isabelle CAZAUNAU

Conseillère formation à l'INET

Bonjour. Bienvenue à ce Mercredi de l'INET qui portera sur la gouvernance.

La gouvernance n'est pas un terme nouveau mais il semble avoir ressurgi voici une vingtaine d'années pour devenir un mot-valise. Il désigne tout ce qui a trait à l'autorité, au pouvoir, aux instances dirigeantes, au fonctionnement des instances décisionnelles ou au mode de travail partenarial. Le concept demeure cependant flou, avec de multiples définitions de la littérature scientifique et professionnelle.

La gouvernance locale s'inscrit dans l'évolution des territoires, lieux de projets collectifs où s'articulent les relations entre global et local dans la mise en œuvre de l'action publique et l'action d'acteurs diversifiés.

Ce Mercredi de l'INET ne vise pas à épuiser le sujet de la gouvernance. L'angle de vue retenu est celui des acteurs, de leurs interactions et des composantes des dynamiques de gouvernance.

Le fil rouge de cette journée qui mêlera théorie et pratique sera assuré par David Carassus. Je l'en remercie d'ores et déjà vivement.

Introduction

Définition et caractérisation de la gouvernance locale : entre dimensions stratégique, relationnelle, informationnelle, structurelle et décisionnelle – le cas des EPCI français

David CARASSUS

Professeur en sciences de gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Chaire OPTIMA

Cette journée sera organisée en deux temps. J'introduirai cette matinée en essayant de circonscrire le concept de gouvernance et de donner quelques éléments d'analyse en matière de pratiques locales de gouvernance. Ensuite, Daniel POPESCU nous décrira les pratiques de gouvernance à l'échelle européenne, puis Michel BRIAND nous parlera de la gouvernance contributive, en prenant l'exemple de Brest Métropole Océane.

Un temps d'échange est prévu à la fin de chaque présentation.

Pour définir la gouvernance, je m'appuierai sur les travaux de l'un de mes doctorants, Kémo BALDE, qui vient de soutenir sa thèse sur la gouvernance, notamment dans le domaine intercommunal. A l'université de Pau, nous avons une histoire ancienne autour du management des collectivités locales. Depuis un an, nous avons créé la chaire OPTIMA (Observatoire du Pilotage et de l'Innovation Managériale Locale) qui a vocation à dynamiser les relations entre l'université, les collectivités et les entreprises. Ces acteurs n'ont pas l'habitude de dialoguer ensemble. Cette chaire accueille une vingtaine de chercheurs. Nous travaillons notamment sur la gouvernance.

1. Actualité et contexte de l'étude

Le contexte est assez contraint et très mouvant, comme le montre la réforme territoriale actuelle. Celle-ci influence fortement la problématique de la gouvernance.

Le facteur commun à la régionalisation et à l'intercommunalisation est le renforcement de la taille des organisations. Ce mouvement crée des problèmes, notamment dans la relation entre les acteurs et dans les pratiques de management. En effet, il n'est pas possible de gérer de la même manière une organisation de petite taille et une autre de grande taille.

Dans une grande structure, la question se pose de la relation entre les cadres, les agents, les élus, la population, les partenaires extérieurs... Dans les petites structures, il existe des relations de proximité. La faible distance entre les acteurs ne génère pas de besoin de gestion des éventuels dysfonctionnements.

La réforme crée donc un contexte favorable à la rénovation des modes de gouvernance dans les collectivités.

2. Problématiques de recherche

Nous nous sommes demandé ce qu'était la gouvernance, comment on pouvait qualifier les pratiques actuelles des collectivités, quels modèles différents existent et quelles évolutions sont engagées par les collectivités locales.

3. Cadre d'analyse et modèle de recherche

Pour répondre aux problématiques de recherche, nous avons étudié la littérature sur le sujet. Elle est abondante mais peu précise. Il existe autant de définitions que d'auteurs. Gérard Charreaux définit la *corporate governance* (gouvernance d'entreprise) comme l'ensemble des mécanismes permettant de limiter le pouvoir discrétionnaire des dirigeants. Il existe aussi des définitions de la gouvernance à l'échelle européenne ou mondiale. Louis Favoreu donne une définition

intéressante de la gouvernance locale. Il estime qu'il s'agit d'une nouvelle façon de penser et de faire fonctionner les collectivités, fondée sur des relations partenariales, coopératives, consensuelles, entre une diversité d'acteurs locaux et orientée vers la réalisation d'une stratégie collective.

Nous avons étudié les approches théoriques existantes en matière de gouvernance.

La première théorie est celle de l'agence, qui a émergé dans les années 70. La croissance de taille des entreprises a entraîné une séparation des acteurs et a engendré des conflits d'intérêts entre dirigeants et actionnaires. Des mécanismes ont dû être définis pour les résoudre : il s'agit des mécanismes de gouvernance. Cette relation de gouvernance peut aussi être analysée au niveau local, entre l'élu et le citoyen.

Le champ a été ouvert peu à peu en proposant des théories multipliant les relations contractuelles ou partenariales entre les acteurs : élus, citoyens, mais aussi fonctionnaires territoriaux, médias, fournisseurs, usagers, entreprises... La collectivité peut être structurée entre de nombreuses relations de gouvernance.

Ces théories sont donc parties d'un champ réduit pour aller vers un champ de plus en plus élargi.

Nous avons défini un modèle plus précis, qui nous permet de dire que la gouvernance s'appuie sur cinq dimensions.

La dimension stratégique est tournée vers la capacité de la collectivité locale à produire des projections dans le temps.

La dimension structurelle est la gouvernance qui s'appuie sur différentes instances de structuration (conseil municipal, commissions, bureau...).

La dimension décisionnelle couvre les problématiques de capacité de la collectivité à décider, par exemple sur la partie financière.

La dimension relationnelle concerne les relations entre les différents acteurs.

La dernière dimension est informationnelle. Elle évoque la nature de la communication entre les acteurs.

Ces cinq dimensions ont été ramenées à deux axes afin de situer les collectivités selon leurs pratiques. Par exemple, sur le plan structurel, la collectivité peut avoir une gouvernance minimaliste en se contentant de respecter la législation ou bien elle peut être proactive en mettant en place des instances plus ouvertes à la population. Sur chaque dimension, nous avons étudié les pratiques élémentaires et les pratiques innovantes. Quatre modèles sont possibles, allant de la gouvernance passive et fermée à la gouvernance proactive et ouverte. Une collectivité proactive a un projet de territoire, en lien avec le projet d'administration. Une collective passive n'a pas de projet stratégique. Sur le plan relationnel, la collectivité proactive a une relation ouverte vers l'extérieur, au contraire de la collectivité passive.

4. Une première étude sur le terrain des EPCI

Nous avons envoyé un questionnaire à tous les EPCI car nous sentions que le couple intercommunalité/commune allait évoluer et que cela allait poser problème. Nous avons également rencontré quatre collectivités.

Les réponses au questionnaire nous ont permis de qualifier la gouvernance des collectivités. La dimension stratégique est globalement plutôt positive mais elle reste à dynamiser. En revanche, la dimension structurelle demeure souvent élémentaire. Beaucoup d'EPCI appliquent les textes réglementaires sans innover. Concernant la dimension décisionnelle, c'est en général la ville centre qui maîtrise les décisions et donc le développement de l'intercommunalité.

Sur la dimension relationnelle, les réponses semblent plutôt apaisées et constructives. Cependant, les relations entre les élus et les citoyens ont semblé peu développées.

Enfin, la dimension informationnelle est généralement centrée sur la communication interne.

Au final, il est apparu que beaucoup de collectivités se trouvaient dans un modèle passif et fermé. Un quart seulement se situait dans un modèle plutôt proactif et ouvert.

Des entretiens ont été passés avec les élus et les cadres de quatre collectivités qui ont permis de confirmer la première analyse issue du questionnaire.

Pour la majorité des EPCI, il reste beaucoup de chemin à parcourir entre ce qu'elles devraient faire en matière de gouvernance et ce qu'elles font réellement.

5. Une seconde étude INET/CNFPT

Nous vous avons envoyé un questionnaire et nous avons reçu 17 réponses de la part de tous types de collectivités et de tous types de fonctions.

Nous avons posé deux grandes catégories de questions : quels sont les dysfonctionnements existants en matière de gouvernance et quelles sont les solutions à ces dysfonctionnements ?

Les dysfonctionnements qui sont ressortis sont avant tout de nature stratégique. Dans une moindre mesure, ils sont aussi de nature décisionnelle et de nature informationnelle.

Concernant la dimension stratégique, il ressort un manque d'objectivation des priorités et de projet stratégique et territorial. Dans la période contrainte actuelle, la collectivité doit effectivement réaliser des choix, ce qui demande aux décisionnaires de se positionner sur les problématiques de gouvernance. Techniquement, tous les outils existent pour accompagner les collectivités sur leur projet stratégique. Le problème est culturel et comportemental, ce qui nécessitera du temps pour le résoudre. Vous avez indiqué que le même projet était reconduit d'année en année, sans positionnement clair des élus. Ce fonctionnement est typique d'une majorité de collectivités.

Sur le plan décisionnel, il a été mis en évidence un manque d'outils d'aide à la décision, de cadrages stratégiques et d'arbitrages. Par exemple, il a été répondu que le positionnement des postes en renfort ne tenait pas compte des difficultés structurelles d'une direction mais plus du lobbying de l'élu ou du cabinet.

Sur la partie informationnelle, il est reproché un manque de visibilité et de connaissance de l'action locale. Ce problème découle du premier : si la collectivité n'a pas de stratégie interne, comment peut-elle communiquer vers l'extérieur sur ses orientations et ses priorités ?

Sur le plan structurel, vous avez noté la bureaucratisation de l'activité et le cloisonnement de l'organisation, lourdeurs classiques des collectivités. Vous citez par exemple des restructurations récurrentes, effectuées dans l'opacité et sans objectif stratégique clair.

Le dernier dysfonctionnement concerne les difficultés de relations entre les agents et les élus. Les concertations sont peu nombreuses entre les acteurs politiques et administratifs.

Face à ces dysfonctionnements, plusieurs solutions ont été évoquées.

Ainsi, vous estimez important que les décisions soient assises sur les questions stratégiques et qu'elles soient plus transparentes.

Sur la partie stratégique, vous appelez à la mise en place d'objectifs et de priorités et au développement de projets stratégiques territoriaux, avec une vision à long terme.

Sur le plan informationnel, vous recommandez d'améliorer la communication interne et la lisibilité des actions, d'avoir une vision globale des projets et de rendre ceux-ci interdépendants.

Sur la partie relationnelle, vous souhaitez des relations plus horizontales pour favoriser la transversalité entre les directions, un portage des élus plus importants, une amélioration des relations entre élus et agents, une collectivité plus ouverte aux territoires et des améliorations des relations entre agents.

Enfin, des évolutions structurelles sont proposées, avec un assouplissement normatif et un décloisonnement de l'organisation.

Toutes ces réponses montrent qu'il existe un décalage relativement important entre ce qui pourrait être fait en matière de gouvernance et les pratiques actuelles.

Nous devons engager ensemble un changement de paradigme pour passer d'un mode de gouvernance passif et fermé à un mode de gouvernance proactif et ouvert. Chacun de ces deux modes répond à des valeurs différentes : logiques endogènes, distance entre les acteurs, souhait de chaque service de préserver son pouvoir dans le premier mode ; et collaboration, ouverture, transparence, simplification, transversalité, coproduction dans le second mode.

6. Apports de la recherche

Ces études permettent plusieurs apports. Sur la partie théorique, cette réflexion nous permet de mieux savoir ce qu'il y a derrière le terme de gouvernance en parlant de stratégie, de relations, d'informations, de décisions et de structures. Il devient ainsi possible de qualifier les pratiques d'une collectivité et de voir comment elle se positionne.

Concrètement, nous sommes en train de produire un guide de bonne gouvernance. Dans les entreprises, il existe une quinzaine de codes relatifs aux bonnes pratiques. Dans les collectivités, il n'existe rien aujourd'hui à propos de la gouvernance locale.

Echanges avec la salle

De la salle

Je regrette que la tribune soit occupée uniquement par des hommes. Il était certainement possible de la rendre paritaire.

David CARASSUS

Nous avons essayé mais ce n'est pas facile dans la réalité.

De la salle

Je constate une différence entre ce qui est proclamé et ce que le droit permet en réalité. Par exemple, dans ma collectivité, nous avons des commissions municipales élargies aux usagers, ce qui est contesté par les préfets. Je suis étonné de ces écarts entre ce qui est souhaité et la position des tutelles.

De la salle

L'un de vos doctorants a-t-il étudié le glissement du terme de gouvernement à celui de gouvernance ? Comment sommes-nous passés de l'un à l'autre et que cela signifie-t-il ?

David CARASSUS

Il ne s'agit pas vraiment d'un glissement d'un terme à un autre mais de l'intégration du premier dans le second. La notion de gouvernement est plutôt centrée sur la dimension réglementaire et institutionnelle, avec des relations partenariales limitées. L'intégration de relations partenariales plus ouvertes fait qu'aujourd'hui, on a plutôt tendance à parler de gouvernance. Les deux termes existent mais ils ne reflètent pas les mêmes logiques d'action.

De la salle

Il me semble que la question des valeurs et de la déontologie sous-tend le passage au proactif ouvert.

David CARASSUS

Vous avez raison. Nous sommes sur des problématiques de leadership. Derrière les collectivités proactives se trouve presque toujours un leader. Pour moi, c'est un problème de vision de l'organisation.

De la salle

Votre étude sur les EPCI analyse-t-elle l'adaptation de la gouvernance à la problématique de l'interterritorialité ?

David CARASSUS

Non, nous nous sommes concentrés sur les relations entre communes membres et EPCI. Je pense cependant que la problématique que vous soulevez est la même sur un périmètre plus large, donc plus complexe.

De la salle

La notion de participation et de citoyenneté ne devrait-elle pas être davantage valorisée dans votre modèle ?

David CARASSUS

Cette notion est transverse, nous n'avons pas voulu l'isoler dans une dimension particulière.

Table ronde

Les grandes tendances européennes de réforme de la gouvernance locale

Daniel POPESCU

Directeur du Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale au Conseil de l'Europe

Je suis chef de la division de la bonne gouvernance au Conseil de l'Europe. Nous ne sommes pas des théoriciens, nous nous inscrivons plutôt dans la pratique.

Pour nous, la gouvernance est la manière dont les collectivités exercent l'autorité publique et offrent des services aux citoyens. Cette définition est simple.

Les problématiques de la gouvernance se retrouvent partout en Europe. Elles ont été mises en lumière par la crise. Je propose de voir quels ont été les effets de celle-ci et quelles réformes les pays européens ont prévu.

Avant la crise, les collectivités locales dans toute l'Europe ont vu leurs dépenses augmenter beaucoup plus vite que le PIB, posant un problème de soutenabilité. Les gouvernements centraux sont désormais tous en train de conduire des réformes. Trois axes peuvent être distingués.

Le premier axe est celui des réformes financières. Beaucoup de pays ont essayé de mettre un frein aux ressources des collectivités locales, ce qui n'est pas forcément une bonne tendance. En effet, ce sont souvent les ressources propres des collectivités qui ont été affectées. Il existe trois types de taxes locales : sur la propriété, sur les entreprises et souvent un pourcentage de l'impôt sur le revenu.

Après la crise de 2007-2008, beaucoup de gouvernements centraux ont aidé les collectivités locales en pensant que la crise serait courte mais celle-ci se poursuivant, les transferts ont été diminués. Des réformes ont été mises en œuvre, notamment en ce qui concerne les dépenses. En Irlande ou en Roumanie, il a été décidé de remplacer le départ d'un fonctionnaire sur sept seulement. Les salaires des fonctionnaires ont aussi été diminués en Angleterre.

Le second axe des réformes est territorial. Dans la plupart des pays, ces réformes ont aussi concerné les collectivités locales. Dans les pays du nord, il a plutôt été procédé à des fusions municipales alors que dans les pays du sud, ce sont plutôt les coopérations municipales qui ont été encouragées. Les deux modèles ont leurs avantages et leurs inconvénients. Le seul pays nordique ayant échoué est l'Estonie, qui voulait procéder à des fusions municipales.

Nous avons aidé plusieurs pays dans leurs réformes, comme l'Albanie récemment qui est passée de 363 à 63 municipalités. Nous sommes aussi en train d'aider l'Ukraine dans ses fusions municipales, qui possède 12 000 collectivités locales qui ne coopèrent pas entre elles. La Grèce, suite à l'insistance de l'Union européenne, est passée de 1 034 à 325 collectivités locales. La Géorgie a supprimé les collectivités locales, ne conservant que les collectivités de deuxième niveau, passant de près de 1 000 collectivités à une soixantaine.

Certains pays ont aussi conduit des réformes concernant les collectivités de deuxième niveau, comme le Danemark qui a fusionné ses départements, en plus d'avoir fusionné les municipalités. L'Irlande a désormais les plus grandes collectivités locales, avec le Royaume-Uni. L'Italie est elle aussi en train de réfléchir à l'avenir de ses provinces.

Lorsqu'un pays se lance dans un tel exercice, nous faisons venir de hauts fonctionnaires d'autres pays ayant déjà conduit ce processus pour qu'ils apportent leurs conseils.

Certains pays ont déjà conduit une réforme par le passé et réfléchissent aujourd'hui à une seconde, comme la Suède ou l'Autriche. Le sujet est d'actualité. Lorsque les réformes

territoriales n'aboutissent pas, des mécanismes de coopération sont mis en place.

Le troisième axe de réformes porte sur l'efficience : faire plus avec moins. Il concerne la gestion des ressources humaines et celle des performances.

Beaucoup de pays réfléchissent à la manière de proposer des incitations aux fonctionnaires, en leur fixant des objectifs clairs, en les récompensant lorsqu'ils les atteignent, en identifiant et en comblant leurs besoins de formation, etc.

Le sujet la gestion de la performance préoccupe beaucoup les pays nordiques. Le Royaume-Uni est un bon exemple mais les collectivités locales devaient suivre tellement de facteurs que le système est devenu ingérable et a été réformé. Les collectivités sont désormais censées recourir à des cabinets d'audit privés pour évaluer les indicateurs.

Dans le modèle norvégien, les collectivités locales sont étroitement associées. Aujourd'hui, elles sont toutes couvertes par des structures de gestion de la performance, service par service. Tout est transparent, toutes les données (prix du transport, prix du mètre cube d'eau...) peuvent être comparées sur internet, ainsi que leurs justifications. Une commune ne peut pas refuser de se soumettre à ce système car les citoyens se poseraient alors des questions.

Pour terminer, je voudrais évoquer le label de bonne gouvernance que nous avons développé, intitulé ELoGE (European Label of Governance Excellence). Il récompense les collectivités locales parvenues à un certain niveau de qualité de leur gouvernance. Nous avons défini 12 principes, chacun étant ensuite décliné en indicateurs. Nous agréons des organismes qui peuvent ensuite gérer le label en évaluant les collectivités qui en font la demande.

Ce système de label ne fonctionne pas très bien. Seuls deux pays délivrent ce label aujourd'hui, la Norvège et la Bulgarie. Dans beaucoup de pays, des collectivités locales ont testé le label et ont été intéressées mais elles n'ont pas pu mettre en place le système national requis. Il est vrai que celui-ci est un peu lourd car l'implication du gouvernement est demandée. Nous sommes donc en train de modifier les procédures pour que plus d'organismes puissent être accrédités, comme des universités.

La valeur d'un label provient avant tout de sa notoriété. S'il n'est pas connu, il n'a guère d'impact. Nous espérons qu'après avoir allégé les procédures, ce label fonctionnera mieux.

Echanges avec la salle

David CARASSUS

Pourquoi les modes de gouvernance sont-ils plus ouverts dans certains pays et plus fermés dans d'autres ?

Daniel POPESCU

Je pense que la tradition de coopération est plus grande dans les pays nordiques, où les habitants sont peu nombreux et les distances sont grandes.

De la salle

Comment ont procédé les pays européens pour conduire ces réformes ? Je pense que la méthode influence largement la gouvernance. En France, les collectivités ont plus l'impression de subir les réformes que de les co-construire.

Daniel POPESCU

En effet. L'objet de la réforme doit d'abord être bien ciblé. De plus, la communication est importante pour emporter l'adhésion des citoyens. Enfin, les collectivités locales doivent être consultées.

Il est difficile de conduire une réforme contre la volonté de la population. Il est nécessaire de prendre le temps de discuter. Le passage en force conduit à l'échec.

David CARASSUS

Crozier estimait que dans un processus de changement, le processus est plus important que le changement.

La gouvernance contributive à Brest Métropole Océane

Michel BRIAND

Elu en charge du numérique et de la démocratie locale à Brest de 1995 à 2014, Directeur adjoint de la formation à Télécom Bretagne, membre du Conseil national du Numérique

Le Conseil national du Numérique est une instance qui a été mise en place voici deux ans. Il constitue un lieu de réflexion et de propositions pour le Gouvernement. Nous sommes saisis de tous les projets de loi concernant le numérique. Nous sommes aussi amenés à nous autosaisir sur certains dossiers, par exemple sur les questions d'éducation. Nous avons ainsi produit en octobre 2014 un rapport intitulé « Jules Ferry 3.0, l'école ouverte et créative », donnant des pistes d'évolution liées aux transformations amenées par nos usages des outils numériques.

Dans nos approches, nous essayons de faire en sorte que tous les acteurs des services publics comprennent ce qui est en train de se jouer. Voici 20 ou 30 ans, le numérique n'existait quasiment pas. Aujourd'hui, la façon de communiquer a changé. Face à cette transformation profonde de la société, le Conseil national du Numérique essaie d'élaborer des propositions pour aider à l'évolution de la société.

Je vais me placer dans ce registre en essayant de vous sensibiliser aux transformations induites par les outils numériques. Je vais le faire à travers mon expérience concrète d'élu local et de la politique publique développée à Brest.

J'ai pu nommer ces façons de faire un peu différentes au bout de dix à quinze ans, je les ai désignées sous le nom de « gouvernance contributive ». Celle-ci est un peu différente de la démocratie participative. Comme l'indique Pascal Aubert, « *souvent la participation ne marche pas, et c'est tant mieux* ». De fait, la participation a généralement un caractère descendant. C'est la collectivité qui demande aux habitants leur avis sur ses projets. Or, nous nous trouvons aujourd'hui dans une société toujours plus contributive, c'est-à-dire que les initiatives peuvent de plus en plus provenir de la base.

Dans cette société contributive, une autre approche vise à encourager les initiatives, à mettre en réseau les acteurs et à faire en sorte que ceux-ci portent les développements locaux, la collectivité n'ayant plus un rôle de prescription mais d'animation et de soutien au développement.

Aujourd'hui, il existe peu d'espaces dans les collectivités où on laisse une journée ou une demi-journée de travail par semaine aux personnes ayant un projet innovant pour leur permettre de le développer.

Pour aller vers une société contributive, les écoles doivent s'ouvrir à la coopération et les collectivités à l'innovation. Il s'agit d'un management totalement différent.

Rechercher l'efficience est important. Aujourd'hui, en réunissant les personnes, une encyclopédie efficace a été rédigée, Wikipedia. Le modèle privé de l'encyclopédie Encarta de Microsoft est mort voici déjà plus de cinq ans. De même, OpenStreetMap est une carte ouverte, où chacun peut noter ses points, qui est aujourd'hui plus précise que les cartes IGN. Ces outils Wikipedia et OpenStreetMap ne coûtent pas un centime tout en étant très efficaces. La question est de savoir s'il est possible de transposer ce modèle collaboratif dans le fonctionnement des collectivités.

J'ai différencié la contribution et la participation. La contribution est une notion complémentaire à celle de participation. Il n'est pas si compliqué de mettre en place un modèle contributif mais un changement de culture est nécessaire. A

l'école, on nous a appris à cacher notre copie. A Brest, à chaque fois que nous avons quelque chose qui marche, nous en écrivons la « recette » pour que d'autres puissent la réutiliser.

Les modèles contributifs sont aujourd'hui en train d'émerger. L'IGN se demande comment obtenir les revenus complémentaires demandés par l'Etat s'il rend libres ses cartes. Une société israélienne a réalisé une cartographie où chaque automobiliste pouvait indiquer où il se trouvait *via* son GPS, permettant ainsi de voir les embouteillages. Cette société a été rachetée près d'un milliard de dollars aux Etats-Unis. Une petite équipe peut donc créer une valeur ajoutée de centaines de millions de dollars. L'IGN aurait pu en faire autant.

Des personnes ont donc des idées très valorisées. Nous, dans nos missions de services publics, nous devons savoir comment prendre en compte ces éléments de la société contributive.

Dans cette économie numérique, des services à valeur ajoutée sont vendus. Tout le monde est contributeur, en ayant passé ou répondu à une annonce sur le Bon Coin, AirBnB ou BlaBlaCar.

Je vais maintenant vous présenter les clés que j'ai découvertes en tant qu'élu local pour qualifier cette gouvernance contributive.

1. Faire avec

La première étape de la gouvernance contributive est le « faire avec ». A Brest, pour que la population ait accès au numérique, nous avons créé les PAPI, points d'accès publics à internet. Nous les avons installés en proximité, dans des lieux existants. Nous avons donc proposé à des acteurs locaux de devenir PAPI et d'être équipés en ordinateurs par la mairie.

Au bout de douze ans, tous les équipements de quartier (centres sociaux, maisons pour tous...) sont devenus PAPI. La ville n'a rien imposé, elle a accompagné tous les volontaires. Il existe aujourd'hui 105 points d'accès PAPI, sachant que Brest compte 140 000 habitants. Les lieux qui accueillent ces points d'accès sont très divers. Chacun a un PAPI à proximité de chez lui. Cela ne coûte quasiment rien à la mairie, qui se contente de fournir les ordinateurs, de former les personnes et de mettre en réseau les acteurs. Chaque année, 4 à 5 nouveaux PAPI s'ouvrent.

Le « faire avec » est important, il permet d'avancer avec les personnes et non pas dans une relation où c'est la collectivité qui organise tout le programme.

2. Etre en attention

Un second élément important est « être en attention ». Beaucoup de personnes ont un projet, l'idée est de les aider. A Brest, nous cherchons chaque année ces projets concernant le numérique. Ce n'est pas un appel à projets mais un appel à envies. Toutes les propositions sont retenues. 1 000 à 2 000 euros sont accordés à chacune, ce qui représente très peu d'argent par rapport au temps que passent les personnes sur leur projet. 90 % de ces projets aboutissent. Lors du « verdict », tous les participants viennent présenter leur idée aux autres. Ainsi, ils se rencontrent. Tout est publié, ce qui est motivant et crée une dynamique. L'objectif est de diffuser les innovations.

Rendre public un appel à projets permet donc de créer une dynamique locale.

3. Donner à voir

Le troisième élément est le « donner à voir ». Nous avons essayé de rendre visible ce que font les personnes et nous avons créé des sites contributifs, comme « a-Brest » qui est ouvert à tous les acteurs du numérique. Nous n'avons quasiment jamais été amenés à refuser un article. La difficulté est d'amener les personnes à écrire. 20 articles par semaine sont publiés. Nous avons environ 1 500 visiteurs par jour, ce qui est honorable pour un site « amateur ». Nous avons une dizaine de sites contributifs qui fonctionnent en réseau, sur l'économie sociale et solidaire, la participation des habitants, etc.

Avant le numérique et internet, il était difficile d'échanger avec quelqu'un à l'autre bout de la France. Ce qui était fait localement était généralement connu seulement localement. Aujourd'hui, tout le monde peut développer un site web, expliquer ce qu'elle fait, mettre des vidéos sur YouTube... Les innovations sociales peuvent ainsi se développer beaucoup plus rapidement.

4. Outiller

Le quatrième élément concerne l'outillage. Il est indispensable d'apprendre aux personnes à faire. Nous avons donc développé beaucoup d'ateliers. Nous en avons environ un chaque semaine. Il suffit de 20 % d'un temps plein pour organiser ces ateliers. Cet investissement pour accompagner le développement du numérique est négligeable, sachant que l'ensemble du personnel d'une collectivité comme Brest représente de 2 000 à 3 000 personnes.

Nous avons aussi mis en place une formation aux pratiques collaboratives. En effet, nous n'avons pas appris à coopérer et à partager à l'école. Nous devons donc apprendre ce savoir-faire. Depuis cinq ans, nous avons plus d'une centaine de personnes formées. Une culture de la coopération se développe ainsi sur le territoire, permettant l'émergence de nombreux projets. Par exemple, les documentalistes à Brest ont commencé à donner des conférences et ont décidé de créer un réseau, « Doc @ Brest », regroupant aujourd'hui 177 professionnels. Ces personnes peuvent ainsi se former localement entre elles plutôt que de devoir aller à Paris ou à Rennes. Ce réseau ne nécessite aucun permanent ni aucun budget.

Ainsi, des acteurs s'organisent en réseaux et enrichissent le territoire. Je suis par exemple en train de monter « Prof @ Brest », qui nous permet d'avoir des retours d'expérience sur ce que chacun fait avec ses élèves. Dans l'un de ces projets, des élèves en difficulté deviennent professeurs pour des personnes âgées dans une résidence. Ces jeunes changent ainsi d'attitude et reprennent confiance en eux. Cette idée est venue d'une enseignante de collège.

5. Coopérer

Nous avons décidé de créer un CD « bureau libre » regroupant des logiciels libres. Nous avons lancé un appel, chacun a apporté ses compétences et en trois mois, le CD était fabriqué. Il a été diffusé à 300 000 exemplaires en France pour un budget de seulement quelques milliers d'euros.

De même, nous avons créé Wiki-Brest, un espace d'écriture collaboratif où chacun peut raconter ses histoires sur le pays de Brest. Il existe désormais une trentaine de wiki territoriaux en France ayant repris cette idée.

6. Mettre en commun

Nous avons fait le choix de mettre des éléments en « biens communs » pour qu'ils soient réutilisables. C'est un facteur de coopération.

Nous développons la culture des communs. Il peut s'agir d'un jardin partagé. Un autre exemple est celui de professeurs de mathématiques qui ont décidé de fabriquer ensemble un livre pour leur discipline qui serait réutilisable par tous. Ils ont désormais 20 % de parts de marché en collège, permettant de payer cinq salariés. Ils ont aussi créé un système en ligne pour apprendre les mathématiques. Un million d'élèves se sont inscrits. C'est le plus important système de formation à distance, qui est associatif et assuré par des personnes qui ne sont pas payées par l'Education nationale. Celle-ci n'a malheureusement pas l'idée de reproduire cette initiative pour d'autres matières.

Ces idées de contribution sont aujourd'hui développées par le Conseil national du Numérique. Il ne s'agit donc pas simplement d'une initiative locale. Nous essayons d'expliquer que mettre des tablettes dans les lycées et collèges n'est pas l'essentiel. L'enjeu est d'apprendre à être créatif à l'école, à travailler en commun.

7. Bretagne Créative

Pour terminer, je voudrais évoquer « Bretagne Créative », un projet d'innovation sociale

ouverte en réseau. Il existe aujourd'hui des milliers d'innovations sociales en Bretagne. Il est important de les donner à voir. Un « repair café » qui fonctionne à Brest peut aussi fonctionner à Nantes, Rennes ou Lorient.

La gouvernance contributive vise à mettre les personnes en réseau pour voir tout ce qui se fait. Le rôle de la collectivité n'est plus seulement d'assurer ses missions de service public mais aussi d'encourager ce tiers secteur qui se développe. Par exemple, il n'existe pas aujourd'hui d'espace de co-working pour les professeurs ou les employés communaux. Si un espace convivial était créé, les personnes ayant des idées pourraient se rencontrer.

Echanges avec la salle

De la salle

Ces réflexions me rappellent celles de Jeremy Rifkin qui prône une société du partage.

Michel BRIAND

Les collectivités locales doivent effectivement s'emparer de la question de la coopération. Faire appel à la motivation des personnes est une manière très agréable de mener une politique.

De la salle

Comment intégrer ce mode de fonctionnement nouveau ?

David CARASSUS

Il me semble que le numérique peut raccourcir la distance entre les acteurs.

Daniel POPESCU

Nous avons développé un outil, CLEAR, expérimenté par 70 municipalités européennes, pour voir comment stimuler la participation. Les conclusions étaient intéressantes. Le numérique semblait soulever des réticences de la part de nombreux élus, notamment parce que ce sont avant tout les personnes ayant des « suggestions » qui s'expriment plutôt que celles qui sont contentes.

Michel BRIAND

Avoir une démarche proactive contribue à faire vivre les services publics. Ceux-ci doivent intégrer les innovations sinon les initiatives privées vont se développer, avec le risque de créer des inégalités.

De la salle

Avez-vous réussi à « contaminer » l'ensemble de votre conseil municipal ?

Michel BRIAND

Non, mais nous sentons une certaine appétence pour ce type d'approche.

La société se transforme, les élus y sont de plus en plus confrontés. L'objectif est de s'ouvrir à l'innovation. Il n'y a pas de mise en danger des élus.

Table ronde

Risques et opportunités d'une action commune au plan local, entre élus, agents territoriaux et le territoire

Vincent DE BRIANT

Enseignant chercheur en droit public – Paris Est Créteil

Je me suis intéressé à la question de l'action commune à l'école de la sécurité civile de Nainville-les-Roches, où je n'ai rien compris à l'organisation du service départemental d'incendie et de secours. La gouvernance de la sécurité civile est en effet très particulière. J'ai exploré la question, me demandant s'il existait d'autres cas du même genre.

La notion d'action commune est récente dans le répertoire de l'action publique et de la gouvernance. Ce n'est pas qu'une notion mais il n'existe pas de bonne pratique sans théorie. Celle-ci évite de tourner en rond.

J'ai défini la gouvernance comme étant la manière de prendre les décisions. Parler de gouvernance conduit à comparer les différentes sortes qui existent, à voir le contenu des décisions et à établir des typologies pour identifier les bonnes pratiques.

En droit public, la gouvernance n'est pas évoquée. Il est plutôt question « d'exercice en commun de compétences ». Je me suis demandé quelles étaient les compétences qui n'étaient pas exercées en commun aujourd'hui. L'Union européenne parle aussi de « coopération public-public ». Le vocabulaire n'est donc pas fixé mais il n'en reste pas moins que la question de l'action commune et de ses modalités pose des questions de gouvernance.

1. L'action commune comme action « dérangeante » (les risques)

Le fait d'exercer des compétences en commun est dérangeant car il modifie la manière de travailler. Si l'action est commune, tout le monde doit bouger en même temps, ce qui est particulièrement dérangeant.

L'action commune modifie la manière « historique » de prendre les décisions. Le référentiel installé est celui du gouvernement plutôt que de la gouvernance. C'est la décision d'un seul. Le maire rêve d'avoir la maîtrise de son territoire. La gouvernance, elle, est la décision prise à plusieurs. Les interactions sont reconnues et institutionnalisées, mises en forme.

La gouvernance suppose plus que de la coordination. Elle demande de la coopération. Dans la coordination, chacun fait ce qu'il souhaite dans son coin sans empiéter sur le périmètre du voisin. Un chef de file est généralement désigné mais il n'a pas de réel pouvoir.

Les organisations peuvent être pyramidales et hiérarchiques, c'est-à-dire passives et fermées. Il existe alors une spécialisation fonctionnelle et matérielle. Chaque collectivité a des compétences définies. L'organisation est en silo. Ainsi, la région a dans ses prérogatives le développement économique, le département l'action sociale et les routes, et la commune l'urbanisme et l'habitat. Chacun dispose donc de son domaine de compétences.

Il s'agit cependant d'une illusion, comme le montre l'exemple de l'éducation. Dans la réalité, les compétences sont sans cesse transverses. Le référentiel émergent est alors celui de la gouvernance plutôt que du gouvernement, avec une coopération plutôt qu'une coordination.

Le référentiel est en train de changer mais ce changement n'en est qu'à son tout début, entraînant des conflits d'organisation. Celle-ci devient de plus en plus horizontale et partenariale. Tout est négocié, toutes les parties prenantes sont concernées. Les parties prenantes sont toutes celles qui déclarent avoir

un intérêt, que celui-ci soit particulier ou collectif.

La gouvernance devient donc différente. L'interdépendance est partout. Nous sommes dans l'interorganisationnel.

Tout est partagé mais il reste très important de savoir quelles sont les prérogatives de chacun. Il est indispensable de prendre acte d'une certaine complexité, celle inhérente à la démocratie.

Malgré cette complexité, il est possible de déterminer qui fait quoi et d'identifier la bonne gouvernance.

Selon moi, la gouvernance est de plus en plus processuelle. La décision peut être découpée en trois étapes : préparation, consultation et mise en application. A chaque étape, tous les acteurs sont impliqués.

Prenons l'exemple du Grand Paris. L'habitat ou le logement ne font pas partie des compétences dites partagées. La Métropole du Grand Paris est compétente mais le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement est élaboré par un comité régional de l'habitat dans lequel siègent le conseil régional, l'Etat, les départements, les intercommunalités et les associations représentatives. La gouvernance se fait donc à plusieurs, avec diverses collectivités parties prenantes de la décision à des degrés divers. Une question intéressante est de savoir qui aura la compétence pour la délivrance des permis de construire. Il devrait s'agir des établissements publics territoriaux mais avec avis conforme de la Métropole, laquelle a besoin de l'accord de l'Etat sur son plan d'hébergement ainsi que de l'avis du conseil régional.

Plusieurs niveaux interviennent donc. Il existe dans toutes les métropoles un niveau de complexité incompressible.

Pour moi, le partage des compétences concerne par exemple le domaine de l'éducation. Le recteur d'académie nomme un professeur dans une salle de classe construite par la commune, le département ou la région. De même, lorsqu'un avis conforme est nécessaire, il s'agit d'une compétence conjointe. En revanche, le tourisme relève d'une compétence parallèle car tout le monde peut l'exercer. Quant aux compétences exclusives, elles sont les plus rares.

L'action commune est souvent un facteur de dysfonctionnements car elle se heurte à des résistances. Tout le monde est convaincu qu'il faut travailler ensemble mais chacun veut choisir avec qui il travaille et de quelle manière. Si tous les acteurs ne sont pas d'accord, des dysfonctionnements apparaissent. Dans tous les cas, il existe une période d'apprentissage, plus ou moins longue.

2. L'action commune comme action « arrangeante » (les opportunités)

L'action commune constitue aussi un levier de transformation, avec une logique de projet territorial et de résultat qui prime sur l'organisation. Peu importe qui fait quoi, l'important est que ce soit fait. Il est nécessaire de s'entendre sur les objectifs tout en tenant compte des contraintes financières.

Aujourd'hui, il est beaucoup question de « partenarial ». Des « projets urbains partenariaux » se développent. Il existe également des « procédures intégrées » pour le logement. L'idée est d'exercer ensemble différentes compétences.

Beaucoup de structures apparaissent. Il existe des « maisons » pour tout, qui suivent une logique de résultat. Elles doivent délivrer une prestation et tout le monde travaille à cet objectif. Ces « maisons » sont des guichets uniques, l'usager n'a pas à se préoccuper de qui fait quoi.

Aucune de ces structures n'a le même statut. Il peut s'agir de personnes publiques, privées, de groupements d'intérêt public, de conventions, d'associations... Peu importe. L'organisation passe au second plan, c'est le contenu qui compte.

Les « contrats » sont eux aussi nombreux. Ils ne correspondent à rien sur le plan institutionnel. Ils suivent une logique de projet, là encore le contenu prime.

Existe-t-il des conditions de réussite de l'action commune ou de la bonne gouvernance ? Je ne sais pas. Il convient toutefois de rappeler que le régime de la « coopération public-public » doit être respecté.

Un autre principe est celui de la participation loyale, c'est-à-dire jouer le jeu de l'institution. Les collectivités qui jouent le jeu de l'intercommunalité et vont au-delà des clivages partisans ne sont pas nombreuses.

L'intercommunalité est une structure fédérale. En faire partie suppose de ne pas jouer contre l'institution, avec les avantages et les inconvénients que suppose cette participation. Toutefois, le terme « fédéral » est considéré comme un gros mot, tout comme celui de « co-administration ». Aujourd'hui, l'Education nationale par exemple ne joue pas beaucoup le jeu des collectivités locales.

L'inter-organisationnel, c'est aussi de l'interculturel. Les multinationales sont férues de ce concept. Leur objectif est de parvenir à travailler dans des pays différents en se comprenant. Si des organisations n'ont pas la même culture, il peut leur être difficile de communiquer entre elles. Le réflexe dans le cas français est alors de centraliser et de fusionner. Un autre référentiel doit être suivi. Il faut être collaboratif, ce qui impose d'être à l'écoute au lieu de centraliser et fusionner pour pouvoir tout diriger.

Une révolution culturelle est nécessaire chez nous pour accepter de porter plusieurs casquettes. Comme je le dis à mes étudiants, je suis agent de l'Etat mais aussi de l'université ou même de l'Union européenne, ou pourquoi pas d'une collectivité locale dans le sens où nous sommes tous dépositaires de l'intérêt général.

De plus en plus dans les collectivités, le maire n'est pas le seul à avoir une double casquette, dès lors qu'il existe une délégation de compétences entre collectivités ou entre l'Etat et une collectivité. De plus, l'Etat se retirant des territoires, c'est aux collectivités à agir. Nous allons de plus en plus vers des missions hybrides.

3. Conclusion

L'action commune représente à la fois un risque et une opportunité. De mon point de vue, il s'agit d'une question majeure, reflétée dans l'idée de gouvernance. L'action commune est révolutionnaire car elle conduit à la fin des monopoles.

La question de la différenciation se pose aussi. Si tout est fait au cas par cas, les différences territoriales seront accentuées.

Le référentiel doit donc être actualisé. La réforme territoriale actuelle évoque des notions quelque peu iconoclastes comme les compétences partagées, même si cela n'a aucun sens dans le texte.

Le projet de loi porte aussi sur la transparence financière, ce qui modifie la gouvernance. Si le budget est publié avec le montant des subventions versées à chaque association, ce sera la zizanie dans la collectivité. La transparence modifie donc la prise de décision. Aujourd'hui, 3 % des collectivités seulement mettent en ligne leur budget sans qu'il soit re-traité, avec toutes les annexes. Lorsque c'est le cas, les citoyens s'en emparent.

Echanges avec la salle

David CARASSUS

L'action commune est à privilégier mais comment doit-elle être mise en place ? Du bas vers le haut ou inversement ?

Vincent DE BRIANT

La difficulté est que, selon le référentiel ancien, c'est à la loi de préciser de manière détaillée toutes les modalités des actions communes.

En principe, ces actions s'inventent localement. Une limite est celle de l'égalité. Il est toutefois possible de la respecter en menant des actions communes sur mesure et en définissant une dépense fiscale par habitant. L'égalité passe ainsi par les ressources, pas forcément par les modalités.

Outils et modalités d'une gouvernance ouverte

Armel LE COZ

Co-fondateur du collectif Démocratie Ouverte

Je suis designer de formation. Vous allez voir que je ferai une parenthèse sur le design. C'est en effet un métier qui permet de représenter et de gérer la complexité telle qu'elle vient de nous être exposée.

Avant d'en venir au design, je voudrais dire quelques mots sur un tour de France que j'ai effectué l'année dernière à l'occasion de la campagne des élections municipales. Je suis parti à la rencontre de candidats et de maires pour essayer de repérer les endroits où apparaissaient des innovations démocratiques.

Je note d'ailleurs que le mot « démocratie » n'a pas été tellement employé jusqu'à présent alors qu'il s'agit de notre mode de gouvernance. Ce mot m'intéresse, il me semble central lorsqu'on parle de gouvernance. Ce qui m'importe particulièrement est la place du citoyen dans la gouvernance.

1. Design de la gouvernance d'un territoire

Le verbe anglais « to design » signifie concevoir. Le design est donc la science de la conception. C'est une méthodologie qui peut être utilisée pour concevoir des produits mais aussi des services ou des politiques publiques. A ce propos, je vous encourage à voir ce que fait la 27e Région et lire son ouvrage *Le design des politiques publiques*. Le design peut aussi être utilisé pour concevoir des modes de gouvernance. C'est ce que j'essaie de faire avec les collectivités locales.

Le designer met l'utilisateur au centre. Les usages doivent donc être pensés avant la technologie ou avant la politique publique. Un outil que nous utilisons est celui des « persona », un usager type dont nous racontons la journée pour voir à quel moment il se trouve en interaction avec un service public. En suivant étape par étape l'utilisation d'un produit ou d'un service, on peut en repenser les fonctionnalités.

Le design permet aussi d'inclure l'usager dans le processus de conception. Il s'agit de démocratie participative. En tant que designer, nous observons l'usager dans une organisation publique. Par exemple, si l'objectif est de refaire un lycée, nous allons manger au self avec les lycéens, aller dans leurs salles de classe, et donc construire la nouvelle politique avec eux.

Une autre pratique des designers des politiques publiques consiste à faire tester des outils ou des services par des usagers « extrêmes ». Cela permet de valider les prototypes, d'aller vers plus de simplicité et d'ergonomie.

Le design fait aussi appel à la communauté et donc à l'intelligence collective. On cherche tout ce qui permet de sortir du cadre, pour « pirater » de manière bienveillante des dispositifs, des outils et des méthodes.

La co-conception est donc une notion importante pour le designer. Une question intéressante est celle de la composition de l'équipe projet : qui réunir autour de la table, à quel moment du projet ? Souvent, les équipes de la 27e Région comportent des usagers, des sociologues, des reporters, des animateurs, des élus, des agents, des designers... Ce croisement des compétences est fertile.

La question de la posture me semble également essentielle. J'ai commencé mon tour de France en stop, ce qui me permettait de déclencher des discussions politiques dans les voitures dans lesquelles je montais. Souvent, je me suis aperçu que les institutions semblaient très loin des citoyens, parfois hautaines. Le sujet de la posture constitue donc un vrai problème, qu'il s'agisse de celle des élus ou des agents. Elle n'est pas forcément volontaire, elle peut être culturelle. Il faut savoir reconnaître qu'on peut commettre des erreurs, être dans une logique d'ouverture d'esprit. Certaines régions créent des

laboratoires pour innover dans la manière de concevoir les politiques publiques.

Un autre outil du designer est la séance de créativité. Le brainstorming avec des post-it est la méthode la plus connue pour trouver des idées mais il en existe beaucoup d'autres : jeux de rôles, jeux de cartes, gommettes... Là aussi, les designers peuvent aider à concevoir une séance de créativité.

Les designers utilisent aussi beaucoup le prototypage rapide. Souvent, on essaie de produire quelque chose de parfait dès le lancement. Dans le design, on préfère commencer petit, commettre des erreurs, les corriger puis essaimer.

Le design est également le fait de travailler pas seulement sur du quantitatif mais aussi sur du qualitatif. Nous faisons appel aux sens. L'objectif est d'être le plus ergonomique possible, de donner envie. La notion de plaisir est centrale dans la démarche de design.

Un dernier outil du designer est l'image. Il peut s'agir d'un dessin mais aussi de la 3D, la vidéo, la photo et la retouche, la schématisation, la cartographie, le fait de représenter les données sous forme visuelle, etc.

J'ai souhaité commencer par faire cette parenthèse sur le design car il permet de mieux comprendre la question des schémas de gouvernance, qui me semblent essentiels à travailler.

2. Schématisation de la gouvernance d'un territoire

J'ai plusieurs exemples de schémas à vous montrer. Le premier est le schéma de la gouvernance de la ville de Rouen. J'ai commencé par représenter la démocratie locale avant toute démocratie représentative. Je l'ai ensuite représentée après l'arrivée des conseils de quartier. Ceux-ci permettent d'impliquer une partie des citoyens. Ils disposent d'un budget, ils ont une charte, ils organisent des journées de la démocratie participative et locale, ils peuvent aussi être consultés ponctuellement sur des grands travaux. Ce schéma de gouvernance s'étoffe, accordant une autre place aux citoyens.

Aujourd'hui, la ville de Rouen travaille encore à l'amélioration de la démocratie locale en proposant de nouveaux outils. La composition des conseils de quartier est en train d'être travaillée, ainsi que leur rôle. De nouveaux outils seraient proposés : visites de quartier, diagnostics, outils numériques, réseaux sociaux... Des conseils citoyens devraient également apparaître prochainement, ou encore des conseils de secteur et un observatoire de la démocratie participative et de proximité.

Ces schémas de gouvernance permettent de représenter sous forme visuelle et de simplifier des éléments qui peuvent sembler complexes.

Un autre schéma est celui de Démocratie Ouverte, traduction du concept anglo-saxon d'*open government*. Il s'agit d'ajouter plus de transparence, de participation et de collaboratif dans les modes de gouvernance. Démocratie Ouverte est l'association que j'ai contribué à fonder. Nous avons représenté sur un schéma ses valeurs constitutives.

La transparence est notamment le fait d'ouvrir les données publiques, de faire de la pédagogie, d'assurer le suivi des politiques publiques.

La participation constitue le second pilier de cette démocratie ouverte. Plusieurs niveaux peuvent être distingués, allant de la simple consultation à la concertation et la co-construction.

Le troisième pilier est celui de la collaboration. Le participatif portait sur des outils, nous sommes là davantage sur des postures et des modes d'organisation. Nous essayons de casser les structures pyramidales et d'organiser des partenariats.

Un autre schéma encore est celui du cycle de vie d'un projet. La naissance du projet est une phase importante. Vient ensuite la conception, avec la réunion des idées, puis la construction des différents scénarios possibles et le processus décisionnel. La politique est ensuite

mise en œuvre et enfin elle est suivie. A chaque étape, il est possible de prévoir des dispositifs, des instances, des partenariats, des acteurs divers... Le fait de réfléchir aux différentes séquences du projet permet de sortir de la pensée institutionnelle.

Un dernier schéma est celui où le citoyen est placé au centre. Beaucoup de possibilités s'offrent alors à lui pour s'engager au service de l'intérêt général ou du bien commun. Il peut déjà s'informer et se former. Il peut également participer à des instances consultatives ou à des dispositifs démocratiques. Il peut aussi se situer dans l'action et non pas uniquement dans la prise de décision : en allant voter, en militant, en s'impliquant par ses choix de consommation, de production, dans ses échanges, dans ses dons et mécénats, etc.

Lorsque j'ai fait mon tour de France, beaucoup de personnes m'ont expliqué qu'elles ne votaient pas car elles n'en voyaient pas l'utilité. En revanche, elles s'impliquaient en consommant de telle ou telle manière. J'ai l'impression que ce qui est politique pour le citoyen est de plus en plus l'action qu'il peut mener. Les collectivités locales devraient prendre en compte ce point. Celles qui m'ont le plus intéressé sont celles où les équipes (élus et agents) réussissent à être les animateurs de ces dynamiques locales. Elles créent un écosystème favorable pour permettre aux citoyens d'être en action.

3. Amélioration continue de la gouvernance d'un territoire

Nous proposons une amélioration continue de la gouvernance d'un territoire dans le programme « Territoires hautement citoyens ». Il vise à travailler avec une collectivité en l'aidant à schématiser sa gouvernance et à améliorer en continu ce schéma.

Par exemple, lors de la prise de décision publique, nous proposons une démarche qui peut être reproduite librement, composée de plusieurs étapes. Au départ, un comité de pilotage est mis en place, puis un diagnostic de la gouvernance telle qu'elle existe est réalisé. Un sommet citoyen est ensuite organisé, au cours duquel le schéma de gouvernance est présenté. Des ateliers se réunissent alors pour essayer de repenser cette gouvernance avec les citoyens. L'objectif est de parvenir à un nouveau schéma de gouvernance, ce qui se traduit par un plan d'actions. Celui-ci est donc mis en œuvre et enfin, un suivi a lieu pour permettre son amélioration continue.

Une expérimentation est menée avec le territoire de Mulhouse. D'autres territoires rejoignent le programme. Une idée est de créer un réseau de la transition démocratique, réunissant des élus et des agents réfléchissant ensemble à l'amélioration continue de leur schéma de gouvernance. Trois actions sont proposées : la visite de territoires exemplaires, des séminaires de formation pour échanger entre pairs et des visioconférences pour échanger en ligne.

Echanges avec la salle

David CARASSUS

A Rouen, le schéma de gouvernance se densifie. Ce mouvement apporte-t-il plutôt des solutions ou des contraintes supplémentaires pour prendre des décisions ?

Armel LE COZ

L'objectif est justement d'apporter des solutions, peut-être plus efficientes.

De la salle

J'appartiens au groupe La Poste. Comment envisagez-vous l'entreprise dans votre schéma de gouvernance ?

Armel LE COZ

Les entreprises font partie du schéma, par exemple en participant à un conseil entrepreneurial ou bien en étant consultées lorsqu'un projet les concerne.

David CARASSUS

Je pense que les entreprises devraient être mieux intégrées car elles ont leur mot à dire. Les acteurs ne doivent pas être séparés les uns des autres.

De la salle

Dans la commune où je travaillais précédemment, nous avions mis en place cette démarche mais les personnes qui venaient au conseil citoyen n'étaient pas représentatives. Il s'agissait de personnes âgées, d'anciens élus...

Armel LE COZ

La question de la diversification des publics est effectivement essentielle.

Chaque instance risque de ramener un certain type de public. De nouveaux outils, de nouvelles méthodes doivent être construits pour aller chercher des publics différents. A Mulhouse, des citoyens sont tirés au sort. Des votes par SMS sur certains projets sont aussi possibles, ou des sondages sur les marchés.

Quelle gouvernance décisionnelle pour quelle gouvernance stratégique ? Le cas du SDIS 78

David CARASSUS

Je précise que je travaille avec Jean-Marie BIDAUD depuis trois ans sur une démarche accompagnée par le CNFPT. Il s'agissait d'aider le SDIS à faire émerger son projet stratégique. Nous avons donc regardé comment améliorer la prise de décision et les modes de fonctionnement de la collectivité.

Jean-Marie BIDAUD

Directeur de l'évaluation et de la performance au SDIS 78

Je vais vous parler de gouvernance à travers un cas concret : la mise en place d'un projet d'établissement au sein du service départemental d'incendie et de secours des Yvelines (SDIS 78).

Je vais commencer par vous présenter cet établissement public. Comme vous le savez, les sapeurs-pompiers interviennent sur les domaines de la prévention, la protection et la lutte contre les incendies. Ils participent aussi avec les autres services concernés à des opérations de secours ou des opérations spécifiques (risques chimiques...).

Le SDIS 78 défend une population de 1,4 million d'habitants. Il réalise environ 99 000 interventions par an. Les incendies et les accidents représentent chacun 5 % de notre activité, et les secours à personnes 83 %.

Pour réaliser ses missions, le SDIS dispose d'un effectif de 1 200 sapeurs-pompiers professionnels et 2 600 sapeurs-pompiers volontaires, ainsi que de 208 personnels administratifs, techniques et spécialisés.

Le budget du SDIS est de l'ordre de 142 millions d'euros. Les frais de personnel représentent 86 millions d'euros, soit 70 % du budget de fonctionnement. Le coût par habitant et par an s'élève à 86 euros, ce qui correspond à la moyenne nationale.

Comme d'autres collectivités, le SDIS des Yvelines a été confronté à la problématique du lien entre les prises de décision et les orientations stratégiques. Pour y répondre, le SDIS 78 a décidé en 2012 de mettre en œuvre un projet d'établissement.

1. Le contexte de l'innovation

Les SDIS sont majoritairement des établissements publics récents. La départementalisation des SDIS a en effet été introduite par une loi de 1986 mais a été réellement effective en 2001. Pour les Yvelines, le regroupement des corps communaux en une seule entité s'est achevé en 2007.

Lorsque la nouvelle équipe a pris en charge le SDIS en 2011, elle a souhaité fonder une nouvelle gouvernance et a donc initié le projet d'établissement. Cette démarche prend aujourd'hui tout son sens face aux contraintes budgétaires qui arrivent. Le SDIS sera

certainement amené à réfléchir au volume de ses effectifs et à effectuer des choix.

Un diagnostic partagé a été réalisé en 2012. Il est apparu que l'activité opérationnelle fonctionnait bien. En revanche, il est ressorti un manque de cohésion entre les équipes. De plus, le circuit décisionnel était mal défini et la prise de décision parfois complexe. Nous étions également attachés à la notion d'excellence liée à l'opérationnel mais chercher à faire de l'excellence dans l'administratif peut empêcher d'avancer. Il existait également un important déficit en moyens de pilotage. Enfin, les services issus des organisations communales étaient trop cloisonnés.

Ce constat partagé a servi de socle pour construire la suite. Ce travail en commun a créé une vraie dynamique et a généré une attente importante.

2. La nature de l'innovation engagée

Cinq objectifs ont été définis autour de cinq thèmes :

- Organisation : améliorer l'organisation du SDIS au profit de la qualité du service public ;
- Dynamisme : redonner une impulsion ;
- Stratégie : donner les orientations des années à venir ;
- Cohésion : fédérer l'encadrement et donner une vision départementale ;
- Pilotage : diffuser une culture de gestion de projet.

Ces objectifs ont permis de définir un projet d'établissement, grâce à l'accompagnement du CNFPT.

La mise en place d'un projet d'établissement représente une tâche d'envergure qui s'inscrit dans la durée, demande de la méthode et nécessite l'accompagnement d'experts. C'est pourquoi nous avons sollicité le CNFPT qui a mis à notre disposition deux universitaires, dont David CARASSUS.

Nous avons développé ce projet d'établissement dans une démarche participative, en associant un maximum de cadres.

Enfin, la mise en place d'un projet d'établissement génère une multitude de données, ce qui nécessite de disposer d'une application informatique adaptée. Il est nécessaire de faire rapidement l'acquisition d'une plateforme collaborative.

3. Les résultats atteints

Le premier résultat a été la définition des ambitions et du projet stratégique. Ces ambitions étaient au nombre de cinq :

- gestion optimisée du SDIS ;
- adaptation de l'organisation du corps départemental pour maintenir la performance opérationnelle ;
- ouverture du SDIS pour en faire un acteur de la citoyenneté ;
- gouvernance adaptée à l'organisation et ses contraintes ;
- valorisation de l'ensemble des ressources humaines.

Ces ambitions ont été déclinées en 14 politiques. L'ensemble constitue la colonne vertébrale du projet d'établissement.

Chaque politique s'est vue attribuer un objectif permettant de donner du sens, en exprimant les finalités attendues.

Ces politiques ont été déclinées en différentes missions, avec des objectifs stratégiques, elles-mêmes déclinées en actions et activités avec des objectifs opérationnels.

In fine, le projet d'établissement comporte 14 politiques, 105 missions et près de 900 actions et activités. Un outil informatique est donc nécessaire pour toutes les gérer.

Un autre résultat de ce projet d'établissement a été la réforme des instances décisionnelles. Nous savions répondre à la question « Qui fait

quoi ? » mais pas à la question « Qui valide quoi ? ». En 2014, nous avons donc initié une réforme en créant trois instances de décision :

- le comité de direction, avec une équipe très restreinte (six personnes) autour du directeur départemental, compétente en matière politique et stratégique ;

- les comités de pôles et de territoires, pour assurer le lien entre la stratégie politique et l'opérationnel ;

- les comités de groupements.

Chacune de ces instances s'est vue attribuer un portefeuille d'activités. Pour éviter que trop de décisions remontent au niveau supérieur, nous avons mis en place un principe de subsidiarité : la responsabilité d'une action doit revenir à la plus petite entité capable de la gérer. Si un comité ne se sent pas capable de valider, la décision remonte au niveau supérieur.

Les périmètres de responsabilité sont ainsi clairement définis. Le suivi, le contrôle et l'évaluation ont été simplifiés.

Ce dispositif, opérationnel depuis début 2015, permet des décisions simplifiées et plus fluides, plus faciles à suivre.

Un autre résultat est la feuille de route, que le SDIS définit chaque année. Elle permet de lister et hiérarchiser les différentes actions qui seront menées au cours de l'année.

Le dernier résultat est le dialogue de gestion. C'est le processus permettant le dialogue entre les différents niveaux hiérarchiques. La périodicité des revues de pôle est liée à celle des budgets. Une première revue est faite en début d'année sur le bilan de l'année écoulée et la mise en œuvre de la feuille de route de l'année en cours. Une autre revue a lieu à mi-année pour commencer à préparer les orientations de l'année à venir. En fin d'année, le comité de direction valide la feuille de route suivante.

4. Les facteurs clés de succès et les freins

La mise en place d'un projet d'établissement s'inscrit dans la durée. Le premier cycle aura duré quatre ans.

Les facteurs de succès sont l'accompagnement par un cadre supérieur dédié au déploiement du projet d'établissement. De plus, la dynamique doit être maintenue en prévoyant un portage politique au plus haut niveau. Il est également impératif de savoir s'adapter, de disposer d'outils collaboratifs adaptés et de communiquer sur le projet d'établissement pour toucher tous les agents.

Les freins sont nombreux. Les trois principaux sont les suivants :

- l'aspect chronophage de la mise en œuvre d'un projet d'établissement ;

- la durée, qui peut conduire à une démotivation ;

- le rejet de la nouvelle culture mise en place. Une phase de formation ou d'information peut être intéressante pour préparer les personnels à la démarche.

5. Les actions restant à réaliser

Le projet d'établissement reste encore essentiellement un projet de la Direction. Il convient désormais de le décliner au niveau des services, ce qui passe par la rédaction d'un objectif managérial. La démarche sera finalisée pour le mois de juin 2015.

Un autre élément important est l'établissement d'un lien entre le financier et le stratégique. L'objectif est de définir les arbitrages financiers en fonction des priorités, grâce à une vision beaucoup plus transversale qu'aujourd'hui.

Une dernière action à mettre en place est l'évaluation des politiques du SDIS. Leur performance doit être mesurée, en matière organisationnelle, humaine, financière, qualitative et politique.

6. Conclusion

La mise en œuvre d'un projet d'établissement en tant qu'innovation englobante (stratégique, organisationnelle, RH, financière) permet de répondre aux contraintes actuelles, notamment lorsque des choix doivent être effectués.

Cette mise en œuvre nécessite toutefois un fort engagement de l'équipe de direction. Il est également indispensable de prévoir un accompagnement par une équipe d'experts et des cadres motivés de l'établissement.

Pour le SDIS des Yvelines, les objectifs ont globalement été atteints mais les délais n'ont pas été respectés. La gouvernance décisionnelle a cependant été largement améliorée.

Echanges avec la salle

Vincent DE BRIANT

La gouvernance des SDIS est particulière. Vous avez un conseil d'administration composé d'élus locaux et une direction nommée par l'Etat. Dans quelle mesure votre projet d'établissement était-il supporté par votre conseil d'administration ?

Jean-Marie BIDAUD

Le projet était essentiellement interne. Lorsque le nouveau président du conseil d'administration et le directeur départemental sont arrivés, ils ont souhaité mettre en place une nouvelle gouvernance *via* un projet d'établissement.

De la salle

Dans ces changements de gouvernance, comment se fait l'acculturation des agents et des partenaires ? Qu'en est-il du statut ?

David CARASSUS

L'intérêt de ces démarches est de mettre en relation des domaines relativement séparés. Pour moi, le management fait partie de la gouvernance. Si on ne rénove pas tous les aspects en même temps, la nouvelle gouvernance ne peut pas fonctionner. Il est nécessaire d'impliquer les salariés en révisant les modes de management.

Pour trouver une solution à la crise financière actuelle, il est indispensable que tout le monde travaille ensemble. Sans cela, la seule mesure sera de diminuer les budgets, contribuant à la dégradation du service public.

Armel LE COZ

L'objectif du programme que je vous ai présenté est d'apporter une méthode mais aussi de passer du temps avec les agents et les élus pour bien s'approprier la culture du « faire ensemble ».

Vincent DE BRIANT

Une autre particularité des SDIS est la logique de résultat. Peu importe qui rend le service, sapeur-pompier professionnel ou volontaire. L'évolution de la gouvernance va vers cette logique de résultat, qui pourrait « détricoter » les statuts. Il convient d'en tenir compte.

De la salle

Comment avez-vous géré le quotidien durant la mise en place du projet ?

Jean-Marie BIDAUD

La première démarche a consisté à réaliser un diagnostic et à le partager le plus largement possible. La formalisation des dysfonctionnements a créé une vraie motivation. Les cadres ont compris que le projet d'établissement pouvait apporter une solution aux problématiques du SDIS. Il a ensuite fallu libérer du temps, ce qui a posé des difficultés. Certains services ont pris du retard. L'équipe de direction a dû rappeler que le projet d'établissement constituait une priorité. Les différents travaux ont aussi été étalés dans le temps.

Conclusion

David CARASSUS

J'espère qu'en sortant d'ici, vous serez passés du concept de gouvernance à la réalité. Vous avez vu que la gouvernance pouvait être définie, qu'elle avait des enjeux et des risques, qu'elle pouvait aussi être formalisée par des outils.

J'ai conscience que vous ne sortirez pas d'ici en ayant fait le tour de la question. C'est pourquoi je vous invite le 21 mai à Pau pour un séminaire organisé par la chaire OPTIMA, intitulé « *Collectivités locales, comment faire mieux avec moins ? Innovons !* ».