

Excès ou défaut d'institutionnalisation ? L'offre institutionnelle de participation, entre institutionnalisation inachevée et expérimentation permanente

Guillaume PETIT
Docteur en science politique, ATER
Université Paris 1, CESSP
guillaume.petit@univ-paris.fr

Résumé :

L'installation dans le temps des dispositifs participatifs est une des principales difficultés de leurs promoteurs. Les offres de participation sont soumises au paradoxe que leur changement permanent semble la condition de leur pérennité. Nous proposons d'interroger des offres de participation dans trois villes moyennes au prisme de leur impossible institutionnalisation, du fait d'une tension avec la valorisation de l'expérimentation. Ces deux processus dessinent un devenir différent des dispositifs: leur renouvellement permanent ou leur routinisation et leur légitimation. Nous interrogeons ainsi pourquoi, alors que les « moyens » ou les « intentions » de l'institutionnalisation semblent réunis, celle-ci ne semble jamais pleinement s'accomplir ?

Introduction : les tensions de l'offre de participation, entre proposition politique et action publique.

L'installation dans le temps des dispositifs participatifs est une des principales difficultés que rencontrent leurs promoteurs, au-delà de la dynamique de leur lancement. Les changements procéduraux qui leur sont régulièrement accolés visent d'ailleurs en partie à répondre à l'enjeu de l'inscription dans le temps. C'est la pérennité de ces propositions politiques qui les concrétisent comme partie intégrante des politiques municipales. Comment l'offre de participation passe-t-elle du statut de proposition politique, dans le cadre de la compétition électorale, à celui de catégorie d'action publique, dans le cadre de la gestion municipale ?

Terrains et statut des énoncés

Le présent développement s'inscrit dans notre recherche doctorale dédiée à la production et à la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale. Nous avons enquêté dans trois villes de 20 000 habitants - Lanester (Morbihan), Bruz (Ile-et-Vilaine), Arcueil (Val de Marne) - où les autorités municipales ont promu des offres de participation. Elles ont des temporalités et des formes différentes. A Lanester et Arcueil, depuis le milieu des années 1990, elles consistent principalement en des instances de quartier. A Bruz, entre 2008 et 2014, une offre de participation thématique, par projets, est mise en place, le temps d'une alternance à gauche inédite ne durant qu'un mandat. Notre enquête dans ces villes a principalement été tournée vers les participants, autrement dit la réception de l'offre de participation. Nous disposons cependant d'apports conséquents concernant l'offre, qui ont tout autant alimenté notre réflexion pour mettre à l'épreuve l'hypothèse du façonnage organisationnel et institutionnel de la participation. Nous nous appuyons ici principalement sur une analyse documentaire (chartes, comptes-rendus, fichiers administratifs), des entretiens avec les élus, les agents et les habitants « cadres » de la participation et nos observations des dispositifs. Malgré ce socle empirique, le statut des présents énoncés mérite d'être interrogé. En effet, les interprétations proposées ici s'avèrent périphériques par rapport à notre stratégie empirique. Nous les comprenons comme un résultat intermédiaire de notre travail, qui mériterait d'être réinterrogé au prisme d'un engagement empirique supplémentaire, par exemple une démarche ethnographique au sein des services d'une collectivité. Autrement dit, il s'agit d'un chantier (ré)ouvert à l'occasion de notre thèse, qui confirme ou approfondit des points de la littérature sur l'offre de participation, mais qui nous amène à des interprétations qui méritent assurément une mise à l'épreuve. Nous le comprenons comme une contribution à la question de l'institutionnalisation de la participation et un argumentaire sur pourquoi s'intéresser (encore) à la participation institutionnalisée.

Notre envisageons ici l'analyse d'offres de participation à l'échelle municipale depuis les années 1990, au prisme de leur « mise en administration ». La mise en administration s'entend comme la visée d'intégrer l'offre de participation au travail administratif et politique local. Elle s'observe à travers différents indices : formalisation de procédures, création de postes, voire de services dédiés. Elle se comprend à l'aune de deux perspectives : internalisation et externalisation. L'internalisation s'entend comme ce qui se joue au sein de l'institution municipale, en termes d'appropriation par les services. L'externalisation fait référence aux recours à des expertises extérieures, auprès de « professionnels de la participation », qui jouent un rôle dans la conceptualisation et l'évaluation des dispositifs participatifs et par là contribuent également à la consolidation et l'évolution du cadrage des dispositifs participatifs, mais aussi à leur circulation¹. Les prestataires sont aussi des agents de la mise en administration, par exemple au travers de formations dont l'un des enjeux est l'inclusion des services dans la démarche et la « diffusion d'une culture de la participation ». Ainsi, au-delà des élus, la consolidation des offres de participations mobilise nécessairement d'autres acteurs. La mobilisation de telle ou telle catégorie d'acteur est variable, au sens où « les configurations d'acteurs contribuant à la production d'une politique varient constamment en fonction des évolutions de cette politique »². Leur prise en compte permet d'englober l'ensemble des logiques de l'offre, qui ne sont pas que politiques, mais aussi administratives.

L'étude de la mise en administration nous sert comme point d'entrée pour interroger une compréhension générale de la participation institutionnalisée : la tension entre une institutionnalisation inachevée et une expérimentation perpétuelle. En effet, l'enjeu de l'inscription dans le temps des offres de participation peut être relu à travers ces deux processus. Ils dessinent un devenir différent des dispositifs participatifs : leur renouvellement permanent, en tant qu'expérience, ou leur routinisation, en tant qu'institution. L'état « institutionnalisé » désigne des « instances de gouvernement et d'administration [qui] se voient reconnaître publiquement une existence, des droits et des obligations, et sont conçues comme indépendantes des individus qui assument des rôles en leur sein »³. Si des dispositifs participatifs sont prescriptifs de normes et de rôles, cette condition de l'institutionnalisation reste inégalement remplie : les dispositifs restent fortement dépendants des individualités qui s'y investissent, que cela soit du côté de l'offre ou de la réception, il y a une forte personnalisation. L'autre condition évoquée, la reconnaissance d'une certaine indépendance, renvoie aussi à une certaine ambivalence. De fait l'offre de participation n'est pas exempte du paradoxe d'une injonction à l'autonomie, auquel s'ajoute le constat régulier de la contestation des instances comme canal privilégié de l'expression et de l'interpellation citoyenne. De fait, les offres de participation sont dépendantes du volontarisme d'élus participationnistes, mais leurs possibilités d'exister pleinement restent ce faisant dépendantes de leur bon vouloir. Pourtant, la référence à l'institutionnalisation reste utile, car ce processus se fonde sur la « transmission de règles et de

¹ Mazeaud (A.), Nonjon (M.), Parizet (R.), « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, 2016, p. 5-35 ; O'Miel (J.), « Modèle ou mirage ? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane. », *Participations*, 2016, p. 177-206.

² Lagroye (J.), François (B.), Sawicki (F.), *Sociologie politique*, 6^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 2012, p. 550.

³ *Ibid.*, p. 112.

procédures spécifiques dans ces instances »⁴. Or il s'agit d'un aspect particulièrement investi par les acteurs de l'offre de participation. Nous interrogeons ainsi pourquoi, alors que les « moyens » de l'institutionnalisation semblent réunis, celle-ci ne semble jamais pleinement s'accomplir, notamment du fait d'une tension avec la logique de l'expérimentation.

L'expérimentation se comprend au travers du registre de « l'innovation », particulièrement valorisé par des acteurs de l'offre ; par exemple élus en recherche de renouvellement, agents intéressés à l'enrichissement de leur travail ou prestataires dont l'expertise revendiquée repose sur cette notion et sur l'accompagnement d'une expérimentation amenée par définition à se renouveler. Julien O'Miel évoque à ce propos une transaction entre des experts qui « participent de la mise en forme de références » et des acteurs locaux qui « offrent des espaces d'expérimentation »⁵. Le registre expérimental se comprend ainsi du fait d'une pluralité d'acteurs y ayant différents intérêts, dans un contexte de valorisation de ce registre⁶, et qui du point de vue de la recherche rejoint un débat plus général sur les conditions du changement dans l'action publique⁷.

*

La première partie, la réglementation et la mise en administration des offres de participation, détaille les indicateurs d'une consolidation des offres de participation, en tant que catégories d'action publique. Nous y abordons notamment les enjeux de la formalisation des offres de participation, au travers de la production récurrente de « chartes », avant d'interroger qui sont les acteurs de cette mise en administration, qu'ils soient internes ou externes à la municipalité, et quels sont leurs intérêts et leurs stratégies en la matière.

La deuxième partie, institutionnalisation limitée et expérimentation perpétuelle, synthétise les principaux tenants et aboutissants de cette tension fondamentale des offres institutionnelles de participation. Nous soulignons notamment l'omniprésence du diagnostic de « l'essoufflement » des dispositifs participatifs, qui s'avère à bien des égards consubstantiels aux offres de participation. Il semble ainsi constituer une ressource pour les promoteurs dans le cadre de cette tension. De là, nous interrogeons les effets d'une institutionnalisation limitée, qui s'avèrent en contradiction avec des perceptions des acteurs. En effet les dispositifs sont souvent critiqués à travers l'idée d'un « excès d'institutionnalisation ». Nous posons en conclusion **l'hypothèse inverse d'un défaut d'institutionnalisation**, entretenu par la logique du projet et de l'expérimentation.

1 La réglementation et la mise en administration des offres de participation

L'enjeu de pérennisation des politiques de participation publique est régulièrement mis en avant par les élus et repris par les habitants les plus investis dans les dispositifs participatifs. Un terme récurrent est celui de « conversion » à un mode opératoire « participatif ». Cette opération

⁴ *Ibid.*

⁵ O'Miel (J.), *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative.*, Thèse de science politique, Université Lille 2, Lille, 2015, p. 370.

⁶ Bureau (M.-C.), Sarfati (F.), Simha (J.), Tuchsirer (C.), « L'expérimentation dans l'action publique.: Usages, pratiques et jugements des acteurs », *Travail et emploi*, 2013, p. 41-55.

⁷ Muller (P.), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, 55 (1), p. 155.

est d'ailleurs désignée comme une des premières difficultés de l'offre de participation. Il faut à ce propos se départir d'une vision homogène de l'administration. La plus évidente des distinctions concerne les agents qui ont directement intérêt à la mise en œuvre des politiques de participation publique⁸, parce qu'elles constituent leur raison d'être dans l'administration, et ceux qui sont désignés comme pouvant y être potentiellement réfractaires. Principalement, nous retrouvons d'un côté les agents, d'encadrement ou d'exécution, de ces services alternativement nommés « citoyenneté », « vie locale » ou « relations avec les habitants », et de l'autre les services destinataires des demandes et proposition élaborées via ces dispositifs, le plus souvent les « services techniques ». Le fait que les dispositifs participatifs ne soient pas uniquement perçus par ces derniers comme venant alourdir leur charge de travail et interférer dans leur gestion de leur planning est ainsi primordial dans la réussite de l'offre de participation. C'est en effet le principal reproche qu'entendent les chargés de mission des services investis dans les dispositifs participatifs : l'absence de réponse argumentée à leurs demandes et propositions et le faible nombre de réalisations concrètes.

La « mise en administration », si elle peut être comprise comme proche de l'institutionnalisation ne saurait pour autant s'y substituer dans l'analyse. Les deux phénomènes s'articulent et s'alimentent mutuellement, sans qu'il y ait équivalence. Nous rejoignons la précaution d'usage que propose Guillaume Gourgues : « le terme institutionnalisation est ici employé au sens faible et renvoie à l'existence de spécialisation administrative, politique et budgétaire »⁹. Mais nous préférons l'emploi du terme de mise en administration, pour souligner que la discussion autour de l'institutionnalisation ne se limite pas aux enjeux administratifs. Les enjeux évoqués à travers l'institutionnalisation de la participation sont en fait ceux de l'intégration et de la confrontation des offres de participation avec des institutions existantes. S'il est acquis que les « nouvelles politiques publiques le sont surtout dans le discours des acteurs [et la plupart du temps] sont des réagencements à la marge porteurs de nouvelles étiquettes »¹⁰, quel forme ce réagencement prend-t-il dans le cadre de la mise en œuvre de politiques de participation ? Au-delà de la question des effets sur le contenu des politiques, l'analyse de l'offre de participation au prisme de l'action publique, peut ainsi se faire suivant deux perspectives : d'abord en considérant que « la participation, c'est déjà de l'action publique »¹¹, c'est-à-dire que les politiques de participation sont à la fois vecteurs et produits des changements dans l'action publique, dont elles constituent un volet à part entière ; ensuite, en étudiant « l'articulation aux procédures ordinaires de production des politiques publiques »¹², c'est-à-dire que les modalités et les produits de la participation doivent pouvoir s'intégrer aux modes opératoires déjà existant d'une organisation. Il s'agit alors de comprendre

⁸ Guillaume GOURGUES, « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 2012, n° 7 ; Alice MAZEAUD, « Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale », *Quaderni*, 2012, n° 79, p. 45-58.

⁹ Gourgues (G.), *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2010, p. 17.

¹⁰ Lascoumes (P.), Le Galès (P.), *Sociologie de l'action publique*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 2012, p. 48.

¹¹ Mazeaud (A.), Boas (M.-H.S.V.), Berthomé (G.-E.-K.), « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2012, p. 19.

¹² *Ibid.*, p. 20.

comment s'en saisissent ou ne s'en saisissent pas différentes catégories d'acteurs dans leur travail quotidien.

Nous évoquons ici dans un premier temps, **(1.1) les indices matériels de la mise en administration**, dont les traces premières se trouvent dans la production de règlements et de procédures plus ou moins normées. Mais ces productions ne prennent sens qu'au prisme **(1.2) des logiques des acteurs de la mise en administration**, professionnels de la participation, fonctionnaires ou prestataires. Deux principaux points peuvent être évoqués à ce propos : d'abord la spécificité de ces agents publics, proches du politique, mais aussi comment l'externalisation partielle de la conception des offres s'avère être un support de leur mise en administration.

1.1 Les indices matériels de la mise en administration : chartes, règlements, procédures

L'apport des terrains est différent sur ces aspects. En effet, c'est principalement dans les villes ayant mis en place des instances de quartier sur le long terme que nous observons les indices règlementaires et procéduraux de la mise en administration. Leur relative absence dans une ville ayant mis en place une participation par projet le temps d'un unique mandat s'explique à la fois par la forme de l'offre et sa faible durée de mise en place. Ce cas nous renvoie directement au prochain développement sur les logiques des acteurs. En effet la mise en administration y est directement dépendante du recrutement de professionnels. Ainsi ce n'est pas tant une opposition liée au format qui s'observerait, qu'un simple effet de temporalité de l'enquête de terrain. On observe ainsi d'une part les traces d'une mise en administration déjà ancienne, sédimentée dans des procédures et des routines, et d'autre part une mise en administration envisagée comme un débouché possible d'un premier mandat de mise en œuvre.

La trace la plus explicite de la réglementation des dispositifs participatifs se trouve au travers de l'ensemble de chartes, règlements et mode d'emploi qui les encadrent et sont souvent eux-mêmes prétextes à mobilisation. L'étude des textes des versions successives de ces documents marque la procéduralisation de la participation. Les moments d'actualisation des chartes, souvent à partir des deuxièmes mandats de mise en œuvre, en portent la marque. Ces évolutions textuelles se traduisent au travers d'une volonté d'anticipation de l'ensemble des cas imaginables : renouvellement, démission, remplacement, dépassement du quorum, vote contradictoire, auto-évaluation, droit à la formation, fournitures de bureau... Autant d'articles qui sont finalement peu utilisés dans le quotidien des instances de quartier, mais qui renforcent des tendances procédurières. Une note interne produite en 2009 dans l'une des villes sur les « pistes de refonte et de formulation de la charte des conseils de quartiers » justifie cette inflation en jugeant que « là où le bât blesse, c'est précisément dans les domaines où la charte reste vague, imprécise, voire muette (...) [il faudrait] rendre opposable ce document dont l'objectif est de définir la règle en matière de participation au sein des conseils de quartiers ». Il y est ensuite évoqué « l'élaboration d'un statut de membre » : « il faut absolument contraindre l'organisation des débats dans l'espace et dans le temps, afin de sortir du face-à-face « bureau et habitants/membres » qui donne un faux pouvoir au président et dévalorise les membres. Il faut valoriser le statut de membre en lui donnant du sens ». Cette valorisation du statut de membre des conseils de quartier vise à garantir « un intérêt des habitants à le devenir, sans quoi les conseils de quartier risquent de devenir de fait des assemblées d'habitants. » Une élue annote

d'ailleurs ce paragraphe en alertant : « attention à ne pas signer la démocratie représentative dans sa rigidité », illustrant la tension relative à la « réglementation » et « l'institutionnalisation » des instances.

Mais une charte vaut surtout en tant que support de discussion du rôle et du positionnement des dispositifs participatifs. Les temps de production et de renouvellement de ces documents sont des étapes importantes de la démarche participative qui suivent le rythme des mandatures municipales. C'est bien là le résultat premier de l'étude de la réglementation : celle-ci influe certes sur leur cadrage, mais elle est avant tout un prétexte et un support à leur consolidation et à leur relance. Ainsi à Lanester, la charte est actualisée en 2008-2009, puis totalement refondée en 2014 avec la suppression des instances de quartier au profit d'une participation thématique ponctuelle. A Arcueil, la production d'une charte est également à l'ordre du jour en 2014 avec comme visée la relance des assemblées de quartier. Il apparaît ainsi clairement une superposition de ces différents cycles de reprise des règlements de la participation et des temps électoraux, ceux-ci intervenant généralement lors du début d'un nouveau mandat.

« Il y a une réflexion à ouvrir **la forme même des assemblées** de quartier. Je pensais que ça viendrait des élus [de quartier] (...) mais maintenant **je veux mettre les habitants au boulot sur ces questions, donc en revenant sur la charte des assemblées de quartier.** (...) Vraiment que ça soit eux qui finalement définissent les règles, mais que ça soit ouvert. Essayer de **remettre les gens dans le truc** d'être acteur, parce que ça se questionne aujourd'hui l'organisation de cette démocratie locale de proximité, qui quand même a une portée très... faible. (...) Et surtout pour **que ça soit eux-mêmes qui formulent la difficulté qu'il y a...** [...] J'aimerais que ce travail permette à **nos citoyens experts en participation** (*sourire*), qui sont impliqués... et c'est assez important (...) mais que **ce soient eux-mêmes qui arrivent à formuler qu'il y a des gens qu'on entend jamais**, et que ça vaudrait le coup de trouver des moyens d'aller les chercher et de leur donner la parole. » (Entretien, Arcueil, mars 2015, adjointe à la démocratie participative)

L'élue résume ici clairement les attendus : ce qui importe n'est pas les réponses apportées par la charte, mais les questions que sa production permettrait de poser. Les offres de participation sont marquées par un juridisme *soft* omniprésent. De nombreuses règles sont formalisées et compilées dans une série de documents, qui sont eux-mêmes des prétextes à participation. La « charte » en est l'exemple paradigmatique en tant que document investi selon différents registres : juridique, organisationnel, contractuel, communicationnel. Mais il faut se garder en tous les cas de confondre l'édiction, l'adoption et l'appropriation. La charte est souvent loin de correspondre au déroulement ordinaire des dispositifs. De fait ces documents semblent avant tout exister au travers de leur processus de production : autrement dit, on entend surtout parler de la charte quand il s'agit de la produire. Cette production marque les cycles de relance et de reprise en main des offres de participation.

La mise en administration des dispositifs participatifs se repère au concret au travers des routines des agents qui les encadrent. Sans être directement formalisé un circuit administratif est ainsi peu à peu sédimenté au travers des pratiques des acteurs. Ainsi l'offre de participation centrée sur les instances organise en même temps qu'elle nourrit un circuit d'échanges entre les instances et les services municipaux. Le meilleur exemple parmi nos terrains est celui de Lanester, où ces échanges se traduisent par la production de « fiches navette ». La dénomination explicite d'emblée leur insertion dans un circuit, que matérialise un système d'enveloppes, de courriers et d'archivages dans les bureaux de la fonctionnaire qui en a la charge. Ces fiches alimentent et structurent les échanges avec les conseils de quartiers : principalement au format

papier, elles sont centralisées au service citoyenneté puis réparties entre les destinataires jugés idoines, le plus souvent les services techniques et le cabinet. Les conseils de quartier eux-mêmes fonctionnent en intégrant cet objectif de production de fiches : certains quartiers sont ainsi fortement pourvoyeurs de fiches, devenant un bureau d'enregistrement alimentant la machine administrative. **La mise en administration a des effets sur le cadrage de la participation, dans des instances de quartier dont la finalité la plus visible devient l'édition de « fiches-navettes », qui sont à la fois le support de la participation et le produit principal de celle-ci.** Elles incarnent cette articulation du « travail participatif » et de sa prise en compte par les services techniques¹³. Mais il est notable que ce travail est investi selon des logiques différentes : les conseils de quartier sont plus ou moins productifs, certains refusant de jouer le jeu... et surtout, même parmi les conseils les plus productifs, le jeu peut être joué de façon subversive. Ainsi, une même productivité peut recouvrir des logiques différentes : un conseil de quartier jugé comme « dans l'opposition » par les élus se distingue ainsi par une production de fiches élevée, comme si ces membres avaient décidé de prendre la municipalité au mot et de submerger la machine... pour ensuite constater l'impossible prise en compte d'un nombre de demandes trop élevé. La mise en administration de la participation est une des conditions de son effectivité au plan local, et nous ramène aux relations ambiguës qu'entretient la participation avec les politiques publiques¹⁴. Les dispositifs participatifs sont aussi le reflet des évolutions de l'action publique, dans le cadre de sa « modernisation » ou plus généralement du « nouveau management public », qui s'illustre plus largement par la prise en compte des logiques des acteurs.

1.2 Les logiques des acteurs de la mise en administration : fonctionnaires et prestataires

Les professionnels de la participation sont des acteurs premiers de la mise en administration. C'est bien sûr le cas des fonctionnaires qui construisent à travers elle leur propre travail, mais aussi des prestataires. Une note produite par l'Adels explicite très bien cet enjeu de consolidation d'un circuit administratif, mais aussi d'adhésion des agents à l'offre.

Encadré : Extraits de note de préconisation du directeur de l'Adels, à destination du directeur de la citoyenneté et de la maire, automne 2008, Lanester

« Il ne faut pas se tromper sur la teneur des débats que suscitent la préparation [de la journée de restitution de l'évaluation] **notamment chez les cadres de la fonction publique territoriale.** Il est récurrent dans toutes les communes [...]. **Que signifient les propos des agents ?** [...] [Il s'agit] d'une volonté de bien cadrer les choses. Pourquoi ? Parce qu'ils **ont conscience que leur métier change.** [...] le résultat de leur travail est en contact tangible avec la population [...] **La démocratie participative n'est pas une sinécure sous cet angle** et les agents ont besoin de savoir qu'ils ne sont pas devant des juges [...] **Nous qui travaillons dans les bureaux, dans l'intello, dans le politique « immatériel », nous ne devons pas sous-estimer ce côté « exposé » du travail de terrain.** [...] « De façon plus large », ils sont aussi « cadres citoyens », **responsable d'un budget** qui entre dans un programme d'action [...] **dans une gestion de l'entreprise mairie,** du territoire et des liens entre les deux. Ils cherchent à vérifier que « les politiques » ne vont pas trop loin [...] **Les procédures internes à la ville existent pour cela** [...] Nous qui travaillons dans la démocratie participative nous nous en apercevons moins parce que nous sommes dedans, **mais cela remet en question en profondeur des rationalités, une posture, une perspective, un sens à la fonction publique territoriale. D'autant plus chez les plus anciens.** »

¹³ Sur la matérialité des dispositifs participatifs et son importance dans l'administration, voir : Guillaume GOURGUES, « Les pilotes invisibles de la participation publique », *Gouvernement et action publique*, 2016, n° 2, p. 51-78.

¹⁴ Bherer (L.), « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 2011, p. 105-133.

L'intégration des offres de participation dans les politiques publiques municipales suppose qu'une partie du travail des agents de la municipalité soit dédiée à cette politique. Cette inscription dans le temps va avec le recrutement d'un agent « chargé de mission démocratie participative », voire la création d'un service thématique.

A Lanester, la « direction citoyenneté et développement local » est rattachée à un pôle « services aux habitants », avec les affaires sociales, jeunesse, sports, loisirs et cultures. Cette direction comprend un directeur et trois agents avant 2014, dont principalement une personne qui se consacre pleinement au soutien organisationnel des conseils de quartier. A Arcueil, c'est un « pôle développement social et citoyenneté » qui comprend différents services (sanitaire, action social, politique de la ville) et une « mission citoyenneté », qui est principalement incarnée par un agent assisté par deux autres à temps partiel sur cette « mission ». Ici l'appellation même du « service » selon le vocable de « mission » renvoie à une perspective d'entre-deux, visant à souligner la transversalité de la thématique. L'agent définit ainsi son positionnement en insistant sur le fait que les assemblées de quartier ne constituent que la face la plus visible de son travail, marqué par « une dimension un peu transversale avec les autres services et les autres structures »¹⁵. Cette position transversale est celle retenue d'emblée à Bruz, reflétant la forme de l'offre de participation par projet. Il n'y a pas de direction dédiée, mais un poste unique de « chargée de projet... proximité, vie social, citoyenneté » qui travaille en binôme avec l'élu adjoint à la citoyenneté et l'ensemble des autres services thématiques au coup par coup de chaque démarche.

Ce positionnement se comprend aussi au vu de la temporalité de l'offre de participation à Bruz lors de l'enquête : l'agent dit en être au stade de la « formalisation » lorsque nous la rencontrons. Dans cette ville, une chargée de mission est recrutée au bout de deux ans pour travailler avec l'élu délégué à la citoyenneté, qui se désigne lui-même dans un premier temps comme « chargé de mission », avant de convenir, qu'ils n'utilisent plus « trop ce vocabulaire là parce que des fois il y a confusion avec les agents »¹⁶. Dans ce cas, le binôme élu-agent va ainsi jusqu'à une certaine égalisation des appellations. Assumant d'emblée ce positionnement hybride typique des « fonctionnaires participatifs »¹⁷, l'élu désigne l'agent comme « son alter-ego dans les services (...) on travaille vraiment ensemble »¹⁸, mais en lui attribuant une position imprécise. Cet enjeu de « formalisation » de l'offre de participation, est notamment accolé à un temps de formation des élus et des agents, qui est assumé via le recours à un prestataire de services. Ainsi les premières ébauches de mise en administration s'incarnent dans un « plan d'action démocratie locale », qui vise autant à récapituler l'année passée, qu'à anticiper l'année en cours, en matière d'offre de participation. Dans cette ville l'intervention de consultants dans le cadre d'un marché de formations à destination des élus et des agents territoriaux a pour principal débouché la création, sur le papier, d'un « circuit administratif » visant à articuler démarches participatives et action publique locale. **Par la sollicitation de professionnels il**

¹⁵ Entretien, Arcueil, août 2014, 51 ans, Cadre territorial, Directeur de la mission citoyenneté.

¹⁶ Entretien, Bruz, juin 2012, 49 ans, adjoint à la démocratie participative (2008-2014)

¹⁷ Gourgues (G.), « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 2012 ; Mazeaud (A.), « Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale », *Quaderni*, 2012, p. 45-58.

¹⁸ Entretien, Bruz, juin 2012, 49 ans, adjoint à la démocratie participative (2008-2014)

s'agit en quelque sorte d'accélérer, ce qui dans nos autres terrains s'est fait par sédimentation au fil des mandats. L'intervention d'un prestataire vise ainsi à impulser cette formalisation administrative. Les consultants sont alors les agents de circulation de l'existant dans d'autres municipalités, qu'ils connaissent du fait de leurs autres activités. Le document final produit par l'animateur de la formation à partir des différents débats, consiste en effet en une mise en forme de différentes « fiches » décrivant un vadémécum de la participation et ses liens avec l'action publique locale.

« **A la croisée entre projet politique et projet d'administration,** le Plan d'actions Démocratie locale doit être **co-construit par les élus et les agents** (...) Mettre **en commun ce qu'élus et agents** pensent comme étant les sujets à mettre en débat dans l'année. (...) Prévoir un **moment de travail entre élus et agents** pour créer cette confrontation de points de vue et co-construire le Plan d'actions (...) **Faire valider le Plan d'actions par les circuits habituels, du côté politique comme administratif, afin de lui donner du poids.** (...) Définir le cadre (le négociable et le non négociable), **la procédure interne de suivi et d'instruction et le circuit interne de validation** (...) Une démarche de Démocratie locale [vise] **la transformation en action publique** (...) [après] validation de la fiche de cadrage en Commission municipale et en Bureau (...) [la] fiche [est] transmise au(x) service(s) concerné(s) par la démarche, et mise à disposition de l'information aux autres services et autres élus sur le réseau. » (Extraits, Bruz, Formation, compilation des fiches de synthèse, Document Cabinet Missions Publiques, 2012)

Le document de préconisation insiste ainsi largement sur le binôme « élus-agents », pour souligner l'importance des aspects politiques mais aussi administratifs de l'offre de participation. L'enjeu principal retenu en ce sens est bien l'intégration « aux circuits habituels », pour lui « donner du poids » et « transformer [la participation] en action publique ». Ce temps de formation que commanditent les promoteurs de l'offre de participation, permet ainsi de saisir les enjeux de la genèse de cette intégration de la participation dans les politiques publiques municipales. C'est en tous cas l'un des débouchés les plus visibles de la formation. En cela l'intégration de la participation via le recours aux prestataires va dans le sens d'une procéduralisation, mettant avant tout l'accent sur les méthodes pour faire participer¹⁹. L'apport des prestataires se fait donc autant à un niveau opératoire qu'idéologique²⁰. Les agents présents sont invités à s'aligner dans leurs représentations et leurs pratiques par rapport à une orientation centrale et transversale du projet municipal.

La sollicitation de prestataires extérieurs permet aux promoteurs locaux de l'offre de participation, d'identifier « un corpus » et d'inscrire leur action dans un mouvement plus général, qui s'incarne dans différentes références intellectuelles. La démocratie participative devient ainsi une étiquette disponible pour décrire, revendiquer et orienter une action politique.

« A la même époque Patrick Viveret (...) Serge Depaquit, Gontcharoff (...) C'est là que j'ai lu des textes de Viveret, et je me suis dit « **ce qu'il écrit, nous c'est ça.** » C'est là que moi j'ai prononcé, je pense en 2000, « **on est dans la démocratie participative** » quoi, et donc... On s'est finalement reconnu. Je trouve que **le circuit de l'adhésion à ce corpus... cette conviction politique il est assez intéressant. Tu vois ? C'est-à-dire qu'il est pas descendu, il est monté. Je sais pas si je me fais bien comprendre. C'est ça. On a pas pris l'étiquette en se disant « on veut faire ça », mais on a fait ça et...** » (Entretien, Lanester, oct. 2013, 61 ans, Maire, LNC, depuis 2004)

¹⁹ Nonjon (M.), « De la « militance » à la « consultance » : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation », *Politiques et management public*, 2012, Vol 29/1, p. 79-98.

²⁰ Poupeau (F.-M.), Guéranger (D.), Cadiou (S.), « Les consultants font-ils (de) la politique ? », *Politiques et management public*, 2012, p. 9-19.

Plus largement, il est important de tenir compte des parcours des fonctionnaires, et notamment des cadres territoriaux, pour comprendre la pérennité de l'offre de participation. Ces agents sont à bien des égards quasi-politiques dans leur travail administratif. A un point que la perspective peut être totalement inversée entre des agents chevronnés, qui assument un rôle politique et des élus débutants, qui vont se réfugier dans une posture administrative. Un fonctionnaire rencontré dans une autre ville nous rapporte ce fait de façon explicite, sous couvert d'anonymat.

« Les services disent qu'il y a **trop de demandes**, qu'ils ne savent plus où et quoi traiter (...) Mais **tu as aussi des élus qui le prennent mal, quand on demande à limiter les canaux entrants, ils voient ça comme une remise en cause de « leur travail »**, tu en as par exemple il me dit « **non, mais regarde, ça marche super bien ! On en a fait plein [des demandes remontées aux services]** », alors qu'il pourrait aussi se dire l'inverse : c'est qu'il y a plein de problèmes, et qu'on les résout pas ! (...) Pour prendre le cas de cet élu, je trouve que c'est juste devenu **un « radar », une « caisse enregistreuse »**, d'accord la proximité c'est faire remonter des demandes, mais c'est aussi rapprocher le politique, les élus, des habitants. Et cet aspect là il est totalement oublié ! [Lors des réunions] **ils sont pas du tout politiques**, ils sont là derrière leur stand « vous voulez remplir une demande ? » Et limite c'est à nous [les agents] d'accueillir les gens, et limite eux [les élus] **ils font plus que de l'administratif** finalement (...) c'est vrai que **ça inverse presque les rôles.** » (Extrait, carnet de terrain, discussion avec un fonctionnaire)

De tels propos sont à mettre en perspective au vu de la politisation du rôle qu'occupent les agents en charge de l'offre de participation, en accord avec leurs différents profils. Ce brouillage du politique et de l'administratif se comprend ainsi au vu des dispositions des agents territoriaux, mais aussi des spécificités des politiques de participation, qui vont avec une nécessaire polyvalence de ces agents. Ils ne doivent pas appliquer une politique, mais la construire au fur et à mesure du mandat. A bien des égards, les fonctionnaires participatifs, notamment les encadrants, ont un « métier flou »²¹. Ils doivent composer avec des intentions générales, de l'ordre du principe, pour les concrétiser dans l'action publique en dépassant le stade d'exécutant et en adhérant politiquement à l'idéologie participative et c'est souvent en ce sens qu'ils sont recrutés.

Mais, l'analyse gagne aussi à ne pas opposer strictement consultants et fonctionnaires. Il nous semble à l'inverse possible d'entrevoir un rapprochement à l'œuvre de ces positions, qui s'explique du fait de formations et de références communes, mais qui est aussi directement observable dans les trajectoires des acteurs. En effet les métiers de la participation restent marqués par des phénomènes de reconversion et des oscillations entre public et privé. Ce sont d'ailleurs ces trajectoires qui permettent aussi d'objectiver un rôle d'agent de circulation que jouent ces acteurs. La mise en administration permet ainsi d'entrevoir une condition concrète de l'institutionnalisation, telle que nous la discutons par la suite : l'existence d'individus, dont les postes et les ressources, dépendent directement de la pérennité de l'offre de participation.

²¹ Jeannot (G.), *Les métiers flous. Travail et action publique*, Octarès, 2005.

Julien O'Miel livre une observation similaire concernant des agents faisant face à « une redéfinition constante des pratiques ». O'Miel (J.), *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative.*, op. cit., p. 503.

Guillaume Gourgues observe en quoi « les agents administratifs sont effectivement assignés à de plus en plus de tâches, dans l'objectif de rendre effectif les appels à la participation [...] [alors que] le flou [entoure] le contenu des missions confiées aux fonctionnaires » Gourgues (G.), *Le consensus participatif*, op. cit., p. 592 et sq.

Mais ce constat premier ne résout pas la tension entre institutionnalisation et expérimentation, qui reste au fondement des logiques de l'offre.

2 L'institutionnalisation limitée et l'expérimentation perpétuelle

La référence à l'institutionnalisation s'entend au-delà du fait que nous évoquons ici une participation descendante : « institutionnelle » car découlant d'une institution municipale, dont les représentants s'inscrivent dans une croyance quant à leur capacité à se singulariser par rapport aux autres échelons de gouvernement²². L'étude des contextes de formalisation des offres de participation et des parcours de leurs promoteurs rappelle que celles-ci ne viennent pas de nulle part et se conçoivent à partir de référentiels et d'expériences qui leur préexistent. Il est en ce sens utile de s'interroger sur la naissance d'une institution²³ au travers des dispositifs participatifs, et légitime d'évoquer un processus d'institutionnalisation, qui se caractériserait par une inscription dans le temps long et la consolidation d'une certaine culture propre à celle-ci²⁴. C'est là d'ailleurs une définition de l'institution : « un ensemble de modèles de comportement et de systèmes de valeurs partagées par une communauté sociale, et qui, par leur stabilité et leur récurrence, orientent les conduites et les pratiques des acteurs »²⁵ ou plus généralement « une solution permanente à un problème permanent »²⁶.

L'analyse de l'institutionnalisation de la démocratie participative est un angle important dans les productions scientifiques liant sociologie de l'action publique et études des dispositifs participatifs. La notion est ainsi au cœur de la production d'analyses qui forgent ou mobilisent à travers elle différents concepts ou grilles d'analyses : émergence de « concessions procédurales »²⁷, tentatives de « conversion de l'institution et de fabrique de l'alternance »²⁸, production d'un « consensus participatif »²⁹ ou supports de « stratégies réformatrices sous contraintes »³⁰. Dans ces cas la référence à l'institutionnalisation est en partie redevable d'une définition de type néo-institutionnaliste comme « un ensemble de règles durables, stables, abstraites et impersonnelles, cristallisées dans des lois, des traditions ou des coutumes, et encadrées dans des dispositifs qui implantent et mettent en œuvre, par le consentement et/ou la contrainte, des modes d'organisation des transactions »³¹ ou plus simplement comme un

²² Desage (F.), Godard (J.), « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 2005, 55 (4), p. 633-661.

²³ Meimon (J.), « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Lagroye (J.), Offerlé (M.), dir., *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 105-129.

²⁴ Biland (É.), « Les cultures d'institution », in Lagroye (J.), Offerlé (M.), dir., *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 177-192.

²⁵ Nay (O.), *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace national*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 14.

²⁶ Berger (P.L.), Luckmann (T.), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 2006.

²⁷ Blatrix (C.), *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de science politique, Université Paris 1, 2000.

²⁸ Mazeaud (A.), *La fabrique de l'alternance. La démocratie participative dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010)*, Thèse de science politique, Université de la Rochelle, 2010.

²⁹ Gourgues (G.), *Le consensus participatif*, op. cit.

³⁰ O'Miel (J.), *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative.*, op. cit.

³¹ Ménard (C.), « L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats », *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, 2003, n° 44, p. 103-118, p. 106.

ensemble « de normes, explicitement définies ou non, qui peuvent prendre la forme de paramètres culturels et cognitifs ou de règles et procédures »³².

Par ailleurs, l'institutionnalisation recoupe une partie des catégories de classification et de perception des acteurs dans la critique des dispositifs participatifs : professionnalisation ou notabilisation des participants ; caractère procédurier ou bureaucratique des instances ; caractère descendant et officiel de l'offre de participation. Par bien des aspects, ces catégories recouvrent davantage ce que nous avons déjà abordé à travers la mise en administration, et non pas l'institutionnalisation en tant que catégorie conceptuelle. En deux mots, nous constatons que si l'institutionnalisation des offres de participation est toujours tendanciellement réalisée, ce n'est que de façon partielle et partielle. Elle apparaît en tension avec l'expérimentation. Cette autre catégorie d'analyse du positionnement des dispositifs participatifs est particulièrement investie par les acteurs. Elle se fonde sur un diagnostic d'essoufflement des dispositifs, qui s'avère œuvrer comme une ressource à disposition des promoteurs dans la refonte des offres.

Nous abordons d'abord **(2.1) le caractère inachevé et indéterminé de l'institutionnalisation** des offres de participation, à laquelle s'oppose la récurrence du **(2.2) diagnostic de leur essoufflement**, que nous présentons comme **une ressource de l'expérimentation permanente**.

2.1 Le changement dans la continuité de l'action publique : une institutionnalisation indéterminée ou inachevée ?

Les instances participatives ont une existence qui dépasse le temps de la mobilisation des individus et des groupes qui les constituent. Le temps de référence des dispositifs participatifs est le temps du mandat municipal. Il peut sembler paradoxal de lier à cette temporalité un caractère pérenne, quand les discussions sur la temporalité politique évoquent régulièrement une dictature du court terme et de la scansion électorale³³. C'est d'ailleurs un poncif des acteurs de la démocratie participative, que d'opposer le temps des élus, des habitants et de l'administration. Inévitablement le temps des uns ne serait pas celui des autres et source d'impatiences et d'incompréhensions. Il ne s'agit pas ici de revenir sur la réalité de ce décalage, mais plutôt de souligner l'inscription du dispositif dans un temps intermédiaire : irrémédiablement cantonné dans l'intervalle du mandat de ses promoteurs, mais dépassant la participation individuelle. L'existence du dispositif participatif n'est pas liée au rassemblement des membres ou participants, mais à la volonté de ceux qui le mettent en œuvre et décident de sa création. Les dispositifs participatifs sont institués par leurs organisateurs avant d'être constitués par leurs membres ; de là, découlent des règles et des normes de fonctionnement, qui déterminent les modalités de la participation. L'inscription dans le temps est une condition de l'institutionnalisation. Frédéric Sawicki, en étudiant ce processus dans une association de défense de l'environnement, note comment son aboutissement passe par le renouvellement complet des membres fondateurs³⁴. C'est dans le même ordre d'idée que les caractères pérennes

³² Lecours (A.), « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? », *Politique et Sociétés*, 2002, vol. 21, n° 3, p. 3-19, p. 11.

³³ Marrel (G.), Payre (R.), « Temporalités électorales et temporalités décisionnelles. Du rapport au temps des élus à une sociologie des leaderships spatio-temporels », *Pôle Sud*, 2006, 25 (2), p. 71-88.

³⁴ Sawicki (F.), « Les temps de l'engagement. À propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », in Lagroye (J.), dir., *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 123-146.

et institutionnels sont intimement liés : le dispositif participatif est censé survivre au-delà de l'engagement de ceux qui s'y sont initialement investis.

Cette approche demeure néanmoins théorique. Dans les faits, il s'observe un noyau dur de participants, qui perdure potentiellement tout au long du dispositif. Cette durabilité est d'ailleurs souvent mobilisée pour critiquer le caractère « profane »³⁵ d'individus qu'il est coutumier de dénommer « habitants professionnels ». A l'inverse les difficultés de renouvellement mettent bel et bien à mal le projet d'une instance pérenne, ainsi que le qualifient régulièrement les acteurs – élus et participants – qui évoquent un essoufflement de la participation. L'institutionnalisation est ainsi assurément inachevée, mais surtout elle semble indéterminée et inaccessible.

La règlementation et la mise en administration forgent des routines et des rôles, qui concourent effectivement à une institutionnalisation. Ce phénomène est d'ailleurs discuté par les promoteurs : l'institutionnalisation, telle qu'est entendue par les acteurs, est surveillée, voire regardée avec suspicion. Ainsi des acteurs doivent se confronter à un historique et se conformer à un ensemble de normes et de conduites qui préexistent à leur engagement, ils sont ainsi tenus de composer avec un rôle et de se l'approprier. Mais la rigidité de ces accommodements, est sans commune mesure entre des rôles effectivement institutionnalisés³⁶ et les institutions relativement lâches que constituent les dispositifs participatifs. Ainsi l'hypothèse de l'institutionnalisation semble ne pouvoir être testée qu'en observant la continuité d'un dispositif participatif au-delà du renouvellement du personnel politique l'ayant promu. C'est en ce sens que la généralisation de dispositifs légaux ou la circulation et l'appropriation des références à la participation relève d'un processus d'institutionnalisation. Nos terrains ne sont pas hors de ces perspectives, mais **la notion d'institutionnalisation rend mal compte des offres de participation volontaristes, dont la pérennité au-delà des mandats de leurs promoteurs, et en premier lieu des maires, est toujours en suspens.** Nous évoquons ainsi des dynamiques en cours, inachevées ou interrompues d'institutionnalisation de la participation dans le champ politique local. En effet l'intégration et la prise en compte des dispositifs participatifs comme éléments à part entière de l'institution municipale sont foncièrement limités. Le plus souvent, les instances sont contestées dans leur centralité et régulièrement court-circuitées par une pratique de démocratie de proximité.

C'est du caractère indéterminé de l'institutionnalisation des dispositifs que découle leur caractère inachevé³⁷, qui se comprend comme une des principales limites des offres de participation, pourtant dites « institutionnelles ». Si elles émanent des représentants des institutions municipales, ces propositions n'en demeurent pas moins inachevées dans leur capacité à fournir à ces acteurs une prise sur l'institution. La démocratie participative renvoie

³⁵ Fromentin T. et Wojcik S. (dir.), *Le profane en politique: compétences et engagements du citoyen*, Paris, l'Harmattan, 2008.

³⁶ Jacques LAGROYE, « Être du métier », *Politix*, 1994, vol. 7, n° 28, p. 5-15 ; Rémi LEFEBVRE, « Être maire à Roubaix. La prise de rôle d'un héritier », *Politix*, 1997, vol. 10, n° 38, p. 63-87.

³⁷ Nous rejoignons ici l'idée de permanence des « impensés de la participation ».

Blondiaux (L.), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué (M.-H.), Sintomer (Y.), Rey (H.), dir., *Gestion de Proximité et Participation démocratique*, Paris, La Découverte, 2005, p. 119-138.

ainsi à une « institutionnalisation indéterminée et contrariée »³⁸. C'est d'ailleurs une des significations intrinsèques du concept d'institutionnalisation, pensée comme un « processus permanent » qui a certes pour visée de rendre « nécessaire et fonctionnel », voire « d'absolutiser »³⁹, mais qui se faisant demeure potentiellement inachevée.

Il est d'ailleurs notable que cette indétermination est partie intégrante du *leadership* paradoxal des maires. Les références fréquentes à « l'ADN participatif », « l'exemplarité », la « philosophie », la « vision de l'existence »⁴⁰ et autres formules visant à afficher un engagement personnel fort, sont en quelque sorte un palliatif à l'intégration pleine et entière des politiques de participation dans l'action municipale, voire, pour des entrepreneurs de cause minoritaires et mis en difficulté, le dernier rempart permettant de légitimer leur action ; « comprenez que l'avantage qu'on a c'est d'avoir le maire »⁴¹, comme le rapporte l'adjointe avec le sentiment d'être parfois mis en minorité par rapport aux autres élus ou aux services techniques.

2.2 Le diagnostic de l'essoufflement, ressource de l'expérimentation perpétuelle

A l'inverse d'une institutionnalisation des dispositifs, nous relevons l'expression récurrente d'un diagnostic formulé par les acteurs : leur essoufflement. Les causes attribuées ou liées à ce constat sont souvent les mêmes : baisse de la fréquentation, non renouvellement, entre soi des assemblées, enfermement dans la proximité, non-réponse et non prise en compte des demandes... Les dispositifs semblent ainsi voués à alimenter une lassitude au-delà de la dynamique de leur lancement. L'enquête permet de relever les indices d'un cycle « essoufflement, renouvellement », consubstantiel à la logique de l'offre de participation. Une des raisons premières en est la superposition de ces cycles avec le calendrier électoral, rappelant l'encastrement de la participation dans la représentation. Mais le diagnostic est souvent posé en amont et dans l'attente d'une fenêtre d'opportunité, il s'avère ainsi être une ressource disponible pour la reprise en main des offres de participation.

Le diagnostic d'essoufflement est commun à l'ensemble des offres de participation, bien au-delà de nos seuls terrains d'enquête, souvent en lien avec l'idée d'un excès d'institutionnalisation : professionnalisation des participants, et procéduralisation excessive, en plus d'absence d'effets concrets sur l'action publique.

« On a constaté **au fil des années** une certaine, entre guillemets bien entendu, « **professionnalisation** » des habitants. Mais pas que ça, **si c'était que ça, ça serait pas trop problématique**. Mais **aussi une espèce d'usure** de la part de ces habitants, une certaine démobilisation, un certain désenchantement... je pense que tu as déjà entendu ça ailleurs. [...] On a certains habitants qui sont membres des collectifs depuis dix ans. Donc nécessairement au bout d'un moment, **c'est soit l'usure, soit « c'est à moi, c'est mon quartier »** (Entretien, Arcueil, août 2014, 51 ans, Directeur de la mission citoyenneté)

Le directeur de la citoyenneté souligne parfaitement la tension que nous évoquons : « soit l'usure, soit c'est à moi, c'est mon quartier », autrement dit, soit l'essoufflement, soit une autonomisation. Pour la logique de l'offre, c'est cette description d'une pesanteur et d'une

³⁸ O'Miel (J.), *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative.*, op. cit., p. 135.

³⁹ Lagroye J. et Offerlé M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.

⁴⁰ Entretiens avec les trois maires, septembre 2012, octobre 2013, juin 2014

⁴¹ Entretien, Arcueil, mars 2015, 38 ans, Elue, PS, adjoint à la démocratie participative (depuis 2014), élue référente d'assemblée de quartier (2008-2014)

rigidité des instances, qui plaide en faveur d'une approche plus souple et plus « flexible », par exemple à travers l'idée qu'il faille sortir des instances pour faire participer plus et mieux. Cette approche se justifie en partie, il ne s'agit pas de contester ici le constat empiriquement fondé de l'essoufflement des assemblées de quartier. Mais celle-ci est différemment interprétée selon le point de vue, là où les élus et les agents évoquent un essoufflement ou une professionnalisation – diagnostics qui sont contradictoires – des participants peuvent simplement évoquer une déception et souligner en quelque sorte le caractère organisé et prévisible de l'essoufflement.

Le diagnostic de l'essoufflement des instances de démocratie participative leur est consubstantiel, et semble en l'état inéluctable une fois passée la courte période d'effervescence de leur lancement. Ainsi l'enjeu de la relance des offres de participation est-il toujours rappelé par les promoteurs et les participants eux-mêmes. Nous retrouvons là une « routine innovante » et le constat de « l'absence de fin de ce processus d'ancrage institutionnel des innovations (...) [avec un] processus [qui] semble infini, toujours à reconduire, toujours à renouveler, sans que l'innovation n'intègre véritablement les règles routinières de l'institution »⁴².

La thématique de l'essoufflement des assemblées de quartier est un élément récurrent, dont la récurrence a partie liée à la temporalité de l'enquête : avant et après les élections municipales de 2014. La superposition des rythmes électoraux avec l'enjeu de renouvellement des instances participatives explique ainsi que ce thème ait été souvent abordé.

« Vous allez intervenir **dans ce contexte là...** [...] **on a encore les anciens collectifs...** [...] Je pense que votre analyse, bien entendue elle sera étayée scientifiquement, objectivement et tout... Mais **attention à la surdétermination des points de vue. Parce qu'on a pris en compte tout ça... et vous risquez de vous retrouver effectivement avec des membres de collectif un peu usés, hyper critiques, hyper démobilisés... des habitants... voilà.** Donc on a pris en compte tout ça, on est en train de rebattre toutes les cartes. Maintenant si ça vous intéresse aussi cette étape de notre développement, tant mieux. » (Entretien, Arcueil, août 2014, 51 ans, Directeur de la mission citoyenneté)

Le contexte de l'enquête permet ainsi d'observer et de saisir ces discours de renouvellement, dont le lien au calendrier électoral rappelle le caractère structurant du cadre représentatif dans lequel s'insère l'offre de participation. S'il faut à chaque fois « relancer », « redynamiser », « donner un nouvel élan » à ses instances, c'est généralement en lien avec le calendrier électoral et l'enchaînement des différentes mandatures. L'éternel recommencement qui semble prévaloir dans les instances participatives est une conséquence directe de la succession des mandats et de l'encastrement de la participation dans la représentation. Les élections constituent ainsi des fenêtres d'opportunité pour la refonte des services et des offres de participations. La refonte s'assume aussi comme reprise en main par les élus et agents, et un moyen d'imprimer sa marque. Si l'objectif reste bien celui de l'amélioration de l'offre de participation, l'étendue de la mobilisation, sa portée inclusive, son influence sur l'action publique, il reste difficile de distinguer définitivement les aspects procéduraux et substantiels en la matière.

Le calendrier électoral se superpose avec l'éternel retour d'un enjeu de « relance » et de « renouvellement », comme nous l'avons par exemple observé au sujet de la temporalité de l'actualisation des chartes. Cette situation alimente pour les plus anciens participants un désenchantement progressif qui justifie une baisse de la volonté de participer. Le caractère

⁴² Gourgues (G.), « Les fonctionnaires participatifs », *op. cit.*

construit de l'essoufflement des dispositifs au-delà du premier mandat, voire de la seule dynamique de leur lancement, ne repose pourtant pas uniquement sur une moindre mobilisation conjoncturelle. Il renvoie aussi à des limites structurelles qui sont celles du cadrage de la participation et du paysage institutionnel dans lequel s'inscrivent les dispositifs, notamment les instances de quartier.

Même lorsque des conseillers de quartier disposent de leur ordre du jour et sont relativement libres dans leur organisation, ils n'en sont pas moins dépendants de la municipalité, voire même demandeurs en la matière. Les membres des instances de quartier reprochent souvent l'absence de réponses à leurs questions et la trop grande rareté des sollicitations municipales. A Lanester, lors de l'arrêt des conseils de quartier, il est observé à l'occasion d'une réunion des présidents de conseil deux principales limites : « un manque de contenu » et un « trop plein d'ambition »⁴³. Le manque de contenu renvoie à la focalisation sur la gestion urbaine de proximité, entraînant une lassitude, « avec un sentiment de modalités de traitement des demandes peu efficaces » et « un manque de thèmes proposés par la municipalité ». Le trop plein d'ambition souligne que « trop d'objectifs multiples (proximité, participation aux décisions, lien social, citoyenneté) sont assignés à un seul dispositif, avec une « situation floue entre autonomie des habitants et gestion municipale ». L'idéal de « liberté des CQ » est jugé « ambitieux et généreux, mais difficile à exercer »⁴⁴.

Pourtant, si la baisse de la mobilisation des habitants est un indicateur certain de l'essoufflement, il n'est pas aisé de conclure si celle-ci en est cause ou conséquence. Pour les promoteurs, la publicisation du diagnostic de l'essoufflement correspond à la construction d'une fenêtre d'opportunité pour la refonte d'une offre de participation. Il s'agit donc une ressource pour l'orientation des politiques de participation publique. Nous trouvons dans les archives de chaque ville, la trace précoce – généralement dès la fin du premier mandat – de rapports d'évaluation et d'audit, mais aussi plus simplement de témoignages, qui permettent de poser ce diagnostic, quasiment dans la foulée du lancement des dispositifs. Alors, il devient une ressource disponible, mise en veille et actualisée à l'occasion, pour servir les intérêts d'acteurs intéressés à la reformulation de l'offre : des fonctionnaires qui souhaitent améliorer les procédures ou briser leur routine, des élus qui veulent imprimer leur marque à la démarche ou des prestataires qui y trouvent une justification de leur solution de participation.

L'essoufflement des conseils de quartier est une construction sociale, qui ne repose pas uniquement sur le constat d'une mobilisation moindre⁴⁵. Car les éléments factuels permettant de poser le diagnostic de l'essoufflement précèdent en réalité son énoncé en tant que verdict. Nous le retrouvons en effet énoncé dès les premiers mandats de mise en œuvre des instances de quartier à Lanester ou Arcueil⁴⁶, soit au travers d'évaluations internes, soit par le recours à des prestataires. Ces mêmes diagnostics sont produits mais engendrent selon les périodes et les

⁴³ Extrait, compte-rendu, réunion des présidents de conseil de quartier sur le renouvellement de l'offre de participation, juin 2014, p.3

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Par exemple, à Lanester Le nombre de membres enregistrés du conseil de quartier connaît un écart entre la période 2002-2006 où il se situe entre 224 et 247 et la période 2009-2011 où il se maintient entre 205 et 187 membres, sur un maximum potentiel de 280.

⁴⁶ Par exemple au travers de différents documents produits par l'Adels ou E2i (un cabinet de consultant) à l'occasion de marchés publics d'évaluation des dispositifs participatifs.

opportunités différentes actions, visant à argumenter soit la relance des instances (sollicitations explicites de la municipalité, mobilisation et communication à destination des habitants), soit leur dépassement en promouvant d'autres formes de participation ou en déniaient la possibilité de participer sur certains sujets. Il ne s'agit pas ici de contester l'essoufflement observé : celui-ci est réel et tangible, aussi bien quantitativement et qualitativement, mais de constater que cet argument est variablement mobilisé selon les périodes et les acteurs.

Le thème de l'essoufflement est ainsi une ressource pour les promoteurs dans un travail permanent de refonte ou de relance des offres de participation. Le cycle « essoufflement, renouvellement » est intrinsèque à l'offre de participation et explique la valorisation commune du registre expérimental, que résumant les expressions de « laboratoire », « chantier permanent », « chemin-faisant », typiques du jargon des professionnels de la participation. Il peut même être entrevu que les acteurs voient leurs positions en partie dépendre de ce caractère réflexif de l'offre de participation : fonctionnaires et élus cherchant à convaincre leurs pairs en interne ; prestataires cherchant à proposer des solutions. Ces trois cas de figure se cumulent par exemple lors de la mise en place du budget participatif à Arcueil : une nouvelle élue à la citoyenneté trouvant l'occasion d'imprimer sa marque, un cadre territorial pouvant concrétiser des solutions en attente de concrétisation, comme le tirage au sort et des consultants trouvant l'occasion d'une première collaboration avec cette municipalité. Le « chantier permanent » a une implication simple et directe : la permanence de l'activité de ses acteurs. C'est en ce sens que l'essoufflement se doit aussi d'être considéré comme consubstantiel : il appelle une nécessaire correction et non pas une sanction. Mais si cette ressource est toujours disponible, elle reste inégalement activée.

Conclusion : L'offre de participation : excès ou défaut d'institutionnalisation ?

En conclusion, nous voudrions interroger une hypothèse qui a trait à l'essoufflement généralement constaté des « instances pérennes territorialisées » et souvent expliqué par un excès d'institutionnalisation, qu'il faut plus exactement entendre selon les catégories de perception des acteurs, comme professionnalisation des participants, procéduralisation excessive, voire bureaucratisation, et absence d'effets concrets sur l'action publique. Nous avons pu relever qu'il fallait être attentif en évoquant une institutionnalisation, à ne pas abusivement traduire en concept ces catégories de perception. Ainsi, nous interrogeons de façon ouverte l'idée que **l'offre de participation souffrirait d'un défaut, plutôt que d'un excès d'institutionnalisation.**

En effet en l'état **la notion rend mal compte de la réalité d'instances**, qui sont régulièrement contestées par les élus dans le fait qu'elles n'ont pas le « monopole de la participation ». Les instances de quartier n'ont ainsi jamais fait pleinement partie du paysage institutionnel. **Elles ne sont en rien une étape obligée dans le rapport des gouvernés aux gouvernants.** Il ne s'agit **ni d'un échelon inférieur de l'institution municipale**, quand bien même les participants les plus investis peuvent effectivement être perçus ainsi, **ni d'un contre-pouvoir autonome** dans sa relation à la municipalité et ses représentants. Il n'y a ainsi ni partage du pouvoir de décision, ni même de réelles revendications à cet égard. Cette situation d'entre-

deux, au détriment d'un choix plus affirmé entre l'une ou l'autre des postures⁴⁷, rend ainsi difficile l'inscription dans le temps. Et à ce titre les variations dans l'offre de participation – offre ponctuelle et thématique contre une offre pérenne et territorialisée – semblent davantage traiter des symptômes que des causes.

Ainsi les **entrepreneurs de la cause participative tendent à assumer un partage de plus en plus ponctuel, délimité et contrôlé du pouvoir de décision, en créant de nouveaux dispositifs**. En évoquant ici l'échelle municipale, il faudrait d'abord interroger la réelle portée d'un tel pouvoir à cette échelle, quand de plus en plus de compétences sont transférés au niveau de l'agglomération. C'est un des « savoirs » que les participants intègrent le plus rapidement dans leur pratique : le fait que telle décision ou tel aménagement ne dépend en réalité pas directement de la municipalité mais doit être concerté avec une multitude d'autres niveaux de décision, depuis l'agglomération jusqu'aux services déconcentrés de l'Etat. Avant de réclamer un partage du pouvoir, peut-être faudrait-il se demander : y-a-t-il encore et où réside-t-il ? A ce titre les **dispositifs participatifs municipaux semblent ainsi être dédiés à partager une relative impuissance et un ensemble de contraintes, plutôt qu'à permettre un partage du pouvoir et une plus grande autonomie**. C'est cette perspective, inscrite en quelque sorte dans les conditions mêmes de la formalisation d'offres de participation, qui explique l'impression d'inéluctabilité du diagnostic de l'essoufflement à moyen terme et que renforce la superposition avec les rythmes de la démocratie représentative, qui assigne la démocratie participative au statut d'expérimentation perpétuelle, toujours susceptible d'évolutions, mais aussi de remises en cause et de reprises en main.

L'offre institutionnelle de participation se comprend aussi comme un **volet de l'action publique locale**. Les dispositifs participatifs sont marqués par une mise en administration, qu'illustre la récurrence de l'enjeu de réglementation et la sédimentation pratique d'un circuit administratif. Là encore, le cas qui peut sembler le plus à part de ce point confirme davantage qu'il n'infirme la démonstration : lorsque ces modalités administratives sont encore peu formalisées, celles-ci deviennent un enjeu d'autant plus explicite, pouvant même justifier la mise en place de formations dans le cadre de marchés publics. Il faut ainsi prendre en compte l'importance de deux autres types d'acteurs dans la production des offres de participation : les fonctionnaires territoriaux et les prestataires. Ces professionnels de la participation sont marqués par une proximité au politique qu'ils valorisent et qui les valorisent dans leurs activités. Pour les administratifs, un positionnement au-delà d'un seul rôle d'exécution, signant une loyauté post-wébérienne, est un prérequis explicite. Quant aux prestataires, leur présence régulière dans des villes où le coût de leur intervention représente un poids non-négligeable par rapport aux budgets municipaux marque l'insistance des équipes municipales quant à l'enjeu participatif. Ces deux milieux des professionnels de la participation sont plus fluides que ne le laisse entendre l'opposition entre secteur public et privé. La prise en compte des trajectoires individuelles permet de souligner les phénomènes d'oscillation et de reconversion qui sont récurrents. Ces acteurs sont centraux dans la continuité de l'offre de participation, mais aussi

⁴⁷ Cet entre-deux oppose deux types de conseils de quartier, entre instance de convivialité, relai informationnel de la municipalité et contre-pouvoir local, porteur d'opposition, qui illustrent l'effet potentiellement positif sur la participation, a minima en termes quantitatif, d'avoir une posture plus claire. En effet ce sont souvent ceux qui mobilisaient le plus régulièrement et le plus grand nombre d'habitants

dans son renouvellement. Au-delà de l'impulsion initiale, il y a ainsi une tendance à reporter la responsabilité de la mise en forme de la participation du politique vers l'administratif.

L'analyse de ces politiques publiques interroge la question de leur **institutionnalisation**, qui s'avère contradictoire avec la valorisation du registre **expérimental**. Plus exactement : il faut expérimenter sans cesse pour pouvoir durer. Les acteurs sont d'autant plus réflexifs que cette exigence de réflexivité nourrit la pérennité de leur action⁴⁸. Or cette inscription dans le temps est concomitante d'une certaine institutionnalisation, par une sédimentation de rôles, de normes, de procédures et de routines. L'étude de la mise en administration au concret et de l'institutionnalisation indéterminée des offres de participation revient à interroger une tension avec l'expérimentation, au travers de différentes entrées : les intérêts des acteurs et les effets des différents formats de participation. Pourtant même en valorisant l'expérimentation, il demeure une certaine sédimentation. L'inscription dans le temps d'une offre de participation va avec un relatif point de non-retour, qui se matérialise par ailleurs au travers de postes, de routines et de budgets.

Il y demeure pourtant une tension fondamentale entre ces deux tendances, le développement de l'une amenant à composer avec l'autre. Il reste que la notion d'institutionnalisation se comprend en dernière instance à l'aune de son caractère indéterminé, conditionnant son caractère inachevé. Si la mise en administration est effective, l'institutionnalisation est plus douteuse. Pourtant, il s'agit là d'un registre courant de la critique des offres de participation : procédurières, bureaucratiques. Ce registre ordinaire confond en fait l'acceptation descriptive et analytique de la notion. L'offre de participation est par contre assurément marquée par un « cycle essoufflement, renouvellement » qui lui est consubstantiel. Pour le dire de la façon la plus claire, donc la plus caricaturale : là où l'impératif de renouvellement est avancé comme conséquence de l'essoufflement, la perspective nous semble pouvoir être retournée pour le désigner comme cause. C'est parce qu'il y a un enjeu à toujours renouveler, expérimenter et faire autrement, que la participation semble perdre de son intérêt en donnant le sentiment d'un éternel recommencement au fil du calendrier électoral. Ainsi le contexte institutionnel et politique dans lequel la consultation des habitants s'insère tend à en limiter drastiquement et structurellement la portée. L'inversion de la perspective nous rappelle que bien des défauts de l'offre de participation sont aussi le reflet du contexte social, politique et institutionnel dans lequel elle s'insère et avec lequel elle doit composer.

⁴⁸ Ferrando y Puig (J.), Petit (G.), « Les usages de la réflexivité dans l'entreprise participative. Un enjeu identitaire aux implications pratiques, théoriques et marchandes », *Participations*, 2016, 16 (3), p. 19-43.

Bibliographie

- Berger (P.L.), Luckmann (T.), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 2006.
- Bherer (L.), « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 2011, p. 105-133.
- Biland (É.), « Les cultures d'institution », in Lagroye (J.), Offerlé (M.), dir., *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 177-192.
- Blatrix (C.), *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de science politique, Université Paris 1, 2000.
- Blondiaux (L.), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué (M.-H.), Sintomer (Y.), Rey (H.), dir., *Gestion de Proximité et Participation démocratique*, Paris, La Découverte, 2005, p. 119-138.
- Bureau (M.-C.), Sarfati (F.), Simha (J.), Tuchszirer (C.), « L'expérimentation dans l'action publique.: Usages, pratiques et jugements des acteurs », *Travail et emploi*, 2013, p. 41-55.
- Desage (F.), Godard (J.), « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 2005, 55 (4), p. 633-661.
- Ferrando y Puig (J.), Petit (G.), « Les usages de la réflexivité dans l'entreprise participative. Un enjeu identitaire aux implications pratiques, théoriques et marchandes », *Participations*, 2016, 16 (3), p. 19-43.
- Fromentin T. et Wojcik S. (dir.), *Le profane en politique: compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- Gourgues (G.), « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 2012.
- Gourgues (G.), *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2010.
- Jeannot (G.), *Les métiers flous. Travail et action publique*, Octarès, 2005.
- Lagroye (J.), François (B.), Sawicki (F.), *Sociologie politique*, 6^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 2012.
- Lagroye J. et Offerlé M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.
- Lascoumes (P.), Le Galès (P.), *Sociologie de l'action publique*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 2012.
- Marrel (G.), Payre (R.), « Temporalités électorales et temporalités décisionnelles. Du rapport au temps des élus à une sociologie des leaderships spatio-temporels », *Pôle Sud*, 2006, 25 (2), p. 71-88.
- Mazeaud (A.), « Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale », *Quaderni*, 2012, p. 45-58.
- Mazeaud (A.), *La fabrique de l'alternance. La démocratie participative dans la recomposition du territoire régional (Poitou-Charentes 2004-2010)*, Thèse de science politique, Université de la Rochelle, 2010.
- Mazeaud (A.), Boas (M.-H.S.V.), Berthomé (G.-E.-K.), « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2012, p. 5-29.
- Mazeaud (A.), Nonjon (M.), Parizet (R.), « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, 2016, p. 5-35.
- Meimon (J.), « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Lagroye (J.), Offerlé (M.), dir., *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 105-129.
- Muller (P.), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, 55 (1), p. 155.
- Nay (O.), *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace national*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Nonjon (M.), « De la « militance » à la « consultance » : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation », *Politiques et management public*, 2012, Vol 29/1, p. 79-98.
- O'Miel (J.), « Modèle ou mirage ? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane. », *Participations*, 2016, p. 177-206.
- O'Miel (J.), *Mirages de la démocratie. L'indétermination de l'action publique participative.*, Thèse de science politique, Université Lille 2, Lille, 2015.
- Poupeau (F.-M.), Guéranger (D.), Cadiou (S.), « Les consultants font-ils (de) la politique ? », *Politiques et management public*, 2012, p. 9-19.
- Sawicki (F.), « Les temps de l'engagement. À propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », in Lagroye (J.), dir., *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 123-146.